



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

PROCESSO: 28154/2018

ASSUNTO: TCE

PARECER:033/2020-CF

EMENTA: Tomada de Contas Especial. Secretaria de Estado de Educação do DF - SEE. Convênio. Prestação de contas. Irregularidades. Análise Inicial. Corpo Técnico pelo encerramento e determinações. Cota Aditiva do Secretário de Contas, pelo reexame. MPC/DF aquiesce à cota aditiva.

Cuidam os autos de de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pela Secretaria de Estado de Educação do DF - SEE para apurar possível prejuízo na execução de convênio para erradicação do analfabetismo.

2. Inicialmente, a Unidade Técnica, por meio da Informação 238/2019-SECONT/3ªDICONT, apresentou os fatos do presente processo, nos seguintes termos:

3. De acordo com o Plano de Trabalho do Convênio nº 47, de 02.10.09, a SEE ajustou com a Convenente diversas metas, obrigações e ações para a alfabetização de 10 mil jovens e adultos no prazo de 12 meses, cabendo ao Estado o valor de R\$ 3.697.400,00 (4 parcelas de R\$ 750 mil e 1 de R\$ 697.400,00) e ao ente privado R\$ 397.740,00 (f. 36/44^[1] e 56/65^[1]).

4. Quanto às prestações de contas, o Executor do ajuste afirmou que na 1ª parcial (autos nº **080.003.445/2010**), referente a outubro e novembro de 2009, as ações foram executadas satisfatoriamente e encaminhou os autos à Gerência de Convênios em 06.04.10 (p. 2/177^[1]). Todavia, os autos foram devolvidos ao Executor para comprovação da execução das despesas por via de notas fiscais, recibos, etc., o qual, por sua vez, reiterou que as ações foram cumpridas, mas que solicitou à Convenente os documentos comprobatórios da execução da despesa em 08.06.10 (p. 178/189^[1]).

5. Em 29.12.10, a Diretoria de Educação de Jovens e Adultos solicitou esclarecimentos à Convenente também a respeito da 1ª prestação de contas parcial (p. 193/194^[1]). Posteriormente foram acostados diversos documentos, bem como a resposta da Convenente



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA

aos questionamentos da referida Diretoria (p. 197/870^[1]), os quais foram encaminhados ao Executor em 28.03.11 (p. 871^[1]). Todavia, essa documentação permaneceu sem análise até 19.08.13 quando a determinação de envio ao Executor foi reiterada (p. 872/874^[1]).

6. Nada obstante, o Executor, em 09.09.13, se negou a realizar a análise alegando que foi afastado da função em 27.10.10 (p. 876^[1]). Os documentos lhe foram mais uma vez enviados para análise quanto ao período de exercício da função (p. 877/879^[1]). Assim, em 18.10.13, o Executor, em manifestação manuscrita, afirmou que os questionamentos formulados em junho e dezembro de 2010 (§§ 4º e 5º) foram atendidos pela Convenente e, dessa forma, atestou a regularidade da 1ª prestação de contas parcial (p. 881/882^[1]).

7. Nova tramitação para juntar o Despacho nº 105, de 13.09.16, da Gerência de Prestação de Contas de Receitas Federais e Distritais, no qual consta a sugestão de instauração de TCE, bem como o Relatório de Prestação de Contas, de 03.11.15, da Coordenação de Prestação de Contas (p. 884/892^[1]). Sobre esse último documento, apesar do título, o Relatório revela, em realidade, a ausência de análise da prestação de contas. Isso porque, em que pese a aprovação do Executor, registrou-se que não houve “manifestação do Setor Técnico da SEE e do Ordenador de Despesa” da 1ª prestação de contas parcial, bem como que as demais prestações de contas parciais e a prestação de contas final sequer foram analisadas pelo Executor, quanto mais pelas áreas técnicas ou Ordenador de Despesa da SEE, concluindo-se pela necessidade de requisitar à Convenente esclarecimentos sobre problemas identificados (informações referentes às 4ª e 5ª parcelas e às ausências de conciliação bancária, de relação nominal dos alunos e de comprovantes de recolhimento dos encargos sociais). Não há registro de que as recomendações foram adotadas.

8. Seguiu-se nova paralisação processual e, em 08.08.17, a Gerência de Prestação de Contas de Recursos Federais e Distritais alertou à Subsecretaria de Administração Geral que, em abril daquele ano, se manifestou pela necessidade de instauração de TCE em todos os ajustes celebrados com a Convenente (p. 907^[1]). Finalmente, a TCE restou instaurada em 14.05.18 (p. 908/910^[1]). A mesma Gerência, em nova manifestação de 29.08.18, reforçou o entendimento pela instauração de TCE, registrou o longo lapso temporal que a documentação aguarda avaliação (de 2010 a 2018) e apresentou um resumo dos processos examinados naquela oportunidade, cabendo os seguintes destaques:



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

(i) nº 080.003.445/2010 - prestação de contas da 1ª parcela do Convênio: embora o Executor tenha atestado o desenvolvimento satisfatório do ajuste, não há outro documento que caracterize a análise da documentação apresentada, concluindo que essas contas, “de fato, não foram analisadas” (p. 916/917^[1]);

(ii) nº 080.003.446/2010 – prestação de contas da 2ª e parte da 3ª parcelas do Convênio: não foram apresentados comprovantes dos gastos, inviabilizando a análise financeira, lembrando que o objeto não foi executado, houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos e impugnação de despesas realizadas (p. 917/918^[1]);

(iii) nº 080.008.201/2010 – prestação de contas de parte da 3ª e da 4ª parcelas do Convênio: os documentos não foram atestados e não há manifestação dos Executores pela falta de “consenso acerca da competência para a execução da referida análise” (p. 918/919^[1]);

(iv) nº 080.000.924/2011 – prestação de contas final e relatório de execução entre julho e dezembro de 2010: os documentos não foram analisados (p. 919^[1]).

9. Em arremate, a Gerência reforçou que **a documentação da prestação de contas não foi analisada**, uma vez que “não há nos autos manifestações específicas dos Senhores Executores acerca das supostas contas apresentadas”, concluindo que os documentos “não podem ser simplesmente aceitos, porquanto não houve a devida aprovação de contas, ensejando por si só o prejuízo ao erário” (p. 920^[1]).

10. Quanto à 2ª parcial (autos nº **080.003.446/2010**), referente a dezembro de 2009 e janeiro de 2010 (2ª parcela e parte da 3ª), verifica-se que a tramitação foi semelhante àquela referente à 1ª parcial, ou seja: em 06.04.10 o Executor afirmou que as ações foram executadas (p. 2/324^[2]); instado a comprovar a execução das despesas, o Executor solicitou à Conveniente os documentos comprobatórios 08.06.10 (p. 325/336^[2]); a Diretoria de Educação de Jovens e Adultos, em 29.12.10, também solicitou esclarecimentos à Conveniente, sendo a documentação então apresentada enviada ao Executor em 28.03.11, porém os autos ficaram parados e somente em 19.08.13 tal encaminhamento foi reiterado (p. 342/1550^[2]); juntaram-se cópias de documentos referenciados nos §§ 7º/8 (p. 1551/1579^[2]).



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

11. A respeito da 3ª parcial (autos nº **080.008.201/2010**), referente a maio a junho de 2010 (parte da 3ª parcela e integralidade da 4ª), a Convenente apresentou a

documentação em 26.08.10 (p. 2/217^[3]). Em 08.09.10, a UAG informou à Convenente a ausência de documentos comprobatórios da execução das despesas e, assim, a SEE “ficou impossibilitada de efetuar o repasse da 5ª e última parcela” e que a ausência de comprovação implica na obrigação de devolução dos recursos (p. 218/219^[3]).

12. A Convenente apresentou nova documentação em atenção à comunicação da SEE em 13.09.10 (p. 221/651^[3]). Os documentos foram encaminhados ao Executor em 07.10.10, o qual informou ter solicitado substituição em 09.07.10 (p. 662/669^[3]). Tentou-se encaminhar a documentação às novas Executoras em 22.12.10, mas somente em 30.03.11 as Executoras alegaram incompetência para tal exame, visto que a análise caberia aos Executores anteriores (p. 673/675^[3]). Noutro giro, a Subsecretaria de Educação Básica, em 18.08.13, também invocou incompetência para avaliar a prestação de contas por entender que o ajuste estaria vinculado a outro Órgão que não a SEE (p. 676^[3]). Em 28.08.13 os documentos foram enviado à Gerência de Prestação de Contas para análise (p. 677^[3]).

13. Todavia, foram juntados os documentos já referenciados nos §§ 7º/8º (p. 678/697^[3]). Seguiram-se o encaminhamento dos autos à Corregedoria da SEE e a instauração de TCE (p. 699/700^[3]).

14. Por fim, sobre a última parcial (autos nº **080.000.924/2011**), referente a julho a dezembro de 2010, a Convenente encaminhou a documentação em 05.01.11

(p. 2/770^[4]). Em 15.02.11 a documentação foi enviada à Executora que, por sua vez, em 01.04.11, novamente se negou a analisar a documentação (p. 772/774^[4]). A Subsecretaria de Educação Básica, em 15.08.13, reiterou o entendimento de que o ajuste pertenceria a outro Órgão (p. 775^[3]).

15. Os autos, porém, foram novamente enviados à Executora, em 19.08.13, restando a informação de que a mesma encontrava-se em licença para tratamento de saúde e em processo de aposentadoria (p. 776/778^[4]). Os autos foram enviados à outra Executora em 03.09.13 que, por sua vez, somente em 15.01.14, também se negou a analisar



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

sob fundamento de que, embora a responsabilidade pelo ajuste fosse da Diretoria de Educação de Jovens e Adultos, conforme Decreto nº 31.763/2010, o ajuste expirou em 01.10.10 e a substituição ocorreu apenas em 28.10.10, ou seja, a análise ainda caberia aos Executores anteriores (p. 780/785^[4]).

16. A partir de 22.01.14, a SEE optou por tentar identificar e localizar os Executores do ajuste, mas sem sucesso, ficando os documentos sem análise (p. 786/792^[4]). Posteriormente foram juntados os documentos já referenciados nos §§ 7º/8º, incluindo instauração de TCE (p. 793/816^[4]).

3. A Comissão Tomadora, por seu turno, mediante o Relatório de Conclusão de TCE 54/2018-CORRED/SEE, concluiu pela responsabilização solidária da Convenente e de sua representante legal pelo dano ao Erário consistente no **valor integral repassado pela SEE** e atualizado em 09.10.18 no montante de R\$ 6.170.329,00, considerando “*irregularidades constatadas*” na prestação de contas levantadas pela SEE (p. 923^[1] e 948/949^[1]).

4. O Controle Interno acompanhou a conclusão da Comissão Tomadora, no Relatório e o Certificado de Auditoria - TCE 41/2019CONIP/COGEI/SUBCI/CGDF, concluindo pela irregularidade das contas dos referidos responsáveis (p. 964/969^[1]).

5. O Corpo Técnico do TCDF entendeu que houve inércia da SEE em avaliar os documentos relativos às prestações de contas do ajuste e questão. Acrescentou ainda que, por diversos motivos, essa inércia provocou o longo lapso temporal, não demonstrando, na presente etapa, os requisitos necessários (fatos ensejadores do prejuízo, quantificação do possível dano e identificação dos responsáveis), fragilizando profundamente as conclusões da Comissão Tomadora e do Controle Interno, especialmente quando a existência de dano pelo valor integral repassado.

6. Aduziu que, tendo por base os objetivos e resultados consignados no Plano de Trabalho, não é possível concluir pela existência de prejuízo, quanto mais pelo valor total repassado, ou mesmo de responsabilizações por eventuais falhas na prestação de contas que sequer foram examinadas como comprovou a própria SEE.

7. Acrescentou ainda que, nesta fase, com o propósito de identificar alguma efetiva análise dos documentos apresentados pela Convenente por parte da SEE, foram solicitados outros processos



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

mencionados nos documentos da Secretaria ora comentados (C6501A69). Dos autos encaminhados¹, verificou-se que:

- (i) nº 080.002.587/2011 – contém documentos da Convenente, de 07.02 e de 18.03.11, a respeito da execução da despesa entre outubro de 2009 a dezembro de 2010 (p. 2/12^[5] e 20/110^[5]), mas igualmente sem efetiva análise, embora haja proposta de instauração de TCE (p. 111/140^[5]);
- (ii) nº 460.000.390/2010 – embora o Executor tenha afirmado, em 08.06.10, que as ações referente à 1ª parte da 3ª parcela, período de fevereiro a abril de 2010, tenham sido desenvolvidas de forma satisfatória, foram solicitados à Convenente os documentos que efetivamente comprovassem a execução das despesas (p. 2/5^[6]). Essa documentação foi apresentada (p. 6/346^[6] e 350/1495^[6]), mas não houve análise;
- (iii) nº 460.000.597/2007 – refere-se aos trâmites para celebração do ajuste, incluindo designação e substituição dos executores (p. 102/114^[7] e 262/269^[7]), assim como autorizações e pagamentos da 1ª parcela (21.10.09), 2ª (09.12.09), 3ª (1ª parte) (30.12.09), 3ª (2ª parte) (04.05.10), 4ª (04.05.10) e 5ª (18.10.10) (p. 124/134^[7], 145/163^[7], 181/201^[7] e 225/256^[7]), totalizando os R\$ 3.697.400,00 de responsabilidade da Administração Pública (§ 3º). Ao final, foram juntados os documentos a respeito da instauração de TCE (p. 314^[7]).

8. Dessa forma, concluiu que a pesquisa não demonstrou a existência de análises efetivas sobre os documentos apresentados pela Convenente, mas, ao contrário, confirmou a ausência de exame dessa documentação e, em consequência, a fragilidade da conclusão de existência de prejuízo pelo valor total repassado.

9. Assim entendeu que *“não existem, neste momento, os pressupostos necessários para sustentar a continuidade desta TCE, especialmente para a citação de responsáveis por possível prejuízo, visto que não houve investigação capaz de apresentar fatos ensejadores desse resultado. Isso, obviamente, não quer dizer que não existam irregularidades. Porém, para essa conclusão, é necessário que a SEE reúna e analise a documentação apresentada pela Convenente à luz do ajuste firmado, principalmente quanto às metas e ações previstas no Plano de Trabalho, e da IN CGDF nº 1/2005. Caso encontre falhas, a Convenente deve ser questionada*

¹ O Processo nº 080.020.261/2007 não se refere ao ajuste em análise.



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

sobre tais fatos e, se os esclarecimentos não forem suficientes, a SEE deve avaliar os resultados, inclusive possível prejuízo”.

10. Por fim, considerou que ainda que “o dano reste confirmado, primeiramente, a SEE deve buscar a composição administrativa do débito. Restando infrutífera essa medida, pertinente a instauração de procedimento especial para recomposição do dano, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa, visando: apuração dos fatos, por via da caracterização de qual ponto do ajuste ou do Plano de Trabalho não foi atendido e implicou em prejuízo; quantificação do dano, tendo por base a planilha de custos do ajuste; e, finalmente, indicação dos responsáveis a partir do exame da cadeia de condutas que culminaram no agravo (atestos, análises, autorizações, etc.)”.

11. As sugestões foram nos seguintes termos:

I. tome conhecimento desta Instrução, da TCE conduzida nos autos associados nº 080.003.445/2010 e dos demais autos associados; II. determine:

- a) o encerramento desta TCE com fulcro no art. 207 do Regimento Interno do TCDF;
- b) à SEE que, em estrita observância às normas regentes da matéria, principalmente a IN CGDF nº 1/2005, reúna e analise a documentação apresentada pela Convenente e, em caso de indícios de prejuízo e restarem infrutíferas as medidas administrativas para recomposição, instaure nova TCE que demonstre objetivamente: a apuração dos fatos, por via da caracterização de qual ponto do ajuste ou do Plano de Trabalho não foi atendido e implicou em prejuízo; a quantificação do dano, tendo por base a planilha de custos do ajuste; e, finalmente, a indicação dos responsáveis a partir do exame da cadeia de condutas que culminaram no agravo;
- c) o retorno destes autos à Secretaria de Contas para as providências pertinentes e posterior arquivamento.

12. Em cota aditiva, o Secretário de Contas, por meio da Informação 28/2019-SECONT/GAB, concordou com as análises efetuadas quanto à inexistência de apurações suficientes para que seja possível concluir acerca da existência ou não de prejuízo e, então, proceder à citação. Entretanto, discordou de que essa TCE deva ser encerrada, com fulcro no art.



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

207² do RITCDF. De acordo com o Secretário, tal dispositivo legal determina o encerramento quando não há possibilidade do desenvolvimento válido e regular do processo, o que não entendeu ser o caso. Acrescentou que, no presente caso, o que se viu foi a ausência de exame da documentação apresentada a título de prestação de contas do Convênio para que se pudesse concluir quanto a existência ou não de prejuízo.

13. Assim, entendeu que poderá ser determinado à Secretaria de Estado de Educação que reinstrua a Tomada de Contas Especial, reunindo e analisando a documentação apresentada pela Convenente, identificando possíveis falhas e demonstrando objetivamente a apuração dos fatos, por via da caracterização de qual ponto do ajuste ou do Plano de Trabalho não foi atendido e implicou em prejuízo; a quantificação do dano, tendo por base a planilha de custos do ajuste; e, finalmente, a indicação dos responsáveis a partir do exame da cadeia de condutas que culminaram no agravo. Em caso de não identificação de prejuízo, a TCE deverá ser encerrada na forma da legislação, qual seja, Resolução nº 102/1998.

14. As sugestões foram nos seguintes termos:

- I. tome conhecimento da Informação nº 238/2019 - SECONT/3ª DICONTE (e-doc 42AFEF54-e);
- II. determine à SEE que, em 90 (noventa) dias e em estrita observância às normas regentes da matéria, principalmente a IN CGDF nº 1/2005, reinstrua a Tomada de Contas Especial, objeto do Processo nº 080.003.445/2010, reunindo e analisando a documentação apresentada pela Convenente, identificando possíveis falhas e demonstrando objetivamente a apuração dos fatos, por via da caracterização de qual ponto do ajuste ou do Plano de Trabalho não foi atendido e implicou em prejuízo; a quantificação do dano, tendo por base a planilha de custos do ajuste; e, finalmente, a indicação dos responsáveis a partir do exame da cadeia de condutas que culminaram no agravo. Em caso de não identificação de prejuízo, a TCE deverá ser encerrada na forma da legislação, qual seja, Resolução nº 102/1998;
- III. o retorno destes autos à Secretaria de Contas para as providências pertinentes.

² “Art. 207. O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, sem julgamento do mérito, quando verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.”



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

15. Os autos vieram ao Ministério Público para parecer que aquiesce às considerações e sugestões alvitradas pela Unidade Técnica, solicitando, ainda, ao Tribunal, que dê tratamento prioritário à matéria, ressaltando que o Convênio em questão foi firmado há mais de 10 anos, e a demora na análise milita contra o controle.

É o parecer.

Brasília-DF, 03 de fevereiro de 2020.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora