

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 022.651/2014-4 [Apenso: TC 021.016/2017-8]

Natureza(s): Prestação de Contas - Exercício: 2013

Órgão/Entidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal

Exercício: 2013

Responsáveis: Adonias dos Reis Santiago (001.977.501-68); Adão Nunes da Silva (064.683.303-00); Adilson Antonio Evangelista (314.006.121-87); Adriana de Oliveira Aguiar (457.904.181-04); Alessandro Geraldo Venturim Barbosa da Silva (536.985.411-49); Anderson Carlos de Castro Moura (473.712.691-87); Cláudio Armond da Silva Cordeiro (334.223.111-49); Elaine Aparecida Rodrigues Januário (461.741.761-34); Eric Seba de Castro (289.787.061-34); Erico Rossano Moreto dos Santos (457.884.301-78); Francisco Carlos da Silva Niño (334.114.680-68); Gilberto Lopes da Silva (359.231.721-00); Guilherme Rocha de Almeida Abreu (488.108.191-87); Hamilton Santos Esteves Júnior (265.566.501-53); Ivone Casimiro da Silveira Rossetto (400.837.641-00); Jooziel de Melo Freire (803.156.407-82); Jorge Luiz Xavier (430.308.906-00); Jorge Luiz Xavier (430.308.906-00); José Augusto da Silva (116.261.001-87); Júlio Cesar Corrêa Faria (462.099.301-82); Júlio César dos Santos (308.225.211-72); Leone Affonso Soares (259.696.251-91); Luiz Alexandre Gratão Fernandes (138.299.338-27); Marcelo de Paula Araújo (524.268.311-20); Marcia Wanzoff Robalinho Cavalcanti (456.697.914-87); Márcio Araújo Salgado (678.231.147-04); Marco César dos Santos Sousa (380.036.001-20); Mario Lopes Condes (381.509.481-04); Maurilio de Moura Lima Rocha (329.869.201-87); Nilton Joaquim de Oliveira Júnior (549.317.111-20); Paulo Santos de Carvalho (244.666.971-91); Paulo Sérgio Soares Sarmiento (620.143.074-15); Rodrigo Bonach Batista Pires (648.243.651-04); Samuel Teixeira Gomes Ferreira (317.315.971-34); Sandra Gomes Melo (457.938.321-49); Sandro de Paula Dias (276.136.821-53); Sérgio Ricardo Souza Santos (444.076.291-34); Silverio Antonio Moita de Andrade (224.366.851-34); Suamy Santana da Silva (720.501.287-20); Vanuza Naára de Oliveira Almeida (318.764.634-49); Wagner dos Santos (743.296.857-87); Washington Rodrigues Lima (351.953.391-04); Watson Warmling (602.959.021-91)

Representação legal: João Marcos Fonseca de Melo (26323/OAB-DF) e outros, representando Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL (FCDF). EXERCÍCIO DE 2013. DEFICIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA. FALHAS. IRREGULARIDADES GRAVES NO PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS DAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE DO DF COM RECURSOS

DO FCDF, SEM AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL. SUPERVENIÊNCIA DE ACÓRDÃO DO TCU, A AUTORIZAR A CONTINUIDADE DOS PAGAMENTOS ATÉ DEFINITIVA DELIBERAÇÃO DESTA CORTE SOBRE A MATÉRIA. REGULARIDADE E REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS, CONFORME AS RESPONSABILIDADES DOS GESTORES. DETERMINAÇÃO AO FCDF PARA QUE, CAUTELARMENTE, SE ABSTENHA DE PAGAR **NOVOS** BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS A SERVIDORES DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÃO AO FUNDO PARA QUE ELABORE PLANO DE AÇÃO COM VISTAS A SANEAR DEFINITIVAMENTE A IRREGULARIDADE APONTADA. DETERMINAÇÃO AO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

- O Tribunal de Contas da União é o órgão competente para fiscalizar todos os recursos públicos federais, repassados ao Distrito Federal, no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF);

- Os artigos 21, inciso XIV, da Constituição Federal, bem como 1º, da Lei 10.633/2002, disciplinam que a assistência financeira da União, no âmbito do FCDF, destina-se à **execução de serviços públicos**, o que não se confunde com o pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal;

- O pagamento de inativos e pensionistas da saúde e da educação do Distrito Federal, com recursos do FCDF, representa grave desvio de finalidade, determinante, a partir das próximas contas, da irregularidade das contas do Fundo.

## RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) relativa ao exercício de 2013.

2. O exame das contas, pela SecexFazenda, em instrução lavrada em revelou as seguintes impropriedades motivadoras de proposta de regularidade com ressalvas das contas dos respectivos responsáveis:

- *deficiências nos controles internos da SUTES/SEF referentes ao ciclo da gestão pública dos recursos do FCDF (item 6.2.1 da instrução à peça 33, transcrita adiante);*
- *intempestividade para elaboração do Planejamento Estratégico da PCDF e ausência de indicadores para o monitoramento e a avaliação da gestão (itens 7.1.4 e 7.3);*
- *deficiências no gerenciamento dos gastos com a manutenção (custeio e investimento) do CBMDF (item 8.2.1);*
- *deficiências no gerenciamento dos gastos com manutenção (custeio e investimento) da PMDF e ausência de indicadores de desempenho eficientes para o monitoramento e a avaliação da gestão (item 9.2).*

3. Também foi identificado o seguinte indício de irregularidade, que motivou a proposição de audiência dos responsáveis Adonias dos Reis Santiago, então Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal (Ordenador de Despesa), e Paulo Santos de Carvalho, na condição de Subsecretário do Tesouro do Distrito Federal (Gestor Financeiro) à época:

*- utilização de recursos do FCDF para pagamento de despesas com inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal, que propiciou desvio de finalidade na utilização de recursos do FCDF para execução de serviços de saúde e educação no montante de R\$ 2,6 bilhões, com infração ao disposto no art. 21, XIV, da CF/1988 e art. 1º da Lei 10.633/2002 c/c art. 4º da Lei Complementar 141/2012, art. 71 da Lei 9.394/1996 e com o Parecer CNE/CP 29/97 do Conselho Nacional de Educação, bem como em desacordo com a finalidade das ações orçamentárias 0312 e 009T e em desatendimento ao disposto no Ofício-Circular 14/2009/SEAFI/SOF/MP (item 6.3 da instrução à peça 33).*

4. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução da unidade técnica (peça 33):

(...)

### **HISTÓRICO**

*4. Em instrução (peça 11), realizou-se diligência à Secretaria de Orçamento Federal e à Consultoria Jurídica junto ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União para que informassem o posicionamento com relação ao pagamento, com recursos do FCDF, de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal.*

### **EXAME TÉCNICO**

*5. No exame das presentes contas, registram-se a seguir quinze constatações apontadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) em seu Relatório de Auditoria (peça 3), oito das quais foram objeto de proposição de regularidade com ressalvas das contas dos respectivos responsáveis no Certificado de Auditoria (peças 4 e 30), e acolhidas no Parecer do Dirigente de Controle Interno (peças 5 e 31).*

#### **Constatações referentes ao FCDF**

*6. Duas constatações referem-se ao FCDF, tratadas nos itens 2.1.1 e 2.1.2 dos Achados de Auditoria 201406132 (peça 3, p. 67 e 95):*

*a) deficiências nos controles internos da SUTES/SEF referentes ao ciclo da gestão pública dos recursos do FCDF (item 2.1.1); e*

*b) inadequação no pagamento de inativos e pensionistas da SEE/DF e SES/DF com recursos do FCDF, sob os aspectos orçamentários (item 2.1.2).*

*6.1. A Controladoria-Geral da União entende que as inconformidades relatadas no Relatório de Auditoria, tanto para o Fundo Constitucional como para as unidades agregadas, estão relacionadas com as fragilidades no arcabouço regulatório e na estrutura de governança, como falta de normativos que definam as responsabilidades dos gestores distritais e as atribuições de supervisão do Governo Federal (peça 5, p. 1-2).*

*6.2. No tocante ao item 2.1.1 do Relatório de Auditoria, entende-se que as deficiências nos controles internos estão intimamente relacionadas com a ausência de legislação específica a respeito do envolvimento dos entes federativos na gestão do FCDF. O projeto de lei aprovado pelo Congresso criou o Comitê de Acompanhamento e Controle Social, porém os arts. 5º e 6º*

da Lei 10.633/2002 foram vetados por invadir a autonomia do Distrito Federal e por assumir atribuições previstas na CF/1988 ao TCU.

6.2.1. Consideram-se que as orientações expedidas pela CGU são, por hora, suficientes para corrigir as deficiências apontadas, desde que os gestores do FCDF as acatem, razão pela qual o Tribunal deve ficar atento ao assunto nas contas subsequentes. Propõe-se ressalva aos gestores pela impropriedade destacada.

6.2.2. No entanto, propõe-se, também, o encaminhamento do assunto à Casa Civil da Presidência da República e às Casas do Congresso Nacional para conhecimento da falta de regulamentação da aludida lei instituidora do FCDF, o que provoca insegurança jurídica e problemas de governança do Fundo e órgãos dependentes.

6.3. Com relação ao item 2.1.2 do Relatório, a Secretaria de Orçamento Federal entende que as despesas com inativos e pensionistas nas áreas de educação e saúde do Distrito Federal não se enquadram, em termos orçamentários, como serviços públicos de saúde e educação, contrariando o art. 21, XIV, da CF/1988 c/c o art. 1º da Lei 10.633/2002. Assim, o dirigente de controle interno decidiu apartar esse assunto da certificação dos responsáveis em seu parecer, tendo em vista que estava aguardando manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (peça 5, p. 2).

6.3.1. Em resposta à diligência realizada pela SecexFazenda, a CGU encaminhou a complementação das peças constantes nos autos referentes às contas de 2013. No novo Certificado de Auditoria (peça 30, p. 2), foi incluída ressalva devido à utilização ilegal de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do DF, conforme Nota Técnica 1.672/2015/DefazII/DE/SFC/CGU-PR.

6.3.2. Na citada Nota Técnica, a CGU aponta que foram utilizados irregularmente R\$ 2,6 bilhões do FCDF para pagamento de pessoal inativo e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal em 2013, destacando que essa situação foi consignada no Relatório de Auditoria em 2012. Afirma que esses pagamentos estão em desacordo com a finalidade da ação 0312 – assistência financeira ao Distrito Federal voltada à prestação de serviços públicos mediante transferência de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo (peça 29, p. 29).

6.3.3. Argumenta a Secretaria Federal de Controle Interno que os recursos do Fundo são destinados à assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação e, por analogia ao disposto no art. 4º da Lei Complementar 141/2012, no art. 71 da Lei 9.394/1996 e no Parecer CNE/CP 26/1997, o pagamento de aposentadoria e pensões não constitui execução de despesas com ações e serviços públicos de saúde e educação (peça 29, p. 30-31).

6.3.4. Segundo a CGU, o Governo do Distrito Federal considerou legítima a utilização de recursos do Fundo para pagamento de inativos e pensionistas, que tais recursos integrariam o patrimônio do GDF, que caberia a ele decidir sobre a sua execução e que a fiscalização de tais recursos caberia ao Tribunal de Contas do Distrito Federal e não ao TCU e à CGU (peça 29, p. 32).

6.3.5. A CGU destaca também o posicionamento da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA/MF), que reconhece a inconsistência dos pagamentos de pessoal inativo e informa que a Secretaria de Orçamento Federal havia apontado em 2009 a necessidade de o GDF corrigir a mencionada ocorrência (peça 29, p. 34).

6.3.6. Além disso, a SPOA/MF rejeitou a proposta do GDF de incluir novo inciso para alocação de dotação específica para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação, alegando que a proposição não tem amparo na Lei 10.633/2002 (peça 29, p. 35).

6.3.7. A SFC/CGU apresentou a Nota Técnica 1.520/GSNOR/SFC/CGU/PR, de 11/9/2015, por meio da qual a Coordenação-Geral de Normas e Orientação para o Sistema de Controle Interno entende que seria necessária a alteração da Lei 10.633/2002 para possibilitar a utilização dos recursos do FCDF para a finalidade questionada (peça 29, p. 37).

6.3.8. Em resposta à diligência, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Conjur/MPOG) encaminhou cópia do Parecer 0795 – 6.8/2014/PFF/Conjur-MP/CGU/AGU, mediante o qual concluiu que os recursos repassados pela União ao FCDF não podem ser destinados ao pagamento de pessoal inativo da saúde e educação do Distrito Federal. Entende a Conjur/MPOG que a assistência financeira para realização de serviço público destoa do conceito de inativo e que ressoa inequívoca a impossibilidade de destinação das ações orçamentárias referentes ao FCDF para pagamento de inativo (peça 22, p. 9-10).

6.3.9. Preliminarmente, há que se consignar que a discussão sobre a competência do TCU para fiscalizar os recursos do FCDF foi há muito superada. Os gestores do FCDF alegam que o recurso transferido conforme previsão constitucional passa a integrar o patrimônio do Distrito Federal, que compete a ele a definição da alocação orçamentária, e que eventual controle é da jurisdição do Tribunal de Contas do Distrito Federal (peça 3, p. 101-107).

6.3.10. A CGU de antemão rebateu a argumentação do ente distrital sobre a competência para fiscalizar os recursos do FCDF, citando o Acórdão 739/2004 – Plenário, ratificado pelo Acórdão 824/2004 – Plenário, ambos do TCU. Ademais, no Mandado de Segurança 28.584, o STF denegou a ordem, negando seguimento ao questionamento feito pelo Distrito Federal sobre a propalada competência do TCU. E, ainda mais, nas razões do veto ao art. 6º da Lei 10.633/2002, ficou manifesto que a fiscalização do Fundo pelo Comitê de Acompanhamento e Controle Social, que seria criado, invadiria competência constitucionalmente reservada ao Tribunal de Contas da União.

6.3.11. A questão vertente tem outros desdobramentos, além do desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundo para assistência financeira para serviços públicos. Tem impacto na apuração dos limites de despesa com pessoal, nos termos dos arts. 18; 19, §1º, V; e 20, I, “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Atinge também a apuração dos percentuais mínimos a serem aplicados nos serviços públicos de saúde, tratados na Lei Complementar 141/2012.

6.3.12. Não há como negar que os recursos do FCDF são federais. Primeiro, lei federal dispõe o montante a ser transferido para o ente distrital (Lei 10.633/2002). Segundo, o montante a ser repassado é aprovado pelo Congresso Nacional e consignado na Lei Orçamentária Anual da União. Terceiro, os gastos com pessoal do Distrito Federal relativos ao FCDF impactam o limite de gastos de pessoal da União, nos termos do art. 20, I, “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6.3.13. Exemplificando a titularidade dos recursos como federais, não há impedimento para que o Governo Federal edite uma medida provisória alterando a Lei 10.633/2002, reduzindo significativamente os recursos para o FCDF, podendo ser consignado na LOA valor menor ao repassado atualmente. Assim, os valores repassados para saúde e educação do Distrito Federal automaticamente seriam menores. Apenas os recursos para segurança pública do Distrito Federal não podem ser alterados, já que a manutenção dessa área é obrigatoriamente realizada pelos cofres do Tesouro Nacional.

6.3.14. Com relação ao pagamento de inativos e pensionistas, verifica-se que os órgãos responsáveis pelos recursos orçamentários e financeiros da União, quais sejam, Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA/MF), Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Conjur/MPOG), além da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU), foram unânimes e taxativos ao se posicionarem contrariamente aos gestores do Fundo, ou sejam, todos consideram que houve ilegalidade na utilização dos recursos do FCDF.

6.3.15. Analisando o arcabouço jurídico com relação às despesas com serviços públicos, tem que o pagamento de aposentadoria e pensões não constituem despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de apuração dos percentuais mínimos, conforme art. 4º da Lei Complementar 141/2012; e que os inativos não contribuem nem para a manutenção nem para o desenvolvimento do ensino, não devendo ser computados nos limites mínimos, de acordo com o Parecer CNE/CP 26/97.

6.3.16. A Coordenação-Geral de Normas e Orientação para o Sistema de Controle Interno concluiu que a Lei 10.633/2002 deveria ser alterada caso se desejasse tornar possível a realização de gastos dessa espécie (item 6.3.7). Porém, entende-se que somente com a aprovação de uma proposta de emenda à Constituição isso seria possível, pois o art. 21, XIV, da CF/1988 prevê a assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos. A simples alteração da citada Lei Federal seria inconstitucional, pois não há previsão na Carta Magna para pagamento de inativos.

6.3.17. Vale mencionar que a situação ocorre há mais de doze anos e que, se chegar à conclusão de desvio de finalidade na utilização dos recursos, pode-se concluir que seria lícito ao Governo do Distrito Federal utilizar a assistência financeira para outras finalidades relacionadas a serviços de saúde e educação. Ou seja, o recurso poderia ser gasto de uma forma ou outra pelo Ente Federativo, exceto para pagamento de inativos e pensionistas.

6.3.18. Todavia, se o GDF resolvesse pagar ativos com os recursos do FCDF e os inativos com recursos próprios, não conseguiria atingir os limites mínimos com saúde e educação, o que traria consequências outras. Então, para dar ares de legalidade ao pagamento de inativos, solicitou em 2014 alteração orçamentária à SOF, com a inclusão de ação específica, o que não foi aceito por ausência de previsão legal.

6.3.19. Entretanto, em 2015, a Secretaria de Orçamento Federal alterou a denominação da ação orçamentária e da modalidade da despesa, ficando consignado na Lei Orçamentária da União de 2015 o enquadramento das despesas de assistência financeira para realização dos serviços de saúde e educação como “outras despesas correntes” em vez de “pessoal e encargos sociais”.

6.3.20. Entendeu-se que a prestação da assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos de saúde e de educação deve ser processada mediante a transferência, pela União, de recursos destinados a essa finalidade (Resultado do Tesouro Nacional – Maio/2015, p. 12).

6.3.21. Com isso, o DF incluiu em seu orçamento fiscal de 2015 parte dos recursos do FCDF como transferências da União para educação e para saúde, prevendo R\$ 3,68 bilhões dessa fonte para o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal (Iprev).

6.3.22. No entanto, sabe-se que o Governo do Distrito Federal desconta dos servidores a respectiva contribuição previdenciária e deveria apropriar esse valor para o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal e que o Iprev deveria captar e capitalizar os recursos para pagamento dos benefícios, conforme Lei Complementar Distrital 769/2008. À

*primeira vista, isso não ocorre, já que o ente distrital arrecada a contribuição dos servidores, mas paga os inativos com recursos do FCDF.*

*6.3.23. Além do mais, o art. 1º, § 1º, da Lei 10.633/2002 dispõe que as dotações do FCDF para a manutenção da segurança pública e a assistência financeira para a execução de serviços públicos deverão ser discriminadas por atividades específicas, o que não foi observado em 2015.*

*6.3.24. Retornando ao exercício de 2013, essa alteração conseguida pelo Distrito Federal no orçamento federal reforça o entendimento de que não é possível o pagamento de inativos e pensionistas com recursos do FCDF. A Constituição Federal trata de assistência financeira para execução de serviços públicos.*

*6.3.25. Segundo os ensinamentos da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (Direito Administrativo, Editora Atlas, 20ª edição, pág. 90). Assim, inativo não satisfaz nenhuma necessidade coletiva, sendo, portanto, irregular o pagamento via FCDF.*

*6.3.26. Diante disso, propõe-se chamar em audiência os responsáveis pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal pela aplicação irregular dos recursos repassados pela União para execução de serviços de saúde e educação do Distrito Federal. A conduta e o nexo de causalidade dos responsáveis constam na peça 31, p. 4.*

*6.3.27. Além disso, propõe-se encaminhar o assunto para ciência da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e das casas do Congresso Nacional, tendo em vista o caráter singular dos recursos, a importância dos recursos para as finanças do ente distrital e as divergências no tratamento dado ao FCDF no que se refere aos serviços de saúde e educação.*

*6.3.28. Finalmente, propõe-se determinar que o FCDF envie ao TCU, em 180 dias, plano de providências para regularização da utilização dos recursos repassados ao FCDF como assistência para execução de serviços de saúde e educação.*

#### **Constatações referentes à PCDF**

*7. Cinco constatações dizem respeito à Polícia Civil do Distrito Federal, tratadas nos Achados de Auditoria 201406146, sendo objeto de ressalvas os itens 2.1.2 e 2.1.6:*

- a) intempestividade para elaboração do Planejamento Estratégico da PCDF (item 2.1.2);*
- b) ausência de planejamento formal, refletindo no planejamento orçamentário (item 2.1.3);*
- c) fragilidades na estimação dos gastos com pessoal (item 2.1.5);*
- d) deficiências no gerenciamento dos gastos com manutenção (custeio e investimento) da PCDF (item 2.1.6); e*
- e) ausência de indicadores para o monitoramento e avaliação da gestão (item 2.1.8).*

*7.1. Com relação ao item 2.1.2 do Relatório, a CGU informou que o último planejamento formal da PCDF foi apresentado em 2007. Concluiu que inexistente cultura de planejamento e há falhas no ambiente de controle da Polícia Civil distrital, apesar de perceber que houve bons resultados no cumprimento da missão institucional da PCDF (peça 3, p. 127-131).*

*7.1.2 A ausência de planejamento formal foi objeto de recomendações por parte da CGU, sendo considerada como ressalva às contas dos responsáveis (peça 3, p. 133; peça 4, p. 2-3; e peça 5, p. 3).*

7.1.3. Conforme Referencial Básico de Governança publicado pelo TCU, a estratégia organizacional é um componente relativo ao mecanismo estratégia, tendo como práticas o estabelecimento de estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas; o estabelecimento da estratégia da organização; e o monitoramento e a avaliação da execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.

7.1.4. Assim, entende-se que o assunto está sendo devidamente acompanhado pelo controle interno e que as recomendações são suficientes para melhoria da gestão da Polícia Civil. Propõe-se ressalvas às contas do Diretor-Geral já que a falta de planejamento e definição de metas dificulta o exame do desempenho.

7.2. No tocante aos itens 2.1.3, 2.1.5 e 2.1.6 do Relatório, entende-se que as recomendações e o acompanhamento realizado pela CGU são suficientes para melhoria da gestão da PCDF (peça 3, p. 141, 159 e 175).

7.3. O item 2.1.8 do Relatório de Auditoria está intimamente relacionado com o item 2.1.2, sendo que as recomendações são satisfatórias (peça 3, p. 183). Propõe-se ressalva às contas em conjunto com o referido item.

#### **Constatações referentes ao CBMDF**

8. Quatro constatações são relativas ao Corpo de Bombeiros e ao Fundo de Saúde do CBMDF, constantes nos Achados de Auditoria 201406141 e 201406147 (peça 3, p. 195, 215, 225 e 231):

- a) planejamento orçamentário dimensionado acima da capacidade de execução da Unidade (item 2.1.3);
- b) fragilidades na estimação dos gastos com pessoal (item 2.1.5);
- c) descumprimento de norma na alocação de efetivo para a área finalística (item 2.1.6); e
- d) deficiências no gerenciamento dos gastos com a manutenção (custeio e investimento) do CBMDF (item 2.1.7).

8.1. Em relação às constatações 2.1.3, 2.1.5 e 2.1.6 do Relatório, a CGU propôs algumas recomendações, sendo suficientes para melhoria da gestão do CBMDF. Não há necessidade de ação complementar do TCU, devendo os assuntos serem acompanhados nas próximas contas do FCDF (peça 3, p. 205, 225 e 231).

8.2. No que se refere ao item 2.1.7 do Relatório, o controle interno identificou concentração de despesas no segundo semestre de 2013, bem como inscrição de despesas não liquidadas em restos a pagar, entendendo que isso se deve às deficiências no planejamento e execução orçamentária (peça 3, p. 231-235).

8.2.1. Considerando a reincidência da unidade jurisdicionada, com reiteração da recomendação da CGU, inclusive com reinscrição de restos a pagar não processados (peça 3, p. 245), propõe-se ressalva às contas dos responsáveis.

#### **Constatações referentes à PMDF**

9. Quatro constatações estão relacionadas com a Polícia Militar e o Fundo de Saúde da PMDF, conforme Achados de Auditoria 201406144 e 201406148 (peça 3, p. 261, 287, 297 e 327):

- a) falhas no planejamento estratégico, impossibilitando o aferimento dos objetivos estratégicos voltados à perspectiva da Sociedade (item 2.1.1);
- b) fragilidades na estimação dos gastos com pessoal (item 2.1.4);

- c) deficiências no gerenciamento dos gastos com a manutenção (custeio e investimento) da PMDF (item 2.1.5); e*
- d) ausência de indicadores de desempenho eficientes para o monitoramento e a avaliação da gestão (item 2.1.7).*

*9.1. Relativamente aos itens 2.1.1 e 2.1.4 do Relatório, consideram-se suficientes as recomendações expedidas pelo controle interno (peça 3, p. 271 e 297), sem prejuízo da verificação dos assuntos nas próximas contas pelo Tribunal.*

*9.2. Com relação ao item 2.1.5 do Relatório, a constatação ocorre devido a falhas no planejamento orçamentário e financeiro, de forma similar ao que acontece no CBMDF. No tocante ao item 2.1.7 do Relatório, a falta de indicadores de desempenho denota falha de natureza formal na gestão dos responsáveis. Assim, propõem-se ressalvas às contas dos gestores.*

### **I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo**

*10. A auditoria interna do Corpo de Bombeiros Militar consignou que, após análise do Processo de Contas Anual / Relatório de Gestão do CBMDF, referente ao exercício de 2013, os registros, os fatos e as considerações apresentados em relação à gestão, constantes do parecer, atendem à legislação em vigor (peça 8).*

*11. A Controladoria-Geral do Distrito Federal, em seu relatório (peça 9), concluiu que, com base nas consultas realizadas por meio do Siafi, dos relatórios de execução orçamentária extraídos do Portal do Senado/Orçamento, das auditorias especiais realizadas pela Secretaria de Estado de Transparência e dos demais documentos examinados, relativos ao exercício de 2013, os recursos do FCDF foram aplicados nas áreas de educação, saúde e segurança, em conformidade com as finalidades estabelecidas pela Lei 10.633/2002 (instituidora do FCDF).*

*12. A Controladoria-Geral da União (CGU), ao examinar a gestão dos responsáveis, apontou, no relatório de auditoria à peça 3, a ocorrência de achados relativos ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiro Militar e da Polícia Militar. Os achados, divididos em quinze constatações, bem como as respectivas recomendações, foram abordados no tópico antecedente.*

*13. No certificado de auditoria (peças 4 e 30), o representante da CGU propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos Srs.: Adonias dos Reis Santiago e Paulo Santos Carvalho, relativas às deficiências nos controles internos da Sutes/SEF referentes ao ciclo da gestão pública dos recursos do FCDF e à utilização ilegal dos recursos do FCDF para pagamento de inativos e pensionistas; Jorge Luiz Xavier e Silvério Antonio Moita de Andrade, relativas à intempestividade para elaboração do Planejamento Estratégico da PCDF, a deficiências no gerenciamento dos gastos com a manutenção (custeio e investimento) da PCDF, e à ausência de indicadores para o monitoramento e avaliação da gestão; Mário Lopes Condes, Washington Rodrigues Lima e Everton Rocha da Silveira, referentes a deficiências no gerenciamento dos gastos com a manutenção (custeio e investimento) do CBMDF; Francisco Carlos da Silva Niño, Adilson Antonio Evangelista, Adauto Lima de Amorim Júnior, Alexandre Antônio de Oliveira Correa e Sérgio Luiz de Souza Cordeira, relativas à ausência de indicadores de desempenho eficientes para o monitoramento e avaliação da gestão e a deficiências no gerenciamento dos gastos com custeio e investimento da PMDF.*

*14. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 5). A certificação relativa ao pagamento de inativos e pensionistas das áreas de educação e saúde com recursos do FCDF foi apartada e seria encaminhada após a emissão de parecer sobre o assunto pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento. Posteriormente, foi emitido novo parecer pelo dirigente do órgão de controle*

interno, considerando ilegal a utilização de recursos do FCDF para pagamento de inativos e pensionistas (peça 31, p. 2).

15. O Ministro de Estado da Fazenda atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peças 6 e 32).

## **II. Rol de responsáveis**

16. Constam do rol de responsáveis encaminhado (peças 2 e 7), todos os responsáveis que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 e no caput e §§ 2º e 3º do art. 11 da IN TCU 63/2010, e no art. 5º, § 1º da DN TCU 124/2012, que dispõe acerca das unidades jurisdicionadas que terão as contas julgadas pelo Tribunal no exercício. O CPF do Sr. Jorge Luiz Xavier, titular da PCDF, está incorreto (peça 2, p. 19 e peça 7, p. 152).

17. Não obstante, as unidades jurisdicionadas agregadas apresentaram responsáveis que não se enquadram nas aludidas normas, pois exerceram atividades de direção de unidades operacionais. Apesar de os níveis de hierarquia serem imediatamente inferiores aos dos dirigentes máximos das respectivas unidades, tais ocupantes de cargo de direção não os sucedem.

18. A Polícia Militar dividiu o rol de responsáveis por unidades gestoras, constando a própria PMDF (código 170393), o Departamento de Gestão de Pessoal (código 170484) e o Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal (código 170485). As contas devem ser apresentadas por unidades jurisdicionadas, nesse caso, a Polícia Militar do Distrito Federal e seu fundo de saúde.

19. Assim, propõe-se a exclusão, do rol de responsáveis, de todos aqueles que exerceram cargos de chefia em departamentos, a exemplo do que ocorreu no Acórdão 3.385/2015 – 1ª C.

## **III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores**

20. Os processos conexos aos autos em exame estão relacionados no quadro que se segue:

<b>NÚMERO DO TC</b>	<b>TIPO</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
014.294/2012-5	Solicitação do Congresso Nacional	Arquivado
003.880/2015-0	Solicitação do Congresso Nacional	Em comunicação
011.704/2015-2	Relatório de Acompanhamento	Aguardando instrução

## **IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão**

21. A execução orçamentária e financeira dos recursos do FCDF é processada pela União e a execução física é realizada pelo Governo do Distrito Federal. A CGU entende que o arcabouço legal do Fundo deve ser aprimorado, tendo em vista que não houve regulamentação da Lei 10.633/2002. Além disso, destaca que não há critérios para distribuição de recursos, havendo direcionamento para gasto de pessoal, no caso de assistência financeira para saúde e educação.

22. Quanto às unidades agregadas, a CGU entende que há necessidade de aprimoramento do processo de planejamento da PMDF, tanto na qualidade dos gastos quanto na estimação dos custos. Foram verificadas falhas, como ausência de detalhamento das ações estratégicas e de metas e indicadores. Com relação ao CBMDF, foram verificadas deficiências na estimativa do impacto orçamentário-financeiro; além disso, teve que remanejar pessoal da área meio para cumprir a meta de 80% do efetivo na área fim. A PCDF ainda não finalizou os trabalhos de

*desenvolvimento do plano estratégico, o que trouxe impacto negativo no planejamento orçamentário.*

#### **V. Avaliação dos indicadores**

*23. Segundo a Controladoria-Geral da União, não há planejamento estratégico para o Fundo Constitucional do Distrito Federal, não existindo, conseqüentemente, diretrizes para os gastos nas áreas de saúde, educação e segurança, nem a definição de produtos, metas e indicadores.*

*24. Nos relatórios das Unidades Executoras, em especial da Polícia Militar e da Polícia Civil, foi apontada a ausência de indicadores. Já o Corpo de Bombeiros reduziu o rol de indicadores para a realização de análises mais profundas, a partir de técnicas estatísticas mais complexas.*

*25. Conforme destacado no tópico anterior, as dificuldades e as falhas existentes na gestão do FCDF estão relacionadas com o insuficiente arcabouço legal. A CGU recomendou ações para contornar os problemas de gestão de recursos (peça 3, p. 93), sendo suficientes neste caso, se atendidas.*

#### **VI. Avaliação da execução orçamentária e financeira**

*26. A execução orçamentária do FCDF no exercício de 2013 alcançou o montante de R\$ 10,7 bilhões de despesa liquidada, tendo sido destinado 22,3% à Polícia Militar, 11,1% ao Corpo de Bombeiros Militar, 14,2% à Polícia Civil, 27,0% à Saúde e 25,4% à Educação, estando os valores apresentados no Relatório de Gestão (peça 9, p. 6).*

*27. A maior parte dos recursos do FCDF são utilizados com gastos de pessoal (mais de 90%), cobrindo praticamente metade dos gastos do Governo do Distrito Federal com pessoal. Por outro lado, a CGU identificou concentração das despesas de capital no segundo semestre de 2013. Assim, recomendou que as unidades continuem aperfeiçoando sua execução orçamentário-financeira para que seja distribuída regularmente ao longo do exercício e que evite a inscrição das despesas não liquidadas em restos a pagar.*

#### **VII. Avaliação da gestão de pessoas**

*28. Houve incremento da força de trabalho do CBMDF em decorrência de concurso público realizado em 2011, porém descumprimento na norma de alocação de efetivo para a área finalística, devido a demandas de apoio, chefia e direção. No caso PMDF, houve concurso público para mil vagas com o intuito de reposição da força de trabalho. A PCDF também realizou concurso para escrivão e agente com a autorização do Conselho de Política de Recursos Humanos, de âmbito distrital.*

#### **VIII. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas**

*29. Em relação ao cumprimento de determinações do TCU, não há acórdão envolvendo o FCDF ou as unidades jurisdicionadas consolidadas ou agregadas a essas contas. Já em relação ao cumprimento de determinações da CGU, verificou-se que menos da metade das recomendações foram atendidas, denotando fragilidade no monitoramento por parte dos gestores do FCDF.*

#### **CONCLUSÃO**

*30. A análise da ocorrência descrita na seção “Exame Técnico”, tópico “Constatações referentes ao FCDF”, permitiu definir a responsabilidade dos Srs. Adonias dos Reis Santiago e Paulo Santos de Carvalho pelo ato de gestão inquinado, o qual enseja, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis (item 6.3).*

31. Considerando a análise realizada e a opinião da Controladoria-Geral da União, propõe-se:

31.1. julgar regulares as contas dos Srs. Márcia Wanzoff Robalinho Cavalcanti, CPF 456.697.914-87; Adão Nunes da Silva, CPF 286.983.391-15; Suamy Santana da Silva, CPF 720.501.287-20; Jooziel de Melo Freire, CPF 803.156.407-82; Anderson Carlos de Castro Moura, CPF 473.712.691-87; Vanuza Naára de Oliveira Almeida, CPF 318.764.634-49; Paulo Sérgio Soares Sarmiento, CPF 620.143.074-15; Cláudio Armond da Silva Cordeiro, CPF 334.223.111-49; Alessandro Geraldo Venturim Barbosa da Silva, CPF 536.985.411-49; Gilberto Lopes da Silva, CPF 359.231.721-00; Júlio Cesar Corrêa Faria, CPF 462.099.301-82; Júlio César dos Santos, CPF 308.225.211-72; Hamilton Santos Esteves Júnior, CPF 265.566.501-53; Leone Afonso Soares, CPF 259.696.251-91; Sérgio Ricardo Souza Santos, CPF 444.076.291-34; Erico Rossano Moreto Santos, CPF 457.884.301-78; Watson Warmling, CPF 602.959.021-91; dando-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 207 do Regimento Interno do TCU, uma vez que suas contas lograram demonstrar a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade de suas gestões;

31.2. julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Jorge Luiz Xavier, CPF 430.308.906-00; Mario Lopes Condes, CPF 381.509.481-04; Washington Rodrigues Lima, CPF 351.953.391-04; Francisco Carlos da Silva Niño, CPF 334.114.680-68; Adilson Antonio Evangelista, CPF 314.006.121-87; dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face das impropriedades/faltas verificadas em suas gestões, itens 7.1.4 e 7.3, 8.2.1, e 9.2 da seção Exame Técnico, em que se sugeriu o encaminhamento;

31.3. determinar ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, com fundamento no art. 12, IV, da Lei 8.443/1992, que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, plano de ação com vistas a sanear a situação irregular de pagamento, com recursos do próprio Fundo, de inativos e pensionistas nas áreas de saúde e educação do Distrito Federal, por estar em desacordo com o art. 21, XIV, da CF/1988; art. 1º da Lei 10.633/2002 c/c art. 4º da Lei Complementar 141/2012, art. 71 da Lei 9.394/1996 e Parecer CNE/CP 29/97 do Conselho Nacional de Educação, bem como com a finalidade das ações orçamentárias 0312 e 009T e Ofício-Circular 14/2009/SEAFI/SOF/MP, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação (item 6.3); e

31.4. excluir do rol de responsáveis os dirigentes das unidades operacionais, pois não se enquadram no art. 10 da IN TCU 63/2010 (item 19).

32. A ressalva aos Srs. Adonias dos Reis Santiago, CPF 001.977.501-68, e Paulo Santos de Carvalho, CPF 244.666.971-91 – deficiências nos controles internos da SUTES/SEF referentes ao ciclo da gestão pública dos recursos do FCDF (item 6.2.1) – deverá ser analisada em conjunto com a proposta de audiência desses mesmos responsáveis.

33. Cabe registrar que os fatores motivadores das ressalvas dos responsáveis consistiram em: intempestividade para elaboração do Planejamento Estratégico da PCDF e ausência de indicadores para o monitoramento e a avaliação da gestão (itens 7.1.4 e 7.3); deficiências no gerenciamento dos gastos com a manutenção (custeio e investimento) do CBMDF (item 8.2.1); e deficiências no gerenciamento dos gastos com manutenção (custeio e investimento) da PMDF e ausência de indicadores de desempenho eficientes para o monitoramento e a avaliação da gestão (item 9.2).

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

34. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Márcia Wanzoff Robalinho Cavalcanti, CPF 456.697.914-87; Adão Nunes da Silva, CPF 286.983.391-15; Suamy Santana da Silva, CPF 720.501.287-20; Jooziel de Melo Freire, CPF 803.156.407-82; Anderson Carlos de Castro Moura, CPF 473.712.691-87; Vanuza Naára de Oliveira Almeida, CPF 318.764.634-49; Paulo Sérgio Soares Sarmento, CPF 620.143.074-15; Cláudio Armond da Silva Cordeiro, CPF 334.223.111-49; Alessandro Geraldo Venturim Barbosa da Silva, CPF 536.985.411-49; Gilberto Lopes da Silva, CPF 359.231.721-00; Júlio Cesar Corrêa Faria, CPF 462.099.301-82; Júlio César dos Santos, CPF 308.225.211-72; Hamilton Santos Esteves Júnior, CPF 265.566.501-53; Leone Affonso Soares, CPF 259.696.251-91; Sérgio Ricardo Souza Santos, CPF 444.076.291-34; Erico Rossano Moreto dos Santos, CPF 457.884.301-78; Watson Warmling, CPF 602.959.021-91, dando-lhes quitação plena;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva em face das falhas adiante apontadas as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação:

1) Jorge Luiz Xavier, CPF 430.308.906-00: intempestividade para elaboração do Planejamento Estratégico da PCDF e ausência de indicadores para o monitoramento e a avaliação da gestão (itens 7.1.4 e 7.3);

2) Mario Lopes Condes, CPF 381.509.481-04; e Washington Rodrigues Lima, CPF 351.953.391-04: deficiências no gerenciamento dos gastos com manutenção (custeio e investimento) do CBMDF (item 8.2.1);

3) Francisco Carlos da Silva Niño, CPF 334.114.680-68; e Adilson Antonio Evangelista, CPF 314.006.121-87: deficiências no gerenciamento dos gastos com manutenção (custeio e investimento) da PMDF e ausência de indicadores de desempenho eficientes para o monitoramento e a avaliação da gestão (item 9.2);

c) realizar a audiência dos Srs.:

1) Adonias dos Reis Santiago, CPF 001.977.501-68, na condição de Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal (Ordenador de Despesa), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à utilização de recursos do FCDF para pagamento de despesas com inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal, que propiciou desvio de finalidade na utilização de recursos do FCDF para execução de serviços de saúde e educação no montante de R\$ 2,6 bilhões, com infração ao disposto no art. 21, XIV, da CF/1988 e art. 1º da Lei 10.633/2002 c/c art. 4º da Lei Complementar 141/2012, art. 71 da Lei 9.394/1996 e com o Parecer CNE/CP 29/97 do Conselho Nacional de Educação, bem como em desacordo com a finalidade das ações orçamentárias 0312 e 009T e em desatendimento ao disposto no Ofício-Circular 14/2009/SEAFI/SOF/MP (item 6.3 desta Instrução); e

2) Paulo Santos de Carvalho, CPF 244.666.971-91; na condição de Subsecretário do Tesouro do Distrito Federal (Gestor Financeiro), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à coordenação, supervisão e execução de atos de realização de despesas do FCDF (empenho, liquidação e pagamento) para pagamento de despesas com inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal, que propiciou desvio de finalidade na utilização de recursos do FCDF para execução

*de serviços de saúde e educação no montante de R\$ 2,6 bilhões, com infração ao disposto no art. 21, XIV, da CF/1988 e art. 1º da Lei 10.633/2002, c/c art. 4º da Lei Complementar 141/2012, art. 71 da Lei 9.394/1996 e com o Parecer CNE/CP 29/97 do Conselho Nacional de Educação. Ainda, tal utilização está em desacordo com a finalidade das ações orçamentárias 0312 e 009T e em desatendimento ao disposto no Ofício-Circular 14/2009/SEAFI/SOF/MP (item 6.3 desta Instrução);*

*d) encaminhar cópia desta instrução que deverá subsidiar as manifestações a serem requeridas;*

*e) determinar ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, com fundamento no art. 12, IV, da Lei 8.443/1992, que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, plano de ação com vistas a sanear a situação irregular de pagamento, com recursos do próprio Fundo, de inativos e pensionistas nas áreas de saúde e educação do Distrito Federal, por estar em desacordo com o art. 21, XIV, da CF/1988 e art. 1º da Lei 10.633/2002 c/c art. 4º da Lei Complementar 141/2012, art. 71 da Lei 9.394/1996 e Parecer CNE/CP 29/97 do Conselho Nacional de Educação, bem como com a finalidade das ações orçamentárias 0312 e 009T e Ofício-Circular 14/2009/SEAFI/SOF/MP, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação (item 6.3);*

*f) excluir do rol de responsáveis os dirigentes de departamentos da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (item 19); e*

*g) dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério da Fazenda e às casas do Congresso Nacional sobre a irregularidade no pagamento, com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal, tendo em vista o caráter singular dos recursos, a importância dos recursos para as finanças do ente distrital e as divergências no tratamento dado ao FCDF no que se refere aos serviços de saúde e educação, bem como sobre a ausência de regulamentação da Lei 10.633/2002, que instituiu o FCDF, o que causa insegurança jurídica no relacionamento entre a União e o Distrito Federal e problemas de governança (itens 6.2 e 6.3.27).*

5. O diretor técnico e o Secretário da SecexFazenda endossaram as conclusões do auditor responsável pela instrução, porém propuseram a realização prévia da audiência alvitrada.

6. O Ministério Público junto ao Tribunal, representado no feito pelo então Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, anuiu à proposta de mérito formulada pela unidade técnica, bem como à realização de audiência dos responsáveis indicados, nos termos do parecer à peça 44, cujo teor principal transcrevo a seguir:

(...)

*6. A Controladoria-Geral da União – CGU, ao realizar o exame das presentes contas, registrou quinze constatações, das quais oito foram objeto de proposição pela regularidade com ressalvas (peças 3, 4 e 30).*

*7. A unidade técnica destacou as deficiências apontadas pela CGU nos controles internos e a ausência de regulamentação da Lei nº 10.633/2002.*

*8. Quanto a este último ponto, devo destacar o fato de que a ausência dessa regulamentação é a origem dos inúmeros questionamentos analisados pelo TCU envolvendo a gestão e aplicação dos recursos aportados ao FCDF.*

*9. Assiste razão à CGU ao afirmar que não existe atualmente de forma clara uma definição das atribuições e responsabilidades das partes envolvidas, definição de metas de desempenho, critérios claros para distribuição de recursos por área beneficiada e, na hipótese de insuficiência de recursos, as responsabilidades que cabem a cada ente federado (União e DF).*

10. *Outro dado que chama a atenção é a ausência de transparência da gestão dos recursos, o que leva a um planejamento dos gastos falho, com interferências externas, até políticas, na distribuição dos recursos entre as áreas beneficiadas.*
11. *Interessante observar que nem a União e nem o DF levam em consideração dados de desempenho ou de estimativa de quadros ideais das áreas beneficiadas para reavaliar a forma como são alocados os recursos, como também na definição de medidas que permitam melhorar a qualidade dos gastos realizados.*
12. *O controle interno destaca o fato de que o DF possui a maior proporção do país de servidores da área de segurança em relação à população e que tal fato não se reflete em menores índices de criminalidade em relação aos outros Estados da federação, já que o DF permanece com taxas de crimes violentos bem acima da média nacional.*
13. *Isso é um indicador de que a força de trabalho pode estar superdimensionada e mal administrada, elevando os custos de manutenção desses efetivos.*
14. *O uso dos recursos do FCDF deve ser avaliado sob o enfoque dos resultados até hoje alcançados, bem como devem ser feitas reavaliações periódicas.*
15. *A análise realizada indica que o FCDF, na prática, é um simples repositório de recursos federais sem qualquer controle e acompanhamento dos objetivos e dos resultados alcançados com os gastos realizados.*
16. *Portanto, mostra-se adequada a proposta de encaminhamento do assunto à Casa Civil da Presidência da República e às Casas do Congresso Nacional.*
17. *Ainda no âmbito da análise realizada pela CGU, esta ressaltou o uso ilegal de recursos do FCDF para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação, tendo por base os fundamentos indicados pela Secretaria de Orçamento Federal e em parecer da Consultoria junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (peça 22, p. 6-10).*
18. *A CGU aponta que foram utilizados irregularmente R\$ 2,6 bilhões do FCDF para o pagamento de pessoal inativo e pensionistas das áreas de educação e saúde do Distrito Federal e que essa situação também foi consignada no Relatório de Auditoria referente ao exercício de 2012.*
19. *Esses pagamentos estariam em desacordo com a ação 0312 – assistência financeira ao Distrito Federal voltada à prestação de serviços públicos mediante transferência de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo.*
20. *Em sua argumentação, o Controle Interno defende que os recursos do Fundo são destinados à assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação e o pagamento de inativos não constitui execução de despesas com ações e serviços públicos de saúde e educação.*
21. *Tal questão, segundo informado pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA/MF), é questionada desde 2009 (peça 29, p. 34).*
22. *A CGU pondera que seria necessário alterar a Lei nº 10.633/2002 para que fosse possível a utilização dos recursos do FCDF para a finalidade questionada.*
23. *Em que pese esse posicionamento, entendo que apenas pela via constitucional seria viável repassar à União a responsabilidade por essas despesas, no entanto, tal medida afrontaria o pacto federativo, com forte indicação de inconstitucionalidade.*
24. *Além desses pontos, a unidade técnica ressaltou que essa discussão tem impacto direto na apuração dos limites de despesa com pessoal, nos termos dos arts. 18; 19, § 1º, inciso V; e 20, inciso I, alínea “c”, da Lei nº 101/2000 (LRF), bem como na apuração dos percentuais mínimos a serem aplicados nos serviços de saúde tratados na LC nº 141/2012.*

## II

25. *Cumpra destacar que o espírito que a Constituição pretendeu imprimir foi o de, expressamente, resguardar a área de segurança pública do DF (“prover os recursos necessários à manutenção”), ao passo que a saúde e educação públicas receberam um tratamento mais parcimonioso (“assistência financeira”).*
26. *A prioridade para realização dos pagamentos com recursos do FCDF é atender a área de segurança pública e apenas subsidiariamente as outras áreas.*
27. *Toda a parte que cabe aos investimentos, ao custeio da máquina e, principalmente, ao pagamento de salários de todos os servidores da segurança pública do DF, ativos, inativos e pensionistas, são custeados pelo FCDF.*
28. *Essa questão foi recentemente analisada pelo Acórdão nº 1633/2016-Plenário, o qual determinou que os recursos da contribuição dos servidores (policiais civis) e militares mencionados no inciso XIV do art. 21 da CF/88 devem ser recolhidos ao FDCF para custeio dos inativos das respectivas categorias.*
29. *Ficou assente ser de responsabilidade da União prover recursos para organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, inclusive quanto ao pagamento dos inativos dessas categorias.*
30. *Essa conclusão tem por base diversos dispositivos constitucionais, legais e a jurisprudência do STF, STJ e TJDf, conforme apontado no Voto condutor do referido Acórdão.*
31. *A análise realizada buscou compreender o alcance das expressões “manter e organizar” em confronto com outros dispositivos constitucionais e, em especial, de leis federais responsáveis por regulamentar as referidas carreiras e remunerações.*
32. *No caso concreto, os servidores da saúde e educação do Distrito Federal não têm suas carreiras e remunerações regidas por leis federais e, diferentemente dos servidores da segurança pública, não há dúvidas que são servidores distritais para todos os efeitos.*
33. *Além disso, como já bem discorrido pela unidade técnica, o termo “prestar assistência” não tem a mesma abrangência que “manter e organizar”, sendo efetivamente mais restrita. Não é possível atribuir à União responsabilidade por financiar inativos dessas áreas, já que na hipótese de haver uma insuficiência de recursos no FCDF as despesas com a área de segurança pública serão prioritárias e terão precedência, não por sua importância, mas por imposição constitucional.*
34. *A Constituição de 1988, ao conceder a autonomia política do DF, estabeleceu explicitamente, em seu art. 21, inciso XIV, que a União teria competência para organizar e manter as Polícias Militar e Civil, além do Corpo de Bombeiros Militar do DF. Nada foi falado explicitamente sobre saúde e educação. A transferência desse montante de recursos para arcar com parte dos serviços públicos de saúde e educação continuou simplesmente por força do histórico que já se tinha com os repasses, desde antes mesmo da Constituição de 1988.*
35. *Enquanto a segurança pública tinha o aval de um dispositivo constitucional que garantia a sua manutenção integral, para as áreas de saúde e educação do DF não havia essa indicação. Até que, em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19, o art. 21 da Constituição ganhou uma nova redação, que, ao menos, indicava alguma assistência financeira a serviços públicos do DF. Assim mesmo, de forma genérica:*
- “Art. 21. Compete à União:*
- (...)*
- XIV – organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.”*

36. O art. 25 da referida emenda garantiu a manutenção daquelas áreas pela União, até que fosse criado o fundo próprio, o que ocorreu somente no ano de 2002. Esse art. 25 da EC n° 19 prescrevia o seguinte:

*“Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.”*

37. De qualquer forma, como já destacado, na aplicação dos recursos do Fundo Constitucional é dada maior prioridade à área da segurança pública. Na própria discriminação da destinação por área dos recursos do FCDF, quando da elaboração dessa peça orçamentária no âmbito do Orçamento Geral da União (OGU), as áreas da saúde e educação eram computadas de forma conjunta sob a denominação de uma única rubrica “assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação”. Isso aconteceu até o ano de 2007.

38. No orçamento de 2008, foram inscritas na Unidade Orçamentária (UO) do Fundo Constitucional do DF, de forma separada, as áreas da segurança pública, da saúde e da educação. Desde então, são discriminados os recursos do FCDF, no âmbito dos instrumentos normativos orçamentários (LOA, LDO e PPA).

39. A proposta orçamentária do FCDF é feita pela Secretaria de Fazenda do DF, por meio de sua Subsecretaria do Tesouro, que discrimina a destinação dos recursos do FCDF para as três áreas: segurança pública, saúde e educação. O Ministério do Planejamento, em regra, chancela e ratifica a proposta.

40. Desde que foi instituído, a maior parte dos recursos do FCDF envolve o pagamento de pessoal, por meio da remuneração dos servidores públicos vinculados às três áreas (saúde, segurança e educação). Em média, mais de 90% dos recursos do Fundo Constitucional são destinados para o pagamento de pessoal, o que inclui os servidores públicos ativos, **inativos e pensionistas**. Outros 8% são gastos indiretos de pessoal também como despesas com uniformes, diárias, auxílio moradia, dentre outras.

41. A destinação dos recursos do FCDF para o pagamento de salários dos servidores públicos vem de longa data, o que leva os sindicatos e associações profissionais ligados às categorias beneficiadas a incluir nas suas pautas de reivindicação a vinculação de seus reajustes ao índice de crescimento do FCDF, o que naturalmente tornaria ainda mais rígido o gasto e insustentável o Fundo, ante o aumento de inativos e a necessidade de contratação de novos profissionais.

42. Um exemplo disso foi o Plano de Carreira do Professores do Distrito Federal, aprovado pela Lei Distrital n° 4.075/2007, que vinculou o salário dos professores ao índice de crescimento do FCDF.

43. Curiosamente, essa previsão legislativa foi questionada pela Procuradoria do GDF e pelo MPDFT por meio da ADI n° 2009.00.2.001742-7 (TJDFT), sob o argumento de que o FCDF não se destina exclusivamente ao pagamento de servidores, mas de todas as despesas do serviço público prestado.

44. Nesse cenário, não podemos olvidar o fato de que policiais e professores tem aposentadorias especiais, podendo se aposentar após cumprirem 25 anos de serviço, o que torna ainda mais preocupante a sustentabilidade do fundo e das próprias finanças do Distrito Federal.

### III

45. Quanto ao uso dos recursos do FCDF para pagar os inativos da segurança pública, da saúde e da educação, tal questão mereceu atenção do Ministério do Planejamento, o que

resultou na elaboração do Parecer nº 0795-6.8/2014/PFF/CONJUR-MP/CGU/AGU (peça 22, p. 6-10) e da Nota Técnica Conjunta nº 01/DECON/SEAFI/SOF/MP.

46. A CGU, por sua vez, elaborou a Nota Técnica nº 1.672/2015/DEFAZ II/DE/SFC/CGU-PR (peça 29, p. 28-44), na qual, além de fundamentar a sua manifestação com base nos documentos supra, também levou em consideração a Nota Técnica nº 1.520/GSNOR/SFC/CGU/PR e, por analogia, a Lei Complementar nº 141/2012, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/96) e o Parecer CNE/CP nº 26/97, emitido pelo Conselho Nacional de Educação.

47. Como destacado pela Nota Técnica nº 1.672/2015 (peça 29, p. 28-44), o art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012 dispôs que “não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, pagamento de aposentadoria e pensões, inclusive dos servidores da saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata a Lei em questão”.

48. Já a LDB, em seu art. 71, assere que “não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

49. Nessa mesma linha, o Parecer CNE/CP nº 26/97, do Conselho Nacional de Educação, é firme ao concluir que os “inativos não contribuem nem para a manutenção nem para o desenvolvimento do ensino, não devendo ser computado, portanto, nos limites mínimos da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE”.

50. É claro nas Leis citadas e no Parecer CNE que a preocupação de fundo são os critérios que devem ser considerados para calcular o cumprimento da aplicação mínima de 25% dos recursos arrecadados por um Estado federado na educação, conforme previsto no art. 212 da CF/88.

51. Então, por questão lógica, com o uso da analogia, a CGU, ao analisar o texto dessas leis e o da Lei nº 10.633/2002, conclui que a assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação não abrange as despesas com inativos.

52. Devemos considerar, ainda, o fato de que a contribuição social descontada dos servidores da educação e saúde é destinada a um fundo próprio distrital destinado a custear os inativos de todo o DF (Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV). Ou seja, os servidores dessas áreas, pagos com recursos do FCDF, custeiam as aposentadorias e pensão de outros servidores distritais, enquanto o FCDF arca com essas despesas para essas categorias.

53. Tal fato foi constatado pelo MPO e demonstrado no âmbito da Nota Técnica SEI nº 1999/2015-MP (peça 21, p. 6-7):

“16. Especificamente em relação ao exercício de 2015, e atendo-se à forma como o orçamento do FCDF foi concebido e aprovado na LOA-2015, é necessário esclarecer que **a suposição do TCU, nos termos do item 7 da instrução contida no TC 022.651/2014-47 de que ‘o Distrito Federal incluiu em seu orçamento fiscal de 2015 parte dos recursos do FCDF como transferências da União para educação e para saúde, podendo pagar qualquer despesa com tal receita’, é procedente.** Nesta situação, em havendo utilização dos recursos em finalidade adversa da programação que originou a transferência àquele Governo, caberá aos órgãos jurídicos e de controle daquele ente a adoção das medidas necessárias à regularização dos recursos indevidamente utilizados.” (destaquei).

54. Esse é mais um motivo para acompanhar as conclusões da CGU e da unidade técnica deste Tribunal do uso indevido desses recursos para o pagamento de inativos das áreas de educação e saúde do DF.

55. Tal sistemática pode ser enquadrada como o enriquecimento sem causa do DF em detrimento da União, que, no futuro, com o inexorável crescimento dessa rubrica de despesa,

*poderá ter que arcar com o pagamento dos servidores inativos dessas áreas, bem como com a despesa com inativos dos servidores da segurança pública.*

56. *Os recursos do FCDF certamente serão insuficientes ante o fato de que hoje mais de 90% do total aportado ao fundo são destinados ao pagamento de ativos e inativos dessas carreiras. É de se ressaltar, portanto, que, apesar do crescimento real dos recursos destinados ao FCDF desde 2002, o montante repassado pela União ainda é insuficiente para fazer frente ao crescimento dessas despesas.*

57. *Dos recursos aplicados na saúde, 35% foi destinado ao pagamento de inativos, enquanto na educação o percentual foi de 60% (peça 9, p. 46 e 51).*

58. *Destaco o fato que nos últimos exercícios o DF vem passando por sérias dificuldades financeiras, juntamente com outros Estados, parcelando ou adiando o pagamento de salários dos seus servidores, o que indica haver desconrole nessas rubricas de despesas.*

59. *Além disso, os servidores da segurança pública buscam uma recomposição salarial. Notadamente, da forma como estão estruturados os gastos do FCDF, a recomposição requerida é inviável sem um aumento nos aportes de recursos ao FCDF, o que não é recomendável.*

60. *Por fim, devemos levar em consideração os argumentos defendidos pela PGDF de que uma abrupta alteração da forma como são utilizados os recursos do FCDF é inviável sob os aspectos orçamentários e financeiros.*

#### IV

61. *Embora esta seja uma análise restrita às contas do FCDF referente ao exercício de 2013, no pequeno histórico relatado no presente parecer não é estranho aos gestores, tanto do GDF como da União, o fato de que recursos do FCDF estão sendo usados para o pagamento de inativos das áreas da saúde e da educação há algum tempo.*

62. *Há o registro de que a SOF questionou essa destinação em 2009 e que a CGU apontou essa falha também nas contas de 2012, mas efetivamente o que vemos é uma situação que não surgiu no presente exercício, já que representa gastos de R\$ 2,6 bilhões e crescentes.*

63. *De qualquer modo, é relevante observar que as diversas gestões do GDF, unidade federativa responsável por elaborar a proposta orçamentária em relação ao FCDF, foram omissas quanto a essa questão, pois o quadro é altamente benéfico ao DF, já que o fundo arca com despesas de inativos dos servidores distritais da educação e saúde e suas contribuições previdenciárias reforçam fundo específico que arca com as despesas dos demais servidores inativos distritais.*

64. *No TC nº 003.880/2015-0, que ainda aguarda apreciação da proposta elaborada pela Semag, consta informação de que, entre 2011 e 2014, foram executados recursos da ordem de R\$ 40,2 bilhões, sendo que R\$ 9,8 bilhões de recursos aportados ao FCDF no período foram destinados ao pagamento de inativos das áreas de saúde e educação, o que representou 26% do total de gastos do FCDF no período.*

65. *Tais dados demonstram que a situação está consolidada, à revelia da União, e não é possível alterá-la de forma repentina, pois é inviável. Desse modo, sugiro um ajuste à determinação proposta pela unidade técnica:*

*“e) determinar ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, com fundamento no art. 12, IV, da Lei 8.443/1992, que:*

***e1) se abstenha de pagar novos benefícios previdenciários concedidos a servidores da educação e saúde, por serem de responsabilidade do tesouro do DF e que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, plano de ação com vistas a sanear a situação irregular de pagamento, com recursos do próprio Fundo, de inativos e pensionistas nas áreas de saúde e educação do Distrito Federal, por estar em desacordo com o art. 21, XIV, da CF/1988 e art. 1º***

da Lei 10.633/2002 c/c art. 4º da Lei Complementar 141/2012, art. 71 da Lei 9.394/1996 e Parecer CNE/CP 29/97 do Conselho Nacional de Educação, bem como com a finalidade das ações orçamentárias 0312 e 009T e Ofício-Circular 14/2009/SEAFI/SOF/MP, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação (item 6.3).”

66. Como já ressaltai, entendo inviável que tal prática seja interrompida de forma brusca, por isso sugeri que seja vedado o pagamento de novos benefícios previdenciários concedidos a servidores da educação e saúde com recursos do FCDF, medida que visa conter o crescimento vegetativo dessa despesa. Isso, no entanto, não afasta o fato de que a contribuição social desses servidores foi recolhida para um fundo do DF, o que exigirá um encontro de contas entre o FCDF e o DF.

67. Considerando a gravidade da questão, em vista da constatação de que tal situação não mereceu a devida atenção dos gestores do DF para solucioná-la, inclusive após os alertas realizados pela União por seus órgãos competentes, anuo com a proposta de audiência dos responsáveis arrolados na instrução de peça 33.

68. Acompanho também as propostas de julgar regulares e regulares com ressalva as contas dos responsáveis indicados na instrução de peça 33.

69. Ante o exposto, **acolho o encaminhamento apresentado pela unidade técnica à peça 33, sugerindo apenas ajustes à determinação a ser encaminhada ao FCDF, conforme indicado no parágrafo 65 deste parecer.** [Grifei].

7. Posteriormente à manifestação do Ministério Público de Contas, foram juntados novos elementos ao processo, com destaque para as seguintes peças:

- **pc 45: Acórdão 2.334/2016-TCU-Plenário** (Relator: Ministro José Múcio Monteiro; TC-011.704/2015-2 – Acompanhamento), que, entre outras determinações, veiculou o seguinte comando pertinente à questão do pagamento de inativos e pensionistas das áreas de Educação e Saúde do Distrito Federal com recursos do FCDF:

(...)

9.3. esclarecer à Secretaria do Tesouro Nacional, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal que:

**9.3.1. o Acórdão nº 2891/2015-Plenário não contém nenhuma posição deste Tribunal sobre a legalidade ou ilegalidade do pagamento de inativos e pensionistas distritais das áreas de saúde e educação com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, cuja apreciação deverá ocorrer no âmbito do processo TC-022.651/2014-4, relativo às contas do FCDF do exercício de 2013;** [grifei]

**9.3.2. é admitida a continuidade do pagamento de inativos e pensionistas distritais das áreas de saúde e educação com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal até que este Tribunal delibere a respeito da sua legalidade no referido processo TC-022.651/2014-4;** [grifei]

9.4. autorizar que o monitoramento das deliberações do Acórdão 2891/2015-Plenário seja realizado por ocasião do acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2016;

9.5. dar ciência deste acórdão, com o relatório e voto, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda, à Secretaria de Orçamento Federal e ao Distrito Federal;

9.6. juntar cópia deste acórdão ao TC-022.651/2014-4 [as presentes contas].

- **pç 47**: petição do Sindicato dos Policiais Cíveis Do Distrito Federal (SINPOL/DF), a requerer sua habilitação no processo como parte interessada, acompanhado das peças 46 e 48 a 50;
- **pçs 52 a 56**: cópia dos autos do TC 003.880/2015-0, referente a relatório de auditoria de conformidade para exame de “conformidade da gestão orçamentária e financeira, no período de 2011-2014, dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), especialmente a fim de que seja avaliada a regularidade da gestão dos recursos, inclusive no tocante à adequabilidade dos repasses realizados conforme as normas de vigência. “
- **pçs 57 a 59**: **Acórdão 2.151/2017-TCU-Plenário** (Relator: Ministro José Múcio Monteiro), com os respectivos Relatório e Voto, referente a “solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante a Proposta de Fiscalização e Controle nº 99/2016, encaminhada pelo Ofício 114/2017/CFFCP, de 4/7/2017, para que este Tribunal promova ato de fiscalização e controle para verificar as ilegalidades na aplicação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal por parte do Governo do Distrito Federal”, no qual, entre outras deliberações, expediu as seguintes informações à CFFC-CD:

*9.3. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, na pessoa de seu presidente, que:*

*9.3.1. será realizada auditoria de natureza operacional com o objetivo de avaliar a efetividade e a sustentabilidade do Fundo Constitucional do Distrito Federal;*

**9.3.2. a definição sobre a legalidade do pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e de educação com recursos do FCDF está sendo conduzida por intermédio do processo TC 022.651/2014-4, e que tão logo o referido processo seja apreciado, ser-lhe-á encaminhada cópia da respectiva deliberação (grifei);**

*9.4. estender os atributos de processo de Solicitação do Congresso Nacional ao processo TC 022.651/2014-4, uma vez reconhecida a conexão integral do respectivo objeto com o da presente solicitação (grifei);*

*9.5. juntar cópia desta deliberação ao TC 022.651/2014-4 [este processo de contas];*

*9.6. remeter cópia desta decisão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.*

- **pç 61**: **Ofício n. 8791/2018-GP, de 5/10/2018**, encaminhando a este Tribunal cópia da **Decisão n. 4725/2018, do Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios (TCDF), proferida em 02/10/2018**, no bojo do Processo nº 30010/2016-e.

*O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu:*

*I - tomar conhecimento:*

*a) do Estudo Especial realizado em observância ao item III da Decisão n.º 4.639/2016, visando **aferrir a possibilidade de utilização dos recursos do FCDF para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal**, bem como quanto ao cômputo das receitas de contribuição dos militares da PMDF e CBMDF e dos servidores civis da PCDF no resultado financeiro do Iprev/DF; b) do Ofício n.º 341f2016 - PRESI/IPREV, de 09.12.2016 (FA5965DA-c), do Ofício n 90031/2017 - CJDF/GAG, de 13.01.2017 (6AB035BEc), das manifestações da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, de 16.01.2017 (352A92E3-c) e de 18.09.2017 (A1151791-c), e do Ofício n.º 015/2017 - CJDF/GAG, de 04.01.17 (37E62D5C-c);*

*c) da Informação n.º 21/2017-DICOG/SEMAG (e-DOC 8A699F43-e);*

*d) do Parecer n.º 270/2017-DA (e-DOC 6B056B1B-e);*

*II - considerar atendido o item II da Decisão n.º 5.951/2016;*

*III - em razão dos estudos especiais realizados, **firmar o entendimento de que:***

*a) **é legítima a possibilidade jurídica de pagamento de proventos de aposentadoria e pensões aos servidores inativos e pensionistas das áreas da saúde e educação do Distrito Federal com recursos do FCDF, uma vez que o disposto no art. 21, inciso XIV, da CF e art. 12, caput, da Lei Federal n.º 10.633/2002 é no sentido de que a assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos destina-se, inclusive, ao custeio de tais despesas, assim como ocorria anteriormente à criação do Fundo** (grifei);*

*b) o custeio de contribuição previdenciária dos policiais civis e militares e dos bombeiros militares do Distrito Federal, bem como de seus dependentes, será efetivado pela receita de suas respectivas contribuições, em observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, insculpido no art. 40, caput, da CF, contabilizada diretamente em favor do FCDF a teor do Acórdão TCU n.º 1.633/2016- Plenário;*

*IV - reafirmar a posição desta Corte, conforme item V da Decisão n.º 5.002/2005, de que os recursos correspondentes ao FCDF devem ser entregues pela União, mensalmente ao DF, à razão de duodécimos, conforme art. 49 da Lei Federal n.º 10.633/2002;*

*V - autorizar:*

*a) o encaminhamento de cópia dos Estudos Especiais (e-DOC 8A699F43-e) e do relatório/voto do Relator ao Chefe do Poder Executivo e à Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF;*

*b) o **envio de cópia** desta decisão ao Ministério Público junto a esta Corte, à Federação dos Policiais Civis das Regiões Centro-Oeste e Norte - FEIPOL, à Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MP, à Secretaria do Tesouro Nacional - STN/MF, à Controladoria Geral da União - CGU e ao **Tribunal de Contas da União – TCU** (grifei);*

*c) o retorno dos autos à Semag/TCDF, para adoção das providências pertinentes e posterior arquivamento.*

*Parcialmente vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, nos termos de sua declaração de voto, elaborada em conformidade com o art. 111 do RI/TCDF, no que foi acompanhado pelo Conselheiro MÁRCIO MICHEL.*

8. Foi juntada, por equívoco, a peça 60, encaminhada pela Empresa Gestora de Ativos - EMGEA, referente a outro processo: TC 030.105/2016-1, que trata de representação motivada por “Possível irregularidade relacionada a restituição de imposto de Renda pessoa jurídica, envolvendo a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a Delegacia da Receita Federal em Brasília (DRF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e tendo como beneficiária a Empresa Gestora de Ativos (Emgea)”, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz. Os autos aguardam instrução na SecexFazenda.

