



MPCDF

Fl.
Proc.: 30010/16

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

PROCESSO Nº 30.010/2016

PARECER Nº 270/2018-G3P

EMENTA: Estudo sobre a utilização de recursos do FCDF. Solicitação de informações ao Chefe do Poder Executivo e ao IPREV/DF. Matéria examinada no âmbito do TCU. Possibilidade jurídica de pagamento de proventos de aposentadoria e pensões aos servidores inativos e pensionistas das áreas da saúde e educação do DF com recursos do FCDF. Receita de contribuição previdenciária dos policiais civis e militares e dos bombeiros militares do DF deve ser utilizada para custear o pagamento de benefícios previdenciários dessa categoria de servidores.

O presente feito foi autuado em atenção à Decisão nº 4.639/2016 para a realização de estudos especiais com o objetivo de verificar a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal, bem como o cômputo das receitas de contribuição previdenciária dos servidores da PCDF, PMDF e CBMDF no resultado financeiro do Iprev/DF.

2. Submetidos os autos à apreciação do Egrégio Plenário, o Tribunal, pela Decisão nº 5.951/2016, atendendo às sugestões da Semag, solicitou a manifestação do Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal e do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF, de modo a subsidiar a instrução do processo.

3. No estudo, relativamente às despesas com saúde e educação custeadas com recursos do FCDF, a Unidade Técnica esclareceu que a execução vinha sendo, até então, executada na modalidade de aplicação direta no Siafi, mas passou a ser executada no Siggo no biênio 2015/2016, após o recebimento da transferência dos recursos da União. A partir do exercício de 2017, contudo, em razão de entendimento firmado no Processo TCU nº 011.704/2015-2, os valores voltaram a ser executados diretamente no Orçamento Geral da União, nos termos do Acórdão TCU nº 2891/2015 – Plenário.

4. Independentemente do procedimento adotado para repasse e aplicação dos recursos, entendeu correto afirmar que o Distrito Federal é o responsável pelos pagamentos realizados à conta de recursos do FCDF, com base em interpretação sistemática do art. 21, XIV, da CF, art. 4º da Lei Federal nº 10.633/02 e art. 19, §1º, V, da LRF.

5. Outra consideração apresentada sobre o assunto, refere-se ao objetivo da criação do FCDF e a preocupação com a continuidade da prática anteriormente adotada. Afirmou o Corpo Técnico que o FCDF foi pensado na Reforma Administrativa da EC nº 19/98 para institucionalizar ou oficializar o tratamento dado ao DF para a obtenção de recursos financeiros da União para a manutenção dos serviços públicos de segurança, saúde e



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

educação. Nesse sentido, enfatizou que o FCDF não foi previsto para interromper ou restringir os repasses financeiros realizados até então, que incluía o pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação, mas, sim, como meio para assegurá-los, conforme garantia expressa no art. 25 da EC nº 19/98.

6. Feitas essas considerações, defendeu que os recursos federais para o pagamento de inativos e pensionistas das áreas da saúde e educação não foram excluídos das negociações entre a União e o DF quando da criação do FCDF. Ao contrário, foram, de fato, considerados na negociação que resultou no estabelecimento do montante anual do FCDF para 2003, no importe de R\$ 2,9 bilhões, conforme art. 2º, **caput**, da Lei Federal nº 10.633/02. Isso ficou evidenciado, segundo o Corpo Técnico, quando houve o incremento dos recursos do Tesouro Nacional, de 2002 para 2003, para fazer frente às despesas com saúde e educação distritais, passando de R\$ 1,5 bilhão para R\$ 1,7 bilhão.

7. Defendeu, também, que os recursos do FCDF, mesmo quando utilizados para o pagamento de inativos e pensionistas, não estão fora do conceito de “assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos”, conforme prevê o inciso XIV do art. 21 da CF, pois acabam contribuindo para o incremento do orçamento global do DF para a saúde e educação e, conseqüentemente, para a execução dos serviços públicos que lhe são próprios. Tais recursos, caso sejam remanejados para o pagamento somente de ativos, outros provenientes do orçamento do DF deverão ser, na mesma proporção, destinados para pagamento de inativos e pensionistas, não havendo incremento da oferta desses serviços para a população.

8. Acrescentou, ainda, que, neste caso, os recursos do FCDF utilizados para o pagamento de inativos e pensionistas não seriam revertidos para a área de segurança pública, mas sim utilizados para o pagamento de despesas já compromissadas, de pessoal ativo e investimento na saúde e educação, sem alteração dos serviços públicos prestados.

9. **Com isso, concluiu não haver ilegalidade na utilização dos recursos do FCDF para o pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação, pois a assistência financeira ao DF para a execução desses serviços envolve também o custeio das despesas com inativos e pensionistas.**

10. Sobre a destinação das contribuições previdenciárias dos militares e policiais civis recolhidas no período de 2003 a 2016 para o FCDF, considerou improcedente tal pretensão, em razão do Acórdão nº 1316/2009-Plenário, proferido nos autos do Processo nº 021.435/2016-2, no âmbito do Tribunal de Contas da União. Segundo o entendimento da Unidade Técnica, ao determinar ao Ministério da Fazenda que se abstivesse de recolher os referidos valores, acabou por admitir, pela interpretação a **contrario sensu**, a continuidade do recolhimento das contribuições ao Tesouro local.

11. Ressaltou, também, que, com a criação do FCDF, não se exigiu mudança de procedimento por parte do DF e, admiti-la, agora, seria uma afronta aos princípios da confiança e da não surpresa, consectários lógicos dos princípios constitucionais da segurança jurídica e do devido processo legal. Além disso, afirmou que o ingresso das contribuições



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

previdenciárias dos militares e policiais civis no FCDF, ao invés do Tesouro distrital, teria efeito nulo sobre as finanças do DF.

12. Por fim, reconheceu que a receita de contribuição previdenciária descontada das remunerações dos militares e policiais civis do DF deveria ter sido utilizada para custear a previdência dessa categoria de servidores, em observância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, previsto no art. 40, caput, da CF. Todavia, considerou não ter havido prejuízo para a execução orçamentário-financeira dos recursos destinados à segurança, saúde e educação do DF, e ressaltou que, desde setembro de 2016, em razão do Acórdão TCU nº 1633/2016 – Plenário, não mais se procedeu o recolhimento das contribuições ao Iprev/DF, mas diretamente ao FCDF.

13. Destacou, ainda, que esta questão foi abordada no Processo nº 11408/2012, que trata da Prestação de Contas do Iprev/DF, referente ao exercício de 2011, por meio do qual o Tribunal acolheu as justificativas dos gestores para afastar a responsabilidade pela utilização dos recursos do Fundo para pagamento das aposentadorias e pensões de outras áreas.

14. Com isso, o Corpo Técnico, em síntese, propõe que seja firmado o seguinte entendimento:

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 DF com recursos do FCDF, uma vez que o disposto no art. 21, XIV, da CF e art. 1º, caput, da Lei Federal nº 10.633/02 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;

b) a receita de contribuição previdenciária dos policiais civis e militares e dos bombeiros militares do DF deve ser utilizada para custear o pagamento de benefícios previdenciários a esses mesmos servidores e a seus dependentes, em observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, insculpido no art. 40, **caput**, da CF e, desde setembro de 2016, em razão do Acórdão TCU nº 1633/2016 – Plenário, o recolhimento dessas contribuições não é mais realizado ao Iprev/DF, mas diretamente em favor do FCDF.

15. Além disso, propõe que seja reafirmada a posição do Tribunal, conforme item V da Decisão nº 5.002/2005, de que os recursos correspondentes ao FCDF devem ser entregues mensalmente ao DF, à razão de duodécimos, conforme art. 4º da Lei Federal nº 10.633/02.

16. Concluída a instrução, o Conselheiro Inácio Magalhães Filho, por meio do Despacho Singular nº 28/2018-GCIM, autorizou a remessa ao Ministério Público para emissão de parecer.



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

17. A Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública realizou o estudo conforme determinação do Tribunal, com o objetivo de responder às questões suscitadas pelo Ministério Público de Contas: a) possibilidade de utilização dos recursos do FCDF para pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação; e b) possibilidade de recolhimento, ao Iprev/DF, das receitas de contribuição previdenciária dos integrantes da PCDF, PMDF e CBMDF.

18. Primeiramente, este Representante ministerial não poderia deixar de reconhecer a excelência do trabalho e a riqueza de informações trazidas aos autos, importantes para conhecermos melhor assunto tão complexo e singular que envolve o Distrito Federal.

19. Sobre a primeira abordagem, referente ao pagamento de inativos e pensionistas com recursos do FCDF, na visão do Ministério Público de Contas, está correta a interpretação dada pelo Corpo Técnico ao conceito de “assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos”, em sintonia com o fim buscado pela Constituição Federal.

20. Ao tratar da matéria, a Constituição pretendeu prover o Distrito Federal de recursos financeiros para auxiliar na prestação de serviços públicos nas áreas referidas, sem, contudo, restringir a sua aplicação ao pagamento de pessoal ativo dessas áreas. Frise-se, não restringiu o alcance do inciso XIV do art. 21 ao pagamento de servidores ativos. Ao contrário, referiu-se de forma genérica e abrangente à aplicação dos recursos para efetivar a prestação de serviços de saúde e educação. Esta restrição também não é encontrada na Lei nº 10.633/2002, que criou o Fundo Constitucional do DF.

21. De fato, ao custear despesas com inativos e pensionistas da saúde e educação, está-se a promover a “assistência financeira ao DF” nessas áreas, pois, se os recursos do FCDF não forem utilizados para pagamento de inativos e pensionistas, deverão ser destinados ao pagamento dos servidores ativos dessas áreas, custeados com recursos do orçamento fiscal do DF. Assim, não há que se falar em aplicação de recursos do FCDF em áreas estranhas à área de saúde e educação.

22. É bom ressaltar que o questionamento surgiu no âmbito da Controladoria Geral da União - CGU, quando do exame da prestação de contas do Fundo referente ao exercício de 2012. Sob o argumento de que a descrição da ação orçamentária elaborada pela SOF/MP estabelece que os recursos são destinados ao pagamento de despesas com **pessoal ativo** da área de educação, entendeu não ser possível a aplicação no pagamento de inativos e pensionistas. Tal interpretação foi estendida à área de saúde. Ora, não há razoabilidade em se interpretar os dispositivos constitucionais e legais com base em documento infra legal, especialmente no caso, pois, como afirmado pela Unidade Técnica, o documento sequer foi aprovado na Lei Orçamentária Anual - LOA.

23. Cabe, também, ressaltar que, no âmbito do Tribunal de Contas da União, conforme destacou a Unidade Técnica, a questão é tratada nos autos do Processo nº 022.651/2014-4, porém até o momento não há decisão de mérito sobre a possibilidade de pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação com recursos do FCDF. Todavia,



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

prevalece os termos do Acórdão nº 2334/2016-P¹, por meio do qual aquele Tribunal admitiu 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 seja examinada e julgada a matéria definitivamente.

24. Assim, considero correta a análise realizada pelo Corpo Técnico e pertinente a sugestão apresentada.

25. A segunda abordagem diz respeito à utilização da receita de contribuição previdenciária descontada das remunerações dos militares e policiais civis do DF. Conforme salientado pela Unidade Técnica, a contribuição previdenciária dos militares e dos Policiais Civis do DF vinha sendo recolhida e contabilizada como receita do DF. Com o advento do Acórdão TCU nº 1633/2016 – Plenário², desde setembro de 2016, referente à competência de agosto, os recursos deixaram de ingressar no orçamento do DF e passaram a ser recolhidos ao FCDF, no caso dos militares, e ao Tesouro Nacional, referente à Polícia Civil.

26. No mesmo acórdão, o TCU autorizou a constituição de autos apartados para verificar a viabilidade do ressarcimento ao FCDF, pelo Distrito Federal, dos valores recolhidos a título de contribuição previdenciária dos servidores e militares mencionados no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal a partir de janeiro de 2003. Em que pese a instauração de processo para o fim de verificar se há recursos a serem devolvidos pelo DF, a análise apresentada pela Unidade Técnica neste estudo demonstra que, em qualquer cenário, diante da decisão tomada pelo TCU de que tal contribuição não será deduzida do FCDF, não haveria a obrigação do DF de devolver os valores ao Fundo.

27. Ainda assim, mesmo na hipótese de haver a obrigação, caso o TCU assim entenda, cuidou a Unidade Técnica de esclarecer que “tais recursos estariam disponíveis para pagamento de aposentadorias, reformas e pensões da segurança pública, o que, no fim, resultaria no aumento da disponibilidade do Fundo para as despesas com saúde e educação, desonerando em um segundo momento o Tesouro distrital no mesmo montante”.

¹ ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno, em: (...)

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;

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; (...).

² ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 48 e 33 da Lei 8.443/92 c/c o art. 286 do Regimento Interno, em: (...) 9.3. determinar ao Ministério da Fazenda e às unidades gestoras do FCDF que, até o final do presente exercício, passem a reter e a recolher aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal a contribuição previdenciária dos servidores e militares, mencionados no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, para a específica finalidade do custeio das aposentadorias dos policiais civis, policiais militares e corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e das pensões por eles instituídas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

28. Por último, sobre eventual responsabilidade pela utilização dos recursos de ao longo desses anos, a menção feita ao Processo nº 11408/2012, que tratou da Prestação de Contas do Iprev/DF, referente ao exercício de 2011, afasta tal pretensão, haja vista que o Tribunal, naquele feito, acolheu as razões de justificativas apresentadas dos gestores.

29. Pelo exposto, este Representante do Ministério Público de Contas entendeu que o estudo apresenta as respostas sobre as questões suscitadas e, por isso, propõe ao Egrégio Plenário o acolhimento das sugestões da Unidade Técnica destacadas nos parágrafos 14 e 15 deste parecer.

É o parecer.

Brasília, 17 de maio de 2018.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador