



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL**

Processo nº 2.395/2013

O **Ministério Público de Contas** vem, respeitosamente, nos termos do art. 33, I, da Lei Complementar nº 1/1994 e do art. 285 do Regimento Interno do c. **Tribunal de Contas do Distrito Federal** interpor o presente

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

em face dos termos da r. **Decisão nº 2.256/2019**, proferida na Sessão Ordinária nº 5.141, de 4/7/2019, nos autos do Processo nº 2.395/2013, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

I - DA ADMISSIBILIDADE E LEGITIMIDADE

Ab initio, registro a **tempestividade** do presente recurso, em consonância com o art. 34 da Lei Complementar nº 1/1994, combinado com o art. 285 do Regimento Interno desta c. **Corte de Contas**, uma vez que a r. Decisão objurgada foi publicada no DODF nº 130 de **12/07/2019**, p. 14.

Saliento também a **legitimidade** deste **Parquet** especializado para requerer a reforma do r. **Decisum** atacado, nos termos do art. 33, I, da citada Lei Complementar.

II – DA DECISÃO RECORRIDA

O Processo nº 2.395/2013 cuida da Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento ao item V da r. Decisão nº 4.216/2006¹, proferida no Processo nº 23.937/2005, para apurar possível prejuízo oriundo do Termo de Parceria nº 3/2004, celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF e o Instituto de Atividade Sócio-Educativas – IASE, para execução do Programa Renda Minha – Acompanhamento Sistemático Socioeconômico das Famílias.

As questões que deram causa à instauração do procedimento de apuração, em suma, dizem respeito à **realização de despesas não previstas no projeto básico** e outras **não identificadas com o programa nas notas fiscais e nos recibos; ausência de documentos que atestem a realização das atividades previstas**; repasse antecipado de recursos sem motivo plausível; **não cumprimento das metas estabelecidas**² e **antieconomicidade** decorrente de gastos “exorbitantes” com locação de veículos, conforme depreende-se do Voto condutor da r. Decisão nº 4.216/2006 (e-DOC CF4F0014).

Na fase interna, a **Comissão** responsável pela TCE elaborou Relatório de Conclusão nº 136/2015-DIEXE/COEXE (fls. 96/99 do Processo nº 480.000.558/2012, apenso), posicionando-se pela **impossibilidade de quantificação do dano**. Com fulcro nas Decisões nºs 1.592/2000, 1.948/2014 e 141/2004 do e. **TCDF**, defendeu o **encerramento** das contas, tendo em vista a possível ausência de documentos imprescindíveis para subsidiar de forma fidedigna a apuração da TCE em apreço.

Nada obstante, a Comissão Tomadora ressaltou a ocorrência de prática de **atos ilegais** pelos servidores Lilian Carneiro Lima, Joaci Alves Nogueira e Joelma Marques

¹ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: (...) V) determinar, à vista do que prescreve o art. 9º da LC 01/94 e do comentado no § 64 da instrução, à Secretaria de Governo do Distrito Federal, que instaure tomadas de contas especiais, nos termos da Resolução TCDF 102/98, para apurar os prejuízos decorrentes das falhas indicadas nos autos, levando em conta os aspectos referenciados nos §§ 60 e 61, encaminhando-lhe cópia do Relatório/Voto do Relator, a título de subsídio; (...)”

² A meta original era visitar **sistematicamente 63.000 famílias**, presumindo-se implícitos tantos retornos quanto necessários, porém, foram realizadas **somente 24.520 visitas e 21.090 retornos**, o que resulta em menos de um retorno por família e uma significativa distância da meta original.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Borges, em razão de suas **condutas omissivas** em relação à execução do Termo de Parceria nº 3/2004, frisando que os fatos apurados se enquadram nas hipóteses passíveis de aplicação de multa, na forma da Carta Magna e do artigo 57, II, da Lei Complementar nº 1/1994, à juízo deste e. **Tribunal de Contas**.

O **Controle Interno**, de igual modo, concluiu pela **impossibilidade de quantificação do dano**, mas pela **imputação de responsabilização** dos agentes envolvidos, certificando a **irregularidade** das contas.

A **Unidade Técnica** analisou o Relatório Final da CTCE³ e, por meio da Informação nº 137/2018 – SECONT/3ªDICONTE (fl. 85), apresentou **posicionamento semelhante**.

O **MPC/DF**, por sua vez, manifestou o entendimento de que os autos deveriam **retornar** à Controladoria-Geral do Distrito Federal para **reinstrução da presente Tomada de Contas Especial**, com o fito de quantificar o dano e identificar os responsáveis que deram causa ao prejuízo objeto destes autos.

Contudo, acompanhando a sugestão da Unidade Técnica, o e. **TCDF** entendeu por **encerrar esta TCE**, nos termos seguintes da r. **Decisão nº 2.256/2019**:

“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da tomada de contas especial objeto dos Processos nºs 480.000.558/2012 e 080.004.942/2004; b) da Informação nº 137/2018 – SECONT/3ª DICONTE (fls. 85/108); c) do Parecer nº 922/2018-GPIP (fls. 109/120); II – considerar regular o encerramento da tomada de contas especial em exame, diante da impossibilidade de quantificação do eventual dano ao erário; III – autorizar: a) a devolução dos Processos nºs 480.000.558/2012 e 080.004.942/2004 às origens; b) o retorno dos autos à Secretaria de Contas para a adoção das medidas cabíveis e posterior arquivamento. Vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento do parecer do Ministério Público. ” (Grifos acrescidos).

Em face do teor da citada deliberação, este representante do **Parquet** vem interpor o presente recurso, a fim de que seja reformada a r. Decisão nº 2.256/2019.

Nessa perspectiva, a par das normas constitucionais e dos princípios que orientam a atuação de toda a Administração Pública e da c. **Corte de Contas**, este Órgão Ministerial entende que a reforma da r. Decisão nº 2.256/2019 é medida que se impõe, conforme as razões a seguir engendradas.

III – DAS RAZÕES RECURSAIS

Este **MPC/DF**, com a **devida vênia**, **diverge** do posicionamento adotado pelo c. **Plenário**, por maioria, que acompanhou o Voto do em. Cons. **Paulo Tadeu Vale da Silva**, cujos principais fundamentos transcrevo abaixo:

³ Fls. 96/99 do Processo nº 480.000.558/2012, apenso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

“(…)

Ao examinar os autos, concordo com as conclusões da Unidade Técnica, conforme exposto a seguir.

Os possíveis prejuízos elencados pela equipe de inspeção¹², que subsidiaram a determinação da Corte para instauração desta TCE, Decisão nº 4.216/2006¹³ (e-DOC B659237C), foram devidamente afastados pelas análises do Corpo Técnico.

De acordo com o Termo de Parceria nº 03/2004¹⁴ (fls. 167/175 do Processo nº 080.004.942/2004), a prestação de contas apresentada compreende os relatórios previstos e o parecer e relatório de auditoria independente sobre a aplicação dos recursos. Os originais dos documentos comprobatórios das receitas e despesas deveriam ser arquivados na sede do IASE.

A Comissão de TCE notificou, em novembro/2012, o IASE (fls. 32/37 e 97 do Processo nº 480.000.558/2012) para que apresentasse a referida documentação. Todavia, não obteve êxito. Diante da ausência dos documentos, conclui pela impossibilidade da quantificação do dano.

Conforme mencionado, a Unidade Técnica acompanha o entendimento da Comissão Tomadora.

Considero que não seria razoável retornar os autos à Controladoria Geral do Distrito Federal para reinstrução, tendo em conta o decurso de cerca de 14 (quatorze) anos¹⁵ da apresentação da prestação de contas pelo IASE.

Ademais, conforme apontado pela Unidade Instrutiva, os responsáveis (Subsecretários de Apoio Operacional, a executora do Termo de Parceria e os membros da Comissão de Avaliação do TP) já foram chamados em audiência pelas falhas, no âmbito do Processo nº 23.937/2005, e suas razões recursais foram providas pela Corte, retirando-lhes a penalidade de aplicação de multa. Portanto, não há providências a serem adotadas acerca das falhas.

Dessa forma, consoante precedentes da Corte, Decisões nºs 1.807/2016¹⁶ e 910/2016¹⁷, bem como dos princípios da racionalização administrativa, da eficiência e da razoabilidade, entendo pertinente considerar regular o encerramento da presente Tomada de Contas Especial, diante da impossibilidade de quantificação do eventual dano ao erário.

¹² Parágrafos 12.4 a 12.18 do Relatório de Inspeção nº 2.0132.05/2ª Inspeção/Divisão de Acompanhamento (e-DOC 872AC6F8).

¹³ A Decisão nº 4.216/2006 foi expedida no âmbito do Processo nº 23.937/2005, em face das irregularidades em vários Termos de Parceria, firmados pela Secretaria de Estado de Educação, incluindo o Termo de Parceria nº 03/2004, objeto desta TCE.

¹⁴ Cláusula Quinta, Subcláusulas Primeira e Segunda (fl. 172 do Processo nº 080.004.942/2004).

¹⁵ A Prestação de Contas foi apresentada em 31.05.2005 (fl. 235 do Processo nº 080.004.942/2004).

¹⁶ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento da tomada de contas especial objeto dos Processos nºs 410.004.994/07 e 017.000.002/09; II. considerar regular, com base nos princípios da racionalização administrativa e eficiência, o encerramento das contas especiais em exame, tendo em conta a impossibilidade de se apontar com exatidão o eventual prejuízo ao erário; III. autorizar o arquivamento dos autos e a devolução dos apensos à Controladoria-Geral do DF. (...) (grifei)

¹⁷ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da: a) reinstrução da tomada de contas especial objeto do Processo nº 370.000.148/07; b) Nota Técnica nº 80/14 – NFTI (fls. 162/163); II – considerar regular o encerramento das contas especiais em exame, tendo em conta a impossibilidade de se apontar com exatidão o eventual prejuízo ao erário; III – autorizar o arquivamento dos autos e a devolução dos apensos à origem. (...) (grifei) ” (Grifos acrescidos e no original).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Cabe realçar, **a priori**, que o entendimento do **Parquet** de Contas é no sentido de se considerar **inadmissível** o encerramento da presente TCE sem a devida instrução, pois, do contrário, **abrir-se-á precedente indesejável e validar-se-á a omissão** perpetrada em relação a diversas outras TCEs que ainda podem ser submetidas ao e. **Tribunal**. Ademais, no sentir do **MPC/DF**, tal postura condescendente choca frontalmente com a expectativa dos administrados em relação à atuação da c. **Corte de Contas** distrital ao analisar processos em que se resta demonstrado, claramente, a má gestão da coisa pública, como será novamente ressaltado a seguir.

Ab initio, cumpre trazer à baila que a presente TCE foi instaurada para apurar o possível **prejuízo** decorrente das **irregularidades apontadas no Processo nº 23.937/2005** quanto ao **Termo de Parceria 3/2004-SE/IASE**, quais sejam:

- **ausência de documentos** que atestam a realização das atividades previstas para o Programa Renda Minha;
- **ausência de relatórios** semanais de execução;
- **inexecução contratual**, em razão do **não cumprimento da meta estabelecida**⁴;
- **despesas que não constam na Planilha de Custos**;
- **não indicação do Programa Renda Minha em diversas notas fiscais e recibos de pagamentos**, no valor de **R\$ 211.423,12**;
- **despesas genéricas** e de naturezas previdenciárias, trabalhistas e tributárias de responsabilidade da OSCIP **pagas pela SEE/DF**⁵;
- **prejuízo com aplicação financeira** no Banco Santos, **no valor de R\$ 41.035,27**;
- ausência de registro do valor correspondente à diferença não presente nos extratos, no montante de R\$ 102.596,00;
- substancial remanejamento de recursos em relação à proposta inicial;
- **gastos exorbitantes com o aluguel de cinco veículos para uso durante 8 (oito) meses no valor de R\$ 240.000,00**, dentre outras.

O Subsecretário de Administração Geral da SEE/DF⁶, ao encaminhar os autos à Unidade de Controle Interno da SEE/DF, informou sobre a **impossibilidade de aprovação ou não** das contas do Programa Renda Minha devido à **ausência de documentos suficientes para subsidiar tal decisão**, bem como ao **lapso temporal** decorrido deste a execução do Convênio, **propondo**, assim, a **retomada da tomada de contas especial**.

Nesse ponto, necessário se faz argumentar que essa relatada “**ausência de documentos suficientes para subsidiar**” a decisão da SEE/DF acerca da “**aprovação ou não**” das contas do Programa Renda Minha deve-se ao fato de que, embora tivesse o **dever** e até mesmo a oportunidade de prestar devida e completamente as contas dos recursos

⁴ A meta original era visitar **sistematicamente 63.000 famílias**, presumindo-se implícitos tantos retornos quanto necessários, porém, foram realizadas **somente** 24.520 visitas e 21.090 retornos, o que resulta em menos de um retorno por família e uma significativa distância da meta original.

⁵ Prática vedada, nos termos da Cláusula Terceira, I, “c”, do Termo de Parceria nº 03/2004.

⁶ Fls. 71/79 do Processo nº 480.000.558/2012, apenso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

utilizados no referido Programa, via Parceria firmada com a SEE/DF, o Instituto de Atividade Sócio-Educativas – IASE não logrou êxito em fazê-lo, haja vista que os documentos produzidos e constantes dos autos não foram suficientes para tanto.

Outrossim, ressalta-se que não há que se falar em eventual dificuldade em razão de **lapso temporal** desde a execução do ajuste e a manifestação do mencionado Subsecretário de Administração Geral da SEE/DF, haja vista que o próprio e. **Tribunal**, por meio de seu **Corpo Técnico**, já havia apontado as **irregularidades** citadas alhures ainda no ano de **2005**, portanto contemporâneo à execução não apenas do **Termo de Parceria 03/2004-SE/IASE**, ora em análise, quanto de diversos outros firmados pela SEE/DF, à época, conforme teor, e.g., dos Processos n^{os} 1.652/2004⁷ e 23.937/2005⁸.

A Comissão Tomadora⁹, por sua vez, aduzindo a ausência de apreciação das contas por parte do Concedente e a falta de materialidade suficiente para apuração do prejuízo, concluiu pela impossibilidade de quantificação do dano, defendendo, no entanto, a devida responsabilização dos agentes envolvidos.

Haja vista que o r. **decisum** que ora se busca reformar baseou-se, fundamentalmente, na avaliação da Unidade Técnica, cabe reapresentar o entendimento então manifesto.

A **Divisão de Contas**, em sua análise, **acatou a tese da impossibilidade de quantificação do dano e teceu algumas considerações sobre as irregularidades apontadas no Processo n^o 23.937/2005**.

No que tange ao potencial prejuízo de **R\$ 522.351,27**, decorrente do não cumprimento da meta estabelecida¹⁰, o Corpo Instrutivo ressaltou a existência de inconsistência entre o projeto básico e a meta quantificada, alegando que não foram definidas em números de visitas, mas em número de famílias atendidas. Aduziu, ainda, haver inconsistências e divergências com a informação elencada à fl. 287 do Processo n^o 080.004.942/2004 - apenso, não existindo, dessa forma, sustentação para o suposto prejuízo.

Quanto à realização de despesas financeiras, no mesmo sentido, afirmou que a falha não seria suficiente para fundamentar a existência de prejuízo, pois o fato de não estarem previstas no Termo indicaria apenas a fragilidade do projeto básico ofertado pelo IASE. Ademais, destacando a Cláusula Quarta – Subcláusula Segunda do TP n^o 3/2004, que

⁷ Autuado para acompanhar e atender às Representações n^{os} 18 e 25/2004–GPCF, que solicitaram ao e. **Tribunal** a avaliação da regularidade dos **Termos de Parcerias n^{os} 04/2004, 05/2004 e 35/2004**, firmados entre a Secretaria de Educação do Distrito Federal e entidades privadas, qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

⁸ Autuado para cuidar da fiscalização de todos os processos e documentos referentes aos Termos de Parceria firmados entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e as OSCIPs a que menciona.

⁹ Fls. 96/99 do Processo n^o 480.000.558/2012, apenso.

¹⁰ A meta original era visitar **sistematicamente 63.000 famílias**, presumindo-se implícitos tantos retornos quanto necessários, porém, foram realizadas **somente 24.520 visitas e 21.090 retornos**, o que resulta em menos de um retorno por família e uma significativa distância da meta original.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

determina que os recursos repassados sejam aplicados no mercado financeiro enquanto não utilizados, ponderou que dessa operação decorrem despesas financeiras obrigatórias, tais como Imposto sobre Operações Financeiras, Imposto de Renda e outras taxas bancárias, as quais deveriam ser suportadas pelos recursos repassados.

Sobre a ausência de indicação do Programa Renda Minha em diversas notas fiscais e recibos de pagamentos, somando o valor de R\$ 211.423,12, ressaltou que, na comparação dos valores orçados com os executados, apesar de ter sido constatada a realização de gastos não previstos no Termo de Parceria, a Auditoria Independente relacionou somente as despesas financeiras como “estranhas” ao Termo de Parceria.

Nesse mesmo sentido, concluiu não serem indevidas as despesas de natureza previdenciária e trabalhista, visto que, se a Cláusula Terceira, alínea c, do TP nº 3/2004 estabelece como responsabilidade integral da OSCIP o pagamento desses encargos **quando decorrentes do ajuizamento de eventuais demandas judiciais** (fl. 169 do Processo nº 080.004.942/2004-apenso), então as despesas ordinárias, previdenciárias e trabalhistas, seriam também pertinentes ao objeto do TP, encontrando-se, inclusive, orçadas no projeto técnico.

Já quanto às despesas de natureza tributária, frisou que o Termo de Parceria excepcionou e considerou aceitáveis aquelas de **natureza compulsória**, lançadas **automaticamente** pela rede bancária arrecadadora, tal como exposto em relação às despesas financeiras.

Quanto ao potencial prejuízo decorrente de gastos exorbitantes com aluguel de veículos¹¹, afirmou que a irregularidade apenas evidencia as **inconsistências do projeto básico**.

Argumentou, ainda, o fato de os responsáveis já terem sido chamados em **audiência** pelas irregularidades em questão no âmbito do **Processo nº 23.937/2005**, tendo tido suas razões recursais **providas**, nos termos da r. Decisão nº 4.562/2014¹², e retirando a penalidade de multa aplicada pelo e. **Tribunal** na r. Decisão nº 1.178/2010.

Nesse sentido, defendendo que a entidade prestou contas de acordo com a legislação de regência e destacando os **problemas havidos na elaboração, na execução e na fiscalização do Termo de Parceria**, além do afastamento da multa imputada aos responsáveis no âmbito do Processo nº 23.937/2005, a Unidade Técnica buscou convencer que o **cálculo** do eventual prejuízo restaria **prejudicado** em face, principalmente, do **decorso**

¹¹ Aluguel de 5 veículos para uso durante 8 meses no valor de R\$ 240.000,00.

¹² “O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – dar provimento aos Pedidos de Reexame interpostos pelos interessados nominados no parágrafo 9º da Informação nº 58/2011-FT, com o aproveitamento previsto no art. 188, § 2º, do RI/TCDF, tornando insubsistente o item II, “b”, da Decisão nº 1178/10, bem como os Acórdãos nºs 048/2010, 049/2010, 050/2010, 051/2010, 052/2010, 053/2010, 054/2010, 055/2010, 056/2010 e 057/2010; II – autorizar: a) dar ciência desta decisão aos recorrentes e aos demais apenados pela Decisão nº 1178/10, item II, “b”; b) o encaminhamento do processo à GPAT para a designação de Relator com vistas ao exame dos demais pontos tratados nas Informações nºs 58/2011-FT e 191/13. Vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo não provimento do recurso em exame.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

de tempo e da **insuficiência dos documentos comprobatórios**, conforme aduzido pelo Subsecretário de Administração Geral da SEE/DF.

Ocorre que, compulsando os autos, o **MPC/DF** percebe que, em verdade, **a existência do prejuízo não foi afastada por nenhum dos responsáveis pelo exame das presentes contas**, tendo sido relatada, tão somente, a **dificuldade** em se calcular o montante do dano. Nesse espeque, nota-se que a **Comissão Tomadora deixou de se manifestar sobre as irregularidades e os indícios de prejuízo que deram origem à instauração desta TCE**¹³, tendo apenas informado que a SEE/DF não efetuou a análise em tempo hábil e por isso não mais seria possível a apuração.

É de se ressaltar, ainda, que a CTCE, ao concluir pela ausência de documentos imprescindíveis para subsidiar de forma fidedigna a apuração do dano, **não enumerou que documentos imprescindíveis seriam esses**, mas **somente** aduziu a ausência de apreciação da prestação de contas pela SEE/DF, nos termos do Despacho de fl. 88 do Processo nº 480.000.558/2012. Destarte, com a **devida vênia**, **não houve o adequado trabalho de investigação por parte da CTCE**, o que **impediu a apropriada quantificação do prejuízo**.

Com as vênias de estilo, este Órgão Ministerial registra que, **ao contrário** do que entenderam os responsáveis pelas análises precedentes, **as considerações apresentadas nos Itens 12.4 a 12.18 do Relatório de Inspeção nº 2.0132.05-2ª ICE/Divisão de Acompanhamento**¹⁴ (Processo 23.937/2005) **reforçam a necessidade de não se encerrar a TCE** ora analisada, especialmente porque os indícios de prejuízo levantados não foram indubitavelmente rechaçados.

Torna-se oportuno, para fundamentar o entendimento acima, transcrever, mais uma vez, os principais excertos do **Relatório de Inspeção nº 2.0132.05-2ª ICE/Divisão de Acompanhamento (Processo 23.937/2005)** que ensejaram a presente TCE:

“(…)

Termo de Parceria 03/2004-SE/IASE (fls. 426/434)

*12.4. Versa sobre fiscalização do “Programa Renda Minha”. Apresenta a título de meta o **acompanhamento sistemático** da situação sócio-econômica de cerca de **63.000 famílias** beneficiárias do referido **Programa**, ao custo de R\$ 855.192,00, por meio de acompanhamento domiciliar rotineiro e qualitativo de fiscalização (fl. 363). Não se verificou cronograma de execução **da atividade fim do projeto, nem detalhamento dos resultados esperados e respectivos indicadores de desempenho**, conforme Cláusula Segunda do Termo (fls. 363, 369 e 387). Consta cronograma de **atividades** que prevê prazos para reprodução e aquisição de materiais, contratação e treinamento de profissionais, bem ainda relatórios semanais de atividades desenvolvidas e final, quando do término do projeto (fl. 369). Comparando o período de vigência do termo com declaração constante no Relatório de Atividades elaborado pela OSCIP, verifica-se compatibilidade temporal, apenas se consideradas as*

¹³ Itens 12.4 a 12.18 do Relatório de Inspeção nº 2.0132.05-2ª ICE/Divisão de Acompanhamento (e-DOC 872AC6F8), acostado ao Processo nº 23.937/2005.

¹⁴ e-DOC 872AC6F8.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

prorrogações do termo original, pois este, assinado em 15/07/2004, encerrou-se em 31/12/2004, porém fora prorrogado até 31/03/2005 e dito relatório consigna execução do termo entre 25/07/2004 a 31/03/2005 (fls. 392, 426, 434 e 462).

12.5. Não constam os documentos que atestam ditas atividades nem o encaminhamento de relatórios semanais da execução, conforme item 5.2, X, do Projeto Técnico da OSCIP e cronograma de execução de atividades meio (fls. 366 e 369). **Proveu-se Prestação de Contas formal**, por meio do Ofício n.º 025/PRES/IASE/2005, onde contempla, além doutros documentos, um Relatório Periódico, Relatório de Execução do Termo de Parceria, Parecer e Relatório de Auditoria Independente sobre a aplicação dos recursos, pronunciamento da executora e Relatório Final da Comissão de Avaliação, que **concluem terem sido devidamente cumpridas as metas** estabelecidas para o presente termo de parceria (fls. 454, 458/468 e 472/476, 502/506 e 518/522).

12.6 Em essência, os relatórios certificam terem sido: i) realizadas 24.520 visitas e 21.090 retornos ii) constatado 7.325 famílias compatíveis com o programa, 3.357 famílias incompatíveis e suspensas 13.838 famílias. Segundo se informa, as famílias suspensas são as que não atenderam a todas as formalidades do programa, os beneficiários não foram localizados ou não se receberam os visitantes (fls. 462 e 464). As famílias incompatíveis são as que moram em outro Estado, possuem patrimônio não congruente com o perfil social do programa, recebe outro benefício social, auferem renda por pessoa acima de R\$ 120,00, fornecem informações de despesas maiores que a renda declarada ou possuem filhos de 6 a 15 anos que não cursam o ensino fundamental (fl. 463).

12.7 Pelo exposto, **conclui-se** que não se alcançaram, a rigor, as metas e os resultados estabelecidos, nem sob os prazos de execução originalmente previstos. A priori, não se justifica tal inadimplemento porque os recursos foram repassados de forma antecipada, o que já se constitui em irregularidade, já que expressiva parte das despesas se realizam mensalmente, e também devido à significativa distância da meta original que era visitar **sistematicamente** 63.000 famílias, o que implicitamente já se presume tantos retornos quanto necessários, e não apenas 24.520 visitas e 21.090 retornos, o que resulta em menos de um retorno por família, restando cabível de justificativa as 38.480 famílias não atendidas com pelo menos uma visita, o que corresponde a 61,08%, fato que assinala potencial prejuízo de R\$ 522.351,27¹⁵, (fls. 363 e 471).

12.8. O **Parecer dos Auditores Independentes** constatou que algumas despesas, no valor de R\$ 9.627,88, não constam na Planilha de Custos e a falta de indicação do “Programa Renda Minha” em diversas notas fiscais e recibos de pagamentos, no valor de R\$ 211.423,12, achados que a priori caracterizam prejuízos, mormente porque constam despesas genéricas e de naturezas previdenciárias, trabalhistas e tributárias, a cargo da OSCIP e pagas pela SE, vedadas, conforme Cláusula Terceira, I, “c”, do TP, ressaltando que os encargos sociais ademais dos presentes no último valor mencionado perfazem R\$ 72.415,38¹⁶, constatação que pode elevar o prejuízo a quase R\$ 300.000,00 (fl. 370, 428, 472, 480, 481, 483 e 484). O Relatório de Auditoria respectivo sobre a Prestação de Contas acusou prejuízo de R\$ 9.687,90, decorrente de aplicação de recursos no mercado financeiro, no período de julho de 2004 a abril de 2005, (fl. 482). Acrescentou que os recursos foram repassados pela SE em duas parcelas iguais de R\$ 427.596,00, perfazendo o total de

¹⁵ $[1 - (24.520 / 63.000)] \times R\$ 855.192,00$

¹⁶ $R\$ 115.565,85 - R\$ 43.150,47$



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

R\$ 855.192,00, transferindo-se a primeira em 27 de julho de 2004 e a outra em 15 de setembro de 2004 (fls. 411, 416, 478 e 482). Resposta do IASE à indagação da executora do ajuste sobre o prejuízo com aplicação financeira atribuiu-o à quebra do Banco Santos em outubro de 2004 (fls. 524/525).

12.9. De colocar que, na verdade, o **prejuízo** com a referida aplicação montou em R\$ 41.035,27¹⁷, pois o valor antes mencionado de R\$ 9.687,90, que a rigor é R\$ 9.687,96, é o líquido após o confronto com os rendimentos positivos, conforme se observa no demonstrativo à fl. 507 c/c o extrato à fl. 512. Constatação outra **não abordada nos relatórios dos auditores independentes**, é que, nos extratos bancários de aplicações financeiras disponibilizados, constam crédito total à OSCIP de R\$ 752.596,00¹⁸, porém os repasses foram de R\$ 855.192,00 (fls. 411, 416 e 508 e 510). Considerando que dos recursos repassados sobraram apenas R\$ 131,93, conforme devolução à fl. 517, indaga-se **onde se registrou o valor correspondente à diferença não presente nos referidos extratos de R\$ 102.596,00**¹⁹.

12.10. Ainda, os fatos arrazoados nos §§ precedentes **indicam ser bastante confortável a situação da OSCIP**. Recebeu a primeira parcela dos recursos em 27/7/2004, fez o primeiro gasto em 26/8/2004, manteve saldo médio de mais de R\$ 700.000,00 em setembro, R\$ 560.000,00 em outubro, chegando à data limite original do contrato, 31/12/2004, com saldo de mais de R\$ 300.000,00, sem contudo se ter conseguido concluir a execução da parceria, que só se efetivou em março de 2005, **conforme já comentado, e ainda se registraram prejuízos**. Tais fatos, além de revelar ineficiência e anti-economicidade no cumprimento do ajuste, evidenciam, implicitamente, **privilégios às OSCIP**, já que se observaram situações semelhantes em todos os processos de parcerias examinados, celebrados pela SE com essas entidades.

12.11. Observou-se, ainda, substancial **remanejamento de recursos** em relação à proposta inicial da OSCIP vencedora da parceria (fl. 370), desconformidade nos grupos de despesas 1.3 e 2.0 da “Posição Inicial”, transcritos na proposta de remanejamento, em relação à proposição originária da OSCIP (fls. 370 e 441), e entre a última “Posição Proposta” (fl. 441) e o que se executou (fl. 440), observando-se também expressiva diferença entre dita proposta originária da parceira e a prevista no projeto básico da SE (fls. 231 e 370). Entretanto, o que ressalta mais grave é a segregação de despesas de naturezas similares em grupos diferentes ou mesmo impróprios, inclusão de despesas de execução no grupo de despesas administrativas e de supervisão no grupo de execução, e ainda a possibilidade de gastos com pessoal de supervisão maiores que os de execução. Tais constatações indicam que as propostas não são elaboradas racional e criteriosamente com base no que de fato se pretende.

12.12. Ora, o Projeto Básico do Programa previu R\$ 292.500,00 com despesas diretas com a execução, R\$ 60.000,00 com recursos materiais, R\$ 377.000,00 com despesas diversas e R\$ 240.000,00 com despesas administrativas, estando presentes já nesse projeto, as incongruências mencionadas (fl. 231). A proposta vencedora consignou, na ordem antes mencionada, R\$ 148.000,00, R\$ 114.500,00, R\$ 296.642,00 e 295.550,00, para as despesas alvitadas (fl. 370). O remanejamento realizado pela OSCIP alterou referidos valores, obedecendo a mesma seqüência de valores referida, por grupo de despesas, para R\$ 154.500,00, R\$ 11.000,00, R\$

¹⁷ Considerado o valor adicional de R\$ 24,39, fruto da diferença entre o valor registrado com erro no Controle de Aplicações à fl. 507 de R\$ -41.010,88 e o correto de R\$ -41.035,27, conforme fl. 512.

¹⁸ 325.000,00 + 427.596,00

¹⁹ R\$ 855.192,00 - R\$ 752.596,00



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

334.000,00 e R\$ 355.692,00 (fl. 441), lembrando-se que não se considerou outro documento de remanejamento existente nos autos, com os valores, na mesma ordem anterior, de R\$ 182.000,00, R\$ 14.350,00, R\$ 297.842,00 e R\$ 361.000,00, vez que, embora estivesse em página anterior (fl. 419), apresentava significativa inconsistência com os valores apresentados na planilha de execução (fl. 440), essencialmente quanto a possível erro de compilação dos valores inerentes às despesas diversas e administrativas da proposta inicial (fl. 370 e 419). O quadro adiante permite enxergar lado a lado as comentadas discrepâncias de valores:

ITENS DE DESPESAS	PROJ. BÁSICO	PROPOSTA VENCEDORA	REMANEJAM	OUTRO REMANEJAM
<i>Despesas com execução</i>	292,500.00	148,000.00	154,500.00	182,000.00
<i>Recursos Materiais</i>	60,000.00	114,500.00	11,000.00	14,350.00
<i>Despesas Diversas</i>	377,000.00	296,642.00	334,000.00	297,842.00
<i>Despesas Administrativas</i>	240,000.00	295,550.00	355,692.00	361,000.00

12.13. Bem, a realocação dos encargos sociais para único grupo foi correta (fls. 231, 370, 440). Porém, a classificação de despesas de pessoal, de natureza tipicamente operacional, no item Despesas Administrativas da Parceria, por exemplo, de execução e de pessoal de apoio, não é apropriada (fl. 440). Essas despesas deveriam estar no grupo despesas diretas de execução do programa. Incongruência semelhante ocorre ao não se classificar didaticamente encargos com pessoal em grupo próprio, misturando-o com despesas de aluguel, de divulgação e eventuais, sob intitulação genérica “Despesas Diversas” (fl. 440). Há ainda a impropriedade de se classificar despesas financeiras em administrativas e a previsão de despesas com supervisores em dois grupos distintos (fl. 440).

12.14. O problema se agrava porque tais impropriedades **ofuscam a transparência** e podem revelar dissimulações, já que, por exemplo, há possibilidade de se terem realizado gastos desproporcionais e incompatíveis com o que seria razoável para o projeto. Por exemplo, pode-se ter gasto mais com gerenciamento do que com a efetiva execução. Ora, as despesas claramente relacionadas com o pessoal que realizam pesquisas – os estagiários, incluído o pessoal de apoio, perfazem R\$ 167.315,34, enquanto que gastos totais onde se incluem supervisão e coordenação podem superar esse valor, mormente considerando “execução” classificada em despesas administrativas, o que eleva tais gastos a R\$ 266.856,40, (fl. 440).

12.15. Ainda, previu-se, no projeto básico, gastar R\$ 240.000,00 com aluguel de cinco veículos para uso durante 8 (oito) meses. Isso enseja gasto de R\$ 48.000,00 por veículo. Mesmo não se tendo apresentado essa monta de gastos com esses automóveis, vale a crítica à possível não razoabilidade dessa previsão, no dito projeto, e ainda se erguem volumosos os gastos efetivos apresentados de R\$ 152.294,00 (fl. 440). Com esse último valor, daria para adquirir 5 (cinco) unos milles zero quilômetro à época da contratação (julho de 2004) e abastecê-los para rodar em torno de 459.000 km²⁰, o que implica cada veículo rodar 91.800 km, em aproximadamente 177 dias, que correspondente fiscalização diária, inclusive em dias úteis próximo a datas de natal e ano novo, conforme se depreende de relatório sobre a execução do programa (fl. 462), perfazendo rodar 518 Km por dia, **percurso difícil de ser percorrido** com os

²⁰ Valor do Uno Mille Fire, em 2004, aproximadamente R\$ 18.000,00 (fl. 14*) e do combustível, R\$ 2,30 por litro. Consumo médio do veículo, 17km/l.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

carros locados, sobretudo porque das 63.000 famílias previstas para serem visitadas, atingiram-se apenas 24.520, conforme exposto no § 12.7.

*12.16. Considerando que: i) em 8 (oito) meses dificilmente ter-se-iam manutenções onerosas com esses veículos, principalmente porque o trabalho em vista tem como palco Brasília, com pequenas dimensões territoriais e boas pistas de rolamento; ii) os automóveis estariam cobertos com garantias de manutenções periódicas; iii) 459.000km é um número expressivo, que certamente perfaz mais que suficiente para realizar os trabalhos; iv) ao final da parceria ainda se teriam os veículos novos, que poderiam ser revendidos pelo mesmo valor de aquisição, conforme têm garantido as próprias revendedoras e valores inerentes do próprio mercado de veículos; v) à **ausência de planilha de custos detalhadas**, a exemplo das estabelecidas no art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93, que se ressalte deveria ter sido elaborada para todas as despesas previstas, **entendem-se exorbitantes e carentes de justificativas** referidos gastos com aluguel de veículos e **carentes de comprovações da razoabilidade e de detalhamento** de todas as despesas previstas no projeto básico.*

*12.17. Assevere-se, citado projeto básico foi mal elaborado, deixando-se de prever despesas financeiras básicas, contemplando outras genéricas, tipo materiais diversos, impressos em geral, despesas eventuais, outras despesas, perfazendo estas a expressiva quantia de R\$ 82.500,00 das quais foram realizadas R\$ 57.117,15, fatos que refletem pelo menos ineficiência no planejamento (fls. 231 e 440). Ademais, há **superposição de atribuições** entre coordenadores e supervisores, conforme itens 6.3.1 e 6.3.2 do dito projeto e a priori excesso de coordenadores em relação ao número de supervisores, já aqueles parece terem ascendência funcional sobre estes, consoante item 7 do vergastado projeto da OSCIP, uma vez que o projeto básico, embora defina as respectivas funções, não prevê esses recursos humanos (fls. 226/227, 229 e 368).*

*12.18. Então, a forma de liberação dos recursos, para gastos que ordinariamente ocorrem por mês de competência e para despesas de pessoal, a exemplo do que se questionou no item II da Decisão nº 1469/05, sobre parcerias com as mesmas OSCIPs e Órgão aqui examinados, não se ergue razoável, eficiente e econômica, deixando-se de propor sugestão quanto a esse particular porque já presenteada nos autos esteio da referido Decisão – Processo nº 1.652/04 (fls. 03 e 440). Porém, as ineficiências e anti-economicidades acusadas, o não alcance das metas inicialmente estabelecidas no Termo de Parceria nº 03/2004-SE/IASSE, devem ser alvo de argüições dos responsáveis com o fito de aplicação de multa. Também, é pertinente a **instauração de TCE**, em virtude da **realização de despesas financeiras não previstas** no projeto básico e doutras não identificadas com o programa nas notas fiscais e nos recibos, bem ainda de naturezas previdências, trabalhistas e tributárias, exceto quanto ao prejuízo decorrente de aplicações financeiras no Banco Santos, além do prejuízo potencial devido a metas não atingidas, porém pagas, e da possível antieconomicidade dos gastos efetuados com locação de veículos. **Praticaram os principais atos de gestão** ligados ao TP em exame, os Srs. José Pereira Coelho e **Erichson Dias Noronha** – Subsecretários de Apoio Operacional da SE (fls. 234, 285, 394, 396, 402, 409, 410, 414, 434, 437 e 445). Compuseram a Comissão de Avaliação o servidor Joaci Alves Nogueira, Matrícula 300.350-7 e a servidora Joelma Marques Borges, Matrícula 200.527-1 (fl. 522). Foi executora do instrumento em questão a Sra. Lilian Carneiro Lima (fl. 505).*

(...)

61.1. Assim, delineiam-se referidas falhas, de acordo com os respectivos TP e responsáveis, conforme a seguir:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

i) TP 03/04-SE/IASE: Executora, Servidora Lilian Carneiro Lima, matrícula 70.694-9 (fl. 408); Comissão de Avaliação: servidores Joaci Alves Nogueira, Matrícula 300.350-7 e Joelma Marques Borges, Matrícula 200.527-1 (fl. 522); Falhas: A comissão de avaliação e o executor do ajuste posicionaram-se que as metas foram devidamente alcançadas (§ 12.5), não obstante se verificarem as seguintes insubsistências: a) ausência de: cronograma de execução da atividade fim do projeto; detalhamento dos resultados esperados e dos respectivos indicadores de desempenho - § 12.4; documentos que atestem a realização das atividades previstas; relatórios semanais de execução e de cronogramas de execução da atividade meio - § 12.5; b) repasse antecipado de recursos sem motivo plausível e metas bem aquém das previsões - § 12.7; c) realização de gastos não previstos na planilha de custos, impertinentes com o programa e a cargo da OSCIP, bem ainda presença de despesas genéricas e de repasse financeiro superior a valor estampado em documento contábil - §§ 12.8 e 12.9; d) ausência de planilha de custos detalhada e gastos exorbitantes com aluguel de veículos - §§ 12.15 e 12.16. (...)²¹ (Grifos originais)

Ainda que a Unidade Técnica tenha pontuado possível inconsistência entre o projeto básico e a meta quantificada, alegando que não foram definidas em números de visitas, mas em número de famílias atendidas, bem como divergência em relação à informação contida na fl. 287 do Processo nº 080.004.942/2004, resta **patente e evidente que não houve o regular adimplemento da obrigação.**

Conforme consta à fl. 21 do Processo nº 080.004.942/2004, a parceria tinha como meta “*o acompanhamento sistemático da situação sócio econômica de cerca de 63.000 famílias beneficiárias do Programa Renda Minha, por meio de acompanhamentos domiciliares rotineiros e qualitativos de fiscalização*” (grifos acrescidos). Ao contrário disso, o IASE informou terem sido realizadas visitas a **24.520 famílias**, das quais 7.325 foram consideradas compatíveis com o programa, 3.357 incompatíveis e 13.838 suspensas.

Portanto, até aqui não houve qualquer justificativa plausível acerca do **não atendimento às 38.480 famílias** restantes, ao menos, com uma visita, considerando que os retornos estão implícitos no dito “acompanhamento sistemático”. **Ressalta-se que os recursos foram repassados de forma antecipada, portanto não se justifica tal inadimplemento, com significativa distância da meta original.**

Por sua vez, a ausência de indicação do Programa Renda Minha em diversas notas fiscais e recibos de pagamentos, somando o valor de R\$ 211.423,12, **apenas corrobora os indícios de prejuízo** relacionados ao inadimplemento da obrigação, pois apesar de a Auditoria Independente ter relacionado somente as despesas financeiras como “estranhas” ao Termo de Parceria, vige a regra da **transparência** e da escorreita demonstração da utilização total dos recursos nas finalidades previstas nas regras do Termo de Parceria, e em consonância com a regras gerais de Direito Administrativo, Orçamentário e Financeiro.

Ainda, as **possíveis inconsistências do projeto básico não podem constituir justificativa para afastar o prejuízo** decorrente do aluguel dos carros. Vejamos.

²¹ e-DOC 872AC6F8.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

De acordo com o destacado no âmbito do Processo nº 23.937/2005, foram alugados 5 veículos para uso durante 8 meses no valor de R\$ 240.000,00, o que, nos termos do Relatório de Inspeção nº 2.0132.05-2ª ICE/Divisão de Acompanhamento (Processo 23.937/2005), seria suficiente para *“adquirir 5 (cinco) unos milles zero quilômetro à época da contratação (...) e abastecê-los para rodar em torno de 459.000 km, (...) perfazendo rodar 518 Km por dia, percurso difícil de ser percorrido com os carros locados, sobretudo porque das 63.000 famílias previstas para serem visitadas, atingiram-se apenas 24.520”*, sendo que ao final da parceria ainda se teriam os veículos seminovos, que poderiam ser revendidos. Ou seja, **falhas no planejamento** em regra corroboram para a ocorrência de injustificados prejuízos ao erário

Diante de tudo isso, o entendimento do Órgão Ministerial é pela **impossibilidade de se permitir que a atuação deficiente dos gestores responsáveis**, quando da execução e da fiscalização do Termo de Parceria, **seja utilizada como fundamento** para afastar o dever de **reparar os danos observáveis** no caso concreto.

Ressalta-se que o fato de os responsáveis terem tido suas razões recursais **providas** no âmbito do Processo nº 23.937/2005, ficando isentos da penalidade de multa anteriormente aplicada pelo e. **Tribunal, não afasta a necessária apuração do prejuízo**, pois a responsabilização de agentes públicos não se confunde com o ressarcimento ao erário e os indícios contidos nos autos são robustos e até aqui não foram afastados.

Considerando a **completa inexistência de providências adequadas** por parte da CTCE com vistas a colher elementos **necessários e suficientes** para embasar suas conclusões, tendo se limitado a **reproduzir** as informações contidas no Despacho de fl. 88 do Processo nº 480.000.558/2012 para fundamentar seu posicionamento, o entendimento do **MPC/DF** é pela **imprescindibilidade** de que haja o **prosseguimento desta TCE** como forma, ainda, de dar efetividade ao **princípio da indisponibilidade do interesse público**, ao dever de **prestação de contas por todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Distrito Federal responda ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária**, além da necessidade de exame conclusivo em relação ao **julgamento de contas** daqueles que derem causa a perda, extravio ou **outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário**, em estrita obediência aos arts. 70, parágrafo único, e 71, II, da Constituição Federal.

Desta feita, deve o e. **TCDF** deve, com fundamento no **poder-dever** atribuído pelo Constituinte, realizar a subsunção dos atos lesivos às hipóteses de incidências estabelecidas no art. 17, I, II e III, da LC nº 1/1994.

Nesse sentido, evidente que eventual **aplicação de precedentes** na e. **Corte de Contas** não pode se desvencilhar do contexto fático apresentado, sendo imperativo o exame individual de cada feito e a exaustiva apreciação de fatos e provas, o que aparentemente não ocorreu em relação ao feito em exame.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

O **Ministério Público de Contas**, com as considerações que ora apresenta, sugere ao c. **Plenário**, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 1/1994, arts. 1º e 5º da Resolução nº 102/1998-TCDF e arts. 20, 21, 22, III, 26, 27 e 28, da Instrução Normativa nº 4/2016 c/c art. 1º, II e V, do Decreto nº 37.096/2016, **o retorno dos autos à CGDF para instrução da presente Tomada de Contas Especial**, com o fito de, **tendo por base os elementos neles contidos**, quantificar o dano e identificar os responsáveis pelos prejuízos.

IV - DO PEDIDO

Ante o exposto, este representante do **MPC/DF** requer ao e. **Plenário** que:

- I) **tome conhecimento** do presente Recurso de Reconsideração;
- II) dê **provimento** ao presente Recurso para reformar a r. **Decisão nº 2.256/2019**, no sentido de **determinar o retorno dos autos à CGDF para instrução** da presente Tomada de Contas Especial, com o fim de, **tendo por base os elementos neles contidos**, quantificar o dano e identificar os responsáveis pelos prejuízos havidos;
- III) autorize:
 - a) o envio de cópia do presente recurso à CGDF;
 - b) a desapensação dos Processos nºs 480.000.558/2012 e 080.004.942/2004 e o envio dos mesmos à CGDF para o atendimento ao item anterior;
 - c) o retorno dos autos à Secretaria de Contas para a adoção das medidas cabíveis.

Brasília, 1 de agosto de 2019.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador em substituição à Primeira Procuradoria