9. Posteriormente à juntada desses novos elementos, a relatoria do processo foi a mim transferida, nos termos do art. 152 do RITCU, em sucessão ao Ministro José Múcio Monteiro, relator original do feito.

10. Os autos foram tramitados ao meu Gabinete em 27/12/2018.

É o Relatório.

## VOTO

Conforme assinalado no Relatório, relato este processo nos termos do art. 152 do Regimento Interno deste Tribunal, em sucessão ao Ministro José Múcio Monteiro.

2. Trata-se de Prestação de Contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) relativa ao exercício de 2013.

3. O exame da gestão revelou falhas de natureza formal, associadas basicamente a deficiências de planejamento e governança, o que motivou propostas convergentes pela regularidade com ressalvas das contas dos respectivos responsáveis, e, ainda, demonstrou a ocorrência de um indício de irregularidade considerado grave, assim descrito na instrução de mérito à peça 33 (transcrita no Relatório):

**utilização de recursos do FCDF para pagamento de despesas com inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal**, que propiciou desvio de finalidade na utilização de recursos do FCDF para execução de serviços de saúde e educação no montante de R\$ 2,6 bilhões, com infração ao disposto no art. 21, XIV, da CF/1988 e art. 1º da Lei 10.633/2002 c/c art. 4º da Lei Complementar 141/2012, art. 71 da Lei 9.394/1996 e com o Parecer CNE/CP 29/97 do Conselho Nacional de Educação, bem como em desacordo com a finalidade das ações orçamentárias 0312 e 009T e em desatendimento ao disposto no Ofício-Circular 14/2009/SEAFI/SOF/MP (item 6.3 da instrução à peça 33).

4. Em vista disso, a unidade técnica e o *Parquet* propuseram a audiência dos responsáveis Adonias dos Reis Santiago, então Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal (Ordenador de Despesa), e Paulo Santos de Carvalho, na condição de Subsecretário do Tesouro do Distrito Federal (Gestor Financeiro) à época.

5. No interregno entre as manifestações da unidade técnica e do MPTCU, ocorridas respectivamente em 23/11/2015 e 25/10/2016, e a tramitação dos autos ao meu Gabinete, em 28/12/2018, foram juntados elementos novos, parte dos quais com significativa relevância à matéria posta em debate.

6. Entre os novos elementos juntados, alguns merecem destaque por fazerem referência precisamente à questão do pagamento a inativos e pensionistas das áreas de Educação e Saúde do Distrito Federal, com recursos do FCDF, questão que motivou a audiência proposta, quais sejam:

- **peça 45: Acórdão 2.334/2016-TCU-Plenário** (TC-011.704/2015-2; relator: Ministro José Múcio Monteiro), relativo a processo de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao 1º quadrimestre de 2015, em que o Tribunal, entre outras deliberações, exarou a seguinte orientação relativa à questão em foco:

(...)

*9.3. esclarecer à Secretaria do Tesouro Nacional, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal que:*

(...)

**9.3.2. é admitida a continuidade do pagamento de inativos e pensionistas distritais das áreas de saúde e educação com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal até que este Tribunal delibere a respeito da sua legalidade no referido processo TC-022.651/2014-4; [grifêi].**

- **pçs 52 a 56: Acórdão 2.130/2017-TCU-Plenário** (TC 003.880/2015-0; relator: Ministro Aroldo Cedraz), referente a relatório de auditoria de conformidade, realizada em atendimento a

Solicitação do Congresso Nacional, para exame de “conformidade da gestão orçamentária e financeira, no período de 2011-2014, dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), especialmente a fim de que seja avaliada a regularidade da gestão dos recursos, inclusive no tocante à adequabilidade dos repasses realizados conforme as normas de vigência.” **Na instrução desse processo, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) teceu análises sobre a questão do pagamento de pessoal inativo das áreas de educação e saúde com recursos do FCDF.** Todavia, o Relator entendeu que essa questão específica não se amoldava ao escopo do referido processo, propondo que os estudos da Semag fossem juntados às presentes contas para análise em conjunto com a instrução da SecexFazenda, no que foi acompanhado pela maioria do Tribunal Pleno, conforme subitem 9.4 do respectivo acórdão:

*9.4. determinar a juntada, por cópia, dos presentes Relatório, Voto e Acórdão, bem como do relatório de fiscalização à peça 20, ao TC 022.651/2014-4 (Prestação de Contas do FCDF – exercício de 2013), para subsidiar a respectiva instrução;*

- **pçs 57 a 59: Acórdão 2.151/2017-TCU-Plenário** (TC 019.364/2017-2; Relator: Ministro José Múcio Monteiro), referente a “solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante a Proposta de Fiscalização e Controle nº 99/2016, encaminhada pelo Ofício 114/2017/CFFCP, de 4/7/2017, para que este Tribunal promova ato de fiscalização e controle para verificar as ilegalidades na aplicação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal por parte do Governo do Distrito Federal”, no qual o Plenário, entre outras deliberações, expediu as seguintes informações à CFFC-CD:

*9.3. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, na pessoa de seu presidente, que:*

*9.3.1. será realizada auditoria de natureza operacional com o objetivo de avaliar a efetividade e a sustentabilidade do Fundo Constitucional do Distrito Federal;*

*9.3.2. a definição sobre a legalidade do pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e de educação com recursos do FCDF está sendo conduzida por intermédio do processo TC 022.651/2014-4, e que tão logo o referido processo seja apreciado, ser-lhe-á encaminhada cópia da respectiva deliberação (grifei);*

*9.4. estender os atributos de processo de Solicitação do Congresso Nacional ao processo TC 022.651/2014-4, uma vez reconhecida a conexão integral do respectivo objeto com o da presente solicitação (grifei);*

*9.5. juntar cópia desta deliberação ao TC 022.651/2014-4 [este processo de contas];*

*9.6. remeter cópia desta decisão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.*

- **pç 61: cópia da Decisão n. 4725/2018, do Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios (TCDF), proferida em 02/10/2018**, no Processo nº 30010/2016-e, em que o TCDF, por maioria, firmou o seguinte entendimento:

*é legítima a possibilidade jurídica de pagamento de proventos de aposentadoria e pensões aos servidores inativos e pensionistas das áreas da saúde e educação do Distrito Federal com recursos do FCDF, uma vez que o disposto no art. 21, inciso XIV, da CF e art. 12, caput, da Lei Federal n.º 10.633/2002 é no sentido de que a assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos destina-se, inclusive, ao custeio de tais despesas, assim como ocorria anteriormente à criação do Fundo (grifei);*

7. Essas novas informações revelam a natureza complexa e controversa da matéria, o que recomenda sua restituição à unidade técnica para análise conjunta das informações produzidas nos outros processos assinalados, bem como dos argumentos que fundamentaram a decisão do TCDF, em sentido contrário à dicção esposada pela área técnica desta Corte de Contas nas instruções que integram os presentes autos.

8. Todavia, por essa mesma razão – a natureza complexa e controversa da matéria –, considero inapropriada a realização da audiência dos responsáveis.

9. Em reforço a essa conclusão, ressalto que este mesmo Tribunal, no precitado **Acórdão 2.334/2016-TCU-Plenário** (TC-011.704/2015-2; relator: Ministro José Múcio Monteiro), ao analisar fatos ocorridos **no ano de 2015**, ou seja, **posteriormente à gestão analisada nas presentes contas, alusivas ao exercício de 2013**, informou à Secretaria do Tesouro Nacional, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal que:

***9.3.2. é admitida a continuidade do pagamento de inativos e pensionistas distritais das áreas de saúde e educação com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal até que este Tribunal delibere a respeito da sua legalidade no referido processo TC-022.651/2014-4.***

10. Dessa forma, **não identifico reprovabilidade na conduta dos responsáveis em grau suficiente para ensejar a reprovação de suas contas.**

11. Ressalto, por outro lado, que essa conclusão restringe-se unicamente à avaliação da gravidade da conduta dos agentes para fins de julgamento de mérito de suas contas, não se traduzindo em reconhecimento da regularidade do procedimento questionado. Até porque, conforme já assinalado, a natureza complexa e controversa da matéria exigem o cotejo das instruções da SecexFazenda, até aqui realizadas neste processo, com as análises da Semag e os argumentos que fundamentaram a decisão do TCDF, divergente das conclusões preliminares da área técnica deste Tribunal.

12. Dito isso, passo a analisar um aspecto processual relevante à natureza deste processo, cujo objetivo essencial – ressalto – é julgar o mérito da gestão dos responsáveis referente ao exercício de 2013.

13. A prevalecer a rejeição da proposta de audiência dos responsáveis, em vista das razões até aqui apresentadas, o exame das contas já permite concluir que as gestões avaliadas devem ser julgadas ou pela regularidade ou pela regularidade com ressalvas.

14. Por conseguinte, embora seja crucial o deslinde da questão afeta ao pagamento, com recursos do FCDF, a inativos e pensionistas das áreas de Educação e Saúde do Distrito Federal, não vejo razões para delongar ainda mais a tramitação deste processo de prestação de contas, autuado em 2014, máxime porque seu objetivo intrínseco já foi alcançado: fornecer elementos a este Tribunal para julgar as contas dos responsáveis.

15. Pondero, assim, que a solução mais adequada ao caso, mais ajustada ao primado da racionalidade processual e à própria essência do processo de contas, é julgar, desde logo, as contas dos responsáveis e determinar que a questão controversa – que, conforme demonstrado, não tem o condão de alterar o mérito do julgamento da gestão como um todo – seja instruída em processo autônomo de representação, a ser autuado com as peças relativas às instruções da SecexFazenda e ao parecer do *Parquet* de Contas produzidos nestes autos e, ainda, com os novos elementos posteriormente juntados, conforme mencionado no Relatório.

16. Anoto, ainda, que essa mesma questão também foi tangenciada no recente Acórdão 2.938/2018-TCU-Plenário (TC 019.364/2017-2; relator: Ministro José Múcio Monteiro), proferido em 12/12/2018, que tratou de Solicitação do Congresso Nacional para a realização de auditoria

operacional com escopo na aplicação dos recursos do FCDF. Embora esse acórdão não tenha discutido o mérito da questão em foco, o correspondente Relatório traz informações mais atualizadas sobre o montante de recursos do FCDF alocados ao pagamento de inativos e pensionistas das áreas de Educação e Saúde do Distrito Federal. À guisa de ilustração, trago o seguinte excerto do Relatório que integra o recente Acórdão 2.938/2018-TCU-Plenário:

*Da criação do fundo em 2003 até 2014, menos de 0,6% das despesas dessa categoria tinham sido executadas com recursos próprios do DF. Entretanto, de 2015 a 2017, 53% das despesas foram suportadas por recursos do DF.*

*Outra constatação é que entre 2003 e 2014 foi gasto com inativos e pensão de ambas Secretarias o valor de R\$ 19,52 bilhões, ao passo que entre 2015 e 2017 o valor foi de R\$ 10,97 bilhões. Assim, nos três últimos anos, o dispêndio foi equivalente a mais da metade do executado nos doze exercícios anteriores a esse período.*

*Um dos problemas do custeio de inativos via FCDF é a ausência do montante exato de recursos que será dispendido anualmente. Como esclarecido pelo Iprev/DF (peça 80, p. 6), o valor é definido com o fechamento da folha, momento em que a Secretaria de Fazenda/DF verifica a insuficiência de recursos que deverá ser coberta pelo FCDF.*

*Em termos de valor, de 2007 a 2014, o gasto foi crescente, partindo de R\$ 1,19 bilhão até R\$ 3,25 bilhões. Com a expressiva elevação de recursos distritais para o custeio de inativos e pensões nos anos de 2015, 2016 e 2017, o montante de recursos do FCDF destinados a essas despesas foi de R\$ 1,33 bilhão, R\$ 1,79 bilhão e R\$ 2,07 bilhões, respectivamente.*

*Constata-se que é crescente o uso de recursos do FCDF para o custeio de inativos/pensão das áreas de saúde e educação, independentemente da maior ou menor contribuição do DF. O impacto no caso de eventual decisão do Tribunal no sentido de impedir que recursos do FCDF sejam aplicados em despesas com inativos/pensão é esclarecido a seguir.*

*Para União e para o FCDF, não se vislumbra um impacto em termos de valor, visto que, independentemente da decisão do Tribunal, as transferências anuais devidas ao Fundo não serão alteradas, seguindo normalmente a metodologia estabelecida no art. 2º da Lei 10.633/2002.*

*Para o DF, implica um rearranjo orçamentário na casa de bilhões de reais, visto que os valores são, na prática, definidos com base no comportamento dos demais gastos executados, sendo, em essência, cobertura do déficit previdenciário do Iprev/DF.*

17. Evidente que essas e as demais informações pertinentes à questão em comento, contidas no Relatório que integra o Acórdão 2.938/2018-TCU-Plenário, também devem ser sopesadas na instrução da representação aqui proposta.

18. Nessa esteira, acrescento que, por força do já mencionado subitem 9.4 do Acórdão 2.151/2017-TCU-Plenário, este Tribunal estendeu a este processo os atributos de Solicitação do Congresso Nacional. Cumpre considerar, entretanto, que a razão dessa reclassificação processual foi exatamente a questão a ser apreciada no para o novo processo. Dessarte, os resultados da representação também devem ser levados ao conhecimento do Poder Legislativo.

\*\*\*

19. No que tange às propostas de encaminhamento relativas aos demais responsáveis nestas contas, não tenho reparos a fazer às análises e conclusões da SecexFazenda, endossadas pelo Ministério Público especializado, no sentido de julgar as respectivas contas regulares ou regulares com ressalva, conforme as esferas de responsabilidades de cada agente, nos termos descritos no Relatório.

20. Acolho também a proposta de exclusão, do rol de responsáveis, dos agentes arrolados como dirigentes de departamentos da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, conforme itens 18 e 19 da instrução levada ao Relatório, *verbis*:

18. *A Polícia Militar dividiu o rol de responsáveis por unidades gestoras, constando a própria PMDF (código 170393), o Departamento de Gestão de Pessoal (código 170484) e o Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal (código 170485). As contas devem ser apresentadas por unidades jurisdicionadas, nesse caso, a Polícia Militar do Distrito Federal e seu fundo de saúde.*

19. *Assim, propõe-se a exclusão, do rol de responsáveis, de todos aqueles que exerceram cargos de chefia em departamentos, a exemplo do que ocorreu no Acórdão 3.385/2015 – 1ª C.*

21. Quanto ao pedido de habilitação no processo, como parte interessada, formulado pelo Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal (Sinpol/DF), não identifiquei os pressupostos de interesse e legitimidade da entidade peticionante que justifiquem o deferimento do pleito. Isso porque as questões enfrentadas neste processo de contas e na representação a ser autuada não são capazes de ocasionar sucumbência aos membros da respectiva categoria profissional. Este processo de contas não enseja determinações e, no caso da questão a ser analisada na representação, trata-se da legalidade do custeio de proventos de inativos e pensionistas das áreas de Educação e Saúde do Distrito Federal com recursos do FCDF.

22. Por fim, cumpre determinar à unidade técnica que extraia dos autos a peça 60, encaminhada pela Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, para sua juntada ao TC 030.105/2016-1, processo a que se refere expressamente (representação motivada por “Possível irregularidade relacionada a restituição de imposto de Renda pessoa jurídica, envolvendo a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a Delegacia da Receita Federal em Brasília (DRF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e tendo como beneficiária a Empresa Gestora de Ativos (Emgea)”, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz).

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado:

9.1 *julgar regulares as contas de Márcia Wanzoff Robalinho Cavalcanti, CPF 456.697.914-87; Adão Nunes da Silva, CPF 286.983.391-15; Suamy Santana da Silva, CPF 720.501.287-20; Jooziel de Melo Freire, CPF 803.156.407-82; Anderson Carlos de Castro Moura, CPF 473.712.691-87; Vanuza Naára de Oliveira Almeida, CPF 318.764.634-49; Paulo Sérgio Soares Sarmiento, CPF 620.143.074-15; Cláudio Armond da Silva Cordeiro, CPF 334.223.111-49; Alessandro Geraldo Venturim Barbosa da Silva, CPF 536.985.411-49; Gilberto Lopes da Silva, CPF 359.231.721-00; Júlio Cesar Corrêa Faria, CPF 462.099.301-82; Júlio César dos Santos, CPF 308.225.211-72; Hamilton Santos Esteves Júnior, CPF 265.566.501-53; Leone Affonso Soares, CPF 259.696.251-91; Sérgio Ricardo Souza Santos, CPF 444.076.291-34; Erico Rossano Moreto dos Santos, CPF 457.884.301-78; Watson Warmling, CPF 602.959.021-91, dando-lhes quitação plena;*

9.2 *julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis Adonias dos Reis Santiago, CPF 001.977.501-68; Adilson Antonio Evangelista, CPF 314.006.121-87; Francisco Carlos da Silva Niño, CPF 334.114.680-68; Jorge Luiz Xavier, CPF 430.308.906-00; Mario Lopes Condes, CPF 381.509.481-04; Paulo Santos de Carvalho, CPF 244.666.971-91; e Washington Rodrigues Lima, CPF 351.953.391-04; dando-lhes quitação;*

9.3 *excluir do rol de responsáveis os dirigentes de departamentos da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal arrolados nas contas, a saber: Adriana de Oliveira Aguiar (CPF 457.904.181-04); Elaine Aparecida Rodrigues Januário (CPF 461.741.761-34); Eric Seba de Castro (CPF 289.787.061-34); Guilherme Rocha de Almeida Abreu (CPF 488.108.191-87); Ivone Casimiro da Silveira Rossetto (CPF 400.837.641-00); José Augusto da Silva (CPF 116.261.001-87); Luiz Alexandre Gratão Fernandes (CPF 138.299.338-27); Marcelo de*

Paula Araújo (CPF 524.268.311-20); Márcio Araújo Salgado (CPF 678.231.147-04); Marco César dos Santos Sousa (CPF 380.036.001-20); Maurílio de Moura Lima Rocha (CPF 329.869.201-87); Nilton Joaquim de Oliveira Júnior (CPF 549.317.111-20); Rodrigo Bonach Batista Pires (CPF 648.243.651-04); Samuel Teixeira Gomes Ferreira (CPF 317.315.971-34); Sandra Gomes Melo (CPF 457.938.321-49); Sandro de Paula Dias (CPF 276.136.821-53); Silverio Antonio Moita de Andrade (CPF 224.366.851-34); e Wagner dos Santos (CPF 743.296.857-87);

9.4 indeferir o pedido de habilitação como parte interessada neste processo formulado pela formulado pela Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal - Sinpol/DF (peças 46 a 50);

9.5 determinar à SecexFazenda que extraia dos autos a peça 60, encaminhada pela Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, para sua juntada ao TC 030.105/2016-1, processo a que se refere expressamente (representação motivada por “Possível irregularidade relacionada a restituição de imposto de Renda pessoa jurídica, envolvendo a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a Delegacia da Receita Federal em Brasília (DRF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e tendo como beneficiária a Empresa Gestora de Ativos (Emgea)”, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz);

9.6 determinar à SecexFazenda que autue de processo de representação, com atributos de Solicitação do Congresso Nacional (nos termos do subitem 9.4 do Acórdão 2.151/2017-TCU-Plenário), para análise da questão relativa à **legitimidade dos pagamentos, com recursos do FCDF, de inativos e pensionistas das áreas de Educação e Saúde do Distrito Federal**, a ser composto, inicialmente, com cópias: dos presentes Acórdão, Voto e Relatório; das peças dos presentes autos referentes à última instrução da unidade técnica (peça 33), ao parecer do Parquet de Contas (peça 44) e aos novos elementos posteriormente juntados, conforme mencionados no Relatório que integra este Acórdão (peças 45, 52 a 56, 57 a 59 e 61); e do Relatório que acompanha o Acórdão 2.938/2018-TCU-Plenário (TC 019.364/2017-2; relator: Ministro José Múcio Monteiro);

9.7 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.7.1 ao Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal, gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF);

9.7.2 ao Ministro de Estado da Economia, por tratar-se de matéria afeta, na esfera do Poder Executivo Federal, às áreas da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal;

9.7.3 à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em complemento às informações encaminhadas nos termos dos Acórdãos 2.151/2017-TCU-Plenário e 2.938/2018-TCU-Plenário;

9.7.4 ao Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal - Sinpol/DF, por meio dos respectivos advogados, nos termos do art. 179, §7º, do Regimento Interno deste Tribunal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de março de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 022.651/2014-4 [Apenso: TC 021.016/2017-8]

Natureza: Prestação de Contas - Exercício: 2013

Entidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal

Exercício: 2013

Responsáveis: Adonias dos Reis Santiago (001.977.501-68); Adão Nunes da Silva (064.683.303-00); Adilson Antonio Evangelista (314.006.121-87); Adriana de Oliveira Aguiar (457.904.181-04); Alessandro Geraldo Venturim Barbosa da Silva (536.985.411-49); Anderson Carlos de Castro Moura (473.712.691-87); Cláudio Armond da Silva Cordeiro (334.223.111-49); Elaine Aparecida Rodrigues Januário (461.741.761-34); Eric Seba de Castro (289.787.061-34); Erico Rossano Moreto dos Santos (457.884.301-78); Francisco Carlos da Silva Niño (334.114.680-68); Gilberto Lopes da Silva (359.231.721-00); Guilherme Rocha de Almeida Abreu (488.108.191-87); Hamilton Santos Esteves Júnior (265.566.501-53); Ivone Casimiro da Silveira Rossetto (400.837.641-00); Jooziel de Melo Freire (803.156.407-82); Jorge Luiz Xavier (430.308.906-00); Jorge Luiz Xavier (430.308.906-00); José Augusto da Silva (116.261.001-87); Júlio Cesar Corrêa Faria (462.099.301-82); Júlio César dos Santos (308.225.211-72); Leone Affonso Soares (259.696.251-91); Luiz Alexandre Gratão Fernandes (138.299.338-27); Marcelo de Paula Araújo (524.268.311-20); Marcia Wanzoff Robalinho Cavalcanti (456.697.914-87); Márcio Araújo Salgado (678.231.147-04); Marco César dos Santos Sousa (380.036.001-20); Mario Lopes Condes (381.509.481-04); Maurílio de Moura Lima Rocha (329.869.201-87); Nilton Joaquim de Oliveira Júnior (549.317.111-20); Paulo Santos de Carvalho (244.666.971-91); Paulo Sérgio Soares Sarmiento (620.143.074-15); Rodrigo Bonach Batista Pires (648.243.651-04); Samuel Teixeira Gomes Ferreira (317.315.971-34); Sandra Gomes Melo (457.938.321-49); Sandro de Paula Dias (276.136.821-53); Sérgio Ricardo Souza Santos (444.076.291-34); Silverio Antonio Moita de Andrade (224.366.851-34); Suamy Santana da Silva (720.501.287-20); Vanuza Naára de Oliveira Almeida (318.764.634-49); Wagner dos Santos (743.296.857-87); Washington Rodrigues Lima (351.953.391-04); Watson Warmling (602.959.021-91)

Representação legal: João Marcos Fonseca de Melo (26323/OAB-DF) e outros.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL (FCDF). EXERCÍCIO DE 2013. DEFICIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA. FALHAS. IRREGULARIDADES GRAVES NO PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS DAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE DO DF COM RECURSOS DO FCDF, SEM AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL. SUPERVENIÊNCIA DE ACÓRDÃO DO TCU, A AUTORIZAR A CONTINUIDADE DOS PAGAMENTOS ATÉ DEFINITIVA

DELIBERAÇÃO DESTA CORTE SOBRE A MATÉRIA. REGULARIDADE E REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS, CONFORME AS RESPONSABILIDADES DOS GESTORES. DETERMINAÇÃO AO FCDF PARA QUE, CAUTELARMENTE, SE ABSTENHA DE PAGAR NOVOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS A SERVIDORES DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÃO AO FUNDO PARA QUE ELABORE PLANO DE AÇÃO COM VISTAS A SANEAR DEFINITIVAMENTE A IRREGULARIDADE APONTADA. DETERMINAÇÃO AO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

- O Tribunal de Contas da União é o órgão competente para fiscalizar todos os recursos públicos federais, repassados ao Distrito Federal, no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF);

- Os artigos 21, inciso XIV, da Constituição Federal, bem como 1º, da Lei 10.633/2002, disciplinam que a assistência financeira da União, no âmbito do FCDF, destina-se à **execução de serviços públicos**, o que não se confunde com o pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal;

- O pagamento de inativos e pensionistas da saúde e da educação do Distrito Federal, com recursos do FCDF, representa grave desvio de finalidade, determinante, a partir das próximas contas, da irregularidade das contas do Fundo.

#### VOTO REVISOR

Trata-se de prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), relativa ao exercício de 2013, em que foram identificadas falhas de natureza formal, relacionadas a deficiências de planejamento e de governança, as quais motivaram, em vista das circunstâncias específicas do caso concreto, propostas convergentes pela regularidade com ressalvas das contas dos respectivos responsáveis.

Além disso, com excepcional gravidade, os pareceres precedentes propuseram a realização de audiência do sr. Adonias dos Reis Santiago, então secretário de Estado da Fazenda do Distrito Federal, e do sr. Paulo Santos de Carvalho, subsecretário do Tesouro do DF, à época dos fatos, em razão da seguinte irregularidade:

*“utilização de recursos do FCDF para pagamento de despesas com inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal, que propiciou desvio de finalidade na utilização de recursos do FCDF para execução de serviços de saúde e educação no montante de R\$ 2,6 bilhões, com infração ao disposto no art. 21, XIV, da CF/1988 e art. 1º da Lei 10.633/2002 c/c art. 4º da Lei Complementar 141/2012, art. 71 da Lei 9.394/1996 e com o Parecer CNE/CP 29/97 do Conselho Nacional de Educação, bem como em desacordo com a finalidade das ações orçamentárias 0312 e 009T e em desatendimento ao disposto no Ofício-Circular 14/2009/SEAFI/SOF/MP”.*

O Relator, Ministro Raimundo Carreiro, destacou, em seu relatório, a juntada de documentos relacionados à matéria, após a manifestação do representante do MP/TCU, ocorrida em 25/10/2016, os quais passo adiante a retratar.

Mediante o **Acórdão 2.334/2016 – Plenário** (Relator Ministro José Múcio Monteiro), em acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2015, esta Corte esclareceu à Secretaria do Tesouro Nacional, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal que:

*9.3.1. o Acórdão nº 2891/2015-Plenário não contém nenhuma posição deste Tribunal sobre a legalidade ou ilegalidade do pagamento de inativos e pensionistas distritais das áreas de saúde e educação com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, cuja apreciação deverá ocorrer no âmbito do processo TC-022.651/2014-4, relativo às contas do FCDF do exercício de 2013;*

*9.3.2. é admitida a continuidade do pagamento de inativos e pensionistas distritais das áreas de saúde e educação com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal até que este Tribunal delibere a respeito da sua legalidade no referido processo TC-022.651/2014-4;*

Logo a seguir, o Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal requereu ingresso nos autos, como parte interessada. Argumentou haver amplo direcionamento de recursos do FCDF para o pagamento de inativos da saúde e educação do DF. Disse que tal fato acarreta, inexoravelmente, dificuldades para o pagamento das folhas de salário das forças policiais, objeto maior do fundo, diminui seus investimentos e treinamentos e demonstra falso equilíbrio fiscal do ente federado, com o aparente atingimento dos mínimos constitucionais nas áreas de saúde e educação (peças 46-50).

Por sua vez, no **Acórdão 2.130/2017 – Plenário** (Relator Ministro Aroldo Cedraz), em solicitação do Congresso Nacional, o Tribunal informou à Presidência do Senado Federal o seguinte:

*9.2.2. no período de 2011 a 2014 foram executados recursos [no FCDF] da ordem de R\$ 40,2 bilhões, sendo que R\$ 19,3 bilhões (47,9%) foram aplicados na área da segurança pública, R\$ 11,1 bilhões (27,6%) na área da Saúde e R\$ 9,8 bilhões (24,5%) na área da Educação;*

*9.2.3. do total de recursos executados no FCDF, R\$ 37,1 bilhões (92%) foram gastos com despesa de pessoal e encargos sociais e, destes recursos, R\$ 9,8 bilhões (26%) foram destinados ao pagamento de inativos das áreas da saúde e educação, ressaltando que o mérito da legalidade do pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal com recursos do FCDF está sendo tratado no TC 022.651/2014-4, relativo à Prestação de Contas do FCDF alusiva ao exercício de 2013;*

O Tribunal determinou a juntada de cópia daquela deliberação, bem como do relatório de fiscalização, à presente prestação de contas do FCDF (item 9.4), o que foi efetivado às peças 51-56. Lamentavelmente, permanece o mesmo, nos dias de hoje, o quadro retratado.

Já no **Acórdão 2.151/2017 – Plenário** (Relator Ministro José Múcio Monteiro), prolatado em sede de Solicitação do Congresso Nacional, esta Corte, peremptoriamente, informou à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados o seguinte:

*9.3.2. a definição sobre a legalidade do pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e de educação com recursos do FCDF está sendo conduzida por intermédio do processo TC 022.651/2014-4, e que tão logo o referido processo seja apreciado, ser-lhe-á encaminhada cópia da respectiva deliberação;*

O mencionado TC 022.651/2014-4 é exatamente este processo, cujo mérito é objeto de deliberação do Plenário do Tribunal.

Ainda em 2018, foi juntada a estes autos cópia da **Decisão 4.725/2018, do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)**, por meio da qual aquela Corte distrital firmou o entendimento de que (peça 62):

*a) é legítima a possibilidade jurídica de pagamento de proventos de aposentadoria e pensões aos servidores inativos e pensionistas das áreas da saúde e educação do Distrito Federal com recursos do FCDF, uma vez que o disposto no art. 21, inciso XIV, da CF e art. 12, caput, da Lei Federal n.º 10.633/2002 é no sentido de que a assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos destina-se, inclusive, ao custeio de tais despesas, assim como ocorria anteriormente à criação do Fundo;*

Ao adentrar na análise de recursos públicos federais, transferidos pela União ao FCDF, o Relator afasta a proposta de realização de audiências em razão da natureza complexa e controversa da matéria, bem assim da permissão concedida por esta Corte, no âmbito do aludido Acórdão 2.334/2016 – Plenário, para que os pagamentos, evitados de desvio de finalidade, continuassem a ser executados. Nada que objetar, aqui, à proposta do Relator.

De fato, soaria algo contraditório responsabilizar gestores do FCDF pelos pagamentos de inativos da saúde e da educação, com recursos do fundo, mesmo que flagrantemente ilegais, ocorridos seguidamente a partir de 2013, porque, em 2016, o próprio Tribunal de Contas da União deu o seu aval à continuidade dos pagamentos até sua final deliberação sobre a questão.

Também devido à complexidade, bem como em homenagem à racionalidade processual, o Relator propõe, agora, seja a matéria examinada em nova representação autônoma, autuada com as instruções da SecexFazenda, o parecer do MP/TCU e os elementos juntados a estes autos após a manifestação do *Parquet* (acima descritos), devendo considerar as informações contidas no relatório do **Acórdão 2.938/2018 – Plenário** (Relator Ministro José Múcio Monteiro), o que permitiria o pronto julgamento das presentes contas.

Desde logo, adianto minha divergência. Esta prestação de contas lida com fatos da mais alta gravidade. O montante de recursos públicos federais, objeto de ilegal aplicação no FCDF, gira em torno de algumas dezenas de bilhões de reais. E impende que o TCU se posicione sobre as ilegalidades perpetradas pelo GDF. Mesmo que sobrevenha posicionamento cautelar do E. STF, para respaldar-lhes a continuidade, cumpre o TCU o seu papel constitucional de controle, exaurindo sua responsabilidade sobre o tema.

Em que pese a preocupação com a legalidade dos pagamentos de inativos e pensionistas da saúde e da educação do Distrito Federal, com recursos do FCDF, manifestada em outros autos, a renovação de toda a tramitação implicaria largo e desnecessário desperdício de recursos e esforços do TCU. Os autos já se encontram mais do que suficientemente instruídos, quanto ao mérito, prontos para serem julgados, motivo pelo qual deve esta Corte, desde logo, decidi-los.

Ademais, em pelo menos três deliberações anteriores, o próprio TCU informou a diversos órgãos que a legalidade do pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e de educação com recursos do FCDF seria decidido no presente processo.

## II

O Tribunal de Contas da União é o órgão competente para fiscalizar os recursos públicos federais, repassados ao Distrito Federal, no âmbito do Fundo Constitucional do DF, consoante os Acórdãos 1.776/2018 (Relator Ministro Bruno Dantas), 824/2004 (Relator Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha), 3.061/2012 (Relator Ministro José Jorge), 2.154/2013 (Relator Ministro Raimundo Carreiro), todos do Plenário, dentre muitos outros.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, prelecionou o Ministro Edson Fachin, relator do Mandado de Segurança 28.584/DF, impetrado pelo Distrito Federal, contra ato do Presidente do TCU, no sentido da plena competência desta Corte de Contas, para fiscalizar os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Assim justificou S. Exa., em caráter absolutamente peremptório, a negativa de seguimento ao writ:

*Evidencio, entretanto, ser o Tribunal de Contas da União o órgão competente para fiscalizar os recursos decorrentes do Fundo Constitucional do Distrito Federal.*

Como bem salientado pela unidade instrutiva, não há dúvidas de que os recursos públicos do FCDF são federais, não travestidos em distritais pela mera transferência e integração ao FCDF (peça 33):

*6.3.12. [...] Primeiro, lei federal dispõe o montante a ser transferido para o ente distrital (Lei 10.633/2002). Segundo, o montante a ser repassado é aprovado pelo Congresso Nacional e consignado na Lei Orçamentária Anual da União. Terceiro, os gastos com pessoal do Distrito Federal relativos ao FCDF impactam o limite de gastos de pessoal da União, nos termos do art. 20, I, “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

Por conseguinte, conquanto haja decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) em relação à matéria ora discutida, é o Tribunal de Contas da União o órgão de controle competente para apreciá-la, por envolver a transferência e aplicação de recursos federais.

### III

Em sua redação original, o artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal, disciplinava a competência da União para “organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios”.

Com a Emenda Constitucional 19/1998, foi acrescentada, ao dispositivo, a previsão de assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio, *in verbis*:

*Art. 21 Compete à União:[...]*

*XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, **bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos**, por meio de fundo próprio; (original sem grifos)*

A mencionada emenda estabeleceu, ainda, que a União deveria manter os compromissos financeiros com a prestação dos serviços públicos do DF até a instituição do fundo (artigo 25).

Nesse contexto, a Lei 10.633/2002, criou o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), de natureza contábil, com a finalidade de:

*Art. 1º [...] prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como **assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação**, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. (original sem grifos)*

A Constituição Federal e a Lei 10.633/2002 conferiram tratamento diferenciado às polícias civil e militar e ao corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, com a utilização dos verbos “organizar e manter”. Assim, é inteiramente da União a responsabilidade pela manutenção e organização dessas forças.

Quanto à execução de serviços públicos de saúde e educação no âmbito do DF, o termo utilizado foi “assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação”, motivo pelo qual se entende que se trata apenas de ajuda, para custeio e investimentos, em ambas as relevantes áreas de atuação estatal. De fato, saúde e educação ocupam praticamente quase todo o espectro da atuação do Distrito Federal, sendo as duas áreas mais exigentes e custosas para a sociedade.

Ademais, como expressamente previsto na Constituição e na aludida lei, a assistência financeira da União, no âmbito do fundo, destina-se à **execução de serviços públicos**.

Ora, serviço público é atividade realizada pelo Poder Público, voltada à concreta satisfação de interesses sociais, especialmente qualificados como tais pela legislação e executados sob o regime de direito público. São atividades materiais, atribuídas ao Estado, como próprias, com o objetivo de satisfazer concretamente interesses coletivos, tidos como de maior expressão e valia social.

Evidentemente, impróprio o alargamento do conceito de serviço público, para abranger pagamento de inativos, ainda que estes tenham, na ativa, executado tais atividades. O pagamento de aposentados, obviamente, não tem o condão de manter ou incrementar a execução de serviços públicos.

*De lege lata*, o artigo 4º da Lei Complementar 141/2012 expressamente disciplina não constituir despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos, aquelas decorrentes do pagamento de aposentadorias e pensões, incluídas as dos servidores da saúde. Com isso, pagamento de pensão e aposentadoria do pessoal da saúde e educação não constitui serviço público de saúde e educação.

O artigo 71, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996), estabelece que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino as realizadas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função, ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Embora não se conteste, obviamente, a relevância do pagamento dos aposentados e pensionistas da saúde e da educação do Distrito Federal, recursos do FCDF não podem ser utilizados para esse fim, pois estariam sendo objeto de desvio, em vista da explícita finalidade constitucional e legal dos recursos federais transferidos ao DF. Ao fazê-lo, a Administração do DF **contraria expressa previsão constitucional e legal** e assume os riscos e consequências do ato. Entendo tratar-se de ato de gestão nitidamente irregular, passível de constituição de seu autor em débito, dando azo ao julgamento pela irregularidade das contas.

Diversamente do que acontece com os policiais e os bombeiros distritais – cujas carreiras e remunerações são regidas por leis federais (leis 7.289/1984, 7.479/1986, 9.264/1996, 10.486/2002 e 11.361/2006 e enunciado 39 da súmula vinculante), embora subordinados ao governador (artigo 144, §6º da CRFB) – não há dúvidas de que os servidores da educação e da saúde do Distrito Federal são servidores distritais, com carreiras regidas por leis distritais, desse mesmo ente federado, devendo ter suas aposentadorias e pensões exclusivamente custeadas pelo GDF.

A respaldar tal entendimento, consta dos autos parecer de boa lavra da Secretaria de Orçamento Federal – SOF exatamente nesse sentido, emitido em 2014 (peça 29, p. 30), nos seguintes termos:

*Após a análise, esta SOF, restringindo-se aos aspectos orçamentários, entende que, no que tange às ações “0312 – Assistência Financeira para Realização de Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal” e “009T – Assistência Financeira para Realização de Serviços Públicos de Saúde do Distrito Federal”, o texto pertinente ao campo “Descrição”, constante do Cadastro e Ações, encontra-se em conformidade com as delimitações impostas pelo inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal de 1988 e pelo art. 1º da Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, uma vez que a natureza do termo “serviços públicos de saúde e educação” não engloba o pagamento de despesas com pessoal inativo nas mencionadas ações.*

A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda (SPOA/MF), no mesmo ano, aduziu a peça 29, p. 34, nos seguintes termos:

*A COGEF/SPOA/SE/MF reconhece a inconsistência dos pagamentos de pessoal inativo executados nas ações “0312-Assistência Financeira para Realização de Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal” e “009T-Assistência Financeira para Realização de Serviços Públicos de Saúde do Distrito Federal”. Tal constatação, aliás, integrou o Ofício-Circular nº 14/SEAFI/SOF/MP, de 12/11/2009, no qual a Secretaria de Orçamento Federal apontou a necessidade de o GDF corrigir a mencionada ocorrência, o que não aconteceu a presente data.*

A SPOA/MF posicionou-se contrariamente à inclusão, no projeto de LDO/2015, de inciso com o objetivo de assegurar a alocação de dotação específica para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação. Manifestou-se, nesse sentido, por meio de mensagem eletrônica, encaminhada à Gerência de Execução Orçamentária e Financeira do FCDF (peça 29, p. 34-35):

*Tal proposição não tem amparo na Lei nº 10.633/2002, visto que esta previu a assistência financeira ao GDF para execução dos serviços públicos de saúde e educação, não havendo compromisso explícito da assunção da folha de pagamento dos inativos e pensionistas das referidas áreas.*

A Coordenação - Geral de Normas e Orientações para o Sistema de Controle Interno, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Conjur/MP), a Secex/Fazenda (Secretaria/TCU) e o MP/TCU adotaram, também, o mesmo entendimento (peça 29, p. 37-40, peças 33-35 e peça 44).

De volta ao Tribunal de Contas da União, no âmbito do TC 003.880/2015-0, a Semag assim se manifestou (peças 45-47, TC 003.880/2015-0):

*62. Como os recursos são destinados, exclusivamente, para a execução de serviços, o pagamento de qualquer despesa que não se enquadre no conceito de serviço, a exemplo do pagamento de servidores inativos e pensionistas, é ilegal e caracteriza desvio de finalidade legal do fundo. No caso do pagamento de inativos e pensionistas da saúde e da educação, é evidente que tais servidores não prestam qualquer tipo de serviços à administração pública.[...]*

*64. Com relação aos investimentos, durante os quatro anos analisados (2011 a 2014), não foi investido nenhum recurso do FCDF nessas áreas. Com isso, constata-se que recursos que deveriam ser destinados a melhorias na saúde e na educação estão sendo utilizados para o pagamento de inativos, que deveriam ser pagos com recursos do Tesouro Distrital.*

A Lei 10.633/2002, ao criar o FCDF, estabeleceu que o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao fundo seria de R\$ 2,9 bilhões, a ser corrigido, anualmente, pela variação da receita corrente líquida (RCL) da União (artigo 2º).

Como apurado pela Controladoria-Geral da União (peça 29, p. 29), em 2013, foram utilizados **R\$ 2,6 bilhões do FCDF** para pagamento de inativos e pensionistas da saúde e da educação do DF, o que corresponde a 24,5% dos recursos totais do fundo naquele ano.

Tanto as unidades técnicas, como o Parquet especializado, destacaram que o Distrito Federal arrecada a contribuição previdenciária dos servidores da saúde e da educação, reforçando fundo específico que arca com as despesas dos demais servidores inativos distritais, mas paga os aposentados da saúde e da educação com recursos do FCDF, em quadro altamente benéfico para o ente federado distrital.

De acordo com o relatório de auditoria oriundo do TC 003.880/2015-0 (peça 56, dos presentes autos), nos exercícios de 2011 a 2014, foi liquidado o montante total de R\$ 40,2 bilhões, no âmbito do fundo, sendo, aproximadamente, R\$ 37 bilhões para despesa de pessoal e encargos sociais. Apenas R\$ 372 milhões foram destinados a investimentos, todos ocorridos na área da segurança

pública. Além disso, dos 37 bilhões utilizados com despesa de pessoal e encargos sociais, aproximadamente **R\$ 9,7 bilhões** foram utilizados com pessoal inativo das áreas da saúde e da educação.

Isto significa que, aproximadamente  $\frac{1}{4}$  do total liquidado, no âmbito do FCDF, naquele período, foi irregularmente destinado ao pagamento de inativos das áreas da saúde e da educação (peça 56, p. 17-18). Todos esses dados já foram informados à Presidência do Senado Federal, por meio do Acórdão 2.130/2017 – Plenário (peça 55).

Por ocasião do Acórdão 2151/2017 – Plenário (peças 57-59), esta Corte não tratou da questão do pagamento de inativos da saúde e da educação do DF com recursos do FCDF, tendo se limitado a informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que a definição sobre a legalidade desse pagamento ocorreria nos autos do presente processo, e a determinar a realização de auditoria para avaliar a efetividade e sustentabilidade do fundo, enfocando diversos aspectos.

A auditoria, realizada pela SecexFazenda, foi apreciada por meio do **Acórdão 2938/2018 – Plenário**. Nada há, no relatório de auditoria, que impeça a adoção do entendimento defendido neste voto. Não obstante, alguns de seus dados, sobretudo os relativos à materialidade dos pagamentos irregulares em relação ao orçamento do Distrito Federal, serão considerados na solução que submeto ao colegiado.

Segundo o relatório dessa auditoria, em 2018, o orçamento do FCDF alcançou o montante de **R\$ 13,7 bilhões**, o que representa, aproximadamente, um terço do gasto total do Distrito Federal. Tais recursos não são computados no limite de gastos com pessoal desse ente, nos termos do artigo 19, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No período de 2003 a 2016, o aumento das despesas de pessoal no GDF superou o reajuste no valor do FCDF. A despesa de pessoal e encargos aumentou 271% e o repasse ao fundo, 258%. Desde a sua criação, apenas 1% dos recursos do Fundo foi executado em investimentos, em sua totalidade, no âmbito das forças de segurança. Isto reitera, como vimos, que a finalidade estabelecida na Constituição e na lei de regência tem sido sistematicamente desobedecida.

De 2003 a 2017, foram gastos **R\$ 24,61 bilhões** do FCDF e R\$ 5,89 bilhões do tesouro do DF para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de educação e saúde. Até 2014, menos de 0,6% dessas despesas foram executadas com recursos do ente subnacional.

Mas de 2015 a 2017, 53% das despesas com inativos e pensionistas dessas áreas foram suportados por recursos do DF. Assim, em que pese o aumento da participação do DF nesses gastos, nos anos de 2015, 2016 e 2017, o FCDF destinou a essas despesas, respectivamente, R\$ 1,33 bilhão, R\$ 1,79 bilhão e R\$ 2,07 bilhões de recursos públicos federais.

Ainda conforme o relatório, uma deliberação desta Corte, no sentido de impedir a utilização de recursos do FCDF, para o pagamento desses inativos, não acarretaria impacto, em termos de valor, para a União e para o FCDF. Já para o Distrito Federal, tal implicaria substancial rearranjo orçamentário, com sérias consequências internas, uma vez que, nos últimos anos, a gestão do ente federativo primou pela irresponsabilidade fiscal e substancial majoração de despesas com pessoal. Refiro-me à gestão de 2010 a 2014, que proporcionou reiterados aumentos de remuneração e diminuição da carga horária do pessoal de saúde e educação.

A propósito, o valor total de recursos do FCDF utilizado para esse fim, de 2003 a 2017 – R\$ 24,61 bilhões – é bastante próximo do valor da receita orçamentária estimada do DF no exercício de 2018 – R\$ 26,95 bilhões.

Os recursos do FCDF utilizados nas áreas da saúde e da educação não são contabilizados para efeito dos limites mínimos de saúde e de educação do DF. Também não são computadas as despesas com inativos dessas áreas.

Como informado pelo próprio Distrito Federal, a vedação à utilização dos recursos do FCDF para pagamento de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação implicaria retirar aproximadamente R\$ 2,4 bilhões do orçamento de servidores ativos dessas áreas na fonte de recursos 100 (ordinário não vinculado), para custear inativos e pensionistas, bem como a compensação do orçamento dos servidores ativos, com fonte 130 (FCDF), no mesmo valor.

Assim, para atingir os mínimos da saúde e da educação, o Distrito Federal necessitará empenhar, em 2016, aproximadamente R\$ 1,2 bilhão a mais com recursos do tesouro local, causando impacto nas suas finanças.

Por meio do Acórdão 2938/2018 – Plenário, diante dos diversos riscos verificados para a efetividade do Fundo, o Tribunal determinou a diversos órgãos envolvidos a realização de estudo pormenorizado, englobando, dentre outros aspectos, o montante de recursos a ser destinado aos serviços de saúde e de educação.

A pronta definição do TCU, quanto à questão ora analisada, é absolutamente necessária para que os sérios problemas do Fundo sejam atacados de forma célere e efetiva.

#### IV

O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), por meio da Decisão 4.725/2018, proferida no âmbito do Processo 30010/2016-e, firmou entendimento de que (peça 62):

*a) é legítima a possibilidade jurídica de pagamento de proventos de aposentadoria e pensões aos servidores inativos e pensionistas das áreas da saúde e educação do Distrito Federal com recursos do FCDF, uma vez que o disposto no art. 21, inciso XIV, da CF e art. 12, caput, da Lei Federal n.º10.633/2002 é no sentido de que a assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos destina-se, inclusive, ao custeio de tais despesas, assim como ocorria anteriormente à criação do Fundo;*

Entendeu como possível o pagamento de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação do Distrito Federal com recursos do FCDF. Tais estudos são de livre acesso no sítio do TCDF na internet.

Tais considerações são merecedoras apenas do valor que seus próprios fundamentos albergam. Os dispositivos constitucionais e legais podem ser interpretados a partir de diversos métodos de exegese, para a exata extração de seu real teor, mas é absolutamente inegável que o núcleo duro dos dispositivos se concentra nos verbos “organizar e manter” e “assistência financeira para execução de serviços públicos”.

Nesse sentido, os argumentos contidos na Decisão 4.725/2018, daquele órgão, não alteram o sentido da expressão “assistência financeira para execução de serviços públicos”, contida nos artigos 21, inciso XIV, da CRFB, e 1º, da Lei 10.633/2002, claramente vedando o pagamento de servidores inativos e pensionistas da saúde e da educação do DF.

Não se trata de interpretação particular e restritiva, porquanto em conformidade com a definição doutrinária de serviços públicos. Estes não se confundem com o pagamento de benefícios previdenciários. A atividade criativa do intérprete, ao extrair a norma do texto legal, encontra, por certo, explícitos limites no significado das palavras contidas no texto.

A lei também não previu assistência indireta à execução de serviços públicos, defendida a partir da ideia de que o pagamento dos inativos com recursos do Fundo “liberaria” recursos do tesouro distrital para a execução de serviços públicos da saúde e da educação.

Essa relação de causa e efeito, aliás, não é garantida, pois os recursos distritais não alocados no pagamento de aposentados e pensionistas, a depender do processo orçamentário distrital e do cumprimento mínimos legais em saúde e educação, podem ser destinados a outras finalidades, que não os referidos serviços públicos.

Também não se trata de juízo de oportunidade e conveniência em relação à alteração da fonte de custeio dos inativos da saúde e da educação do Distrito Federal, ou de mera vontade do Tribunal de Contas da União de garantir mais recursos a essas áreas, em afronta à autonomia e independência do ente federado, mas da imperiosa necessidade de cumprir comando legal que decorre de previsão Constitucional.

A Lei 10.633/2002 não possui dispositivo que vede, de forma expressa, o pagamento de inativos da saúde e da educação. Entretanto isso é desnecessário, em razão do princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei lhe autoriza. Como a lei expressamente fixou a finalidade da assistência financeira da União (“*para execução de serviços públicos de saúde e educação*”), despidendo vedar, de forma expressa, todas as outras.

Ainda que, no âmbito dos convênios anteriores à criação do FCDF, houvesse o pagamento dos aludidos inativos com os recursos federais repassados, a Lei 10.633/2002 disciplinou, de forma distinta, a matéria, não sendo possível aceitar uma suposta intenção de continuidade de sistemática anterior, em detrimento do previsto, de forma clara, em lei válida e regular.

Vale destacar que o artigo 25, da Emenda Constitucional 19/1998, estabeleceu que a União deveria manter os compromissos financeiros com a prestação dos serviços públicos do DF **até a instituição do fundo**.

Não obstante, em que pese estar claro o desvio de finalidade na utilização de recursos do FCDF para pagamento de inativos e pensionistas da saúde e da educação do DF, a representatividade desses pagamentos em relação ao orçamento distrital; a dificuldade alegada pelo ente para o cumprimento dos mínimos da saúde e da educação a partir de uma decisão desfavorável do TCU e a orientação dada pelo Tribunal à Secretaria do Tesouro Nacional, à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal por meio do Acórdão 2.334/2016 – Plenário, a interrupção dos pagamentos deve ocorrer paulatinamente.

Trata-se de decisão técnica, de caráter objetivo, que demonstra a indevida utilização de recursos da União, pelo ente distrital, de forma absolutamente não condizente com a Constituição. Daí a oportuna proposta do Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que seja determinado ao FCDF que:

*e1) se abstenha de pagar novos benefícios previdenciários concedidos a servidores da educação e saúde, por serem de responsabilidade do tesouro do DF e que apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, plano de ação com vistas a sanear a situação irregular de pagamento, com recursos do próprio Fundo, de inativos e pensionistas nas áreas de saúde e educação do Distrito Federal, por estar em desacordo com o art. 21, XIV, da CF/1988 e art. 1º da Lei 10.633/2002 c/c art. 4º da Lei Complementar 141/2012, art. 71 da Lei 9.394/1996 e Parecer CNE/CP 29/97 do Conselho Nacional de Educação, bem como com a finalidade das ações orçamentárias 0312 e 009T e Ofício-Circular 14/2009/SEAFI/SOF/MP, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação.*

Quanto à primeira parte da determinação, para que o FCDF se abstenha de pagar novos benefícios previdenciários concedidos a servidores da saúde e da educação, verifico estarem presentes

os requisitos para concessão de medida cautelar, com fundamento no art. 276, do Regimento Interno/TCU.

A fumaça do bom direito está plenamente evidenciada no presente voto. É irregular o pagamento de inativos da saúde e da educação do DF com recursos do FCDF, os quais apenas podem ser utilizados como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, nos termos do arts. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, e 1º, da Lei 10.633/2002.

O perigo na demora resulta do risco de pagamento de novos benefícios, os quais são de caráter continuado, tendo em vista o atual entendimento que predomina no âmbito dos órgãos distritais, devidamente enfrentado neste voto.

Em razão das dificuldades retratadas pelo Distrito Federal para sanar a irregularidade e com o objetivo de evitar problemas na prestação de serviços públicos essenciais pelo ente federado, deve ser concedido prazo ao DF, para que apresente plano de ação, reorganize suas finanças e passe a cumprir o disposto nos artigos 21, inciso XIV, da Constituição Federal, e 1º, da Lei 10.633/2002.

Reputo necessário, ademais, determinar ao Ministério da Economia, órgão incumbido da administração financeira e da elaboração, acompanhamento e avaliação dos orçamentos anuais, bem como da elaboração de estudos especiais a respeito de políticas e programas federais, nos termos do artigo 31, da Lei 13.844/2019, que acompanhe a elaboração e a execução do referido plano de ação, devendo realizar todas as análises técnicas e atuar de forma tempestiva e conjunta, com os órgãos distritais, para a correção da irregularidade.

Essa determinação está em sintonia com o item 9.2, do Acórdão 2938/2018 – Plenário, que determinou a formação de grupo de trabalho, com a participação de ministérios e de órgãos distritais, para a apresentação de estudo a respeito de diversas questões afetas ao FCDF, dentre as quais o montante de recursos que seria destinado aos serviços públicos de saúde e de educação, incluindo as definições dos parâmetros de previsão e execução orçamentária e financeira desses recursos (subitem 9.2.2).

## VI

Quanto ao julgamento das contas dos responsáveis, acompanho o E. Relator, para acolher as conclusões da unidade técnica e do MP/TCU, exceto no que tange à proposta de realização de audiência de Adonias dos Reis Santiago e de Paulo Santos de Carvalho, pelas razões já expostas, os quais devem ter suas contas julgadas regulares com ressalva.

Outrossim, concordo com o indeferimento do ingresso do Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal como parte interessada e com determinação à Secex/Fazenda, para desentranhamento da peça juntada indevidamente aos presentes autos.

Na sessão plenária de 14/8/2019, acolhi sugestão do Eminentíssimo Ministro Benjamin Zymler para acrescentar a realização de oitiva do Distrito Federal, com base no art. 276, §3º, do Regimento Interno/TCU, bem como pedido do procurador do Distrito Federal presente na sessão para que fosse concedido prazo de 30 dias para a operacionalização das medidas necessárias ao cumprimento da medida cautelar concedida.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de agosto de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Revisor

## VOTO COMPLEMENTAR

Apresento esta declaração de voto para esclarecer alguns aspectos deste processo que considero relevantes, antecipando não haver divergência de mérito entre os entendimentos deste Relator e do Revisor sobre a questão central analisada neste processo, a saber: o exame de legalidade da “utilização de recursos do FCDF para pagamento de despesas com inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal”.

Minha ressalva ao acórdão proposto pelo Ministro Revisor é de natureza processual.

De início, observo que, embora a instrução de mérito da unidade técnica tenha sido lavrada em 23 de outubro de 2015, o processo veio a minha relatoria apenas em 1º/1/2019, nos termos do art. 152 do nosso Regimento Interno.

Ciente da relevância, complexidade e urgência da questão nodal analisada no processo, conferi tratamento prioritário ao feito, incluindo-o em pauta no dia 15 de março, para a sessão do dia 20 subsequente.

Na proposta de acórdão que apresentei, inclui o julgamento imediato das contas e a formação de apartado, sob a forma de representação, para análise mais detida da questão, considerando o longo tempo decorrido desde a instrução de mérito da unidade técnica (lavrada em 2015) e a posterior adição de novos elementos, com destaque para a decisão do TCDF em sentido contrário ao entendimento esposado pela unidade de instrução e pelo Ministério Público de Contas, o que recomendava novas análises.

Ademais, percebo, agora, que a fase de instrução **não franqueou ao Distrito Federal a oportunidade de contraditório**, o que reforça a necessidade de, em respeito ao devido processo legal, ouvir o ente federativo. Embora a praxe deste Tribunal não inclua obrigatoriamente o contraditório em processos de contas ordinárias para a expedição de determinações, o caso concreto implica um risco de sucumbência mais severa à pessoa jurídica do Distrito Federal.

Note-se que as contas referem-se à gestão do FCDF, ao passo que a determinação proposta pelo Ministro Revisor, apesar de atinente à gestão do Fundo, afetarà o equilíbrio orçamentário de outra entidade: o Distrito Federal.

Daí a necessidade imperiosa de franquear o contraditório ao ente federativo, sob pena de futura e exitosa arguição de nulidade do acórdão.

Nesse diapasão, observo que, caso minha proposta houvesse obtido acolhimento neste Plenário na sessão de 20/3/2019, quando formulado o pedido de vista, provavelmente esse requisito – de contraditório – já estivesse superado, e o processo apto a julgamento nesta data ou antes.

Feitas essas ponderações, reitero a proposta de acórdão que apresentei a este Colegiado na Sessão de 20/3/2019, acrescentando apenas, em seu subitem 9.6, a necessidade de franquear ao Distrito Federal o direito de contraditório quanto à questão em debate, *verbis*:

“9.6 determinar à SecexFazenda que:

9.6.1 autue de processo de representação, com atributos de Solicitação do Congresso Nacional (nos termos do subitem 9.4 do Acórdão 2.151/2017-TCU-Plenário), para análise da questão relativa à **legitimidade dos pagamentos, com recursos do FCDF, de inativos e pensionistas das áreas de Educação e Saúde do Distrito Federal**, a ser composto, inicialmente, com cópias: dos presentes Acórdão, Voto e Relatório; das peças dos presentes autos referentes à última instrução da unidade técnica (peça 33), ao parecer do Parquet de Contas (peça 44) e aos novos elementos

posteriormente juntados, conforme mencionados no Relatório que integra este Acórdão (peças 45, 52 a 56, 57 a 59 e 61); e do Relatório que acompanha o Acórdão 2.938/2018-TCU-Plenário (TC 019.364/2017-2; relator: Ministro José Múcio Monteiro);

**9.6.2 ofício à Procuradora-Geral do Distrito Federal, franqueando ao ente distrital o direito de contraditório no processo;”**

Esclareço que o prosseguimento da instrução em processo apartado de representação se justifica, porque o objeto da prestação de contas anual se esgota com o respectivo julgamento de mérito, aqui proposto de modo uniforme por mim e pelo Revisor.

Por fim, considero aplicável ao caso a regra de prevenção dirigida aos processos apartados, definida no art. 14, parágrafo único, da Resolução-TCU 175/2005: *“Parágrafo único. O apartado será de relatoria do ministro que determinou sua constituição quando cuidar de adoção de medida saneadora que envolva o mesmo órgão/unidade ou entidade de que tratem os autos que o originaram.”*

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

\*\*\*

Anoto que este voto complementar foi elaborado com base na leitura da primeira versão do acórdão disponibilizado pelo Revisor, que deliberava, em definitivo, o mérito da questão em debate (legalidade da “utilização de recursos do FCDF para pagamento de despesas com inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal).

Já o voto e o acórdão disponibilizados posteriormente pelo Revisor, ao converter a decisão final em medida cautelar e, acolhendo proposição do Ministro Benjamin Zymler, autorizar a oitiva do Distrito Federal nos termos do §3º do art. 276, sanou o óbice da ausência de contraditório que consignei na parte inicial deste voto complementar.

Por oportuno, reconheço o direito do Relator e do Revisor de alterar o seu voto antes de proclamado o resultado da deliberação, nos termos do art. 119, §4º, do nosso Regimento Interno.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de agosto de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1895/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.651/2014-4.
  - 1.1. Apenso: 021.016/2017-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV Prestação de Contas - 2013
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).
  - 3.2. Responsáveis: Adonias dos Reis Santiago (001.977.501-68); Adriana de Oliveira Aguiar (457.904.181-04); Adão Nunes da Silva (064.683.303-00); Elaine Aparecida Rodrigues Januário (461.741.761-34); Eric Seba de Castro (289.787.061-34); Guilherme Rocha de Almeida Abreu (488.108.191-87); Ivone Casimiro da Silveira Rossetto (400.837.641-00); Jorge Luiz Xavier (430.308.906-00); José Augusto da Silva (116.261.001-87); Luiz Alexandre Gratão Fernandes (138.299.338-27); Marcelo de Paula Araújo (524.268.311-20); Marcia Wanzoff Robalinho Cavalcanti (); Marco César dos Santos Sousa (380.036.001-20); Maurílio de Moura Lima Rocha (329.869.201-87); Márcio Araújo Salgado (678.231.147-04); Nilton Joaquim de Oliveira Júnior (549.317.111-20); Paulo Santos de Carvalho (244.666.971-91); Rodrigo Bonach Batista Pires (648.243.651-04); Samuel Teixeira Gomes Ferreira (317.315.971-34); Sandra Gomes Melo (457.938.321-49); Sandro de Paula Dias (276.136.821-53); Silverio Antonio Moita de Andrade (224.366.851-34); Wagner dos Santos (743.296.857-87); Watson Warmling (602.959.021-91).
4. Entidade: Fundo Constitucional do Distrito Federal.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
  - 5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).
8. Representação legal: Allan Lúcio Sathler, Joao Marcos Fonseca de Melo (26323/OAB-DF) e outros.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas, referente ao exercício de 2013, do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Revisor, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, incisos I e II; 17, 18 e 23, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. julgar regulares as contas de Márcia Wanzoff Robalinho Cavalcanti, CPF 456.697.914-87; Adão Nunes da Silva, CPF 286.983.391-15; Suamy Santana da Silva, CPF 720.501.287-20; Jooziel de Melo Freire, CPF 803.156.407-82; Anderson Carlos de Castro Moura, CPF 473.712.691-87; Vanuza Naára de Oliveira Almeida, CPF 318.764.634-49; Paulo Sérgio Soares Sarmento, CPF 620.143.074-15; Cláudio Armond da Silva Cordeiro, CPF 334.223.111-49; Alessandro Geraldo Venturim Barbosa da Silva, CPF 536.985.411-49; Gilberto Lopes da Silva, CPF 359.231.721-00; Júlio Cesar Corrêa Faria, CPF 462.099.301-82; Júlio César dos Santos, CPF 308.225.211-72; Hamilton Santos Esteves Júnior, CPF 265.566.501-53; Leone Affonso Soares, CPF 259.696.251-91; Sérgio Ricardo Souza Santos, CPF 444.076.291-34; Erico Rossano Moreto dos Santos, CPF 457.884.301-78; Watson Warmling, CPF 602.959.021-91, dando-lhes quitação plena;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas de Adonias dos Reis Santiago, CPF 001.977.501-68; Adilson Antonio Evangelista, CPF 314.006.121-87; Francisco Carlos da Silva Niño, CPF 334.114.680-68; Jorge Luiz Xavier, CPF 430.308.906-00; Mario Lopes Condes, CPF 381.509.481-04; Paulo Santos de Carvalho, CPF 244.666.971-91; e Washington Rodrigues Lima, CPF 351.953.391-04; dando-lhes quitação;

9.3. excluir do rol de responsáveis os dirigentes de departamentos da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, a saber: Adriana de Oliveira Aguiar (CPF 457.904.181-04); Elaine Aparecida Rodrigues Januário (CPF 461.741.761-34); Eric Seba

de Castro (CPF 289.787.061-34); Guilherme Rocha de Almeida Abreu (CPF 488.108.191-87); Ivone Casimiro da Silveira Rossetto (CPF 400.837.641-00); José Augusto da Silva (CPF 116.261.001-87); Luiz Alexandre Gratão Fernandes (CPF 138.299.338-27); Marcelo de Paula Araújo (CPF 524.268.311-20); Márcio Araújo Salgado (CPF 678.231.147-04); Marco César dos Santos Sousa (CPF 380.036.001-20); Maurilio de Moura Lima Rocha (CPF 329.869.201-87); Nilton Joaquim de Oliveira Júnior (CPF 549.317.111-20); Rodrigo Bonach Batista Pires (CPF 648.243.651-04); Samuel Teixeira Gomes Ferreira (CPF 317.315.971-34); Sandra Gomes Melo (CPF 457.938.321-49); Sandro de Paula Dias (CPF 276.136.821-53); Silverio Antonio Moita de Andrade (CPF 224.366.851-34); e Wagner dos Santos (CPF 743.296.857-87);

9.4. determinar ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) que:

9.4.1. cautelarmente, no prazo máximo de 30 dias, se abstenha de pagar quaisquer novos benefícios previdenciários, concedidos a servidores da educação e saúde, por serem de responsabilidade exclusiva do tesouro do Distrito Federal;

9.4.2. apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, sob pena de multa aos gestores e irregularidade das contas do FCDF, plano de ação, destinado a sanear a situação irregular de pagamento, com recursos do Fundo, de atos de pensão e aposentadoria, instituídos em favor de servidores das áreas de saúde e educação do Distrito Federal por estar em desacordo com os artigos 21, inciso XIV, da CF/1988, e 1º da Lei 10.633/2002, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações, o prazo previsto para implementação das medidas saneadoras e as justificativas para fixação desse prazo;

9.5. determinar à unidade técnica que, com base no art. 276, §3º, do Regimento Interno/TCU, promova a oitiva do Distrito Federal e do Fundo Constitucional do Distrito Federal para que, caso queiram, no prazo de 15 dias, se pronunciem sobre os requisitos da medida cautelar concedida no subitem 9.4.1 acima e demais questões que entenderem pertinentes relativas ao pagamento de inativos e pensionistas das áreas da saúde e da educação do Distrito Federal com recursos do FCDF;

9.6. determinar ao Ministério da Economia leve em linha de consideração a presente deliberação para aferir os dados reais referentes ao FCDF e corrigi-los, no sentido de adequá-los ao regime de legalidade administrativa, devendo acompanhar a elaboração e a execução do plano de ação referido no subitem anterior, de forma tempestiva e conjunta com os órgãos distritais, para a correção da irregularidade;

9.7. indeferir o pedido de habilitação como parte interessada neste processo formulado pelo Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal - Sinpol/DF;

9.8. determinar à SecexFazenda que extraia dos autos a peça 60, encaminhada pela Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, para sua juntada ao TC 030.105/2016-1, processo a que se refere expressamente;

9.9. dar ciência desta deliberação:

9.9.1. à Casa Civil do Distrito Federal; ao Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal (gestor do FCDF) e à Presidência do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em razão da Decisão 4.725/2018-TCDF;

9.9.2. aos Ministros de Estado da Economia, da Justiça e Segurança Pública e à Casa Civil da Presidência da República, em razão dos Acórdãos 2.334/2016 e 2.938/2018, ambos do Plenário desta Corte;

9.9.3. à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Presidência do Senado Federal, em razão dos Acórdãos 2.130/2017, 2.151/2017 e 2.938/2018, ambos do Plenário desta Corte;

9.9.4. ao Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal.

10. Ata nº 30/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/8/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1895-30/19-P.
13. Especificação do quórum:
- 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
- 13.2. Ministro com voto vencido: Raimundo Carreiro (Relator).
- 13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
- 13.4. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MUCIO MONTEIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
Revisor

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral