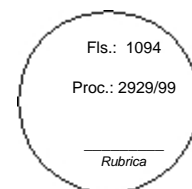




TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



INFORMAÇÃO N.º 164/2006 - DIVISÃO DE CONTAS

Brasília (DF), 08 de dezembro de 2006.

PROCESSO N.º 2929/99 (seis volumes e dois anexos)

APENSO N.º 1414/03 (1 volume)

JURISDICIONADA: antigo Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU, atual Transportes Urbanos do Distrito Federal – DFTRANS

ASSUNTO: Auditoria de Regularidade
Razões de Justificativa
Diligência

EMENTA: Exame dos Contratos de Gestão nºs 001/99 e 001/02, firmados entre o então DMTU e o Instituto Candango de Solidariedade – ICS, com dispensa de licitação. Razões de justificativa em face das diversas irregularidades apontadas. Diligência parcialmente atendida. Multa. Irregularidade. Reiteração de decisão.

VALOR ENVOLVIDO: R\$ 1.500.000,00 (10/05/99 – Cont. 001/99 – conf. fls. 808)
R\$ 1.650.000,00 (21/01/02 – Cont. 001/02 – conf. fls. 808)

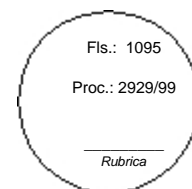
Senhora Diretora,

Tratam os autos do exame dos Contratos de Gestão nºs 001/99 e 001/02, firmados entre o então DMTU e o ICS. Analisados os ajustes, foram verificadas diversas irregularidades, apontadas no Relatório de Inspeção nº 32/99 (fls. 133/146), na Informação nº 71/2000 (fls. 169/189) e no Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409). Dessas constatações, resultaram várias audiências, autorizadas por meio do item III da Decisão nº 3837/2003 (fls. 465/466), para que os responsabilizados apresentassem as razões de justificativa que entendessem pertinentes. Às fls. 1093 apresentamos quadro resumo contendo esses chamamentos e os documentos encaminhados.

2. Também resta pendente nestes autos a verificação do cumprimento do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



item IV da mesma deliberação, que determinou ao DFTRANS¹ que atendesse aos itens III e IV da Decisão nº 3526/2002, proferida no Processo nº 747/00. Além disso, o descumprimento dessa determinação gerou duas audiências, conforme Decisões nºs 2326/04 – item II (fls. 812), 4274/04 – item IV (fls. 826) e 5437/04 – item “b” (fls. 856).

3. As TCEs referenciadas nos itens VIII e X da Decisão nº 3837/2003 (fls. 465/466), estão sendo acompanhadas nos Processos nºs 1936 e 1604/03 desta Corte, respectivamente. Aquela referente ao item VII foi examinada nos autos de nº 1414/03, ora apensados ao presente processo por força do item VI - “a” da Decisão nº 2286/2006.

4. Assim, para melhor compreensão, esta Informação está dividida da seguinte forma:

I – DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

I.1 – Das formalidades

I.2 – Dos argumentos apresentados e sua análise

I.3 – Da ilegalidade dos contratos de gestão

II – DA DILIGÊNCIA

II.1 – Do cumprimento do requerido

II.2 – Do exame das justificativas

III – DAS CONCLUSÕES

IV – DAS SUGESTÕES

I – DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

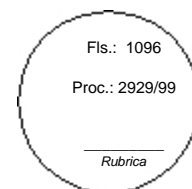
I.1 – Das formalidades

5. As audiências foram encaminhadas aos respectivos responsabilizados, conforme quadro de fls. 1093. Desse demonstrativo, depreendemos que o último a receber o comunicado foi o sr. Ronan Batista de Souza, em 2/6/04. O entendimento da Corte (Decisões nºs 10118/95 e 7628/98, para citar exemplos) é de que, no caso

¹ anteriormente denominado DMTU.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



de chamamentos múltiplos, o prazo para apresentação das alegações começa a correr a partir da data de efetivação do último deles. Em vista disso, o dia final para recebimento das justificativas seria 2/7/04. Portanto, todas as peças trazidas foram tempestivas.

6. Ressaltamos que, em 15/9/2006, adentrou nesta Casa os documentos de fls. 1087/1091, da parte do sr. Elpídio, solicitando prorrogação de prazo para apresentação de defesa decorrente da notificação recebida em 28/8/2006. Embora o nomeado tenha mencionado estes autos, na verdade, referida notificação foi expedida em decorrência da Decisão nº 885/2006, proferida no Processo nº 2707/2000, onde foi examinado o pleito.

7. Acerca das audiências, consideramos revéis os srs. Rony Teruel Saraiva, Williams Cavalcante de Oliveira e Ronan Batista de Souza, pois não se manifestaram.

I.2 – Dos argumentos apresentados e sua análise

8. Examinaremos as justificativas trazidas, separando-as nos mesmos tópicos que originaram as audiências (Decisão nº 3837/03 – item III – fls. 465/466), exceto para as impropriedades semelhantes, as quais serão agrupadas, considerando os diversos responsabilizados em cada caso.

	IRREGULARIDADES APONTADAS	DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEIS
1º CASO	§§ 33/35 do Relatório de Inspeção nº 32/99 (fls. 133/146).	Economicidade do Contrato de Gestão nº 001/99.	Leonardo de Faria e Silva e Adalberto Queiroz de Roure (§ 39 – fls. 144).
2º CASO	§ 7.9.2 da Informação nº 71/00 (fls. 169/189)	Economicidade do Contrato de Gestão nº 001/99.	Leonardo de Faria e Silva e Adalberto Queiroz de Roure (§ 10 – fls. 186).
3º CASO	§§ 28/51 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).	Inexistência de metas, prazos de execução e critérios de avaliação de desempenho.	Williams Cavalcante de Oliveira, Leonardo de Faria e Silva, Adalberto Queiroz de Roure, Ronan Batista de Souza, Rony Teruel Saraiva e Gustavo Adolfo Moreira (§ 53 – fls. 388).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS

Fls.: 1097

Proc.: 2929/99

Rubrica

	IRREGULARIDADES APONTADAS	DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEIS
4º CASO	§§ 54/75 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).	Ausência de prestação de contas e de acompanhamento da execução do Contrato de Gestão nº 001/99.	Ronan Batista de Sousa, Leonardo de Faria e Silva, Adalberto Queiroz de Roure e Moisés Santos Araújo (§§ 77/79 – fls. 394/395).
5º CASO	§§ 81/84 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).	Desvio de finalidade do contrato que se resumiu em locação de mão-de-obra.	Williams Cavalcante de Oliveira, Leonardo de Faria e Silva, Adalberto Queiroz de Roure, Ronan Batista de Sousa, Gustavo Adolfo Moreira, Elpídio Luiz Brandão Filho, José Macedo de Andrade e Moisés Santos Araújo (§ 86 – fls. 397).
6º CASO	§§ 87/88 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).	Ausência de publicidade da execução do Contrato de Gestão nº 001/99.	Ronan Batista de Sousa e Moisés Santos Araújo (§ 89 – fls. 399).
7º CASO	§§ 95/112 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).	Manutenção do serviço após expirado o prazo de vigência do Contrato de Gestão nº 001/99.	Leonardo de Faria e Silva e Adalberto Queiroz de Roure (§ 113 – fls. 403/404).
8º CASO	§§ 114/124 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).	Assinatura do Contrato de Gestão nº 001/02 nos mesmos moldes do anterior.	Adalberto Queiroz de Roure, Rony Teruel Saraiva e Gustavo Adolfo Moreira (§ 125 – fls. 405).

9. **PRIMEIRO E SEGUNDO CASOS:** irregularidades descritas nos §§ 33/35 do Relatório de Inspeção nº 32/99 (fls. 133/146) e § 7.9.2 da Informação nº 71/00 (fls. 169/189), relacionadas ao Contrato de Gestão nº 001/99.

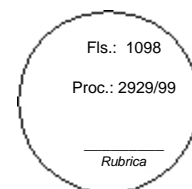
10. Descrição das impropriedades: economicidade do Contrato de Gestão nº 001/99. Embora no Relatório de Inspeção nº 32/99 constem diversas irregularidades do ajuste, resumidas em seu § 38 (fls. 144), chamaram-se os responsabilizados aos autos para se pronunciarem pelo expresse, especificamente, nos §§ 33/35, que trataram de sobrepreço do referido pacto, caracterizando-o como ilegal e antieconômico, especialmente em comparação ao anterior, assinado com a PROINFO (Decisão nº 3837/2003 – item III – fls. 465/466).

10.1. Já na Informação nº 71/00 questionou-se a falta de justificativa para o preço contratado, incorrendo em descumprimento do art. 26, III, da Lei nº 8.666/93, além da inobservância do princípio da economicidade, nos termos do art. 10 da Lei nº 2.177/98.

11. Responsabilizados: Leonardo de Faria e Silva e Adalberto Queiroz de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



Roure, então Diretor-Geral e Coordenador Administrativo e Financeiro do DMTU, respectivamente, e signatários do Contrato de Gestão nº 001/99 (fls. 43/52).

12. Argumentos apresentados: os interessados trouxeram conjuntamente as justificativas². Relativamente à economicidade, argumentaram ser impossível a comparação de grandezas heterogêneas. O contrato com a PROINFO tinha objeto bem mais restrito do que o com o ICS. Na primeira fase, não houve pagamento superior a R\$ 95.000,00, jamais atingindo o montante de R\$ 165.000,00 atribuído pela inspeção (conforme notas fiscais do anexo II – fls. 46* e 53/104*).

12.1. A contratação com o ICS contou com dois turnos, o dobro das máquinas de contagem e autenticação do vale transporte com esquema de supervisão mais eficiente, em razão de trabalho acumulado e de maquinário insuficiente. Por isso, também, um maior número de pessoal e melhor qualificação.

13. Análise das alegações: juntamos esses dois pontos, pois trataram do mesmo assunto, qual seja, a economicidade do Contrato de Gestão nº 001/99.

13.1. Quanto a essa questão, salientamos a existência do Processo nº 1604/03, autuado em função do item X da Decisão nº 3837/2003 (fls. 465/466). Esses autos tratam de TCE instaurada para apurar exatamente possíveis prejuízos decorrentes da antieconomicidade do ajuste em tela. Atualmente, examinam-se as defesas apresentadas em razão da citação autorizada por meio da Decisão nº 3771/2005. Dessa forma, cremos que não caberia neste processo novo exame da matéria, vez que a situação referente ao preço pactuado e sua comparação com o contrato da PROINFO estão sendo analisadas nos citados autos. Assim, parece-nos mais prudente que o mérito da audiência em exame seja avaliado no Processo nº 1604/03, o que poderia ser autorizado pelo Tribunal, juntando-se àqueles autos cópia da decisão em análise (de nº 3837/2003), da que vier a ser tomada e das defesas apresentadas às fls. 556/638.

14. **TERCEIRO CASO**: irregularidades descritas nos §§ 28/51 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).

15. Descrição das impropriedades: inexistência de metas, prazos de execução e critérios de avaliação de desempenho.

16. Responsabilizados:

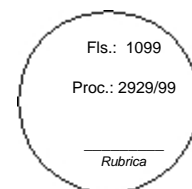
- Williams Cavalcante de Oliveira, presidente do ICS; Leonardo de Faria e Silva, Diretor-Geral do DMTU; e Adalberto Queiroz de Roure, Coordenador Administrativo e Financeiro do DMTU – todos

² Embora encaminhadas duas vezes (fls. 556/596 e 597/638), com igual conteúdo.

* Anexo II.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



signatários do Contrato de Gestão nº 001/99;

- Ronan Batista de Souza, presidente do ICS; Adalberto Queiroz de Roure, Diretor-Geral substituto do DMTU; e Rony Teruel Saraiva, Coordenador Administrativo e Financeiro substituto do DMTU – todos signatários do Contrato de Gestão nº 001/02;
- Gustavo Adolfo Moreira, diretor-geral do DMTU, responsável pela autorização para celebração do Contrato de Gestão nº 001/02.

17. Argumentos apresentados: os srs. Williams, Ronan e Rony não trouxeram justificativas, razão pela qual podemos considerá-los revéis. Resta, portanto, as alegações trazidas pelos srs. Gustavo (fls. 515/530), Leonardo e Adalberto (fls. 556/638).

17.1. **Justificativas do sr. Gustavo Adolfo Moreira**: por meio do documento de fls. 515/530, argumentou que foi chamado aos autos em vista da autorização para celebração do Contrato de Gestão nº 001/02 sem atender às recomendações da Procuradoria-Geral, fato que não correspondeu à verdade.

17.2. Trouxe trechos do Parecer nº 070/2001 – CCCL/PRG, de 23/2/2001, sobre análise da minuta do contrato, contendo diversas exigências. Em atendimento, o nomeado afirmou ter determinado a elaboração de projeto básico, que foi aprovado juntamente com o programa de trabalho e a proposta, bem como ratificou a dispensa de licitação e ordenou sua publicação. Aprovou, também, a minuta do contrato.

17.3. Em 12/3/2001, a PGDF emitiu novo parecer exigindo o cumprimento dos seguintes itens: elaboração de projeto básico, autorização competente para celebração do contrato e orçamento estimado. Dessas exigências, todas foram atendidas.

17.4. **Justificativas dos srs. Adalberto Queiroz de Roure e Leonardo de Faria e Silva**: não trouxeram argumentos específicos a esse ponto ora abordado.

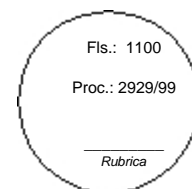
18. Análise das alegações: especificamente à falta de fixação de metas, de prazos de execução e de critérios de avaliação, nenhum dos responsabilizados apresentou justificativas (os argumentos do sr. Gustavo serão examinados em seguida).

18.1. No Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409 - §§ 28/51) há minucioso levantamento das exigências legais e do que foi apresentado pelos pactuantes (ICS e DMTU), registrando a nítida inobservância à norma.

18.2. Desse trabalho, reproduzimos alguns trechos de forma a deixar mais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



clara a situação, **in verbis**:

“28. Estabelecem o inciso I do artigo 7º e os § 1º e § 2º do artigo 8º, todos da Lei nº 2.415/99, verbis:

‘Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;’ (grifamos)

O texto legal correspondente na Lei 2177/98 encontra-se no art. 10, inciso I, sem alterações.

‘Art. 8º (...)

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

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

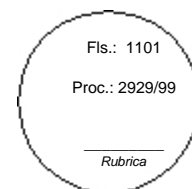
O texto correspondente na Lei nº 2177/98 encontra-se no art. 11, §§ 1º e 2º, sem alterações.

29. A celebração de um contrato de gestão pressupõe a fixação de indicadores de qualidade e produtividade, com correspondentes metas a serem atingidas e prazos a serem cumpridos. Por sua vez, a medição do atingimento dos resultados é feita utilizando-se critérios objetivos de avaliação de desempenho, previamente definidos.

30. A execução desta modalidade de contratação exige a fixação de tais elementos, sem os quais o instrumento contratual fica descaracterizado. Em outras palavras, esses requisitos são a própria essência do contrato de gestão. Sem eles perde-se o objetivo do ajuste e dificulta-se a avaliação de sua execução pelos controles interno e externo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



(...)

34. Considerando a legislação e doutrina anteriormente transcritas, examinamos os Contratos de Gestão nº 001/1999 e 001/2002, cujos Contratos, Programas e Propostas referidos podem ser vistos às fls. 43/52, 53/68, 61/63* e 101/107*, sendo relevante destacar os seguintes excertos:

CONTRATO DE GESTÃO Nº 001/1999

“CLÁUSULA SEGUNDA – DAS METAS

As metas e indicadores de qualidade e produtividade do presente CONTRATO buscam alcançar os seguintes objetivos estratégicos na sua área de atuação” (grifo nosso)

a) Desenvolvimento tecnológico com vistas a ampliar a capacidade operacional do DMTU/DF, oportunizando maior eficiência e melhor qualidade dos serviços do Departamento prestados à população usuária.

b) Desenvolvimento de ações de proteção do direito do consumidor, no concernente a promoção de campanhas educativas sobre o uso politicamente correto do vale transporte.

“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

(...)

“Parágrafo Primeiro – Para o alcance da finalidade acima assinalada, este instrumento especificará o programa de trabalho a ser desenvolvido e as metas a serem alcançadas e definirá obrigações e responsabilidades das partes, bem como, estabelecerá as condições para a sua execução, os critérios de avaliação e indicadores de desempenho.

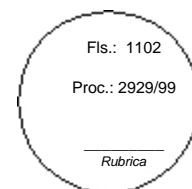
Parágrafo Segundo – O Programa de Trabalho, assim compreendido, conjunto de objetivos estratégicos, metas e indicadores, fica fazendo parte integrante deste instrumento como se nele transcrito fosse.” (grifo nosso) (fl. 44).

“CLÁUSULA NONA – DA FISCALIZAÇÃO, DO ACOMPANHAMENTO E DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

No âmbito deste CONTRATO, A ENTIDADE SUPERVISORA será a responsável pela fiscalização da sua execução, cabendo-lhe ainda a supervisão, acompanhamento e avaliação do desempenho do ICS, de acordo com os objetivos, metas e indicadores de desempenho, observada a sistemática da avaliação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



35. Embora conste do índice o item 9 - metas (fl. 54), os quantitativos expressos às fls. 65/66 são relativos a atividades rotineiras do DMTU para o mês de abril de 1999, sem qualquer relação com o Contrato de Gestão.

36. Veja-se, por exemplo, o subitem Avaliação:

“AVALIAÇÃO: através de relatórios mensais.” (fl. 64)

Indicadores:

>Assiduidade

>Pontualidade

>Disciplina

>Produtividade

>Qualidade dos serviços executados

CONTRATO DE GESTÃO Nº 001/2002 (FL. 101*)

CLÁUSULA SEGUNDA – Do Objeto

(...)

“PARÁGRAFO PRIMEIRO – As atividades compreendidas no objeto deste Contrato de Gestão serão implementadas segundo as obrigações responsabilidades, critérios de avaliação, indicadores de desempenho (grifo nosso) e outras condições de execução definidas como essenciais ao desenvolvimento dos trabalhos, constantes do Programa e da Proposta.” (grifo do texto)

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E INSTITUCIONAL

V – CRITÉRIOS DE CONTROLE E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (FL. 63*)

Sendo as atividades cíclicas e contínuas, o controle servirá para acompanhar a execução das ações e garantir que os objetivos sejam alcançados.

Os indicadores para avaliação de desempenho do Programa serão qualidade e produtividade.

VII- META

A meta síntese do programa é a melhoria da prestação de serviços de interesse do público fazendo hoje do DMTU e no futuro, uma Agência que seja instrumento efetivo do Governo do Distrito Federal.

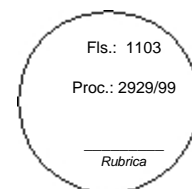
PROPOSTA ICS – P013-D/2001

AVALIAÇÃO (FL. 99*)

Os indicadores para acompanhamento do Programa serão



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



qualidade dos serviços e produtividade.

37. O exame dos processos e documentos referidos revelou a inexistência de especificação de metas e prazos de execução, critérios de avaliação e indicadores de desempenho. O máximo que se extrai dos ditos Programa de Trabalho são referências do tipo mencionado nos parágrafos n°s 34 a 36.

38. Neste sentido, os itens 1, “a”, e 1, “b”, da Nota de Auditoria n° 002/2002 – 1123/2002 (fls. 362/363) questionaram o DMTU sobre a existência dos mencionados requisitos.

(...)

42. Diante das respostas ofertadas pelo DMTU, cumpre comentar, preliminarmente, que a não-disponibilização da documentação no prazo solicitado indica a inexistência da documentação, considerado que, obrigatoriamente, por força de Lei e condições fixadas nos ajustes deveria estar pronta e disponível para fiscalização, fato que não ocorreu. De outro lado, o atendimento à nota de auditoria, fora do prazo, não atende de modo algum à exigência legal da existência dos indicadores de desempenho. A produção por si própria, sem que seja confrontada com valores previamente estabelecidos, a serem atingidos em prazos determinados, não possibilita avaliar os resultados de determinada gestão.

43. Ressalta-se, quanto ao contrato de gestão n° 001/2002, no que se refere aos relatórios gerenciais questionados no item 1, “d”, da Nota de Auditoria n° 002/2002, solicitação suportada na Cláusula Nona item 9.1, §§ 1° e 2°, do contrato de gestão retrocitado (fl. 104*), que apesar das observações contantes no OF. 360/2002-GRH/CAF/DMTU-DF (fl. 369) parágrafo primeiro, além da não-apresentação do relatório gerencial semestral, não foi indicada comissão de avaliação pela Entidade Supervisora – DMTU, nos termos do art. 8°, § 2°, da Lei 2415/99.

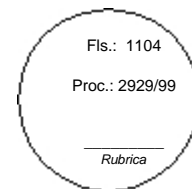
(...)

49. No caso específico dos Contratos de Gestão n° 001/1999 e 001/2002, vale dizer, ficou inviabilizada qualquer análise comparativa entre metas estabelecidas e resultados alcançados, em razão da ausência dos parâmetros supracitados.

50. Detectamos que não foi feita avaliação dos Programas nos termos das cláusulas terceira, inciso I, letras “b” e “e”, do Contrato de Gestão 001/99 e cláusula sexta, item 6.1, letra “d”, do Contrato de Gestão/2002 (fl. 103*) examinados, na medida em que não foram apresentados relatórios gerenciais pela entidade contratada nos termos da cláusula décima primeira do Contrato de Gestão n° 001/99 e cláusula nona do contrato de Gestão n° 001/2002 bem como não foi emitido nenhum parecer conclusivo, trimestral e semestral sobre os mesmos pela entidade supervisora. O assunto é analisado em maior profundidade no item seguinte deste relatório (PRESTAÇÃO DE CONTAS).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



51. Pelo que se depreende da Lei 2.415/99, a falta de fixação de parâmetros, quando se trata de contrato de gestão, constitui falha grave. Fere os princípios expostos, bem como o inciso I, artigo 7º e §§ 1º e 2º, artigo 8º, todos da Lei nº 2.415/99 e artigos e incisos da Lei 2177/98, pois, além de não permitir a verificação dos resultados alcançados, impede a avaliação da execução do contrato.”

18.3. Quanto ao trazido pelo sr. Gustavo³, este apenas afirmou que as exigências da Procuradoria para o Contrato de Gestão nº 001/02 foram atendidas, incluindo o projeto básico, o programa de trabalho e as propostas do ICS. Entretanto, lembramos que o arguido pelo nomeado já foi objeto de análise na instrução de fls. 373/409, nos §§ retro transcritos e nos §§ 114/118 (fls. 404), que ora trazemos:

114. Como o Contrato de Gestão nº 001/1999, expirou em 31.12.2000, e dada a impossibilidade de prorrogação conforme relatado nos §§ 100 a 112 , autuou-se o processo nº 096000303/2001, (fls. 59/107*), cuja cópia foi obtida durante a realização da auditoria, para dar continuidade a alocação, pelo ICS ao DMTU, de pessoal.

115. O assunto foi encaminhado à PRG-DF que elaborou o Parecer 070/2001 – CCCL/PRG (fls. 64/68*) que entre outras ponderações recomendou que fossem feitas alterações de modo “*que seja confeccionado o projeto básico, no qual deverá ser definido de forma clara e completa, com nível de precisão adequada, a fim de que seja fornecido aos órgãos de controle, ao contratado e à própria administração todo o conjunto de elementos necessários e suficientes para avaliação do que vai ser executado e como vai ser executado.*”.

116. Na intenção de atender às recomendações da PRG-DF, o DMTU elaborou o projeto básico (fls. 74/83*), desprovido da quantificação de metas e fixação dos critérios de avaliação e desempenho. Registra-se que a análise sobre esse aspecto encontra-se no tópico relativo a INEXISTÊNCIA DE METAS, PRAZOS DE EXECUÇÃO E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.

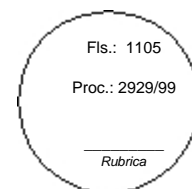
117. A partir de então, visando dar cumprimento às determinações o ICS elaborou as PROPOSTAS ICS – P 013-A/2001, P 013-B/2001, 9 013-C/2001e P 013-D/2002 (fls. 84/100*), oportunidade na qual, o então Diretor-Geral do DMTU, entendeu que foram satisfeitas todas as exigências da PRG-DF e autorizou a celebração do ajuste (fl. 94*), sendo que a última proposta sustentou a assinatura do novo Contrato de Gestão nº 001/2002, com o mesmo objeto e pequenas alterações.

118. Releva destacar que o Contrato de Gestão 001/2002 foi assinado

³ Lembramos que o mesmo foi citado em vista da autorização para celebração do Contrato de Gestão nº 001/02 sem atender às exigências da Procuradoria-Geral e em moldes iguais ao ajuste anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



sem atender as recomendações da PRG, e conforme já demonstrado com as mesmas imperfeições do seu antecessor, o de nº 001/1999”.

18.4. Assim, diante da inexistência de fatos novos, bem como de argumentos que justificassem as ausências de metas, prazos de execução e critérios de avaliação de desempenho, entendemos que permaneceram caracterizadas as impropriedades apontadas.

18.5. Consideramos, em vista disso, improcedentes os argumentos apresentados pelos srs. Gustavo Adolfo Moreira, Leonardo de Faria e Silva e Adalberto Queiroz de Roure⁴.

19. **QUARTO CASO:** irregularidades descritas nos §§ 54/75 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).

20. Descrição das impropriedades: ausência de prestação de contas e de acompanhamento da execução do Contrato de Gestão nº 001/99.

21. Responsabilizados: Ronan Batista de Sousa, presidente do ICS; Leonardo de Faria e Silva, Diretor-Geral do DMTU; e Adalberto Queiroz de Roure, Coordenador Administrativo e Financeiro do DMTU, todos signatários do citado ajuste, e, ainda, Moisés Santos Araújo, executor do pacto.

22. Argumentos apresentados: o sr. Ronan não trouxe justificativas. Expomos as alegações dos demais a seguir.

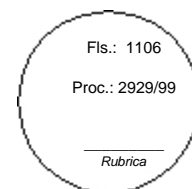
22.1. **Justificativas de Moisés Santos Araújo (fls. 781/801):** o nomeado relatou as ponderações efetuadas nos §§ 54/60 do citado Relatório, para, em seguida refutá-las. Argumentou que esses parágrafos trataram da prestação de contas a encargo do ICS que deveria ser enviada ao órgão supervisor. Destacou a Cláusula Décima Primeira do Contrato de Gestão nº 001/99 em que diz “O ICS elaborará e apresentará à ENTIDADE SUPERVISORA relatórios circunstanciados..., acompanhado de demonstrativo de adequada utilização dos recursos públicos ...”. Acrescentou que a Cláusula Nona do Contrato de Gestão nº 001/02 prevê as mesmas obrigações. Assim, cabia ao ICS apresentar a prestação de contas ao órgão supervisor e não ao executor. Ainda assim, encaminhou correspondência ao ICS solicitando a prestação de contas e os relatórios gerenciais. Não obtendo êxito, encaminhou o caso à direção do órgão. Desse modo, entendeu que cumpriu sua função de executor, ao solicitar os documentos ao contratante.

22.2. Em seguida, transcreveu o conteúdo dos §§ 61/75 do retro mencionado Relatório, os quais trataram do questionamento da Nota de Auditoria nº 002/2002

⁴ Estes dois últimos embora não tenham apresentado especificamente argumentos quanto ao ponto examinado, trouxeram as razões de justificativa de fls. 556/638.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



acerca das contas, e da contradição entre a informação prestada por meio do OF. 360/2002-GRH/CAF/DMTU-DF de que a prestação de contas fora apresentada aos ordenadores de despesa e da contida no OF. Nº 348/2002-GRH/CAF/DMTU onde se dizia da impossibilidade de encaminhar os documentos solicitados.

22.3. O justificante, inicialmente, afirmou que havia entendimento diverso, vez que a prestação de contas prevista nos contratos dizia respeito a relatórios gerenciais e outras documentações a serem enviadas ao DMTU pelo ICS. Já a prestação de contas de que tratou o Of. 360/2002-GRH/CF/DMTU-DF era aquela sob responsabilidade do executor, prevista no Decreto nº 16.098/94. Assim, o Of. nº 348/2002-GRH/CAF/DMTU-DF referiu-se à impossibilidade de prestar as solicitações constantes do item “d” da Nota de Auditoria nº 002/2002-1123/2002, que dependiam de dados a serem passados pelo ICS. Não sendo fornecidos, prestaram-se as informações por meio do primeiro ofício citado, no qual constou em seu último parágrafo: *“O constante na letra “D”, da Nota de Auditoria ora em questão – relatório semestral a ser emitido pela contratada – já foi solicitado ao ICS, porém até o momento não obtivemos resposta. Tão logo nos chegue às mãos estaremos encaminhando cópia a esse Colendo”*.

22.4. Afirmou que notificou o ICS quanto à necessidade de prestar as informações, reiterando o pedido, e oficiando a Corte acerca do não-atendimento. Assim, entendeu não caber o adjetivo a ele atribuído no relatório do corpo técnico de “descaso”.

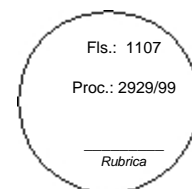
22.5. Acrescentou que na qualidade de executor, ao concluir a prestação de contas, submeteu-a à Subsecretaria de Finanças da Secretaria de Fazenda e Planejamento, que aprovou seus termos, conforme Ofício nº 276/2003: *“Comunicamos a Vossa Senhoria que a Prestação de Contas do Contrato nº001/99, firmado entre esse Departamento e o Instituto Candango de Solidariedade, constante do Processo nº 096002497/2002, foi analisada por esta Gerência, considerada regular e aprovada.”* Essas contas não tiveram o escopo de substituir a competência do ICS, **“não cabendo a assertiva do Ilustre Auditor inserta no § 74. Se de uma parte o ICS não apresentou a prestação de contas que lhe é prevista no contrato, este executor a solicitou e noticiou ao Dirigente, não tendo que se falar em omissão por parte deste Executor”**.

22.6. Finalmente, esclareceu que qualquer providência do não-cumprimento contratual era competência exclusiva do dirigente do órgão, cabendo ao executor apenas o acompanhamento dos serviços prestados, nos termos contratuais, e sua notificação ao diretor-geral quando alterada.

22.7. **Justificativas dos srs. Adalberto Queiroz de Roure e Leonardo de Faria e Silva:** não trouxeram argumentos específicos a esse ponto ora abordado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



23. Análise das alegações: antes de tratarmos dos argumentos trazidos, destacamos que a prestação de contas do ajuste nº 001/99 foi examinada no Processo nº 1414/03 ora apensado a estes autos por força do item VI - "a" da Decisão nº 2286/06. A apresentação formal das contas foi julgada regular com ressalva, conforme item II da mesma deliberação. A possibilidade de apenação dos agentes pelo contrato, sua execução e apresentação das contas, relativamente ao descumprimento do art. 16 do Decreto nº 16.098/94, no entanto, ficou para ser examinada no presente processo em vista da já efetuada audiência, conforme decidido no item III (fls. 100[#]). Posto isso, passaremos ao exame dos argumentos apresentados.

23.1. Inicialmente, o sr. Moisés argumentou que os §§ 54/60 (da informação de fls. 373/409) trataram da prestação de contas a cargo do ICS e, com base na Cláusula Décima Primeira do Contrato de Gestão nº 001/99 (igual obrigação na Cláusula Nona do de nº 001/02⁵), ela deveria ser apresentada à entidade supervisora e não executora.

23.2. Quanto a esse ponto, destacamos que na cláusula 15^a do ajuste ficou estabelecida a indicação de um executor, nos termos da Lei nº 8.666/93, combinado com as normas de execução orçamentária e financeira do DF, no caso, o Decreto nº 16.098/94. Citemos o que preconiza a legislação local:

"Art. 13. Para todos os ajustes, designar-se-á, de forma expressa:

(...)

II – o executor, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, que deverá apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante;

(...)

§ 3º É da competência e responsabilidade do executor:

I – verificar se o custo e o andamento das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com as respectivas Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

II – prestar à unidade setorial de Orçamento e Finanças, ou órgão equivalente, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

III – dar ciência, ao órgão ou entidade contratante, sobre:

a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;

b) alterações necessárias ao projeto e suas conseqüências no custo previsto;

IV – atestar a conclusão das etapas ajustadas;

V – verificar a articulação entre as etapas, de modo que os serviços não sejam prejudicados;

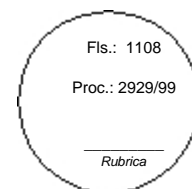
VI – remeter, até o quinto dia do bimestre subsequente, relatório de

[#] Processo nº 1414/03.

⁵ Embora o justificante tenha feito menção ao Contrato de Gestão nº 001/02, o mesmo foi chamado aos autos relativamente à ausência de prestação de contas apenas quanto ao Contrato de Gestão nº 001/99. Portanto, nossa análise se restringirá a esse ajuste.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



acompanhamento das obras e serviços contratados ao órgão ou entidades contratante e ao órgão responsável pela supervisão técnica;
VII – receber obras e serviços, ouvido o órgão responsável pela supervisão técnica”.

23.3. Essas atribuições para o executor estão em sintonia com as enunciadas no art. 67 da Lei nº 8.666/93, conforme explicita o documento que o designou (Instrução de Serviço nº 44/99⁶).

23.4. Assim, a responsabilidade pela fiscalização da correta aplicação dos recursos financeiros caberia ao executor (servidor Moisés Santos Araújo), juntamente com a comissão descrita na cláusula nona, parágrafos 1º e 2º, do Contrato de Gestão nº 001/99 (fls. 43/52).

23.5. Por se tratar de uma infringência de norma contratual, o sr. Moisés Santos Araújo não pode se eximir da responsabilidade alegando, como o fez, que a prestação de contas deveria ser entregue à autarquia, como entidade supervisora, e não ao executor.

23.6. Primeiro, porque a atividade fiscalizadora confunde-se com a do executor (cláusula 15ª do ajuste em tela, c/c art. 67 da Lei nº 8.666/93). Ora, tivessem os relatórios sido preparados e enviados no período estabelecido, certamente lhe caberia a análise e conferência, atribuições estabelecidas no art. 67 da Lei nº 8.666/93.

23.7. Em segundo lugar, diga-se que no inciso III - “a”, art. 13, do Decreto nº 16.098/94, está determinado ao executor a competência e responsabilidade pela comunicação ao contratante de toda ocorrência que seja objeto de penalidade. Pois bem, na cláusula 10ª do referido contrato de gestão, exprimem-se as condições de punição por qualquer inadimplência contratual. Ou seja, no presente caso, omissão no dever de emitir relatórios trimestrais representaria uma infração ao ajuste, mais precisamente da sua cláusula 11ª.

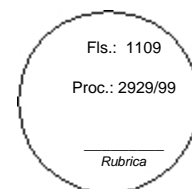
23.8. Merece, portanto, ser registrada a responsabilidade do sr. Moisés por omissão no seu papel fiscalizatório. Nessa perspectiva, soa inútil seu argumento de que requereu as prestações de contas ao ICS, pois esse fato se deu em 2004 (fls. 796), ou seja, sua atuação ocorreu intempestivamente e já sobre a influência do TCDF (item IV da Decisão nº 3.526/02).

23.9. Outra falta a ser registrada é a não criação da comissão prevista no § 1º da cláusula 9ª do citado contrato, com o objetivo de apoiar as atividades de

⁶ Embora não conste esse documento nos autos, o acostado às fls. 371 supre a comprovação da responsabilidade do sr. Moisés pela execução do contrato pois o mesmo reconhece ali sua função.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



acompanhamento e avaliação, bem como da designação de representantes para se reunirem, pelo menos a cada semestre, com o fim de analisar as metas e indicadores, conforme § 2º da idêntica cláusula. Isso está em sintonia com os comentários do caso anterior: o caráter vago de metas e indicadores soa como pré-requisito para tornar inviável o processo fiscalizatório.

23.10. De qualquer forma, entendemos que a entidade supervisora foi omissa nas atribuições prescritas nessas cláusulas do contrato, de modo que se estendem aos signatários do ajuste em tela, também chamados aos autos (srs. Leonardo e Adalberto, representantes da entidade supervisora, como consta no preâmbulo do ajuste), as considerações anteriores, no sentido de serem responsabilizados pela falha na instalação de elementos fiscalizadores necessários ao pleno exercício da ação pública. Oportuno registrar que quando a Corte determinou a instalação de TCE para verificar a omissão no dever de prestar contas (arts. 1º e 3º, § 4º da Resolução TCDF nº 102/98), caberia a averiguação não só de quem devia apresentá-la e não o fez, mas também de quem deveria cobrá-la e omitiu-se.

23.11. Ora, se a norma estatuiu a fiscalização do contratante das cláusulas do ajuste, claro que há responsabilidade solidária ou subsidiária entre o sr. Moisés Santos Araújo e os representantes da entidade supervisora naquele ato. Desse modo, reiteramos a percepção de que há culpa dos signatários e do executor do contrato pela intempestividade das prestações de contas do ICS e pela inobservância de elementos que permitissem avaliar a execução devida do pactuado.

23.12. De igual sorte, os justificantes também não conseguiram descaracterizar a impropriedade descrita no §70 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409) e confirmada no Processo nº 1414/03, ou seja, inobservância do art. 16 do Decreto nº 16.098/94, ao emitirem atestados de execução e, conseqüentemente autorizarem os respectivos pagamentos, sem descrição detalhada dos serviços e obras executados⁷.

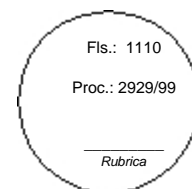
23.13. Assim, cremos que não ficaram justificadas as falhas apontadas neste caso.

23.14. Finalmente, destacamos que a Decisão nº 3837/2003 questionou as irregularidades de execução e prestação de contas, vistas neste tópico, apenas quanto ao Contrato de Gestão nº 001/99, não havendo referência ao de nº 001/02. Entretanto, considerando o trâmite do Processo nº 2239/04, referente à TCE para apuração da ausência de prestação de contas desse ajuste, pensamos desnecessário tratá-lo aqui, podendo as possíveis irregularidades serem ali

⁷ As ordens bancárias eram assinadas pelos srs. Leonardo de Faria e Silva e Adalberto Queiroz de Roure, na qualidade de ordenadores de despesa, conforme exemplos de fls. 57, 62, 69 e 76 do anexo II.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



verificadas.

24. **QUINTO CASO:** irregularidades descritas nos §§ 81/84 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).

25. Descrição das impropriedades: desvio de finalidade do contrato de gestão que se resumiu em locação de mão-de-obra. Os justificantes foram chamados aos autos em vista das constatações exaradas no § 83 do citado Relatório (fls. 395), decorrentes de auditoria efetuada no órgão, a seguir transcritas:

“83. Em visita às diversas unidades do DMTU com o objetivo de aferir a real execução do contrato, constatamos:

a) Todas as áreas do DMTU contam com recursos humanos da entidade social contratada.

b) A distribuição dos prestadores de serviços em todo o DMTU, sem exceção, implica na não mensuração das ações desenvolvidas por eles, devido ao fato de que os serviços prestados pela contratada são de caráter meramente administrativo. Daí a dificuldade em se medir resultados (vide fls 3/5 do Anexo II).

c) Cabe informar que nessa visita, o intuito era verificar a presença do pessoal do ICS (sob a forma de amostra), bem como qual o tipo de atividades que estes desenvolviam. Os resultados destas visitas encontram-se acostados às fls. 108* a 113*.

d) Constatamos que as atividades desenvolvidas pelo pessoal do ICS têm caráter essencialmente administrativo, não se ajustando aos objetivos previstos nas Leis 2177/98 e 2415/99 e àqueles pretendidos pelos contratos (vide letra c).

e) Informamos, por oportuno, que o controle das atividades desenvolvidas pelo pessoal do ICS alocado no DMTU ocorre por meio de folha de frequência. Esta é preenchida ao longo do mês pelo chefe imediato da unidade aonde está lotada a pessoa. Uma vez preenchida é encaminhada ao supervisor do ICS que trabalha no DMTU e, assim, encaminhada ao ICS para consolidação e emissão da correspondente nota fiscal. Ou seja, a Administração Pública continua com atribuições e responsabilidades pelo controle da execução dos serviços prestados, o que não é de esperar quando se celebra contrato de gestão.

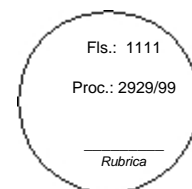
f) Não parece razoável que o governo deva permitir ou estimular tal situação, ainda mais por tratar-se das atividades diárias e rotineiras da Administração Pública, matéria estranha ao objeto de um contrato de gestão. A dependência do Governo Distrital com relação ao contingente do ICS é alta e parece tender a aumentar, em detrimento da continuidade do desenvolvimento do serviço público (fls. 14*, 15*, 16* e 17*).

g) Considere-se, por exemplo, que o surgimento de qualquer problema envolvendo contrato desta natureza, compromete o funcionamento das atividades básicas do DMTU. A situação não seria admissível nem em hipótese, haja vista as inúmeras consequências danosas que poderiam decorrer daí, afetando, inclusive, os serviços fundamentais prestados à população local (fls. 37*).

h) Ressaltamos com razoável grau de certeza que o número de servidores efetivos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



seria insuficiente para atender a demanda dos serviços da Administração Pública. Urge, pois, que o GDF adote medidas para saneamento desse quadro sob pena de, no futuro, comprometer a continuidade e qualidade dos serviços prestados à comunidade.

i) Lembramos que a doutrina elege atividades não-exclusivas do Estado como sendo aquelas próprias a serem contempladas por contratos de gestão, principalmente os serviços sociais. Não é o caso, a nosso ver, das atividades desempenhadas sob a égide dos Contratos de Gestão n°s 001/1999 e 001/2002.

j) As atividades pactuadas entre o DMTU e o ICS, por meio dos Contratos de Gestão 001/1999 e 001/2002, foram reduzidas a disponibilização de pessoal, distribuído pelas diversas unidades do DMTU, servindo para suprir, por vias transversas, pelo que parece, a carência de pessoal destinado à execução de atividades rotineiras da Administração. Avalie-se, por oportuno, a justificativa para implantação do Programa examinado, que esclarece: “Em decorrência da conveniência e oportunidade alicerçado no fato de que as ações do DMTU são de natureza essencial e contínua, apresenta-se como solução legal para oportunizar o adequado suporte operacional em recursos humanos e materiais a celebração do Contrato de Gestão com o Instituto Candango de Solidariedade, ...”. (grifo nosso) (fl. 57)

k) É nessa direção a conclusão extraída do processo 747/00. Os técnicos que realizaram o trabalho, no § 53 da Informação n° 16/2001, daquele processo, concluíram verbis: “Da análise dos contratos de gestão aqui tratados, fica claro que o ICS não está exercendo serviço público delegado pelo Estado, e sim, suprimindo deficiências de mão-de-obra das Jurisdicionadas, desvirtuando totalmente a lei que regulamenta as organizações sociais. Além disso, fica caracterizada a contratação de pessoal de forma indireta, onde o ICS entra como mero intermediário, (...)”

l) A situação verificada na execução do referido ajuste permite concluir que as atividades contratadas não devem ser contempladas por Contrato de Gestão. Não se vinculam, em essência, às atividades que o legislador e o doutrinador elencaram como sendo elegíveis ao Contrato de Gestão (v. item do relatório - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES). Estão mais relacionadas à locação de mão-de-obra.

m) Não há que se falar, portanto, sobre uma transferência efetiva de atividades para o ICS, mas tão somente sobre o fornecimento de pessoal para o DMTU.

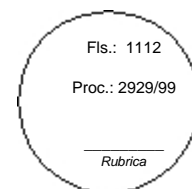
n) À vista de todo o exposto, a implementação das ações relativas aos Contratos de Gestão n°s 001/1999 e 001/2002 não se verificou na prática.”

26. Responsabilizados (§ 86 – fls. 397):

Responsáveis	Função	Período	Contratos de Gestão
Williams Cavalcante de Oliveira	Presidente do ICS	01/99 a 08/99	001/99



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



Responsáveis	Função	Período	Contratos de Gestão
Ronan Batista de Sousa	Presidente do ICS	08/99 a 04/02	001/99 e 001/02
Leonardo de Faria e Silva	Diretor-Geral	01/99 a 08/01	001/99
Elpídio Luiz Brandão Filho (interino)	Diretor-Geral	01/01 a 08/01	001/99
Gustavo Adolfo Moreira Marques	Diretor-Geral	08/01 a 06/02	001/99 e 001/02
José Macedo de Andrade	Diretor-Geral	06/02 até a data do relatório (fls. 409)	001/02
Adalberto Queiroz de Roure	Coordenador Administrativo e Financeiro	01/99 até a data do relatório (fls. 409)	001/99 e 001/02
Moisés dos Santos Araújo	Executor	05/99 até a data do relatório (fls. 409)	001/99 e 001/02

27. Argumentos apresentados: os srs. Williams e Ronan não trouxeram justificativas. As demais serão resumidas a seguir.

27.1. **Justificativas do sr. José Macedo de Andrade (fls. 531/532)**: apenas argumentou quanto ao cumprimento das Decisões nºs 2564/02 e 4412/02, não trazendo qualquer alegação a respeito dos fatos imputados a ele por meio da Decisão nº 3837/2003. Destacou que esteve à frente do DMTU no período de 13/6/02 a 14/7/03 (fls. 531).

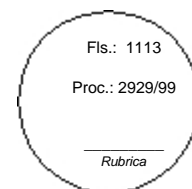
27.2. Exame das Justificativas: esclarecemos que não nos pronunciaremos sobre as alegações apresentadas pelo nomeado no § anterior pois não têm qualquer relação com a ilegalidade a ele imputada.

27.3. **Justificativas dos srs. Leonardo de Faria e Silva e Adalberto Queiroz de Roure (fls. 556/567)**: não se limitaram a discorrer acerca do tópico a que foram chamados, fazendo menção à caracterização de todo ajuste⁸. Dividiram as argumentações em três assuntos que entenderam estarem em controvérsia: 1) o contrato não constituía objeto típico de contrato de gestão; 2) seu objeto foi apenas

⁸ Resumiremos todas as alegações por ser neste tópico que melhor se enquadram.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



o suprimento de mão-de-obra da autarquia; e 3) o ajuste foi antieconômico⁹.

27.4. Quanto ao primeiro ponto, argumentaram que era de conhecimento geral que o contrato de gestão se caracterizava pela prestação de serviço direto ao público, explicando que isso não significava contato com ele, mas que tivesse como atividade principal a satisfação de necessidade essencial de natureza pública, sendo esse o caso dos funcionários do ICS contratados pelo DMTU (fls. 557).

27.5. A necessidade de se contratar o ICS surgiu do cancelamento do contrato com a PROINFO em vista de irregularidades observadas nesse último ajuste. Afora isso, a empresa não estava realizando o trabalho a contento. O sistema de vales-transporte (regulado pelo Decreto nº 26.523/95) estabelecia que todos os vales fossem contados, conferidos, registrados e resgatados no dia seguinte à sua entrega (o que correspondia a mais de 680.000 vales por dia). Essa tarefa era de responsabilidade do BRB até a edição do Decreto nº 18.774 de 30/10/97, quando seu gerenciamento passou ao DMTU gerando uma situação absolutamente caótica (fls. 558).

27.6. Em 1999, foi autuado processo para analisar e solucionar a situação do acúmulo dos vales-transportes. Trouxeram então trechos do relatório da comissão encarregada desses autos que, em suma, informou montantes absurdos de vales pendentes, afora divergências constatadas em vales não-utilizados e devolvidos (fls. 558/560).

27.7. Assim, quando da entrada dos justificantes na direção do DMTU em 1999, a situação era preocupante e exigia providências imediatas. Por conseguinte, receberam proposta de contratação com o ICS, o que apresentou-se, sob o enfoque técnico-administrativo, como uma saída bastante eficaz. Entretanto, por não possuírem conhecimentos jurídicos específicos para julgarem a legalidade dos contratos de gestão, pois detinham experiência profissional de gerenciamento de empresas, é que submeteram a questão ao departamento voltado para esse fim, no caso, o Serviço Jurídico (fls. 560/561).

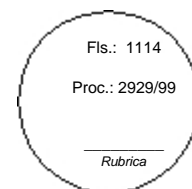
27.8. E a resposta, não só desse setor, mas também da Procuradoria Geral do DF, foi no sentido de que poderia firmar o contrato. Somente em vista disso que a contratação se operou (fls. 561).

27.9. O caso tanto era emergencial que o ICS foi contratado, inicialmente, por apenas 8 meses. Nesse aspecto, trouxeram colocação da Inspectoria de que a locação de mão-de-obra temporária seria admissível. Salientaram, ainda, que apesar de os concursos realizados não contemplarem esse tipo de experiência, tentaram de toda forma ultimar a posse dos candidatos aprovados (conforme Ofícios nºs 344/99, 553/99 e 806/99) – fls. 561/562.

⁹ Esse último tópico já foi examinado anteriormente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



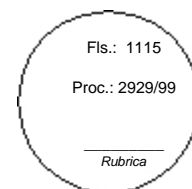
27.10. Acrescentaram que os trabalhadores do ICS desenvolviam sim, serviço direto ao público, se assentando a atividade desenvolvida perfeitamente no conceito do objeto de contrato de gestão. Assim, a função do departamento de resgate de vale-transportes, **“para aonde foram alocados a quase totalidade dos contratados do ICS, era o ressarcimento das empresas prestadoras que recebem os vales-transportes, bem como de mais de 700 (setecentos) autônomos que desenvolvem atividades correlatas de transporte alternativo e rural. Cabe acrescentar que o serviço de resgate (...) envolvia uma complexa gama de atividades (...). Outros contratados pelo ICS (...) atuavam diretamente no controle do Vales Transporte (...). Ora, sabendo-se que (...) mais de 65% (...) da população do DF só tem acesso a transporte público em razão dos vale-transporte, (...) só se pode concluir que o serviço de gerenciamento do sistema de vale-transporte consiste em atividade essencialíssima à coletividade e, por conseguinte, os que a exercem outra coisa não se pode considerar que fazem do que estarem prestando serviço direto ao público”** (fls. 563/564).

27.11. A seguir, passaram a discorrer no sentido de demonstrar que o serviço prestado pelo ICS tinha autonomia gerencial típica de contrato de gestão. Quando da contratação, o objetivo era aumentar a capacidade operacional do DMTU. **“Tinha-se em mente, sim, uma verdadeira parceria de gestão, onde a autonomia ínsita a esta espécie de contrato estava amplamente contemplada”**. Entretanto, com a liminar resultante da ação popular ajuizada, determinou-se a não-evolução do contrato, concomitantemente com a preservação do que já fora feito. Essa medida obstou o atingimento dos delineamentos inicialmente planejados, **“ficando a execução até ali realizada restrita, basicamente, ao tópico ‘d’ do programa de trabalho, sem adentrar área mais técnica e, em consequência, mais autônoma, adredemente arquitetada, restando as atividades realizadas até aquele momento limitadas a atividades administrativas, sem possibilidade de mudança pela ação judicial”**. Evidentemente, o resgate de vales-transporte exigia supervisão do DMTU em vista da vulnerabilidade desse tipo de atividade (fls. 564/565).

27.12. Salientaram serem dois pontos fundamentais para demonstrar que não houve simples suprimimento de mão-de-obra. Primeiro porque as atividades do ICS seriam muito mais amplas do que realmente foram e não estavam contempladas no quadro de pessoal do DMTU. Esses serviços incluíam aqueles relativos ao vale-transporte (que passaram ao departamento em novembro/97), tendo sempre sido executadas por terceiros (posteriormente passou a ser realizada pelo Sindicato das Empresas de Transporte do Distrito Federal – SETRANSP, ficando o DFTRANS com responsabilidade de fiscalização). Segundo, havia necessidade de substituição da PROINFO que vinha exercendo tarefas essenciais de forma insatisfatória (fls. 565/566).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



28. Exame das justificativas: inicialmente verificaremos o argumento dos srs. Adalberto e Leonardo de que era de conhecimento geral que o contrato de gestão se caracterizava pela prestação de serviço direto ao público, o que não significava contato com ele. Acrescentaram que o gerenciamento do sistema consiste em atividade essencial à coletividade e os que a exercem não poderiam deixar de estar prestando-lhe serviço direto.

28.1. Esclarecemos que em nenhum momento foi aventada a questão de prestação de serviços diretos ao público se tratar de contato com ele como arguido pelos justificantes. O que se questionou nesse tópico foram os trabalhos executados pelo ICS estarem enquadrados em atividades rotineiras daquela autarquia.

28.2. Salientamos que, quanto a esse aspecto, argumentações semelhantes já haviam sido oferecidas, sendo examinadas por meio da Informação nº 71/2000 (fls. 169/189), conforme a seguir:

“7.3.3 Acrescente-se que o DMTU é um órgão gestor do Sistema de Transporte Público Coletivo e do Fundo de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal, nos termos de seu Regimento Interno (Decreto nº 14.451/92). Percebe-se, ainda, pela lotação da maioria dos empregados do ICS (fls. 131/132), que os mesmos estão exercendo atividades pertinentes à Coordenação de Informações Técnicas (CIT), tanto na Gerência de Informática (GIN), quanto na Gerência de Acervo Técnico (GAT), da Estrutura Orgânica atual do DMTU (fls. 132). Dessa forma, os argumentos oferecidos de que os serviços contratados são temporários, descentralizados e passíveis de gestão são inconsistentes e não justificaram os fatos apontados pela inspeção sobre o desvirtuamento do objeto contratual. Portanto, essa contratação feriu o disposto no art. 1º da Lei nº 2.177, de 30 de dezembro de 1998, que definia como objeto a ‘transferência parcial da prestação de serviços públicos’, o que não ocorreu.

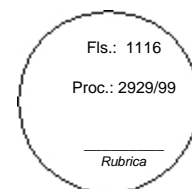
7.3.4 A afirmativa do DMTU de que ‘a contratação foi levada a efeito para a realização de um trabalho específico que aquela Autarquia não teria condições de realizar com seu reduzido quadro de pessoal’ ratifica, ainda, o entendimento de que a Entidade de fato burlou a regra constitucional do concurso público, pois o contrato de gestão visou tão-somente suprir a carência de mão-de-obra para o desenvolvimento de atividades fins daquela Autarquia, em desobediência ao art. 37, inciso II da Constituição Federal.

(...)

7.3.6 É de se esclarecer que esta Corte em nenhum momento inferiu que o DMTU teria suprido vagas do seu Quadro de Pessoal com os empregados do ICS, como alegado pelo dirigente do DMTU, mas concluiu que aquela Autarquia possui em sua estrutura organizacional de pessoal cargos e funções cujas atribuições são semelhantes às desenvolvidas em suas Coordenadorias pelos empregados do ICS. Dessa forma, além de os serviços não serem voltados aos cidadãos, o que se configura nesse pacto é que o ICS executa atribuições rotineiras e complementares às atividades fins do DMTU, ratificando a afronta ao art. 1º da Lei nº 2.177/98”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



28.3. Na verdade, em momento algum, houve contestação com provas do verificado na auditoria, como transcrito no § 25 retro, acerca dos desvio de finalidade do contrato como um todo.

28.4. Os próprios justificantes afirmaram que, em decorrência da liminar resultante de ação popular ajuizada, determinou-se a não-evolução do contrato, **“ficando a execução até ali realizada restrita (...) restando as atividades realizadas até aquele momento limitadas a atividades administrativas”** (fls. 564 – destaque nosso). Em outro momento, colocaram que **“as atividades que seriam exercidas pelo ICS deveriam ser muito mais amplas do realmente foram”** (fls. 565).

28.5. Dessas afirmações depreende-se que não havia execução do contrato nos moldes pactuados, limitando os funcionários a atividades administrativas. Isso apenas reafirmou os levantamentos descritos no § 25 retro.

28.6. Apesar da precariedade na execução do ajuste (como afirmado, os serviços deveriam ser mais amplos), o Contrato de Gestão nº 001/99 foi prorrogado até o final de 2000 e novo ajuste, nos mesmos moldes, pactuado em 2002 (sendo re-ratificado em 14 de janeiro de 2005). Também nos parece estranho a manutenção do contrato (que inicialmente seria para gestão do sistema de vales-transporte), quando os próprios defendentes afirmaram ter sido esse encargo transferido ao SETRANSP.

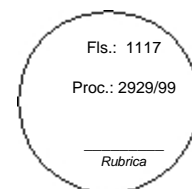
28.7. Quanto à alegação de que a contratação se deu sob respaldo de parecer do Serviço Jurídico e da Procuradoria, por não ser prerrogativa dos cargos de direção do órgão ter conhecimentos jurídicos, até poderia ser pertinente. Entretanto, diante dos diversos questionamentos que se seguiram a essa contratação, além da constatação de impossibilidade de execução dos mesmos nos moldes pactuados, razoável seria a busca por outras alternativas. A direção do DMTU, no entanto, optou por dar continuidade a ajuste, cuja legalidade vinha sendo arduamente debatida.

28.8. Finalmente, verificamos que os srs. Adalberto e Leonardo não refutaram nem comprovaram de forma direta os levantamentos transcritos no § 25 desta instrução. Isso nos leva a concluir que não há o que justificar, diante das patentes e graves constatações da auditoria.

28.9. **Justificativas do sr. Gustavo Adolfo Moreira (fls. 515/530):** afirmou que se o DMTU tivesse em seus quadros a totalidade dos servidores necessários ao bom e fiel cumprimento de suas atividades não seria necessária a contratação do ICS para que a Autarquia funcionasse minimamente, de sorte a não trazer o caos ao Sistema de Transporte Público. Assim, não restou ao departamento outra



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



solução a não ser a transferência ao ICS de algumas de suas responsabilidades, para suprimimento das lacunas (fls. 521).

28.10. As atividades exercidas pelo ICS correspondiam àquelas prestadas à comunidade, visto que toda sua ação era voltada a essa clientela. Caso não existisse o contrato de gestão com o ICS, a autarquia teria sucumbido por total falta de pessoal (fls. 521).

28.11. Registrou que, por diversas vezes, oficiou a Secretaria de Administração no sentido de ver convocadas as pessoas aprovadas em concurso (fls. 523/530). Finalizando, afirmou que o contrato de gestão foi o único modo de se manter a autarquia em funcionamento, aliado ao convênio com a TCB. A parceria firmada com o ICS transferiu a este atribuições da autarquia, tendo em vista a recusa em se convocar os concursados, não significando, entretanto, que houve locação de mão-de-obra. A contratação foi para fins específicos como definido no ajuste (fls. 521/522).

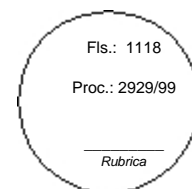
28.12. Exame das Justificativas: o sr. Gustavo não se referiu diretamente ao ponto a que foi responsabilizado, qual seja, o desvio de finalidade do contrato. Apenas apontou a conhecida deficiência de mão-de-obra do DMTU e a tentativa de se nomear os concursados. Isso leva-nos a reafirmar as constatações de que os ajustes se limitaram a suprir essa carência. Embora tenha dito que a contratação foi para fins específicos, não refutou as imputações, ou seja, ainda que o contrato indicasse finalidade certa, não foi essa a execução que vimos nos levantamentos.

28.13. Em vista disso, entendemos que suas alegações não conseguiram justificar a ilegalidade apontada. Aliás, afirmação do próprio justificante: **“Não pretendemos, em nossa defesa, justificar o injustificável”** (fls. 521).

28.14. **Justificativas do sr. Moisés Santos Araújo (fls. 781/801):** os questionamentos levantados no § 83 da Informação nº 11/02 (fls. 373/409) passam pelo crivo da direção do órgão que, depois de definido o interesse em firmar o contrato, elabora a minuta do ajuste e a submete à PGDF ou ao Serviço Jurídico. Entendeu que essa questão seria muito técnica para ser atribuída ao executor que toma conhecimento da situação após publicação no diário oficial, cabendo-lhes apenas acompanhar sua execução. Não fez parte da concepção do pacto, tampouco tinha habilidade específica para distinguir os diversos termos lavrados na nota de auditoria. Não poderia, sequer, dados os diversos entendimentos existentes, firmar juízo quanto à prestação de serviços do ICS ao DMTU. Crê tratar-se de transferência de parte das atribuições do poder público a entidade privada, tendo todo amparo legal vez que as minutas foram aprovadas por procuradores. Não cabia ao executor, muitas vezes leigo em matéria jurídica, qualquer discussão a respeito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



28.15. Exame das justificativas: assiste razão ao sr. Moisés vez que, de toda análise que vem sendo procedida nesses ajustes, constatou-se que o vício dos contratos se deu na origem, descaracterizando-os como de gestão, não tendo, nesse aspecto, o executor qualquer participação. Sua responsabilidade se restringia meramente à fase de acompanhamento, conforme examinado no caso anterior. Não lhe cabia responder pela celebração de pacto ilegal, mas aos dirigentes do órgão que o fizeram e os que contribuíram para sua assinatura ou para sua manutenção, inobservando os princípios legais do concurso público e da licitação. Portanto, cremos que, quanto a esse item, o justificante conseguiu afastar sua responsabilidade.

28.16. **Justificativas do sr. Elpídio Luiz Brandão Filho (fls. 642/730)**: inicialmente, destacou que ocupou a direção-geral interinamente no período de 26/01 a 9/8/01. Salientou, em seguida, que não assinou os Contratos de Gestão nºs 001/99 e 001/02, tampouco suas prorrogações, não havendo portanto qualquer vínculo formal com eles. Passou, portanto, a responder pela época em que exerceu o cargo.

28.17. Ressaltou algumas comissões de sindicância instauradas por ele (desafetas ao caso em tela). Quanto ao Contrato de Gestão nº 001/99, em vista da prorrogação feita por seu antecessor (até 20/1/01), tomou as seguintes providências: expediu pedido de apreciação ao SERJUR em face da proposta do ICS de novo contrato de gestão (fls. 677/679), sendo devolvido com sugestão de envio à PGDF, o que foi feito em 18/2/01 (fls. 680); em vista do parecer da PGDF (fls. 681/685), devolveu o processo concordando com o pedido do ICS se atendidos os dispositivos legais (fls. 686/689); novo encaminhamento à procuradoria (fls. 691), que devolveu-o com novas exigências, sendo, então, os autos encaminhados às coordenadorias para atendimento; em 16.4.01 o coordenador administrativo e financeiro remeteu-os diretamente ao ICS solicitando nova proposta (fls. 692), que é apresentada pelo Instituto (fls. 693) e encaminhada imediatamente à PGDF (fls. 644/645).

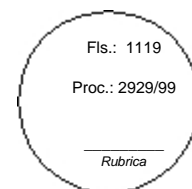
28.18. A partir daí o signatário não teve mais contato com o processo e, por cautela, determinou, em 9/7/01, a suspensão de qualquer pagamento de contratos que se encontrassem vencidos e o levantamento de todos os ajustes nessa situação cuja execução não havia sido suspensa (fls. 694). Até sua saída em 9/8/01 não recebeu resposta a respeito. Soube depois que a proposta do ICS foi 'adaptada' e assinada via Contrato de Gestão nº 001/02 (fls. 645).

28.19. Passou, em seguida, a discorrer sobre o Relatório de Auditoria nº 11/02 que originou a imputação de responsabilidade (fls. 648).

28.20. Salientou que seu nome não foi citado em todo relatório pois nada teve a ver com os contratos de gestão e seus procedimentos formais. A exceção se fez



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



nos §§ 81/84, que foi citado seu nome (§ 86) relativamente à abordagem **“desvio de finalidade dos contratos de gestão”**. Destacou que no § 85 a conclusão do item foi precisa e objetiva: **“(…) os Presidentes do ICS, os Diretores-Geral do DMTU e o Coordenador Administrativo e Financeiro, ordenadores de despesa do DMTU; bem como o executor dos contratos, que ocuparam essas funções durante o todo o período de execução são os agentes responsáveis pelo efetivo desvio de finalidade do referido contrato”** (fls. 648/649).

28.21. Assim, afirmou não ter sido diretor-geral titular nem exercido qualquer das outras funções citadas, tendo respondido pelo órgão pelo período de seis meses, bem depois de 1999 e antes de 2002. Não teve acesso na concepção, autorização e formalização dos dois contratos (fls. 649/651).

Salientou que durante a interinidade não houve assinatura do Contrato de Gestão nº 001/02, pois sempre consultava a PGDF e havia alguma coisa a ser consertada na proposta do ICS (fls. 651).

28.22. Acrescentou que, a despeito de seu nome aparecer somente uma vez nos autos, em nenhum momento ele foi citado especificamente sobre impropriedades de natureza financeira, de assinatura de qualquer desses contratos ou irregularidades de valores, muito menos por falta de “atestado” dos serviços prestados e pagos (fls. 651).

28.23. Diante da solicitação da Coordenação Administrativa-Financeira para pagamento da fatura, consultou o serviço jurídico que apresentou opinião pela quitação do serviço realizado (fls. 696/704). Em seguida, outras faturas (meses de fevereiro e março) foram remetidas (incluindo correções dos meses de dez/00 a mar/01). Tudo foi atestado e assinado pelo coordenador administrativo-financeiro, o qual sempre apunha em seus despachos que a manutenção dos serviços prestados pelo ICS devia-se ao fato de não haver descontinuidade nos trabalhos do Departamento (fls. 651/652 e 705/716).

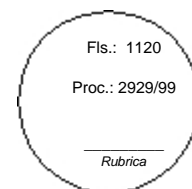
29. Exame das justificativas: o primeiro ponto abordado pelo sr. Elpídio de que não participou da assinatura do contrato em tela é procedente.

29.1. Salientamos que, na verdade, seu chamamento somente se justificaria pelo ocorrido em 2001, durante o período em que esteve à frente da autarquia. As irregularidades verificadas nesse exercício (que serão tratadas no sétimo caso) referiram-se à consecução das atividades do ICS embora o Contrato de Gestão nº 001/99 tivesse expirado em dezembro de 2000, não ocorrendo prorrogação do mesmo nem assinatura de novo ajuste. Assim, executaram-se serviços sem cobertura contratual.

29.2. Entretanto, não podemos deixar de considerar que o sr. Elpídio, como alegado, ao assumir interinamente o cargo já se deparou com a situação instalada,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



não sendo possível a suspensão imediata dos serviços. Nesse tempo, procurou adequar a nova proposta do ICS para se firmar outro contrato de gestão, de forma a legalizar a situação. Considerando que ocupou o cargo por apenas seis meses, esse, a nosso ver, não foi tempo suficiente para solucionar questão que há muito vinha sendo protelada.

29.3. Em vista disso, pensamos que são procedentes os argumentos do sr. Elpídio no sentido de demonstrar que não deu causa à situação verificada em 2001. Tampouco poderia ser responsabilizado pelo item a que foi chamado pois não se encontrava a serviço da autarquia no período de vigência do Contrato de Gestão nº 001/99. Portanto, afastada sua responsabilidade nas apurações dos presentes autos.

30. **SEXTO CASO:** irregularidades descritas nos §§ 87/88 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).

31. Descrição das impropriedades: ausência de publicidade da execução do Contrato de Gestão nº 001/99.

32. Responsabilizados: Ronan Batista de Souza, presidente do ICS¹⁰, e Moisés Santos Araújo, executor do contrato.

33. Argumentos apresentados: o sr. Ronan não trouxe justificativas. Quanto ao sr. Moisés (fls. 793/795), após que o art. 2º da Lei nº 2415/99 fazia menção aos requisitos específicos a serem observados pelas entidades privadas. Assim, o inciso primeiro, que tratou da obrigatoriedade de publicação anual, referia-se ao dever legal da contratada para manutenção de seu título como organização social.

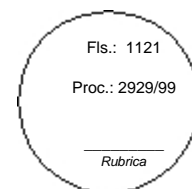
33.1. O art. 7º, citado na instrução, referia-se à elaboração do contrato de gestão, fase processual fora da atuação do executor. Acrescentou que as atribuições do executor são as previstas no inciso II do art. 13 do Decreto nº 16.098/94: "*II – o executor, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução...*". Assim, entendeu que é imputada ao executor a incumbência de acompanhar a execução da prestação do serviço, não podendo serem atribuídas a ele tarefas inerentes ao contratante, aos responsáveis pela elaboração/autorização de ajustes e aos dirigentes dos órgãos.

34. Análise das alegações: entendemos procedentes as alegações trazidas pelo executor do contrato, vez que era competência do Instituto a referida publicação para manter sua condição de organização social. As responsabilidades

¹⁰ Embora ele não tenha sido o signatário do Contrato de Gestão nº 001/99 foi o responsável por sua execução, considerando que assumiu a presidência do ICS em 08/99, conforme informação contida às fls. 397.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



do sr. Moisés, quanto ao acompanhamento e execução do contrato, foram examinadas nos §§ 23/23.10 desta instrução. Portanto, afastada a questão aqui tratada para fins de apenação.

34.1. Quanto à responsabilidade atribuída ao sr. Ronan, não cremos que seja caso de acompanhamento da Corte, visto que o interesse era do ICS em continuar com a prerrogativa de organização social. No caso da perda dessa condição é que entendemos haver necessidade de exame pois não seria mais possível a elaboração de contratos de gestão.

35. **SÉTIMO CASO:** irregularidades descritas nos §§ 95/112 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).

36. Descrição das impropriedades: manutenção do serviço após expirado o prazo de vigência do Contrato de Gestão nº 001/99.

37. Responsabilizados: Leonardo de Faria e Silva e Adalberto Queiroz de Roure, então diretor-geral e coordenador administrativo e financeiro do DMTU, respectivamente, e signatários do Contrato de Gestão nº 001/99 (fls. 43/52).

38. Argumentos apresentados: a única alegação trazida disse respeito ao sr. Leonardo pois afirmou que foi afastado da função em 21/1/2001, conforme Diário Oficial do DF de 24/1/2201 – DO Nº 18 25/1/01. Os pagamentos efetuados nesse exercício foram por serviços prestados dado que o novo contrato estava na PGDF para aprovação (fls. 608).

39. Análise dos argumentos:

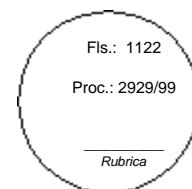
39.1. A justificativa apresentada pelo sr. Leonardo é plausível, no sentido de que ele não pode ser responsabilizado pelos pagamentos efetuados no decorrer de 2001, tendo em vista seu afastamento em 21/1/01. Entretanto, não podemos deixar de considerar sua responsabilidade, como diretor-geral do DMTU no exercício anterior, ao permitir que o contrato expirasse sem que outra alternativa fosse adotada. Assim, está patente que, por omissão na adoção de providências, deu causa à situação gravíssima verificada, que se perpetuou por todo exercício de 2001.

39.2. Paralela a essa responsabilidade está a do sr. Adalberto Queiroz de Roure, conforme constatações levantadas nos §§ 95/112 da instrução de fls. 373/409, sendo que ele não se pronunciou quanto a essa questão. Assim, pensamos que os nomeados no § 37 retro não conseguiram justificar as irregularidades apontadas.

39.3. Quanto aos srs. Elpídio Luiz Brandão Filho, diretor-geral interino, no período de 21/1 a 9/8/01, e Gustavo Adolfo Moreira, diretor-geral, de 10/8/01 até o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



final do exercício, embora responsáveis pelos dispêndios sem cobertura contratual¹¹, considerando os argumentos apresentados pelo primeiro (fls. 642/730) e a análise efetuada no parágrafo 29 desta instrução, entendemos não lhes caber responsabilidade nesse caso.

40. **OITAVO CASO:** irregularidades descritas nos §§ 114/124 do Relatório de Auditoria nº 11/02 (fls. 373/409).

41. Descrição das impropriedades: concepção e assinatura do Contrato de Gestão nº 01/2002, nos mesmos moldes do anterior.

42. Responsabilizados: Adalberto Queiroz de Roure, então diretor-geral substituto, Rony Teruel Saraiva, coordenador administrativo e financeiro substituto do DMTU – signatários do Contrato de Gestão nº 001/02, e Gustavo Adolfo Moreira, diretor-geral, responsável pela autorização para celebração do ajuste.

43. Argumentos apresentados: o sr. Rony não trouxe justificativas.

43.1. Quanto ao sr. Adalberto não houve pronunciamento específico sobre esse ponto. Entretanto, considerando que a impropriedade apontada referiu-se à assinatura do Contrato de Gestão nº 001/02 com os mesmos vícios do ajuste anterior, entendemos que o exame feito para as alegações apresentadas perante as falhas desse contrato (de nº 001/99), efetuado nos §§ 28/28.8 desta instrução, valem para o caso ora em exame.

43.2. **Justificativas do sr. Gustavo Adolfo Moreira:** destacamos que as alegações apresentadas pelo nomeado foram verificadas na íntegra quando examinamos o terceiro caso¹² (§§ 18.3/18.5). Lembramos que ele foi chamado aos autos ante a autorização para celebração do Contrato de Gestão nº 001/02, nos moldes do anterior (de nº 001/99), sem correção das falhas apontadas. Em vista disso, cremos que a conclusão esposada nos parágrafos citados, valem para o questionamento ora analisado.

44. Análise dos argumentos:

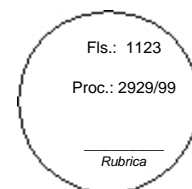
44.1. Diante da inexistência de qualquer fato novo quanto a essa questão, cremos que permanece a impropriedade apontada, qual seja, assinatura do Contrato de Gestão nº 001/02 com as mesmas irregularidades detectadas no de nº 001/99.

¹¹ Destacamos que eles não foram chamados aos autos para se pronunciarem acerca da questão ora em exame.

¹² Referiu-se à ausência de metas, prazos de execução e critérios de avaliação de desempenho nos Contratos de Gestão nºs 001/99 e 001/02.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



1.3 – Da ilegalidade dos contratos de gestão

45. A ausência de justificativas para as irregularidades apontadas, confirmada ante a improcedência dos argumentos apresentados, especialmente para os 3º, 5º e 8º casos examinados, aponta para a descaracterização dos contratos em tela como de gestão, ficando patente que tratou-se meramente de contratação de mão-de-obra sem concurso público, desrespeitando-se a lei de licitações e outros dispositivos.

46. Assim, confirmou-se o já aventado no Relatório de Inspeção nº 32/99 acerca da ilegalidade do Contrato de Gestão nº 001/99 e, em conseqüência, do de nº 001/02, vez que pactuado nos mesmos moldes de seu antecessor. Transcrevemos as considerações feitas nos §§ 22/31 da citada peça, por entendermos que a minudente análise ali efetuada resume a questão ora suscitada:

“22. O atual Coordenador Administrativo Financeiro do DMTU, Sr. ADALBERTO QUEIROZ DE ROURE, considerando ‘(...) os objetivos e diretrizes estabelecidas pela Política de Transportes Públicos do Distrito Federal e na intenção de atender o constante aumento da demanda por melhores serviços, gerada pelo crescimento populacional de Brasília’; ‘(...) o elenco de atribuições inerentes a sua constituição como Autarquia (...)’; e ‘(...) a insuficiência de um quadro de pessoal devidamente estruturado e treinado para o desempenho satisfatório dessa variedade de funções’ propôs a realização de parceria com o ICS por meio de Contrato de Gestão, com a finalidade de prestação de serviço ao DMTU nas áreas de desenvolvimento tecnológico, de pesquisa, de defesa do consumidor e principalmente ‘(...) nas atividades de gestão e apoio administrativo, inerentes a operacionalização do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal’. (fls. 104).

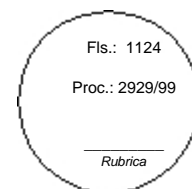
23. A advogada ADRIANA ALVES PRADO, por meio do Parecer n.º 007/99 – SEJUR/DMTU/DF, de 06.05.99, aprovado pela Chefe do SEJUR em 07/05/99 e convalidado pelo Diretor-geral daquela autarquia, Sr. LEONARDO DE FARIA E SILVA (fls. 105/114), entendeu possível a contratação direta do ICS, mediante dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XXIV da Lei n.º 8.666/93 e nos artigos 1º e 3º, da Lei n.º 2.177, de 30/12/98 (fls.115/117).

24. Frisa o jurista FILHO, 1997¹³, que ‘a supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação prévia para contratações da administração. No entanto existem hipóteses onde a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria concepção dos interesses públicos. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa.’. Um desses casos é a dispensa para ‘(...) a celebração de contratos de prestação de serviços com organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.’, prevista no art. 24, inciso XXIV, da Lei n.º 8.666/93. Essa flexibilidade para a celebração de contrato de gestão, entretanto, não

¹³ FILHO, M. J., *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 4ª ed., Aide, p.148, 1997.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



era, à época, discricionária da Administração, pois a Lei n.º 2.177/98 (fls. 105/107) previa em seu art. 3º que: *‘A contratação das entidades qualificadas na forma do caput para prestação de serviços públicos será precedida de licitação, ressalvadas, excepcionalmente, as situações de impossibilidade de competição ou de interesse público relevante e urgente, devidamente justificadas, quando será observado o disposto no artigo 24, XXIV, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.’*

25. Em tese, poderíamos entender que o interesse público relevante e urgente estaria justificado pela necessidade de dar continuidade aos serviços anteriormente prestados pela PROINFO. Poderíamos, também, (se entendêssemos correta a interpretação de que a inviabilidade de competição se restringiria ao rol de entidades consideradas de utilidade pública, à medida que o contrato de gestão só poderia ser celebrado entre organizações sociais ou entidades da administração indireta, excluindo dessa forma outros potenciais interessados) considerar o ICS como a única pessoa privada capaz de realizar os serviços desejados pelo DMTU, pois o citado Instituto tem por finalidade *‘(...) desenvolver atividades de promoção, assistência, gerenciamento, assessoria, consultoria e pesquisa científica, especialmente nas áreas (...) de informática (...)’*, bem assim é a única entidade declarada de utilidade pública pelo DF (fls. 117 e 118/130). Assim, fortes nesses hipotéticos pontos de vistas, poderíamos considerar possível a invocação de dispensa de licitação para a contratação do ICS. Todavia, essas considerações tornam-se irrelevantes e devem ser colocadas em segundo plano, quando questionado se o serviço objeto do Contrato de Gestão n.º 01/99/DMTU/DF é ou não compatível com os objetivos de um contrato dessa natureza. A nosso ver não é. Senão, vejamos:

26. A Lei Distrital n.º 2.177/98, vigente à época, previa em seu escopo a transferência parcial ou total, para entidades qualificadas como Organizações Sociais, da prestação de serviços públicos que *‘(...) em decorrência de disposição constitucional sejam exercidos também pelo setor privado’*, por meio de Contrato de Gestão. Entende-se por serviços públicos *‘(...) os que a administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado.’* (Lopes, atualizado, 1997). Logo, apesar de a citada Lei, no seu art. 3º, qualificar como Organizações Sociais, entidades cujas atividades são voltadas para o *desenvolvimento tecnológico*, a exemplo do ICS, entendemos que para o presente caso não se poderia ter celebrado o Contrato de Gestão n.º 01/99, pois o seu objeto não configura prestação de serviço à comunidade, mas sim prestação de serviço ao DMTU, Autarquia esta que continua inteiramente responsável pela realização do serviço público na área de transportes coletivos. Ou seja, não vislumbramos no Ajuste em tela a transferência parcial ou total da prestação de serviços públicos atinentes ao DMTU para o ICS, na forma admitida pela legislação.

27. Uma alternativa para terceirização dos serviços de informática ora em comento, s.m.j, seria a celebração de contrato de locação de serviços. *‘A locação de serviços tem por objeto determinada atividade que não é atribuída ao Estado como serviço público e que ele exerce apenas em caráter acessório ou complementar da atividade-fim, que é o serviço público.’* (Di Pietro, 1997)¹⁴.

¹⁴ DI PIETRO, M. S. Z, *Pareceria na Administração Pública, concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*, 2ª ed. Atlas, 1997.pp.119

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL****TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO**
DIVISÃO DE CONTAS

Fls.: 1125

Proc.: 2929/99

Rubrica

Frisamos, entretanto, que nesse caso, deve o Poder Público, além de observar os ditames da Lei n.º 8.666/93, não possuir em sua estrutura organizacional cargos e funções cujas atribuições sejam semelhantes às que se pretenda terceirizar.

28. É importante, ainda, salientar que *‘(...) por parte do Poder Público contratante, o contrato de gestão é um instrumento de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas, de forma descentralizada, racionalizada e autonomizada, na medida em que vincula recursos ao atingimento de finalidades públicas. Por outro lado, no âmbito interno das organizações (estatais ou não-estatais) contratadas, o contrato de gestão se coloca como um instrumento de gestão estratégica, na medida em que direciona a ação organizacional, assim como a melhoria da gestão, aos cidadãos/clientes beneficiários de determinadas políticas públicas’* (MARE, 1998¹⁵). Esse entendimento é compartilhado por Di Pietro, 1997,¹⁶ e Pereira, 1998¹⁷. Entretanto, não é isso que verificamos na parceria ora examinada (DMTU X ICS). Na verdade, além de os serviços não serem voltados aos cidadãos, o que constatamos é que o ICS executa atribuições rotineiras e complementares às atividades fins do DMTU. Portanto, não existe autonomia do ICS no gerenciamento das atividades previstas no Programa de Trabalho constante do Contrato de Gestão. O que se observa é a completa subordinação do ICS ao DMTU, não se caracterizando, desta forma, uma parceria baseada em resultados, nos termos legais e doutrinários.

29. Ademais, o contrato em comento não se coloca como um instrumento de gestão estratégica, pois não substitui ou complementa o papel do DMTU com vistas à melhoria do atendimento aos cidadãos beneficiários dos serviços de transportes públicos coletivos do DF. Em suma, o contrato visa apenas suprir a carência de mão-de-obra para o desenvolvimento das atividades fins daquela Autarquia, conforme depreende-se da justificativa apresentada pelo Coordenador Administrativo e Financeiro, Sr. ADALBERTO QUEIROZ DE ROURE, constante do MEMO n.º 071/99 – CAF- DMTU/DF, transcrita no §22 deste Relatório.

30. Essa postura do DMTU configura burla ao art. 37, inciso II da CF/88 e art. 19 da LODEF, que prevêem prévia habilitação em concurso público para a contratação de pessoal. A Dra. CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, em sua obra REFORMA ADMINISTRATIVA, 2ª ed., 1998, pp. 334 e 335, a respeito da matéria assevera: *‘É preciso não permitir, por seu turno, que, sob a máscara do contrato de gestão, os entes públicos admitam mão-de-obra, e não serviços.(...) De fato, a locação de mão-de-obra é ilícita. Apenas a locação de mão-de-obra temporária é admissível. Quando o que o contratante quer é mesmo mão-de-obra, deve fazê-lo por seleção permanente e não através de pessoa interposta – a prestadora.’* Essa discussão é, também, objeto dos Processos n.ºs. 1505/99, 1191/99, 3148/99 e 3067/99 – TCDF.

31. A prática ilegal de contratação indireta de mão-de-obra é ratificada

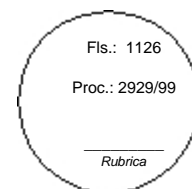
¹⁵ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE . Organizações Sociais, Caderno 2, 5ª Ed., Brasília, p. 36, 1998,

¹⁶ DI PIETRO, M.S.Z., *Parceria na Administração Pública*, 2ª ed. Atlas, São Paulo, pp. 132 a 150, 1997.

¹⁷ PEREIRA, C. F. de O.. *Reforma Administrativa*, 2ª ed., Brasília Jurídica, Brasília, pp. 309 a 336.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



pela existência de empregados contratados pelo ICS lotados em setores alheios ao objeto do Contrato, conforme documento fornecido pelo Diretor Administrativo e Financeiro do DMTU acostado às fls. 131/132”.

47. Desse modo, diante do verificado, mister se faz o Tribunal declarar a ilegalidade desses ajustes¹⁸, por inobservância dos arts. 3º, §§ 1º, 2º e 8º da Lei 2.177/98, arts. 5º e 7º, *caput*, inciso I, da Lei nº 2.415/99, art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93 e art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Destacamos, quanto ao descumprimento da Lei das Licitações, que embora o discutido na informação trazida (§ 46 desta instrução) tenha considerado como aceitável a tese hipotética da urgência em se substituir o contrato com a PROINFO, não justifica uma repactuação com igual argumento. Assim, a administração teve tempo mais que suficiente para refazer o Contrato de Gestão nº 001/99 para adequá-lo aos ditames legais, ao invés de firmar novo ajuste (Contrato de Gestão nº 001/02) nos mesmos moldes.

48. Caberia, *a priori*, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, comunicar o Instituto Candango de Solidariedade acerca da ilegalidade do contrato. Entretanto, a nosso ver, este procedimento já foi implementado, visto que o Tribunal, por meio do item III da Decisão n.º 3837/03 (fls. 465/466), chamou os dirigentes e signatários dos Contratos de Gestão n.ºs 001/99 e 001/02, srs. Williams Cavalcante de Oliveira e Ronan Batista de Souza, em audiência para apresentarem justificativas quanto às irregularidades detectadas nos ajustes em tela. Os nomeados receberam as comunicações de audiência em 27/1 e 2/6/04 (fls. 553 e 814), respectivamente. Todavia, nenhum dos senhores ofertou esclarecimentos. Mas, como eles foram chamados aos autos, é preciso dar-lhes ciência da decisão que vier a ser prolatada.

49. Em consequência do sugerido no § 47 retro, o Tribunal poderia, ainda, solicitar à Câmara, com base no § 1º do art. 171 do RI-TCDF, a adoção de providências, com vistas à resolução da re-ratificação do Contrato n.º 001/02 e a suspensão de nova contratação com o Instituto nos mesmos moldes. Entretanto, sugestões no sentido de solucionar a situação irregular estão sendo efetuadas no Processo nº 23082/05, que acompanha a execução do ajuste em vigor.

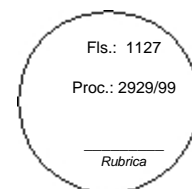
II – DA DILIGÊNCIA

50. Por intermédio dos itens III e IV da Decisão nº 3526/2002, proferida no Processo nº 747/00, foi determinado a vários órgãos jurisdicionados, inclusive ao

¹⁸ Salientamos que, por meio do item X da Decisão nº 3837/03, o Tribunal já havia assinalado a ilegalidade do Contrato de Gestão nº 001/99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



DMTU, que, **in verbis**:

“III. (...) prestem circunstanciados esclarecimentos, no prazo de trinta dias, sobre os recursos indevidamente repassados ao ICS, nas seguintes rubricas: a. pagamento em duplicidade da provisão para o adicional de férias, no percentual de 2,78% ao mês, ora figurando duas vezes nas tabelas de encargo como 1/3 DAS FÉRIAS + 1/3 DAS FÉRIAS NA RESCISÃO, ora como 1/3 DAS FÉRIAS + RESCISÃO (AVISO PRÉVIO + 1/3 DAS FÉRIAS NA RESCISÃO), haja vista que tal provisionamento, para o adicional de férias, não tem caráter rescisório; b. pagamento de provisão para a parcela denominada AVISO PRÉVIO, no percentual de 8,33% ao mês, em relação aos empregados com mais de 1 (um) ano de trabalho, posto que esse período de tempo já seria suficiente para acumular os recursos necessários para fazer face a este encargo, ou seja, $8,33\% \times 12 = 100\%$, sendo que 100% do salário do empregado é o valor da indenização a este devida, a título de AVISO PRÉVIO, independentemente da duração do contrato de trabalho correspondente; c. pagamento da taxa de administração sem previsão contratual ou em desacordo com o percentual ajustado; d. pagamento da cota patronal do INSS ao ICS, haja vista ser esta entidade isenta dessa contribuição: IV - (...) no prazo de sessenta 60 (sessenta) dias, avaliem, elaborando pareceres conclusivos, os relatórios gerenciais, bem como as prestações de contas atinentes aos contratos de gestão, até então firmados”.

51. Referida deliberação foi reiterada pelas Decisões nºs 3837/2003 (item IV – fls. 465/466), 2326/2004 (item I – fls. 812) e 4274/04 (item III – fls. 826).

52. Em vista dos vários descumprimentos, foram chamados em audiências os então Secretários de Estado de Transportes, sr. José Geraldo Maciel, consoante item II da Decisão nº 2326/04 – fls. 812, e sr. Mauro Costa Mendes Cateb, item IV da Decisão nº 4274/04 (fls. 826) e “b” da 5437/2004 (fls. 856).

53. As audiências foram encaminhadas conforme documentos de fls. 816 e 859. O sr. Mauro Costa Cateb apresentou suas justificativas às fls. 1051/1059, e o sr. José Geraldo, às fls. 828/846. Ambas as peças foram tempestivas considerando a prorrogação concedida (Decisão nº 4274/04) e a suspensão do prazo no recesso regimental da Corte.

54. Com intuito de atender ao solicitado nas deliberações mencionadas no § 51 retro, foram encaminhados, por meio do Ofício nº 043/2005-GAB/ST (fls. 860), os documentos de fls. 861/1050.

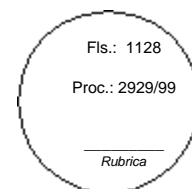
55. A seguir passaremos a examinar o cumprimento do requerido para, em seguida, analisarmos as justificativas apresentadas.

II.1 – Do cumprimento do requerido

56. Relativamente aos itens “a”, “b” e “d” do item III da Decisão nº 3526/02,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



o DFTRANS informou no Despacho de fls. 861/862 que a resposta a esse questionamento foi apresentada pelo ICS, por meio do Ofício nº 234/04-PRESI/ICS (fls. 863/865).

57. No mesmo expediente após que, quanto à taxa de administração, questionada na letra “c”, ela estava prevista no contrato, sendo de 5%, e que foi cumprida até o final do ajuste (fls. 862).

58. Acrescentou, relativamente ao item IV, que seguia em anexo cópia do relatório gerencial apresentado pelo ICS, referente aos Contratos de Gestão nºs 001/99 e 001/02. Colocou, ainda, que a prestação de contas do primeiro ajuste foi considerada regular pela Secretaria de Fazenda e Planejamento e a do segundo, aprovada pelo DFTRANS, havia sido encaminhada ao Departamento Geral de Contabilidade daquele órgão.

59. Quanto à letra “c” do item III da retrocitada decisão, que trata do pagamento de taxa de administração, deixaremos de nos pronunciar, tendo em vista que o assunto está sendo examinado no Processo nº 1936/03 referente à TCE instaurada para apurar possíveis prejuízos advindos dos dispêndios com essa taxa.

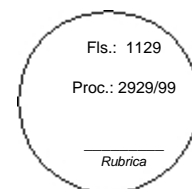
60. De igual sorte, a respeito da prestação de contas também não nos manifestaremos, tendo em vista que, quanto ao Contrato nº 001/99, foi examinada no Processo nº 1414/03-apenso e, relativamente ao 001/02, está sendo acompanhada nos autos de nº 2239/04.

61. Dessa forma, resta o exame das alíneas “a”, “b” e “d” do item III. Para as duas primeiras matérias, que tratam de pagamentos em duplicidade do adicional de férias e indevido de aviso prévio, respectivamente, foi esclarecido que a prestação de serviços era contratada por determinado valor, sendo que apenas o preço final teria relevância, porquanto sua composição guardaria pertinência com as características de cada serviço contratado. **“Assim, ajustados os preços e os serviços a serem prestados, e atestados aqueles, não se poderia questionar a respectiva composição (adicional de férias; aviso prévio, etc), mas, apenas, o cumprimento das metas e o alcance dos objetivos”** (fls. 864).

62. Discordamos do argumento apresentado de que somente importa o preço pactuado no ajuste, não se podendo questionar sua composição. Ora, se o poder público está realizando uma despesa, cuja composição está sendo majorada, há prejuízo pois o valor contratual estaria aumentado desse montante. Assim, entendemos que deva ser determinada a abertura de TCE, a ser acompanhada em autos apartados, para que se levante o questionado nas alíneas “a” e “b” do item III da Decisão nº 3526/02.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



63. Finalmente, quanto à alínea “d”¹⁹, o ICS esclareceu que não está obrigado a essa parcela do tributo. Entretanto, essa situação decorre do fato de que a lei lhe faculta o recolhimento, mas o obriga a aplicar o respectivo valor (até 20% de sua receita) em projetos sociais. Na verdade, **“o Estado ‘renuncia’ ao crédito tributário, mas para que o devedor o aplique em programas de cunho social. Em sendo assim, o pagamento, pelo contratante, da cota patronal, é obrigatória, cabendo ao ICS (entidade contratada) a aplicação do respectivo valor”** (fls. 865). Acrescentou que o Ministro da Previdência e Assistência Social exarou pronunciamento quanto a ser indevida a retenção da cota patronal das entidades beneficentes de assistência social²⁰.

64. Assiste razão ao Instituto, vez que é obrigação da organização social a aplicação de recursos em projetos sociais, como dispõe o art. 55 da Lei nº 8.212/91²¹, **in verbis**:

“Art. 55. Fica isenta das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 desta Lei a entidade beneficente de assistência social que atenda aos seguintes requisitos cumulativamente:

(...)

III - promova, gratuitamente e em caráter exclusivo, a assistência social beneficente a pessoas carentes, em especial a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência; (inciso alterado pelo art. 1º da Lei nº 9.732, de 11/12/98)”.

65. Anualmente, a entidade está obrigada a apresentar, quanto ao valor isentado, resumo do que foi aplicado, conforme estabelece a Instrução Normativa MPS/SRP Nº 3/2005:

“Art. 309. A entidade beneficente de assistência social em gozo de isenção é obrigada a apresentar, anualmente, até 30 de abril, à UARP circunscricionante de sua sede, mediante protocolo, relatório circunstanciado de suas atividades no exercício anterior, em que constem, sem prejuízo de outros dados que a entidade ou a SRP julgarem necessários:

(...)

II - resumo de informações de assistência social, com o valor da isenção usufruída, a descrição sumária dos serviços assistenciais, nas áreas de assistência social, de educação ou de saúde, a quantidade de atendimentos que prestou e os respectivos custos, conforme modelo constante do Anexo XVII”²².

¹⁹ Referente à questão do recolhimento da cota patronal do INSS, quando o Instituto, por ser entidade social, é isenta dessa contribuição.

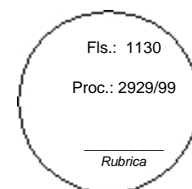
²⁰ Apesar de o Instituto ter informado estar encaminhando referido parecer, não o localizamos nos documentos protocolados nesta Corte.

²¹ Essa norma dispõe sobre a organização da Seguridade social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

²² Esse inciso possui redação praticamente idêntica à então vigente Instrução Normativa INSS/DF Nº 66/2002. Anteriormente, pelo Decreto nº 3.048/99, art. 209, VI, as entidades estavam



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



66. Assim, pensamos que fica superado esse item.

II.2 – Do exame das justificativas

67. A seguir, resumiremos os argumentos apresentados.

68. Justificativa do sr. José Geraldo Maciel (fls. 828/848): inicialmente destacou que foi chamado aos autos por meio da Decisão nº 2326/04, em vista do descumprimento do item IV da Decisão nº 3837/2003 (essa deliberação reiterou os itens III e IV da Decisão nº 3526/02). Em seguida, afirmou que esse descumprimento não ocorreu, como pretendeu demonstrar.

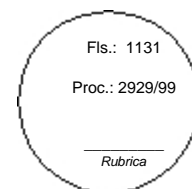
68.1. Assim que foi recebida a deliberação, expediram-se os Ofícios nºs 701 e 702/2003 – GAB/ST, respectivamente, aos servidores Adalberto Queiroz de Roure, coordenador da Secretaria de Estado de Transportes no DFTRANS, e Moisés Santos Araújo, assistente técnico do DFTRANS (fls. 834/835). O sr. Adalberto repassou o ofício recebido ao sr. Moisés por ter sido o executor do contrato (fls. 837). Em atendimento, foi expedido o Ofício nº 001/2003 – Área de Pessoal no qual o executor apresentou as informações relativas aos itens III e IV da Decisão nº 3526/2002 (fls. 840/841). Entretanto, não se localizou o expediente em que se encaminhou essas informações ao Tribunal. Entendeu que na qualidade de Secretário não descumpriu a determinação, tendo adotado as providências necessárias ao seu fiel cumprimento (fls. 830/831).

68.2. Esclareceu, ainda, que não foi responsável pela formalização dos contratos em questão, assinados em datas anteriores à sua nomeação (janeiro/2003). Ressaltou a gestão do DMTU, posteriormente transformado em DFTRANS, que manteve sua condição de ente autárquico, com autonomia financeira, patrimonial e gerencial. Somente em 23/7/03 é que se atribuiu à Secretaria de Transportes a administração do antigo DMTU até a publicação da nova estrutura do DFTRANS. Assim, todas as questões determinadas nos itens III e IV da Decisão nº 3526, de 5 de setembro de 2002, reportam-se a fatos que antecederam em muito a referida delegação de competência. Portanto, foi requerido aos responsáveis, no tempo fixado, o cumprimento das determinações (fls. 831/832).

68.3. Concluiu que, embora não localizado o ofício de encaminhamento das informações ao Tribunal, em vista dos esclarecimentos contidos no Of. nº 001/99, não se pode ter situação de descumprimento da decisão pois as medidas administrativas internas provam exatamente o contrário (fls. 832).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



68.4. Exame das alegações: o argumento de que os fatos antecederam a gestão não procedem. Embora a Decisão nº 3526/02 tenha sido anterior à sua gestão, quando proferida a de nº 3837/03²³ (fls. 465/466), o sr. José já era o secretário de estado de transportes, tendo sido a deliberação a ele direcionada (fls. 469). Nessa ocasião, a administração do DFTRANS já estava a cargo da Secretaria. Por outro lado, não podemos deixar de considerar a situação atípica por que passava a ST em vista de ter recebido a incumbência de responder pela autarquia.

68.5. Dos documentos apresentados pelo justificante, depreendemos que foi adotada uma providência imediata, no sentido de que fosse atendido ao requerido pelo Tribunal. Entretanto, o deslinde dessa ação deixou de ser comunicado ao Tribunal, ficando descumprido o *decisum* em questão. Assim, cremos que os argumentos trazidos possam ser considerados parcialmente procedentes, afastando a aplicação de multa em vista do adotado inicialmente e da situação atípica da Secretaria de Transportes que tinha acabado de receber a incumbência de gerenciar o DFTRANS.

69. Justificativa do sr. Mauro Costa Mendes Cateb (fls. 1051/1059): argumentou que foi chamado aos autos em vista da reincidência no descumprimento do item IV da Decisão nº 3837/2003, que se reporta aos itens III e IV da Decisão nº 3526/02. Após que, em seu levantamento, verificou que a **“Decisão mais recente foi encaminhada, à época, aos Dirigentes do então DMTU/DF, para que fossem adotadas as providências cabíveis (...)”**. Acrescentou que o Decreto nº 23.902/03 exonerou todos os ocupantes de cargos em comissão do Departamento, o que não permitiu a transmissão das atividades que até então vinham sendo desenvolvidas na Autarquia. Não houve por parte dos servidores remanescentes o desprendimento de alertar o signatário, sobre a necessidade de se proceder ao atendimento das decisões (fls. 1052/1053).

69.1. Salientou que sempre procurou cumprir tempestivamente as determinações emanadas da Corte de Contas e, certamente, ao tomar conhecimento do feito em questão não hesitaria em atendê-lo. Assim, entendeu caracterizada a falta de intenção em não dar cumprimento às decisões em causa (fls. 1053).

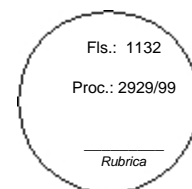
69.2. Após que assumiu o cargo de Secretário em 09 de fevereiro de 2004, portanto, em data posterior às citadas deliberações (fls. 1054 e 1056). Nessa ocasião, o DMTU já havia sofrido as alterações que transformou o órgão então existente em DFTRANS. O mesmo ato estabeleceu a delegação de competência à ST, até a estruturação do DFTRANS, da administração do acervo e das atribuições da autarquia, exceto no que se referia à representação judicial (fls. 1054 e 1057).

69.3. Assim, o acúmulo de problemas encontrados e o crescente surgimento

²³ Reiterou os itens III e IV da citada anteriormente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



de novos obrigaram o signatário a se dedicar a eles em tempo integral, dificultando, por vezes, o adequado acompanhamento de assuntos cuja tramitação fora anteriormente iniciada (fls. 1054).

69.4. Por fim, ressaltou que logo após receber a comunicação de audiência, a Secretaria de Transportes encaminhou ao DFTRANS despacho de 14/12/04, solicitando o fornecimento das informações objeto do questionamento, as quais foram encaminhadas em 17/1/05 ao Tribunal (fls. 1055).

69.5. Exame das justificativas: o argumento de que as decisões foram anteriores à sua gestão não procede vez que por meio do item I da Decisão nº 2326/04 e III da 4274/04 houve reiteração para cumprimento da indigitada diligência, sendo que ambas as decisões foram encaminhadas ao sr. Mauro, que não pode alegar desconhecimento das mesmas (fls. 815 e 848). Descabida também, por igual motivo, a alegação de que com a exoneração dos ocupantes dos cargos em comissão do então DMTU não houve transmissão das atividades que vinham sendo desenvolvidas nem alerta ao justificante da necessidade de se proceder ao atendimento das decisões.

69.6. Por outro lado, não podemos deixar de considerar a situação difícil por que se encontrava a ST em vista da responsabilidade pela administração do acervo e das atribuições da autarquia, o que gerou acúmulo de problemas.

69.7. Portanto, diante desse argumento, cremos que o Tribunal possa considerar parcialmente procedente a justificativa, deixando de aplicar a multa prevista no art. 57, VII, da LC nº 01/94.

III – DAS CONCLUSÕES

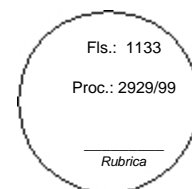
70. Assim, diante das irregularidades examinadas, cremos que a Corte pode, com substrato no art. 45 da Lei Complementar nº 1/94, declarar a ilegalidade dos contratos, por inobservância dos arts. 3º, §§ 1º, 2º e 8º da Lei 2.177/98, arts. 5º e 7º, *caput*, inciso I, da Lei nº 2.415/99, art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93 e art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Quanto às sugestões para sanar as irregularidades observadas, no sentido de solicitar à Câmara que adote providências para suspender a re-ratificação do Contrato nº 001/02, atualmente em vigência, estão sendo propostas no Processo nº 23082/2005 que acompanha a execução desse ajuste.

71. Pensamos ainda que, diante do discutido no capítulo I desta instrução, o Tribunal poderá deliberar sobre a aplicação da penalidade prevista no art. 57, inciso II, da LC nº 01/94 c/c art. 182, I, do RI-TCDF, aos srs. a seguir nomeados, em vista das seguintes irregularidades detectadas:

a) inexistência de metas, prazos de execução e critérios de avaliação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPECTORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



de desempenho, em desacordo com o estabelecido no inciso I do art. 10 e §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 2177/98 e no inciso I do art. 7º e §§ 1º e 2º do art. 8º da Lei nº 2.415/99, quanto ao Contrato de Gestão nº 001/99;

b) ausência de prestação de contas e acompanhamento da execução do Contrato de Gestão nº 001/99, em desacordo com o parágrafo único do art. 70 da CF/88, o § 1º do art. 11 da Lei nº 2177/98 e o § 1º do art. 8º da Lei nº 2.415/99, bem como desrespeito ao art. 16 do Decreto nº 16.098/94²⁴;

c) inobservância das atribuições do executor do contrato estabelecidas no art. 67 da Lei nº 8.666/93 e alínea “a” do inciso III do art. 13 e art. 16 do Decreto nº 16.098/94 no tocante ao mesmo ajuste do item anterior²⁴;

d) desvio de finalidade dos contratos de gestão que se resumiram em locação de mão-de-obra, desrespeitando a regra constitucional do concurso público, prevista no art. 37, inciso II, da CF/88;

e) falta de adoção de providências para dar continuidade à prestação de serviços necessários ao funcionamento do DFTRANS, dando causa à manutenção da execução do Contrato de Gestão nº 001/99, no exercício de 2001, mesmo após expirado seu prazo de vigência;

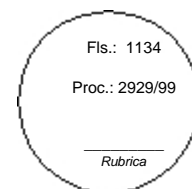
f) concepção e assinatura do Contrato de Gestão nº 001/02 nos mesmos moldes do antecessor, desrespeitando o previsto no art. 37, II, da CF/88.

Responsável	Cargo	Irregularidades (itens relacionados neste §)
Leonardo de Faria e Silva	Diretor do DMTU – signatário do Contrato de Gestão nº 001/1999	“a”, “b”, “d” e “e”
Adalberto Queiroz de Roure	Coordenador Administrativo-Financeiro do DMTU – signatário dos Contratos de Gestão nºs 001/99 e 001/02	“a”, “b”, “d”, “e” e “f”

²⁴ Destacamos que, embora tenham sido observadas essas mesmas falhas no Contrato de Gestão nº 001/02, os responsabilizados somente foram chamados aos autos para se justificarem quanto ao de nº 001/99 (§ 79 do Relatório de Auditoria nº 11/02 - fls. 373/409).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



Responsável	Cargo	Irregularidades (itens relacionados neste §)
Rony Teruel Saraiva*	Coordenador Administrativo-Financeiro substituto - signatário do Contrato de Gestão nº 001/02	“a” e “f”
Gustavo Adolfo Moreira	Diretor do DMTU – concedeu autorização para assinatura do Contrato de Gestão nº 001/02.	“a”, “d” e “f”
José Macedo de Andrade	Diretor do DMTU durante a vigência do Contrato nº 001/02	“d”
Moisés Santos Araújo	Executor dos Contratos de Gestão nºs 001/99 e 001/02	“b” e “c”

* Não apresentou justificativas, sendo considerado revel na forma do art. 13, § 3º, da LC nº 01/94.

72. Em relação às justificativas apresentadas pelo sr. Elpidio Luiz Brandão Filho, cremos que podem ser consideradas pertinentes para afastar qualquer responsabilidade, de acordo com o discutido nos §§ 29/29.3 desta instrução.

73. Quanto aos srs. Williams Cavalcante de Oliveira e Ronan Batista de Souza, presidentes do ICS, cremos que não lhes cabe imputação de penalidade tendo em vista que o contrato, ao ser definido como ilegal, descaracterizou-se como de gestão.

74. O sr. Rony Teruel Saraiva não se manifestou, podendo ser considerado revel na forma do art. 13, § 3º, da LC nº 01/94.

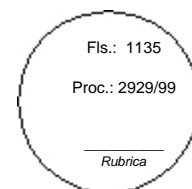
75. Relativamente às audiências por descumprimento de deliberação da Corte, acreditamos que, dada a situação atípica em que se encontrava a Secretaria de Estado de Transportes, ao englobar em suas atividades a administração do DFTRANS, excepcionalmente, possa o Tribunal considerar parcialmente procedentes as justificativas apresentadas e deixar de aplicar sanção, comunicando o decidido aos interessados.

76. Com referência ao determinado no item III, alíneas “a” e “b” da Decisão nº 3526/2002, entendemos pertinente determinar a abertura de TCE para que sejam verificados possíveis prejuízos das ações ali mencionadas, acompanhando o assunto em autos apartados.

77. Relativamente aos itens III, alínea “c”, e IV, da mesma deliberação, pensamos que possam ser considerados cumpridos, deixando de nos manifestarmos sobre o mérito dos esclarecimentos prestados, diante dos exames



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



em andamento nos Processos nºs 1936/03 e 2239/04 e daquele efetuado no 1414/03-apenso. Quanto ao item III - "d", cremos satisfatórios os argumentos apresentados pelo ICS.

78. Finalmente, em vista das constatações efetuadas, entendemos que os fatos narrados repercutem nas contas anuais dos gestores durante toda vigência dos contratos em tela (inclusive sua re-pactuação). Assim, pensamos que as apurações destes autos devam ser consideradas quando do exame das PCAs referentes aos exercícios de 1999 até o encerramento dos ajustes ilegais. Para tanto, fizemos o devido registro no Sistema de Protocolo e Acompanhamento Processual - "Indicar influências em contas anuais".

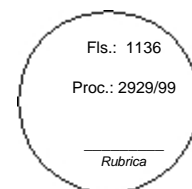
IV – DAS SUGESTÕES

79. Diante do exposto, somos por propor ao Tribunal que:

- I. tome conhecimento das razões de justificativa acostadas às fls. 515/532, 556/638, 642/730 e 781/801, apresentadas em face do item III da Decisão nº 3837/2003, daquelas de fls. 828/846, decorrente do item II da Decisão nº 2326/04 e das de fls. 1051/1059, em vista dos itens IV da Decisão nº 4274/04 e "b" da Decisão nº 5437/04;
- II. considere:
 - II.1) os argumentos trazidos pelos nomeados:
 - a) no § 52 (fls. 1127) parcialmente procedentes, deixando de aplicar multa em vista do discutido nos §§ 68.4/68.5 e 69.5/69.7 desta instrução;
 - b) no § 72 (fls. 1133/1134) procedentes, afastando a responsabilidade a ele atribuída inicialmente;
 - c) no § 22.1 (fls. 1105) parcialmente procedentes, pois justificaram as impropriedades a ele conferidas, exceto quanto ao quarto caso examinado (§§ 19/20);
 - d) nos §§ 17.1, 17.4 e 27.1 (fls. 1099 e 1112) improcedentes pois não conseguiram elidir as irregularidades a eles imputadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



II.2) revel o nomeado no § 74 (fls. 1134), por não ter se manifestado, na forma do art. 13, § 3º, da LC nº 01/94;

II.3) que os Contratos de Gestão n.ºs 001/99 e 001/02, firmados pelo então DMTU com o Instituto Candango de Solidariedade, não guardam conformidade com a legislação, por infringirem os arts. 3º, parágrafos 1º, 2º, e 8º da Lei n.º 2.177, de 30/12/98, arts. 5º e 7º, *caput*, inciso I, da Lei n.º 2.415, de 6/7/99, art. 24, inciso XXIV, da Lei n.º 8.666, de 21/6/93, e art. 37, inciso II, da Constituição Federal;

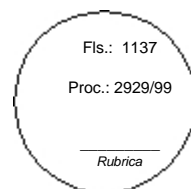
II.4) cumpridos os itens III, alínea “c”, e IV, da Decisão nº 3526/2002, deixando de se manifestar sobre o mérito dos esclarecimentos prestados, diante dos exames em andamento nos Processos nºs 1936/03 e 2239/04 e do efetuado no 1414/03- apenso;

II.5) procedentes os esclarecimentos prestados ante o demandado no item III, “d”, da Decisão nº 3526/2002;

- III. delibere pela aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da LC nº 01/94 c/c art. 182, I, do RI-TCDF, aos indicados no quadro do § 71 (fls. 1132/1133), pelos motivos ali expostos, autorizando a notificação dos responsáveis para que, no prazo de 30 (trinta) dias, recolham o valor devido aos cofres distritais e encaminhem o comprovante a esta Corte;
- IV. determine à Secretaria de Estado de Transportes que instaure TCE com vistas a apurar o levantado nas alíneas “a” e “b” do item III da Decisão nº 3526/2002;
- V. dê ciência desta deliberação aos envolvidos, inclusive aos nomeados no § 73;
- VI. autorize:
 - VI.1) a avaliação, no Processo nº 1604/03, dos argumentos apresentados em decorrência do item III da Decisão nº 3837/2003, relativos às impropriedades apontadas nos §§ 33/35 do Relatório de Inspeção nº 32/99 (fls. 133/146) e § 7.9.2 da Informação nº 71/00 (fls. 169/189), tendo em vista que, conforme discutido no § 13.1 retro (fls. 1098), essa matéria está sendo examinada nos autos citados, juntando a eles cópia da referida deliberação e das justificativas de fls. 556/638;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DIVISÃO DE CONTAS



VI.2) o exame da TCE proposta no item IV retro em autos apartados;

VI.3) a devolução destes autos à 3ª Inspeção para as providências de sua alçada.

À superior consideração.