



Processo n.º: 30.010/2016-e

Origem: Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF

Assunto: Estudos Especiais

Ementa: Decisão n.º 4.639/2016. Constituição de autos apartados para exame de questões suscitadas pelo MPJTCDF no Parecer n.º 731/2016-DA, visando aferir 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 o cômputo das receitas de contribuição previdenciária dos membros da PCDF, PMDF e CBMDF no resultado financeiro do Iprev/DF. Exame inicial. Decisão n.º 5.951/2016: expedição de determinação ao Iprev/DF e à Chefia do Poder Executivo do Distrito Federal para encaminhamento de informações necessárias à realização dos estudos especiais demandados pelo Tribunal e retorno dos autos à Semag/TCDF. Encaminhamento de informações. Análise de cumprimento de diligência. Unidade instrutiva pugna pelo conhecimento dos expedientes encaminhados, determinação ao Gestor do FCDF e ao Governador para envio de informações sobre a operacionalização da retenção e recolhimento da contribuição previdenciária patronal e individual dos policiais civis e militares e do corpo de bombeiros militar do DF, bem como sobre a execução orçamentária desses recursos no âmbito do FCDF, em face da mudança de procedimento em cumprimento a acórdão do TCU, solicitação de informações à Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF e retorno dos autos à Semag/TCDF. Audiência do Ministério Público. Ingresso de pedido de cópia dos autos formulado pela Feipol/CON. Análise do pedido. Despacho Singular n.º 471/17 – GCIM: concessão. Encaminhamento dos autos ao Ministério Público para os fins escoimados no Despacho Singular n.º 419/17 – GCIM. Parecer convergente. Despacho Singular n.º 578/17 – GCIM: retorno dos autos à Semag/TCDF para reinstrução, em face de ingresso de peticionamento da Procuradoria-Geral do Distrito Federal ante a prolação do Acórdão n.º 1890/2017 – TCU – Plenário. **Nesta fase:** análise de diligência interna. Unidade instrutiva pugna pelo conhecimento dos expedientes acostados ao feito, considerando atendido o item II da Decisão n.º 5.951/2016, conhecimento dos estudos especiais realizados, com fixação de entendimento acerca da matéria pela Corte de Contas, reafirmação do posicionamento do TCDF de que os recursos correspondentes ao FCDF devem ser entregues mensalmente ao DF, à razão de duodécimos, conforme art. 4º da Lei Federal n.º 10.633/2002, autorização para encaminhamento de cópia dos estudos especiais ao Chefe do Poder Executivo local e remessa de cópia da decisão a ser proferida aos interessados e arquivamento dos autos. Aquiescência do Ministério Público. VOTO convergente, com ajustes redacionais.

RELATÓRIO

Os presentes autos foram constituídos em decorrência da deliberação inserta no item III da Decisão n.º 4.639/2016¹, originária de questões

¹ III – autorizar a constituição de autos apartados para exame das questões suscitadas pelo Parquet especial nos parágrafos 19 e 23 do Parecer n.º 731/2016-DA, visando aferir a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo Constitucional do



formuladas pelo MPJTCDF nos autos n.º 25.232/2015, que tratou da Representação n.º 20/2014-DA, para tratar de estudo especial destinado a aferir 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 DF, bem como a legalidade da destinação, ao Instituto de Previdência dos Servidores do DF – Iprev/DF, das receitas de contribuição previdenciária referentes aos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF.

Na Sessão Ordinária n.º 4.914, de 22.11.2016, esta Corte de Contas prolatou a **Decisão n.º 5.951/2016** (e-DOC B611FE37-e), *in verbis*:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da autuação dos autos em exame em atenção ao deliberado no item III da Decisão n.º 4.639/2016, para realização de estudos especiais visando aferir 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 membros da PCDF, PMDF e CBMDF no resultado financeiro do Iprev/DF; b) da Informação n.º 11/2016 – DICOG/SEMAG (peça 3, e-DOC C2BFDC92-e); II – **determinar ao Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhem a este Tribunal informações acerca da: a) fundamentação legal e razões que sustentam a realização do pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação com recursos do FCDF; b) fundamentação legal e razões para a retenção e o recolhimento, ao Iprev/DF, da contribuição previdenciária dos militares e policiais civis do Distrito Federal até agosto de 2016; c) não regulação, mediante lei complementar específica, da situação previdenciária dos militares e policiais civis do Distrito Federal, conforme mencionado no § 2º do art. 1º da Lei Complementar n.º 769/2008; d) não constituição, ao longo dos anos, de provisão contábil no montante exato das contribuições dos militares e policiais civis vertidas ao Iprev/DF, em face da controvérsia instaurada em âmbito federal; III – autorizar: a) o encaminhamento de cópia da Informação n.º 11/2016 – DICOG/SEMAG e do Parecer n.º 731/2016-DA ao Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal, para subsidiar o atendimento da diligência inserta no item II; b) o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para adoção das providências pertinentes.** (grifos acrescentados)*

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A unidade instrutiva, por intermédio da Informação n.º 07/2017-DICOG/SEMAG (e-DOC C4BCE878-e), ao analisar as informações encaminhadas pelas jurisdicionadas pugnou por determinação ao Gestor do FCDF e ao Governador

Distrito Federal para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal, bem como quanto à incidência das receitas de Contribuições dos Servidores Militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e dos servidores civis da Polícia Civil do Distrito Federal no resultado financeiro do Iprev/DF; (...)."



para envio de informações sobre a operacionalização da retenção e recolhimento da contribuição previdenciária patronal e individual dos policiais civis e militares e do corpo de bombeiros militar do DF, bem como sobre a execução orçamentária desses recursos no âmbito do FCDF, em face da mudança de procedimento em cumprimento a acórdão do TCU, solicitação de informações à Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF e retorno dos autos à Semag/TCDF.

O Ministério Público de Contas, emitiu o Parecer n.º 805/2017-DA (e-DOC 24748984-e) em convergência com o corpo técnico.

Estando os autos inseridos para julgamento na sessão ordinária a realizar-se em 19.09.2017 consoante Extrato de Pauta n.º 65/2017, conforme publicação constante da edição do Diário Oficial do Distrito Federal de 15.09.2017, seção 1, página 10, foram retirados de pauta ante o ingresso do e-DOC (e-DOC A1151791-c), no Gabinete do Relator, protocolizado pela Procuradora-Geral do Distrito Federal - PGDF, Dra. Paola Aires Corrêa Lima, em forma de memorial em que tece diversas considerações acerca da matéria em exame no presente feito.

Por meio do Despacho Singular n.º 578/17-GCIM (e-DOC 32AC5184-e), foi determinado o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – Semag/TCDF para fins de reinstrução com a finalidade de analisar os argumentos expendidos pela PGDF na peça eletrônica n.º 32, bem como o impacto do Acórdão n.º 1.890/2017 – TCU Plenário, na matéria em exame no presente feito.

Assim, em nova análise, a Divisão de Contas de Governo – DICOG/TCDF, por meio da Informação n.º 21/2017-DICOG/SEMAG (e-DOC 8ª699F43-e), se manifestou quanto a matéria, nestes termos:

II.2. DOS ESCLARECIMENTOS OBTIDOS

28. *A primeira preocupação expressa na Informação DICOG nº 07/2017 (e-DOC C4BCE878-e) diz respeito ao bloqueio que a SOF/MP efetuou no crédito orçamentário do FCDF, no valor de R\$ 382,8 milhões, montante equivalente às contribuições previdenciárias descontadas dos militares e policiais civis do DF. Tal bloqueio, além de contrário ao entendimento firmado pelo TCU no Acórdão nº 2189/2016 – Plenário, sobreveio sobre recursos ordinários do FCDF, referentes à saúde e educação, e não sobre as fontes relativas às contribuições previdenciárias da segurança pública. A preocupação com a legalidade dessa medida foi manifestada da seguinte forma:*

14. (...) no exercício de 2017, até o mês de maio, R\$ 88,5 milhões foram executados à conta de recursos de Contribuição para o Custeio das Pensões Militares, ao passo que outros R\$ 76,5 milhões foram executados na fonte Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público da PCDF. Todavia, para compensar, bloqueou-se crédito orçamentário de fonte livre (Recursos Ordinários), no valor de R\$ 382,8 milhões, desdobrados nas contas contábeis 622120105 – Crédito Bloqueado pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP (R\$ 334,5 milhões) e 622120101 – Crédito Bloqueado para Remanejamento (R\$ 48,3 milhões).

15. Esse valor bloqueado pela SOF/MP corresponde à soma dos créditos iniciais, consignados na LOA/17 da União, de R\$ 168,1 milhões, na fonte Contribuição para o Custeio das Pensões Militares, R\$ 142,6 milhões, na fonte Contribuição do Servidor para o Plano de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Seguridade Social do Servidor Público da PCDF, e R\$ 72 milhões, na fonte Recursos Ordinários Condicionados. (...). 17. Dessa forma, em face desse bloqueio, os recursos de contribuição previdenciária dos militares e policiais civis não estão figurando como disponibilidade orçamentária adicional do FCDF além do valor anual ordinário a que se refere o art. 2º da Lei 10.633/02, ao contrário do entendimento firmado pelo TCU no Acórdão nº 2189/2016 – Plenário (...).

21. Além disso, o montante de que trata o art. 2º da Lei nº 10.633/02 constitui-se em recurso ordinário (Fonte 100), de livre movimentação pelas unidades que gerem o FCDF. A restrição a ser observada quanto a esse recurso ordinário refere-se apenas à destinação vinculada à realização dos gastos nas áreas da segurança, saúde e educação. Ao contrário, o recurso oriundo da contribuição previdenciária recolhida ao FCDF, este sim uma decorrência do Acórdão – TCU nº 1633/2016, somente pode ser utilizado para pagamento de aposentadorias, reformas e pensões da PCDF, PMDF e CBMDF. Por essa razão, na hipótese de bloqueio orçamentário por falta de trânsito em julgado do acórdão recorrido, este deveria ter sido realizado nas novas fontes vinculadas, jamais em relação aos recursos ordinários.

22. Assim, cabe ser esclarecida a situação, bem como conhecida integralmente as justificativas para o bloqueio mencionado. Ainda, devem ser informadas as providências adotadas pelo GDF com vistas à liberação dos recursos ordinários do FCDF, legalmente fixados na LOA/17 da União, mesmo com o advento do Acórdão – TCU nº 1224/2017. (grifou-se)

29. A relevância e urgência do assunto ficaram bem evidentes no noticiário divulgado em 22.08.17. Em razão da crise financeira, o Governo do Distrito Federal – GDF anunciou o parcelamento de salários do funcionalismo público do mês de agosto. Uma das soluções apontadas foi justamente a necessidade de liberação de recursos devidos pela União, entre os quais R\$ 382,8 milhões relacionados às contribuições previdenciárias da segurança pública.

30. Em 25.08.17, conforme noticiário, foi determinado o pagamento integral dos salários de agosto no início do mês de setembro. Isso somente foi possível porque a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda – SPOA/MF liberou R\$ 265,6 milhões do total bloqueado no âmbito do FCDF.

31. Os recursos foram liberados como consequência do Acórdão TCU nº 1224/2017, proferido na sessão plenária de 14.06.17, que encerrou o efeito suspensivo conferido ao Acórdão TCU nº 2189/2016 – Plenário e determinou prazo de 60 (sessenta) dias para que a União disponibilizasse no FCDF os valores retidos irregularmente.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 32, inciso I, 33 e 48 da Lei 8.443/1992 e nos arts. 285, 286 e 278, §§ 2º e 4º, do Regimento Interno do TCU, em: 9.1. não conhecer do pedido de Reexame interposto pela União; 9.2. fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para que a União restitua aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal os valores retidos em decorrência do efeito suspensivo conferido ao pedido de reexame referido no item 9.1 deste Acórdão; 9.3. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental que certifique, mediante o monitoramento a ser realizado em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 2189/2016-TCU-Plenário, a correta execução da restituição de que trata o item 9.2 deste Acórdão; 9.4 dar ciência à União e ao



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Distrito Federal sobre a impossibilidade de que seja conferido efeito suspensivo a novos recursos interpostos nestes autos; (...).

32. *A União ainda opôs embargos de declaração ao referido acórdão, em 06.07.17, alegando omissão quanto à possibilidade de compensação desses valores com outros valores pretéritos 'devidos' pelo DF à União, por haver se 'assenhorado' das contribuições previdenciárias por mais de uma década. O recurso apontou especificamente para o item 9.4 do Acórdão TCU nº 1633/2016 – Plenário.*

33. *Dessa forma, a questão ainda não estava definitivamente resolvida, o que só veio a acontecer com o Acórdão TCU nº 1890/2017 – Plenário, de 30.08.17, trazido ao conhecimento nos autos pelo Conselheiro Relator. Esse acórdão decidiu pela rejeição do recurso da União, determinando, inclusive, exame das justificativas do Governo Federal para o pedido de prorrogação de prazo para ressarcimento dos valores ora discutidos.*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fulcro nos artigos 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c art. 287 do Regimento Interno do TCU, e diante das razões expostas pelo relator, em: 9.1. conhecer dos Embargos de Declaração, sem conferir efeito suspensivo nos termos do item 9.4 do Acórdão 1224/2017-TCU-Plenário, para, no mérito, rejeitá-los; 9.2. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental que, no prazo de trinta dias, no âmbito do monitoramento de que tratam os itens 9.3 do Acórdão 2189/2016-TCU-Plenário e 9.3 do Acórdão 1224/2017-TCU-Plenário, examine a pertinência das justificativas da União para o pedido de extensão do prazo e a eventual responsabilidade pessoal pelas retenções indevidas e pela mora no ressarcimento de que trata o item 9.2 do Acórdão 1224/2017-TCU-Plenário; (...).

34. *Conforme consulta ao Processo TCU nº 027.750/2006-9, que trata dessa questão, encontrou-se documento da Subsecretaria do Tesouro do DF – Sutes/SEF, anexo ao Ofício SEI-GDF nº 2.629/2017 – SEF/GAB, de 11.09.17, informando que até 08.09.17 já haviam sido liberados, pela União, R\$ 379,4 milhões associados às contribuições previdenciárias dos militares e policiais civis do DF retidos indevidamente.*

35. *No mesmo documento, a Sutes/SEF informou que, durante o período de setembro de 2016 a setembro de 2017, o valor total devido somou R\$ 410,1 milhões entre contribuições de servidor civil e contribuições para pensão dos militares. O valor restante de R\$ 30,7 milhões foi liberado pela SPOA/MF em 28.09.17, conforme documento encaminhado pela Sutes/SEF.*

36. *Portanto, com respeito à primeira preocupação, referente ao bloqueio indevido de recursos do FCDF por parte da União, a situação já se encontra resolvida.*

37. *A segunda questão trata da ausência de recolhimento da contribuição patronal da PCDF a contar de setembro de 2016, 21 quando o Acórdão TCU nº 1633/2016 – Plenário passou a produzir seus efeitos, em relação ao que a Informação DICOG nº 07/2017 (e-DOC C4BCE878-e) registrou:*

23. Adicionalmente, a LOA/17 da União, além de prever a contribuição individual dos policiais civis, de R\$ 142,6 milhões, consignou também R\$ 216,8 milhões para viabilizar o pagamento da contribuição patronal — diferentemente dos militares, há previsão



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

legal para o pagamento de contribuição patronal relativa à PCDF. No entanto, essa contribuição não foi recolhida no exercício de 2016, mesmo após o Acórdão TCU nº 1633/2016 – Plenário. Anote-se que referido recolhimento passou a ocorrer no exercício atual, consoante previsto na LOA federal.

38. No Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda – SE/MF, referente ao exercício de 2016, encontra-se justificativa sobre o assunto:

(...) especificamente quanto ao recolhimento da cota previdenciária patronal relativa aos servidores da Polícia Civil, o referido item do acórdão não foi implementado no exercício, uma vez que não foi possível disponibilizar dotação orçamentária para esta despesa. Isso ocorreu devido ao fato de que, conforme informado pela Secretaria de Orçamento Federal, a Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Estado da Fazenda do Governo do Distrito Federal se posicionou alegando que o pagamento da contribuição previdenciária patronal constitui descumprimento da decisão do TCU, uma vez que a referida contribuição não integra os recursos que compõem o montante anual do FCDF, nos termos da Lei nº 10.633, de 2002. Vale mencionar que este posicionamento do GDF se baseia no Acórdão 2189/2016-TCU Plenário que foi objeto de recurso por parte da Advocacia-Geral da União e está em efeito suspensivo (este acórdão é comentado em seguida). Sendo assim, diante do posicionamento do Governo do Distrito Federal e, considerando que o Poder Executivo não tem autonomia para proceder à alteração orçamentária sem o consentimento daquele ente, não foi possível implementar ainda no exercício de 2016 a regularização do pagamento da referida cota previdenciária patronal, isto ocorrendo somente a partir do exercício de 2017, mediante adoção de medidas junto à Subsecretaria do Tesouro do GDF para a concretização desta questão.

39. Assim, de acordo com o MF, era necessária dotação orçamentária específica para que a PCDF pudesse efetivar a despesa com a contribuição patronal. Entretanto, o DF argumentou que tais recursos não poderiam ser retirados do montante anual do FCDF, estabelecido na Lei Federal nº 10.633/02. Dessa forma, o pagamento da contribuição patronal relativa à PCDF somente começou a ocorrer a partir de janeiro de 2017.

40. Cabe esclarecer que, desde janeiro de 2017, foram criadas tanto despesa quanto receita novas no âmbito do FCDF: a despesa com a obrigação patronal de pessoal ativo da PCDF, custeada por recursos ordinários do Fundo; e a receita oriunda dessa mesma contribuição patronal, recurso adicional do Fundo, conforme Acórdão TCU nº 2189/2016 – Plenário, vinculada ao pagamento de inativos e pensionistas da PCDF.

41. Assim, visto que, caso implementado o recolhimento da contribuição patronal da PCDF no exercício de 2016, essa nova receita teria vindo acompanhada de nova despesa de igual valor, causando efeito nulo — assim como tem sido nulo o efeito no exercício de 2017 —, a situação ficou esclarecida.

42. Por fim, a terceira questão refere-se à divergência na contabilização do recolhimento das contribuições da PCDF e do recolhimento das contribuições para as pensões dos militares. Na Informação DICOG nº 07/2017 (C4BCE878-e), asseverou-se:

24. Além disso, na contabilidade do FCDF, as contribuições previdenciárias da PCDF não figuram como receitas, mas apenas identificadas como Documento de Arrecadação de Receitas Federais



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

– DARF emitido em favor do Tesouro Nacional, o que precisa ser esclarecido. De fato, ao contrário, o recolhimento das contribuições da PMDF e CBMDF está sendo registrado como receita do FCDF na rubrica Contribuições para Custeio de Pensões Militares. Cabe lembrar que o Acórdão TCU nº 1633/2016 determinou que se passasse a recolher aos cofres do Fundo Constitucional do Distrito Federal a respectiva contribuição previdenciária, e não ao Tesouro Nacional.

43. Da análise mais aprofundada, observou-se que, com a Lei Federal nº 12.350/10, a operacionalização da arrecadação das receitas de contribuição previdenciária de pessoal civil da União, antes realizada pelos órgãos mediante Guia de Recolhimento da União – GRU, passou a ser efetivada por meio de Darf. Isso porque, conforme o disposto no art. 46 dessa lei, a Receita Federal do Brasil – RFB passou a ser o órgão responsável pela normatização, cobrança, fiscalização e controle da arrecadação da contribuição prevista na Lei nº 10.887/04.

44. Por essa razão, no caso dos policiais civis, enquadrados na Lei Federal nº 10.887/04, as contribuições dos segurados e a contribuição patronal estão sendo recolhidas mediante a utilização de Darf. Já no caso dos militares, não enquadrados na Lei Federal nº 10.887/04, mas na Lei Federal nº 10.486/02, as contribuições para as pensões militares têm sido recolhidas mediante a utilização de GRU.

45. É importante ressaltar que todo o recurso recolhido a título das referidas contribuições, seja mediante Darf, seja mediante GRU, está sendo revertido e disponibilizado para uso no âmbito do FCDF, tendo sido esclarecida, também, essa outra questão.

46. Portanto, com os esclarecimentos obtidos relativamente a todos os pontos levantados na Informação DICOG nº 07/2017 (e-DOC C4BCE878-e), reafirma-se a desnecessidade de realização de nova diligência antes da conclusão do presente estudo especial.

III. ESTUDO ESPECIAL

III.1. INTRODUÇÃO

47. O item III da Decisão nº 4.639/2016 autorizou a constituição de autos apartados para exame das questões suscitadas pelo Parquet especial nos parágrafos 19 e 23 do Parecer nº 731/2016-DA (e-DOC C6C7324F-c), visando aferir a possibilidade de utilização dos recursos do FCDF para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do DF, 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.

48. Por sua vez, de acordo com o item I da Decisão nº 5.951/2016 (e-DOC B611FE37-e), o Plenário tomou conhecimento destes autos como estudos especiais, os quais foram realizados com o objetivo de responder às seguintes questões principais suscitadas pelo MPC/DF:

- 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.

49. Este estudo especial foi estruturado em tópicos de forma a responder a essas questões separadamente. Antes, porém, foram tecidas considerações a respeito do FCDF, necessárias para a melhor compreensão do tema.



III.2. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF

50. Desde a criação de Brasília, com a mudança da capital da República do Rio de Janeiro para o Planalto Central, a União sempre tem mantido ou prestado assistência financeira ao DF para a realização de serviços públicos de segurança, saúde e educação em favor da população local.

51. De acordo com a Lei Federal nº 4.483/64, a Polícia do Distrito Federal era mantida pela União, e os Decretos Federais nº 48.297/60 e nº 48.298/60 previam a inclusão anual de recursos, no orçamento da União, para complementar as receitas das ex-Fundações Educacional e Hospitalar do DF.

52. Com a Constituição Federal – CF de 1988, o DF ganhou autonomia política e os poderes governamentais subjacentes, mas a competência para organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar locais permaneceu com a União, passando a constar expressamente do próprio texto constitucional:

Art. 21. Compete à União: (...) XIV - 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;

53. Não obstante, nada se dispôs sobre a assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos, nem sobre a criação de um fundo, o que somente veio a ocorrer com a Reforma Administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19/98. Com isso, o inciso XIV do art. 21 da CF passou a vigorar com a seguinte redação:

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

54. Dessa forma, a organização e a manutenção das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do DF, bem como a prestação de assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos, deveriam ser realizadas por meio de fundo próprio.

55. Nesse sentido, a Lei Federal nº 10.633/02 instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF com a finalidade de prover os recursos da União destinados às áreas de segurança, saúde e educação do DF.

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de 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.

56. Uma das principais novidades foi a fixação de uma regra para definir o aporte anual de recursos do FCDF, fixado em R\$ 2,9 bilhões no exercício financeiro de 2003, que deve ser corrigido anualmente pela variação da Receita Corrente Líquida – RCL da União.

Art. 2º A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da união.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

57. Por fim, o art. 4º estabeleceu que os recursos correspondentes ao FCDF, não obstante providos pela União (art. 1º), devem ser entregues (ou transferidos) mensalmente ao DF à razão de duodécimos.

Art. 4º Os recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos.

58. Contudo, esse dispositivo legal não vem sendo cumprido pela União, conforme mostra o tópico a seguir.

III.2.1. REPASSE FINANCEIRO AO DF

59. Por ocasião da implementação do FCDF, no exercício de 2003, apesar da literalidade do art. 4º da Lei Federal nº 10.633/02, a União impôs a execução dos recursos do Fundo no âmbito do próprio Orçamento Geral da União – OGU, sem qualquer transferência financeira ao DF.

60. Com isso, os recursos correspondentes ao FCDF, desde 2003, deixaram de ser repassados pela União ao DF, não mais sendo incorporados ao orçamento público distrital, como costumava acontecer. A despesa com os recursos correspondentes ao FCDF passou a ser realizada na modalidade de aplicação direta no âmbito do próprio Fundo, integrante do OGU.

61. A operacionalização da despesa, que antes era feita via Sistema Integrado de Administração Contábil – Siac/Siggo, de abrangência local, passou a ser realizada no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, da área federal, sob supervisão do Ministério da Fazenda, embora por unidades gestoras integrantes da estrutura administrativa do GDF.

62. Essa situação de ilegalidade, contudo, não passou despercebida por esta Corte. No Processo nº 437/03, entendendo que a solução para a questão envolvia a necessidade de ações políticas do Governo do DF junto à União, este Tribunal proferiu a Decisão nº 5.002/2005, nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) V. resolver pela necessidade de defesa imediata da competência constitucional desta Corte, solicitando à Presidência providências junto ao Governo do Distrito Federal para que promova junto ao Ministério da Fazenda o cumprimento do artigo 4º da Lei n.º 10.633/02, alertando que o fato está interferindo na autonomia do Distrito Federal, pois impossibilita o cumprimento dos princípios contábeis da Entidade e da Oportunidade, dos princípios orçamentários da Unidade e Universalidade e dos artigos 2, 3, 4, 6 e 11 da Lei n.º 4.320/64;

63. O Processo nº 32472/05 cuidou do acompanhamento das ações de implementação da medida, nos termos da Decisão nº 1.565/2006. Em que pesem os esforços do GDF ao longo dos anos, as ações na esfera administrativa somente tiveram algum resultado nos exercícios de 2015 e 2016. Nesses anos, conseguiu-se que os recursos do FCDF referentes à saúde e educação fossem transferidos para o Tesouro local, assim como acontecia até 2002; os recursos referentes à segurança pública continuaram executados no orçamento da União.

64. Dessa forma, as despesas com saúde e educação do FCDF, que antes eram executadas na modalidade de aplicação direta no Siafi, foram executadas, no biênio 2015/2016, na modalidade de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 30010/16-e

transferência ao DF; o DF, por meio do Siggo, executou tais despesas na modalidade de aplicação direta, após recebimento da transferência dos recursos pela União.

65. No entanto, no exercício de 2017, por causa das implicações do Processo TCU nº 011.704/2015-2, os valores da saúde e educação do FCDF voltaram a ser executados diretamente no OGU, nos termos do Acórdão TCU nº 2891/2015 – Plenário:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...); 9.6. determinar à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que adotem medidas imediatas com vistas ao restabelecimento, para o exercício de 2016 e subsequentes, da sistemática vigente até o exercício de 2014, caracterizada pela modalidade 90 – aplicação direta, referente às ações orçamentárias com despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal, segregadas por área específica: saúde, educação e segurança, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei 10.633/2002 e aos arts. 18, 19, 20, 55 e 59 da Lei Complementar 101/2000, informando a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, as providências adotadas; 9.7. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, diante do estabelecido nos arts. 18, 19, 20, 55 e 59 da Lei Complementar 101/2000, adote medidas imediatas com vistas ao restabelecimento, para o exercício de 2016 e subsequentes, da sistemática vigente até o exercício de 2014, com o objetivo de realizar a execução orçamentária e financeira dos recursos federais do Fundo Constitucional do Distrito Federal diretamente no Siafi, por se tratar de valores sob a responsabilidade e titularidade da União, de acordo com o disposto na Lei 10.633/2002 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, informando a este Tribunal, no prazo de sessenta dias, as providências adotadas; (...).

66. O restabelecimento da sistemática anterior ficou para o exercício de 2017, conforme o Acórdão TCU nº 2334/2016 – Plenário:

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: (...) 9.2. atender parcialmente o requerimento do Distrito Federal e adiar a exigibilidade das determinações constantes dos subitens 9.6 e 9.7 do Acórdão nº 2891/2015- Plenário para janeiro de 2017; (...).

67. Assim, a exegese do TCU, que se concentrou na LRF, eliminou qualquer efeito jurídico do art. 4º da Lei nº 10.633/02, tornando o dispositivo “letra morta” da lei, muito embora seja regra básica de hermenêutica que a lei não deve conter palavras inúteis.

68. A despesa com pessoal do DF, custeada com recursos do FCDF, realmente não é computada no limite do DF, mas da União. Contudo, ao estabelecer esse limite, a LRF não impediu que as despesas com pessoal, mesmo computadas no limite da União, pudessem ser executadas pelo DF com recursos transferidos pelo ente federal. Na verdade, o inciso V do § 1º do art. 19 da LRF, reconhece essa possibilidade:

Art. 19. (...) § 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: (...) V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

69. É digno de nota que, na hipótese de transferência dos recursos do FCDF ao GDF, os órgãos da União ainda podem obter todos os dados necessários à apuração da despesa com pessoal a partir de informações prestadas pela Sutes/SEF ou mediante acesso ao Siggo. Inclusive, esse foi o procedimento adotado nos exercícios de 2015 e 2016.

70. Portanto, de acordo com a interpretação sistemática — e não isolada da LRF —, e porque não foi questionada a constitucionalidade do art. 4º da Lei Federal nº 10.633/02, é correto dizer que, independentemente do posicionamento da União, o DF é o responsável pelos pagamentos realizados à conta dos recursos do FCDF.

III.3. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO FCDF PARA PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO

71. Preliminarmente, cabe fazer algumas considerações a respeito do Processo TCU nº 011.704/2015-2.

III.3.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

72. Esse processo trata do acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal – RGF da União referente ao 1º quadrimestre de 2015. Nesse processo, o TCU não adentrou no mérito da questão da legalidade do pagamento de inativos das áreas de saúde e educação com recursos do FCDF. Tanto que uma das conclusões obtidas na instrução processual foi que “a legalidade do pagamento de despesas com inativos e pensionistas da educação e da saúde com recursos do FCDF não é consensual”.

73. Apesar disso, a fundamentação do voto do Ministro Relator do Acórdão TCU nº 2891/2015 – Plenário levou a crer que o posicionamento do Tribunal era no sentido de que havia um problema ao pagar inativos e pensionistas da saúde e educação com recursos do FCDF, conforme pode ser observado:

É bom dizer que a questão da legalidade do pagamento de inativos de saúde e educação com recursos do FCDF vem repercutindo em outros processos deste Tribunal, em especial nº TC 022.651/2014-4, conduzido pela SecexFazenda, em que se propõe a análise de mérito em relação ao assunto.

14. De qualquer maneira, e ante a afirmação da Semag de que as alterações orçamentárias levadas a efeito no Fundo Constitucional do Distrito Federal em 2015, na tentativa de resolver o problema do pagamento de inativos, acabam por obscurecer as informações a respeito das despesas nas ações de saúde e de educação ao excluir do Siafi a definição da aplicação desses recursos, bem como a sua execução, como era até 2014, e tendo em vista o estabelecido nos arts. 18, 19, 20, 55 e 59 da Lei Complementar 101/2000, considero pertinente a proposta de se determinar à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que adotem medidas imediatas com vistas ao restabelecimento, para o exercício de 2016 e subsequentes, da sistemática vigente até o exercício de 2014 relativamente às ações orçamentárias com despesas do FCDF, bem como determinar à STN que a execução orçamentária e financeira dos recursos federais do Fundo seja realizada diretamente no Siafi, por se tratar de valores sob a responsabilidade e titularidade da União, de acordo com o disposto na Lei 10.633/2002 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

74. Por essa razão, inclusive, o Ministro Relator teve que deixar assente que em nenhum momento o Acórdão nº 2891/2015 –



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Plenário pretendeu proibir tais pagamentos, cuja legalidade está sendo objeto de exame específico em outro processo: o Processo TCU nº 022.651/2014-4. Isso ficou expressamente registrado no Acórdão TCU nº 2334/2016 – Plenário, que admitiu a legalidade desses pagamentos até decisão de mérito no processo mencionado:

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; (...).

75. Portanto, uma vez que o Processo nº 022.651/2014-4 ainda se encontra pendente de julgamento, não há decisão de mérito do TCU contra a legalidade do pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação com recursos do FCDF. Ao contrário, há uma autorização nesse sentido, conforme o item 9.3.2 do Acórdão TCU nº 2334/2016 – Plenário.

III.3.2. MANIFESTAÇÃO DO GESTOR

76. Por meio da Decisão – TCDF nº 5951/2016 (B611FE37-e), os órgãos envolvidos foram demandados para se manifestar sobre a fundamentação legal e razões que sustentam a realização do pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação com recursos do FCDF.

77. O Iprev/DF, por intermédio do Ofício nº 341/2016 – PRESI/IPREV, de 09.12.16 (e-DOC FA5965DA-c), apresentou o Relatório de Resposta à Decisão nº 5951/2016, também encaminhado pelo Ofício nº 0031/2017 – CJDF/GAG, de 13.01.17 (e-DOC 6AB035BE-c), argumentando, principalmente, que:

a) o legislador, seja o constituinte, seja o ordinário, não estabeleceu qualquer restrição normativa para a utilização dos recursos do FCDF;

b) não há na legislação do FCDF qualquer limitação quanto à espécie de despesa que poderá ser custeada pelos recursos a ele aportados;

c) mostra-se ilegítima a interpretação do texto constitucional ou legal que imprima o entendimento de que estaria vedado ao DF se utilizar de recursos do FCDF para o custeio da folha de pagamento dos servidores ativos e inativos.

78. A Secretaria de Fazenda, por meio do Ofício nº 1033/2016 – GAB/SEF, de 15.12.16 (e-DOC 352A92E3-c), informou que, desde a constituição do FCDF, os recursos são utilizados para o pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas das áreas de saúde, educação e segurança do DF, uma vez que a Lei Federal nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

10.633/02 é genérica, não havendo distinção entre ativos e inativos/pensionistas.

79. Informou, ainda, que esse procedimento está ratificado no Parecer nº 0156/2013-PROFIS/PGDF, de 09.12.13 (e-DOC 352A92E3-c), que, em resumo, apresentou razões para rebater recomendação da Controladoria Geral da União – CGU no sentido da impossibilidade de aplicação de recursos do FCDF no pagamento de inativos e pensionistas da área de educação — e, por extensão, também da área de saúde.

80. A PGDF, por meio do Documento Memorial de 18.09.17 (e-DOC A1151791-c), de conteúdo idêntico ao parecer protocolado neste Tribunal em 16.01.17 (e-DOC 352A92E3-c), também encaminhado por meio do Ofício nº 15/2017 – CJDF/GAG, de 04.01.17 (e-DOC 37E62D5C-c), assim se manifestou, em síntese:

a) de acordo com o art. 21, XIV, da CF e o art. 1º da Lei Federal nº 10.633/02, o complexo normativo que rege a matéria prevê que a atuação da União resume-se especificamente ao aporte de recursos, competindo ao DF a forma de alocação desses valores;

b) o pagamento de proventos e pensões necessariamente terá de ser feito. Assim, os valores correlatos devem sair de algum lugar. Se não houver a utilização de recursos do FCDF, ocorrerá a alocação de uma parcela do orçamento distrital, que seria justamente destinada à saúde e educação. A impossibilidade de utilização de recursos do FCDF não representaria maior alocação na remuneração de servidores ativos e investimentos. Simplesmente haverá uma alteração da fonte de custeio;

c) o TCU proferiu decisão no sentido da autorização do custeio de inativos/pensionistas das áreas de saúde e educação com recursos do FCDF até que sobrevenha um pronunciamento definitivo sobre a matéria no Processo nº 022.651/2014-4.

81. Ante o exposto, a PGDF requereu que este Tribunal reconheça a possibilidade jurídica de pagamento de servidores inativos e pensionistas nas áreas de saúde e educação do DF com recursos do FCDF, quando menos até que sobrevenha um pronunciamento a respeito do tema por parte do TCU nos autos do Processo nº 022.651/2014-4.

III.3.3. ANÁLISE

82. Da análise, verifica-se que o questionamento sobre a legalidade do pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação com recursos do FCDF começou com o Relatório de Auditoria da CGU nº 201307816, 38 que examinou a prestação de contas do Fundo referente ao exercício de 2012, nos seguintes termos:

2.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Pagamento de pessoal inativo da SEE/DF em desacordo com a ação orçamentária

Fato

A Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal – SEE/DF vem utilizando os recursos repassados pelo FCDF, para pagamento da folha de pessoal, incluindo servidores inativos (aposentados e pensionistas) daquele órgão, na Ação 0312 – Assistência Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal.

(...).

Causa



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Continuidade, sem previsão legal, de ação realizada quando o recurso era repassado por meio de convênio.

Análise do Controle Interno

(...)

No caso em análise, a despesa realizada para pagamento de inativos, não coaduna com a descrição da ação orçamentária 0312 – Assistência Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal, disposta na Lei Orçamentária Anual 2012 – LOA, conforme segue:

‘Assistência financeira ao Distrito Federal voltada à prestação de serviços públicos mediante transferência de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo da área de Educação do Governo do Distrito Federal.’

(...).

Recomendações:

Recomendação 1: Dar conhecimento à SEE/DF da impossibilidade de pagamento de remuneração a servidores inativos na Ação: 0312 – Assistência Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal, enquanto a legislação não permitir tal pagamento.

83. Assim, com fundamento na descrição da Ação 0312 – Assistência Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal, que estabeleceu que os recursos são destinados ao pagamento de despesas com pessoal ativo, a CGU entendeu que a legislação não permite tal pagamento, o que também repercutiria nos pagamentos correlatos da área da saúde.

84. Contudo, a descrição da ação orçamentária não foi aprovada em anexos da LOA, mas foi elaborada pela própria SOF/MP. Ao dar cumprimento ao art. 112, § 1º, I, h, da Lei nº 12.708/12,39 a SOF/MP elaborou cadastro da Ação 0312 que restringiu a sua finalidade, consubstanciada no título constante da LOA da União. Nesse sentido, colaciona-se ementa do Parecer nº 0156/2013-PROFIS/PGDF, de 09.12.13 (e-DOC 352A92E3-c), que buscou afastar a pretensão da CGU de que a descrição da ação orçamentária seria capaz de impedir o pagamento de inativos com recursos do FCDF:

DIREITO FINANCEIRO – USO DE RECURSOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL PARA PAGAMENTO DE INATIVOS – RECOMENDAÇÃO DA CGU EM CONTRÁRIO – IMPROCEDÊNCIA DOS SEUS FUNDAMENTOS.

Os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, uma vez entregues ao DF na forma da Lei 10.633/2002, passam a integrar o patrimônio do Distrito Federal. Precedentes desta Casa.

Cabe ao Distrito Federal legislar sobre a sua execução orçamentária, exercendo juízo de conveniência e oportunidade quanto à alocação específica de recursos – desde que – dentro das duas áreas beneficiadas com a assistência financeira constitucional e legalmente garantida: saúde e educação. Admitir que a União determine, em seu Orçamento, como será a execução orçamentária por parte do Distrito Federal dentro daquelas áreas implica negar a autonomia política e financeira distrital (art. 18 da CF) e laborar contra o princípio federativo (art. 1º da CF).

Ainda que assim não fosse, a Lei nº 12.798/2013, que aprovou o Orçamento da União para o ano em curso, ao cuidar dos Programas de Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, atribuiu à Ação 009T o título Assistência Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Saúde do Distrito Federal, e à Ação 0312 o título Assistência



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal, sem fazer discriminações objetivas ou subjetivas quanto ao uso dos recursos.

Ao dar cumprimento ao art. 112, § 1º, I, h, da Lei nº 12.708/2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2013), a SOF elaborou descrição das referidas Ações 009T e 0312 que restringiu indevidamente o título que para elas fora estabelecido pela Lei Orçamentária da União, ignorando a proibição constante da parte final do citado preceito da LDO-2013.

Se a CGU, no item 2.1.2.2 de seu relatório de auditoria nº 201307816, adotou como premissa a descrição que a SOF fez da Ação 0312 para, a partir daí, afirmar a ausência de lei autorizando o uso de recursos do FCDF para pagamento a inativos da área de educação, é correto dizer que o órgão de controle alimentou-se de fruto de árvore envenenada, não devendo por isso ser acatada a sua orientação.

Entendimento que se estende à Ação 009T, não mencionada no relatório de auditoria da CGU, mas objeto de consulta da SUTES/SEF.

85. Mais recentemente, entretanto, os órgãos federais têm afirmado que as descrições das Ações 009T – Assistência Financeira para Realização de Serviços Públicos de Saúde do Distrito Federal e 0312 – Assistência Financeira para a Realização de Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal encontram-se adequadas, em conformidade com as delimitações impostas pelo inciso XIV do art. 21 da CF e art. 1º da Lei nº 10.633/02, uma vez que a natureza do termo serviços públicos de saúde e educação não englobaria o pagamento de despesas com pessoal inativo nas mencionadas ações.

86. A SOF e a CGU têm entendido assim por causa da analogia feita às regulamentações dos mínimos constitucionais nos serviços públicos de saúde e educação, as quais desconsideram o pagamento de inativos. Embora esse não seja um posicionamento do TCU, conforme tópico III.3.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES, esse raciocínio constou da instrução reproduzida no voto do Ministro Relator do Acórdão TCU nº 2891/2015 – Plenário, nos seguintes termos:

55. Embora essa lei específica apenas afirme que as dotações para a execução de serviços públicos deverão ser discriminadas por atividades específicas, recentemente a Secretaria de Orçamento Federal e a Controladoria-Geral da União têm entendido, por analogia às regulamentações dos limites constitucionais de saúde e educação, que o pagamento de inativos não pode ser realizado com recursos do Fundo, vez que essas despesas não se enquadrariam como serviços públicos de saúde e educação.

87. De fato, quando se fala de Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, a Lei Complementar Federal nº 141/12, art. 4º, I,41 deixa claro que não são computadas as aposentadorias e pensões dos servidores da saúde, e quando se fala de Ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, os proventos de aposentadorias e pensões não estão previstos como despesas consideradas para esse efeito, conforme disposto no art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96.

88. Assim, continua se formando, nos órgãos responsáveis pela gestão e fiscalização do FCDF no âmbito do Governo Federal, o entendimento de que o pagamento de inativos da saúde e educação não está abrangido no conceito de execução de serviços públicos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

previsto no inc. XIV do art. 21 da CF e no art. 1º, caput, da Lei Federal nº 10.633/02.

89. No entanto, esse entendimento não deve prevalecer.

90. Inicialmente, é importante destacar que não se deve inverter a ordem das coisas, ou seja, interpretar a Constituição pelas leis, e não o contrário. Ademais, o disposto no inciso XIV do art. 21 da CF foi regulado por lei específica, qual seja a Lei Federal nº 10.633/02. Assim, pelo critério da especialidade, a Lei que criou o FCDF prevalece sobre outras normas infraconstitucionais.

91. Começando pela CF, assim dispõe o inciso XIV do art. 21:

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

92. Conforme tópico III.2. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF, embora os repasses financeiros da União para o custeio da saúde e educação sempre tivessem ocorrido desde a criação do DF, a CF nada havia disposto sobre a assistência financeira para a execução de serviços públicos, nem sobre a criação de um fundo para isso, o que somente veio a ocorrer com a Reforma Administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19/98.

93. A alteração do inciso XIV do art. 21 da CF, prevendo a criação do FCDF, não constava da proposta original da Reforma. Durante o processo legislativo, porém, entendeu-se a necessidade de formalizar o “tratamento privilegiado do Distrito Federal na obtenção de recursos financeiros da União para manutenção de serviços essenciais”. Justificou-se:

Fundo para Melhoria e Desenvolvimento do Distrito Federal

O Substitutivo institucionaliza o apoio ao desenvolvimento do Distrito Federal por meio de um fundo a ser instituído, obedecida a disciplina do art. 165, § 9º, II consequências, alterando a redação do art. 21, XIV restabelecer subsídio [sic].

Do mesmo modo, fica assegurado que até a instituição desse fundo permanecem as regras hoje vigentes, isto é, ‘ficará a cargo da União organizar e manter o sistema de segurança pública e de defesa civil do Distrito Federal, bem como a continuidade dos compromissos atuais de manutenção dos serviços de saúde e educação’, como prevê o art. 25 do Substitutivo.

94. Assim, o FCDF foi pensado na Reforma Administrativa para institucionalizar ou oficializar o tratamento já existente do DF na obtenção de recursos financeiros da União, destinados à manutenção dos serviços públicos de segurança, saúde e educação. Quer dizer, o objetivo maior não foi absolutamente o rompimento com a sistemática anterior, mas a sua formalização.

95. Portanto, pela interpretação teleológica/sociológica da CF, o FCDF não foi previsto para interromper os repasses financeiros da União ao DF até então existentes — como se, com isso, fosse preciso alterar ou restringir o objeto de gasto dos recursos —, mas para assegurá-los. De outra parte, é consenso que, antes da criação do FCDF, quando os repasses eram feitos mediante convênios, sempre houve pagamento de aposentadorias e pensões dos segurados da saúde e educação do DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

96. Foi com esse espírito de continuidade que o legislador ordinário federal regulou o inciso XIV do art. 21 da CF, conferindo coerência lógicossistemática ao ordenamento jurídico. A Lei Federal nº 10.633/02 instituiu o FCDF com a finalidade de prover, e não de gerir, os recursos da União destinados ao DF, transmitindo logo de início a ideia de que o Fundo é origem, e não aplicação de recursos.

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de 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.

97. A única vinculação determinada pela Lei para os recursos do FCDF foi: organização e manutenção da PCDF, PMDF e CBMDF e assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação. Nesse aspecto, a única novidade em relação à CF foi a delimitação expressa dos serviços públicos para a saúde e educação, o que só mostra, mais uma vez, o alinhamento da Lei ao objetivo constitucional e à finalidade da criação do FCDF, que buscou assegurar os compromissos já existentes nas referidas áreas.

98. Assim, embora os aplicadores da Lei e os órgãos de controle da União (TCU e CGU), até hoje, não tenham sido imbuídos desse mesmo espírito de continuidade, o que fica claro pela interrupção dos repasses em 2003, bem como pela causa apontada no Relatório de Auditoria da CGU, o fato é que nunca foi a intenção do Constituinte Reformador que a expressão “execução de serviços públicos” objetivasse expurgar do custeio da saúde e educação os pagamentos com inativos e pensionistas, como se pretendesse fazer valer um novo objeto de gasto mais restrito do que aquele que já vigorava. Pelo contrário, conforme mencionado, o objetivo era assegurar a continuidade das transferências dos recursos federais para a manutenção de serviços essenciais em nível distrital, o que incluía o pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação.

99. Com efeito, a preocupação em assegurar a continuidade das transferências financeiras para a manutenção dos serviços de saúde e educação do DF ficou expressa no art. 25 da EC nº 19/98:

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

100. Embora a União sempre tivesse feito os repasses financeiros, as autoridades federais detinham maior grau de liberdade na fixação dos montantes, levando a desgastantes negociações com o GDF – ano a ano – em torno do valor a ser aportado.

101. Note-se que os recursos para pagamento de inativos e pensionistas das áreas da saúde e educação nunca ficaram de fora dessas negociações entre Governo Federal e GDF. Até 2002, antes da criação do FCDF, os valores negociados incluíam as aposentadorias e pensões, exatamente em observância ao art. 25 da EC nº 19/98.

102. Por essa razão, não faz qualquer sentido dizer que, de repente, esses valores não foram considerados quando do estabelecimento

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

do montante anual do FCDF em 2003, no importe de R\$ 2,9 bilhões. Isso principalmente porque, de 2002 para 2003, houve incremento dos recursos do Tesouro Nacional para fazer frente às despesas com a manutenção dos serviços de saúde e educação do DF, conforme mostra a tabela a seguir.

R\$ 1.000,00

RECURSOS DO TESOURO NACIONAL			
DESPESA REALIZADA EM SAÚDE E EDUCAÇÃO DO DF			
EXERCÍCIOS DE 2002 E 2003			
ÁREA	2002	2003	VAR %
Educação	856.390	956.382	11,68
Saúde	673.274	699.026	3,82
TOTAL	1.529.664	1.655.408	8,22

Fonte: Siggo, para 2002, e Siafi, para 2003.
Valores nominais.

103. Assim, se a Lei Federal nº 10.633/02 pretendesse, no seu art. 1º, caput, dar um sentido que excluísse do alcance da assistência financeira ao DF o pagamento de inativos, certamente o teria feito de forma expressa — assim como fez, por exemplo, a Lei Complementar Federal nº 141/12, que trata do mínimo constitucional em serviços públicos de saúde —, dado que, até então, por expressa disposição no art. 25 da EC nº 19/98, os recursos oriundos do Tesouro Nacional para custear a saúde e educação distritais eram regularmente utilizados para essa finalidade.

104. De toda a forma, ao analisar a expressão do inc. XIV do art. 21 da CF como um todo, seria forçoso dizer que os recursos do FCDF, só porque utilizados no pagamento de inativos e pensionistas, não estão abrangidos no conceito de assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos, pois, de fato, estão. Enquanto parte dos recursos do FCDF pode ser utilizada para o pagamento de despesas com inativos e pensionistas da saúde e educação, os recursos do Tesouro local podem ser utilizados no pagamento de pessoal ativo e investimentos dessas mesmas áreas, de modo que a prestação financeira da União realmente assiste (ou ajuda) o DF na execução dos serviços públicos que lhe são próprios.

105. Vale lembrar que a assistência financeira da União ao DF é realizada por meio do Programa 0903 – Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica. Exatamente por isso as ações de saúde e educação nele congregadas não possuem metas físicas ou financeiras associadas. Dessa forma, não há, por parte do DF, qualquer obrigatoriedade de executar um montante mínimo de recursos do FCDF. Isso dificulta sobremaneira a comparação dos recursos do Fundo com aqueles destinados ao cumprimento dos mínimos constitucionais em saúde e educação.

106. Portanto, não há que se falar em ilegalidade ou falta de previsão legal na utilização dos recursos do FCDF para o pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação, uma vez que, pela interpretação teleológica da CF e da Lei nº 10.633/02, a assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos destina-se, inclusive, ao custeio dessas despesas, assim como ocorria anteriormente à criação do Fundo.

107. Além do mais, conforme tópico III.2. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF, o DF é que, juridicamente, deveria dispor sobre regras específicas a respeito da execução orçamentária dos recursos do FCDF, não cabendo à União limitar a utilização, pelo

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

ente local, desses recursos apenas pela sua interpretação particular e restritiva do inc. XIV do art. 21 da CF e art. 1º, caput, da Lei Federal nº 10.633/02.

108. Considerando que os recursos correspondentes ao FCDF deveriam ser transferidos ao Tesouro local, em cumprimento do art. 4º da Lei Federal nº 10.633/02, a especificação das despesas com os recursos do Fundo, no nível de elemento da despesa, deve ser feita por unidades integrantes da estrutura administrativa do DF. Do contrário, atentar-se-ia contra o disposto no inciso II e § 1º do art. 24 da CF, pois a competência da União nesse caso, segundo expressa na Lei nº 10.633/02, é apenas discriminar as dotações por atividades no Siafi, não a classificação por natureza da despesa.

109. A propósito, quando adotou medidas administrativas no sentido de obter a transferência dos recursos do FCDF ao Tesouro local, o DF não tentou “resolver o problema do pagamento de inativos” nem “obscurecer as informações a respeito das despesas nas ações de saúde e de educação ao excluir do Siafi a definição da aplicação desses recursos”, conforme mencionado no voto do Relator do Acórdão TCU nº 2891/2015 – Plenário, mas buscou apenas o cumprimento do disposto no indigitado art. 4º da Lei Federal nº 10.633/02.

110. Mesmo com a transferência dos recursos do FCDF para o Tesouro local, a execução orçamentário-financeira não deixa de ser transparente, não havendo obscurecimento algum de informações. Após a transferência dos valores ao GDF, há apenas a mudança do sistema operacional de execução orçamentária, do Siafi para o Siggo, mas as informações continuam disponíveis, de acordo com os ditames de controle e de transparência que são aplicados às despesas públicas distritais.

111. Não obstante, ainda que fosse o caso de proibição de pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação com recursos do FCDF, isso não representaria maior alocação na remuneração de servidores ativos e investimentos, como se tal alteração fizesse incrementar serviços públicos nas áreas de saúde e educação a favor da população do DF. Simplesmente haveria alteração da fonte de custeio (do FCDF para os OFSS), pois não há dinheiro novo.

112. Conforme manifestado pela PGDF (e-DOC A1151791-c), o pagamento de aposentadorias e pensões da saúde e educação necessariamente terá de ser feito, seja com recursos do FCDF, seja com recursos do orçamento distrital (OFSS). Se não houver a utilização de recursos do FCDF, haverá a alocação de uma parcela dos OFSS que seria destinada justamente para cobrir as despesas com pessoal ativo dessas áreas.

113. Da mesma forma, a maior disponibilidade de recursos do FCDF, em razão da realocação do pagamento de inativos do Fundo para os OFSS, não seria revertida para a área de segurança pública, mas seria utilizada para o pagamento de pessoal ativo e investimentos da saúde e educação. O efeito, portanto, seria nulo, porque, mais uma vez, não há dinheiro novo.

114. A situação pretendida pela União apenas dificultaria desnecessariamente o cumprimento, pelo DF, dos mínimos constitucionais em saúde e educação, porque o orçamento local



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

ficaria sobrecarregado com o pagamento de inativos e pensionistas dessas áreas, despesas estas que não contam para tal limite mínimo.

115. *Ante o exposto, assiste razão aos órgãos distritais, devendo ser considerada legítima a possibilidade jurídica de pagamento de servidores inativos e pensionistas das áreas da saúde e educação do DF com recursos do FCDF, o que responde à questão “a” do tópico III.1. INTRODUÇÃO deste Estudo. III.4. RECOLHIMENTO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS MILITARES E POLICIAIS CIVIS DO DF*

116. *Preliminarmente, cabe fazer algumas considerações a respeito do Processo TCU nº 027.750/2006-9.*

III.4.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

117. *Em 2009, o TCU proferiu o Acórdão nº 1316/2009 – Plenário, determinando que o MF não recolhesse os valores das contribuições previdenciárias da PCDF, PMDF e CBMDF até decisão definitiva daquele Tribunal.*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator no sentido da fiel e estrita observância do que estabelecem expressamente os arts. 21, inciso XIV, 42, e 149, § 1º, da Constituição Federal, em: (...);

9.1. *rejeitar a preliminar suscitada pelo Revisor, Ministro Benjamin Zymler, no sentido deste Tribunal promover a oitiva do Distrito Federal e da União acerca da titularidade dos valores descontados da remuneração dos policiais civis, policiais e militares e dos bombeiros militares do Distrito Federal a título de contribuição previdenciária, e da contribuição previdenciária devida pelo patrocinador do regime de previdência responsável pelo pagamento de benefícios instituídos em favor dos policiais civis do Distrito Federal, conforme consta do seu voto revisor;*

9.2. *determinar ao Ministério da Fazenda, como órgão gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), que se abstenha de recolher a contribuição previdenciária dos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, mantidos pela União, nos termos no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, e a respectiva cota patronal; (...).*

118. *Já em 2016, em posicionamento diametralmente oposto, o TCU proferiu o Acórdão nº 1633/2016 – Plenário, determinando que o recolhimento das contribuições passasse a ser realizado aos cofres do FCDF.*

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: (...);

9.2. *tornar insubsistente o Acórdão 1316/2009 – Plenário;*

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;*

119. *Com isso, os valores referentes às contribuições previdenciárias passaram, de fato, a ser recolhidos ao FCDF, e não mais ao DF.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

120. Não obstante, esse mesmo acórdão determinou, no item 9.4, a constituição de processo específico para analisar a viabilidade do ressarcimento ao FCDF dos valores das contribuições previdenciárias dos policiais civis e militares indevidamente repassados ao DF desde janeiro de 2003:

9.4. constituir processo apartado para analisar a viabilidade do ressarcimento ao FCDF, pelo Governo do Distrito Federal, dos valores das contribuições previdenciárias dos servidores e militares mencionados no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, indevidamente repassados ao GDF, a partir de janeiro de 2003, diligenciando, para tanto, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal para que apresentem proposta e/ou estudos informando valores históricos, fundamentação dos acréscimos legais e valores corrigidos.

121. Esse processo foi autuado no TCU sob o nº 021.435/2016-2 e ainda está em andamento. Calcula-se que os valores indevidamente apropriados pelo GDF, referentes às contribuições previdenciárias em comento, no período de 2003 a 2016, sejam da ordem de R\$ 3,3 bilhões em valores históricos e R\$ 5,6 bilhões em valores atualizados.

122. No entanto, entende-se que a pretensão de devolução desses recursos não deve prosperar.

123. A própria determinação anterior do TCU, constante do Acórdão nº 1316/2009 – Plenário, de que o MF não deveria recolher os valores das contribuições previdenciárias até decisão definitiva daquele Tribunal, acabou por admitir, pela interpretação a contrario sensu, que tal recolhimento poderia continuar sendo realizado ao DF.

124. A pretensão de ressarcimento referida no item 9.4 do Acórdão TCU nº 1633/2016, portanto, esbarra na necessidade de proteção da boa-fé objetiva do DF na relação jurídico-processual. Afinal, a orientação do Acórdão TCU nº 1316/2009 – Plenário somente foi tornada insubsistente com o item 9.2 do Acórdão TCU nº 1633/2016 – Plenário, momento desde o qual não houve mais o recolhimento das contribuições aos cofres distritais.

125. É digno de nota que o entendimento sobre a matéria somente foi firmado cerca de quatorze anos depois da criação do FCDF. E todo esse período de controvérsia jurídica em matéria notadamente complexa não passou despercebido nem mesmo pelo próprio Tribunal, razão por que, mesmo antes da decisão de mérito, prolatou o Acórdão TCU nº 1316/2009 – Plenário, resguardando temporariamente os atos de gestão praticados pelo DF até ulterior decisão daquela mesma Casa.

126. Naquele momento, não se exigiu mudança de procedimento por parte do DF. Atitude contrária agora certamente atentaria contra os princípios da confiança e da não surpresa, consectários lógicos dos princípios constitucionais da segurança jurídica e do devido processo legal.

127. Ademais, não houve prejuízo para a execução orçamentário-financeira global dos recursos destinados à segurança, saúde e educação. De acordo com o entendimento firmado no Acórdão TCU nº 2189/2016 – Plenário, as contribuições previdenciárias recolhidas ao FCDF não se confundem com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

montante anual da receita do Fundo a que se refere o art. 2º da Lei Federal nº 10.633/02:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos art. 34 da Lei 8.443/92 c/c o art. 287 do Regimento Interno, em: (...); 9.2. acrescentar ao Acórdão 1.633/2016 – Plenário o seguinte dispositivo:

“9.3.1. informar ao Ministério da Fazenda e às unidades gestoras do FCDF que a contribuição previdenciária, retida dos servidores da segurança pública, custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, não será deduzida do montante anual estabelecido pela Lei 10.633/2002, porquanto os valores retidos da remuneração dos servidores integrantes do sistema de segurança do Distrito Federal, em cumprimento ao disposto no art. 4º da Lei 10.887/2004, com a redação dada pela Lei 12.618/2012, não se confundem com os valores a que se refere o art. 2º da Lei 10.633/2002;” (...).

128. Dessa forma, o ingresso das contribuições previdenciárias dos militares e policiais civis, seja no Tesouro distrital, seja no FCDF, tem efeito nulo sobre as finanças do DF. Não há dinheiro novo.

129. De fato, no cenário atual, com o retorno das contribuições ao FCDF, houve reforço das disponibilidades do Fundo para a segurança pública. Com o pagamento de parte das aposentadorias, reformas e pensões da segurança pública com os recursos dessas contribuições, liberou-se em igual montante recursos ordinários do FCDF para serem aplicados em proveito da saúde e educação, desonerando o Tesouro distrital nesse sentido.

130. Por outro lado, no cenário anterior, quando as contribuições eram recolhidas ao DF, os pagamentos de aposentadorias, reformas e pensões da segurança pública eram todos realizados à conta de recursos ordinários do FCDF, diminuindo a disponibilidade do Fundo para a saúde e educação. Essa situação exigia maior esforço do Tesouro distrital para a cobertura dos gastos nessas duas áreas. Mas, por outro lado, o Caixa distrital era reforçado pelas contribuições.

131. Portanto, em qualquer das situações analisadas, o efeito do manejo das contribuições dos militares e policiais civis do DF é nulo, pois nada acrescenta nem diminui ao DF. E se nada foi acrescentado ao DF, não há que se falar em devolução de recursos percebidos a maior.

132. No Processo TCU nº 021.435/2016-2, calcula-se que o DF recebeu R\$ 3,3 bilhões nominais a título de contribuições previdenciárias repassadas indevidamente no período de 2003 a 2016. No entanto, apenas no período de 2009 a 2016, o Tesouro distrital repassou ao Iprev/DF R\$ 5,2 bilhões para pagamento de benefícios aos segurados da saúde e educação.

133. Assim, se esses R\$ 3,3 bilhões tivessem sido revertidos ao FCDF durante todo esse período, teriam sido utilizados para pagamento de despesas com inativos e pensionistas da segurança pública, disponibilizando, por consequência, o mesmo montante de R\$ 3,3 bilhões para ser utilizado nas áreas de saúde e educação. Daí porque o efeito é nulo.

134. Portanto, pode-se afirmar, mesmo em sede preliminar, que não deve haver devolução alguma de recursos ao FCDF relativamente às



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

contribuições previdenciárias dos integrantes da PCDF, PMDF e CBMDF.

135. Não obstante, ainda que fosse o caso de devolver as referidas contribuições ao FCDF, 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.

136. Com isso, a análise passará ao largo da questão da devolução de valores.

III.4.2. MANIFESTAÇÃO DO GESTOR

137. Por meio da Decisão – TCDF nº 5.951/2016 (e-DOC B611FE37-e), os órgãos envolvidos foram demandados a se manifestar sobre a fundamentação legal e razões para a retenção e o recolhimento, ao Iprev/DF, da contribuição previdenciária dos militares e policiais civis do DF.

138. O Iprev/DF, por intermédio do Ofício nº 341/2016 – PRESI/IPREV, de 09.12.16 (e-DOC FA5965DA-c), apresentou o Relatório de Resposta à Decisão nº 5.951/2016, também encaminhado pelo Ofício nº 0031/2017 - CJDF/GAG, de 13.01.17 (e-DOC 6AB035BE-c), concluindo, principalmente, que:

a) a destinação das contribuições ao Iprev/DF e, atualmente (a partir de setembro/2016), ao próprio FCDF, foram realizadas de acordo com os entendimentos até então firmados pelo TCU na matéria, não havendo que se falar em irregularidade na utilização dos referidos recursos;

b) em relação à lei complementar específica prevista no § 2º do art. 1º da LC nº 769/08, o DF não possui competência constitucional para dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública do DF, nos termos da Súmula Vinculante nº 39 do STF;

c) no Processo nº 027.750/2006-9, ao menos entre os anos de 2006 e 2016 (por mais de 10 anos), o TCU reconheceu a legalidade da reversão das contribuições ao DF (Acórdão nº 1316/2009).

139. A PGDF, por meio do Documento Memorial de 18.09.17 (e-DOC A1151791-c), de conteúdo idêntico ao parecer protocolado neste Tribunal em 16.01.17 (e-DOC 352A92E3-c), também encaminhado por meio do Ofício nº 15/2017 – CJDF/GAG, de 04.01.17 (e-DOC 37E62D5C-c), assim se manifestou, em síntese:

a) a contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração dos policiais e dos bombeiros distritais deve ser administrada pelo DF, nos termos do art. 149, § 1º, da CF, independentemente da origem dos recursos relativos à remuneração paga a tais servidores. Tal conclusão pode ser alcançada porque, de acordo com os arts. 42 e 144, § 6º, da CF, os militares e policiais civis são servidores distritais, fato até mesmo reconhecido pelo STF (ADI 677, Rel. Min. Néri da Silveira);

b) a Lei Federal nº 10.633/02 é clara no sentido de que os recursos do FCDF são geridos e utilizados pelo DF. A União limita-se a prover (art. 1º) os recursos que são entregues a este ente distrital (art. 4º) e processados através de sua própria folha de pagamento (art. 1º, § 3º);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

c) até recentemente vigorava o entendimento do Acórdão TCU nº 1316/2009 – Plenário, que determinou ao MF se abster de recolher a contribuição previdenciária dos servidores da PCDF, PMDF e CBMDF. Esse entendimento só foi reformado pelo próprio TCU, por intermédio do Acórdão TCU nº 1633/2016 – Plenário, ou seja, vigorou durante cerca de sete anos, razão pela qual se mostrou legítimo e bastante consistente o entendimento do DF no sentido de que lhe pertenciam os referidos valores.

140. Ante o exposto, a PGDF requereu que esta Corte confirme a legitimidade da destinação de valores de contribuição previdenciária descontados dos integrantes da PCDF, PMDF e CBMDF para o Iprev/DF até agosto de 2016, eis que, durante tal período, havia autorização do TCU para esse fim, consubstanciada no Acórdão nº 1316/2009 – Plenário.

141. A Secretaria de Fazenda, por meio do Ofício nº 1033/2016 – GAB/SEF, de 15.12.16 (e-DOC 352A92E3-c), informou que, como o DF ainda não instituiu o RPPS dos militares e policiais civis, conforme previsto no § 2º do art. 1º da LC nº 769/08, os integrantes da PCDF, PMDF e CBMDF, por serem considerados servidores distritais, também integram o universo de beneficiários do Iprev/DF. Por essa razão, até agosto de 2016, o DF efetuou a retenção das contribuições da seguridade social dessas categorias, com o correspondente recolhimento ao Iprev/DF. Somente a partir do Acórdão TCU nº 1633/2016 – Plenário as contribuições passaram a ser recolhidas ao FCDF.

III.B.4. ANÁLISE

142. Os órgãos distritais defenderam a legalidade do recolhimento ao Iprev/DF das receitas de contribuição previdenciária descontada dos policiais civis, policiais militares e bombeiros militares do DF.

143. O DF sempre defendeu a tese de que os integrantes da PCDF, PMDF e CBMDF pertencem ao DF, sendo servidores distritais, nos termos dos arts. 42 e 144, § 6º, da CF. 60 Até mesmo esta Corte já se pronunciou, por meio da Decisão nº 5.002/2005, que a PCDF, PMDF e CBMDF integram a estrutura administrativa do GDF.61 Daí porque, com base no art. 149, § 1º, da CF, 62 as contribuições previdenciárias descontadas desses servidores foram consideradas receitas pertencentes ao DF, a quem caberia recolhê-las e administrá-las em proveito do RPPS/DF.

144. Visto que o Iprev/DF foi criado como unidade gestora única do RPPS/DF, entendeu-se, com base no art. 40, § 20, da CF63 e art. 2º da LC nº 769/0864, que os recursos das contribuições previdenciárias em destaque não deveriam ser mantidos no caixa do Tesouro, mas repassados ao Instituto, o que passou a ocorrer no exercício de 2009.

145. O Parecer nº 141/2011 – PROFIS, de 14.06.11, anexo ao Ofício nº 341/2016 – PRESI/IPREV, de 09.12.16 (e-DOC FA5965DA-c), que serviu de fundamento jurídico para os procedimentos até então adotados, resume bem os argumentos aqui expendidos:

DIREITO FINANCEIRO – CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS MILITARES E POLICIAIS CIVIS – REPASSE AO IPREV/DF – LEGALIDADE.

1. É correto que a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal repasse ao Iprev/DF os recursos referentes à retenção da contribuição previdenciária dos militares e policiais civis do Distrito



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Federal, mantidos com recursos transferidos pela União, ao invés de mantê-los no caixa único do Tesouro.

2. Longe de ser uma opção, o aludido repasse é um verdadeiro dever jurídico, haja vista que o Iprev-DF é, por determinação dos arts. 2º e 3º, caput e § 1º, da LC nº 769/2008, c.c. o art. 40, § 20, da CF, a única entidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, a quem está reservada, com exclusividade, a gestão de recursos financeiros e previdenciários, bem como a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários devidos aos segurados e seus dependentes.

3. As contribuições previdenciárias descontadas dos militares e policiais civis são receitas tributárias pertencentes ao Distrito Federal (art. 149, § 1º, CF), integram o seu orçamento (art. 195, § 1º, CF) e compõem o rol das fontes de custeio do Regime Próprio de Previdência dos servidores do Distrito Federal (art. 54 da LC nº 769/2008), no qual estão incluídos os militares e os policiais civis (art. 1º da Lei federal nº 9.717/98 c.c. art. 1º da LC nº 769/2008), estes que, embora tenham seus rendimentos, proventos ou pensões custeados com recursos transferidos pela União (arts. 21, XIV, CF, c.c. art. 1º da Lei nº 10.633/2002), não perdem a qualificação de servidores do Distrito Federal (arts. 42, § 2º, e 144, § 6º, da CF – ADI nº 677/DF, Rel. Min. Néri da Silveira).

4. Até a edição, pelo Distrito Federal (art. 24, XII, CF), da lei a que se refere o § 2º do art. 1º da LC nº 769/2008, é recomendável que o Iprev-DF, ao dar cumprimento do art. 58 do mesmo diploma, evite utilizar os recursos de fonte FCDF para pagamento de benefícios previdenciários de outra classe de servidores que não aqueles referidos no art. 1º da Lei nº 10.633/2002.

146. Contudo, as contribuições previdenciárias descontadas das remunerações dos integrantes da PCDF, PMDF e CBMDF, depois de recolhidas ao Iprev/DF, não foram aplicadas em benefício da previdência dos servidores dos quais foram cobradas. Ao invés disso, os recursos foram utilizados para pagamento dos benefícios de outros segurados do RPPS/DF.

147. De fato, mesmo com a aplicação do art. 149, § 1º, da CF, os recursos das contribuições instituídas e cobradas dos militares e policiais civis, pela leitura do próprio dispositivo, deveriam ter sido utilizados para custear, em parte, o pagamento dos benefícios previdenciários desse grupo de servidores.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

148. Ocorre que, ao ingressarem nos cofres do Iprev/DF, os recursos dessas contribuições não foram utilizados para pagamento de aposentadorias, reformas e pensões da PCDF, PMDF e CBMDF. Isso porque, desde a criação do FCDF pela Lei Federal nº 10.633/02, os pagamentos dos compromissos previdenciários dessas corporações são feitos exclusivamente por intermédio desse Fundo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

149. Se, embora aplicados no custeio do RPPS/DF, as contribuições previdenciárias dos policiais e bombeiros do DF não foram utilizadas, em nenhuma medida, em proveito da previdência desses servidores, houve clara quebra do caráter contributivo do sistema, contrariando o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, insculpido no art. 40, caput, da CF.

150. A própria PGDF, no Parecer transcrito, tomou o cuidado de recomendar ao Iprev/DF “não utilizar os recursos de fonte FCDF para pagamento de benefícios de outra classe de servidores que não aqueles referidos no art. 1º da Lei nº 10.633/2002”. Também, no Documento Memorial de 18.09.17 (e-DOC A1151791-c), manifestou-se no mesmo sentido:

(...) Os valores de contribuição previdenciária em questão objeto de controvérsia serão administrados pelo Distrito Federal para fins de custeio dos proventos de aposentadoria dos bombeiros e policiais locais (não se trata de recursos livremente utilizados). (grifou-se)

151. É importante destacar que este caso é diferente da discussão acerca da titularidade do imposto de renda descontado das remunerações desse mesmo grupo de servidores, conforme Processo TCU nº 011.359/2006-1. Ali o deslinde da questão deve passar pelo reconhecimento de que o DF é o responsável pelo pagamento das remunerações, conforme tópico III.2. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF, o que atrai a aplicação do art. 157, I, da CF e, conseqüentemente, resulta na conclusão de que o imposto de renda descontado dos militares e policiais civis do DF é indubitavelmente receita distrital.

152. Por outro lado, em contraste com a receita do imposto de renda, os recursos das contribuições previdenciárias não são livremente utilizados, mas são vinculados ao regime de previdência que vai custear as aposentadorias e pensões daqueles de quem as tais contribuições foram cobradas, conforme art. 1º, III, da Lei Federal nº 9.717/98.68 E, como visto, não foi o Iprev/DF que custeou as aposentadorias, reformas e pensões dos policiais e bombeiros do DF, 69 mas a União, por intermédio do FCDF.

153. Sobre isso, no voto do Ministro Relator do Acórdão TCU nº 1633/2016 – Plenário, concluiu-se que os militares e policiais civis do DF estão vinculados ao RPPS da União:

Concluo, pois, que assiste razão à unidade técnica no tocante à contribuição previdenciária recolhida dos servidores e militares, que deve ser recolhida aos cofres da União para custear, em parte, a previdência desses agentes. A contribuição previdenciária está atrelada ao regime de previdência responsável pelo pagamento de benefícios, que, no caso é o RPPS da União.

154. Para o Ministro Relator, admitir que esses servidores da segurança integrem o RPPS/DF “conduziria à inexorável conclusão de inconstitucionalidade da Lei nº 10.496/2002 [que trata de matéria previdenciária] e de toda a legislação federal que trata da estrutura remuneratória desses agentes”.

155. Por sua vez, o Iprev/DF, ao comentar sobre a não edição da lei a que se refere o § 2º do art. 1º da LC nº 769/08, entende que seria inconstitucional qualquer pretensão do DF em legislar buscando a inclusão dos militares e policiais civis distritais no RPPS/DF (e-DOC FA5965DA-c). Isso porque, em linha com o disposto no inc. XIV do art. 21 da CF, a Súmula Vinculante nº 39 do STF impede que o DF



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

legisle sobre remuneração e proventos dos integrantes da PCDF, PMDF e CBMDF.

156. Pelo exposto, os recursos previdenciários dos militares e policiais civis do DF deveriam ter sido utilizados para custear, ao menos em parte, o pagamento de aposentadorias, reformas e pensões desse mesmo grupo de servidores, e não de outras categorias de servidores do RPPS/DF, em observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, insculpido no art. 40, caput, da CF.

157. No entanto, deixa-se de propor medidas de responsabilização dos gestores. Isso porque este Tribunal já apreciou apontamento parecido nos autos do Processo nº 11408/12, que trata da Prestação de Contas do Iprev/DF referente ao exercício de 2011. Na instrução processual, sustentou-se:

16. É importante destacar que realmente houve uso indevido dos recursos previdenciários. Entretanto, conforme exposto pelo gestor em suas argumentações, o acordo traçado pelas Secretarias de Estado foi a única alternativa apresentada pelo Poder Executivo para efetivação dos pagamentos dos benefícios devidos pelo IPREV/DF.

17. Portanto, não houve alternativas hábeis aos gestores que não a utilização do recurso financeiro advindo do Fundo Constitucional do DF para o pagamento das aposentadorias e pensões. (...) 20. Assim, entendemos que os argumentos acostados pelos Srs. (...) foram suficientemente robustos para que seja afastada a responsabilidade que pesa sobre os justificantes acerca desse subitem.

158. Conforme o item I, "a", da Decisão nº 2.804/2016, foram consideradas procedentes as razões de justificativa apresentadas.

159. Adicionalmente, no âmbito do Processo nº 19116/10, a apropriação das referidas contribuições no Iprev/DF foi objeto de questionamento no item II, "e", da Decisão nº 128/2013, também considerado justificado com a Decisão nº 2.505/2015.

160. Ademais, o tema é complexo. Conforme o tópico III.4.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES, o TCU orientou em 2009 os gestores a continuarem com o recolhimento das referidas contribuições ao DF.

161. De outra parte, conforme já mencionado, esta Corte decidiu, por meio da Decisão nº 5.002/2005, que os órgãos da PCDF, PMDF e CBMDF integram a estrutura administrativa do GDF. Somando-se isso ao fato de que o DF é o responsável pelos pagamentos das remunerações efetuados aos integrantes dessas corporações, conforme tópico III.2. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF, escusável o erro do DF na aplicação do art. 149, § 1º, da CF.

162. Ante o exposto, embora as contribuições previdenciárias dos militares e policiais civis do DF não tenham sido utilizadas em proveito da previdência desses servidores, considera-se escusável a interpretação pela aplicação do art. 149, § 1º, da CF, principalmente porque havia autorização do TCU constante do Acórdão nº 1316/2009 – Plenário.

163. Ademais, não houve prejuízo para a execução orçamentário-financeira global dos recursos destinados à segurança, saúde e educação. O ingresso das contribuições previdenciárias dos militares e policiais civis no FCDF, e não no Tesouro distrital, tem efeito nulo sobre as finanças do DF, conforme explicitado no tópico III.4.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

164. De qualquer forma, desde setembro de 2016, em razão do Acórdão TCU nº 1633/2016 – Plenário, o recolhimento dessas contribuições previdenciárias não é mais realizado ao Iprev/DF, mas diretamente em favor do FCDF, o que responde à questão “b” do tópico III.1. INTRODUÇÃO deste Estudo.

IV. CONCLUSÃO

165. Como resultado dos estudos especiais realizados, pode-se concluir que:

a) de acordo com a interpretação sistemática do art. 21, XIV, da CF, art. 4º da Lei Federal nº 10.633/02 e art. 19, § 1º, V, da LRF, e porque o art. 4º citado, cuja constitucionalidade não foi questionada, deve possuir algum efeito jurídico, é correto dizer que, independentemente dos repasses financeiros da União, o DF é o responsável pelos pagamentos realizados à conta de recursos do FCDF;

b) o FCDF foi pensado na Reforma Administrativa da EC nº 19/98 para institucionalizar ou oficializar o tratamento já existente do DF na obtenção de recursos financeiros da União para a manutenção dos serviços públicos de segurança, saúde e educação. Portanto, pela interpretação teleológica da CF, o FCDF não foi previsto para interromper os repasses financeiros, nem para alterar ou restringir o objeto de gasto dos recursos, que incluía o pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação, mas para assegurá-los, conforme garantia expressa no art. 25 da EC nº 19/98;

c) os recursos da União para o pagamento de inativos e pensionistas das áreas da saúde e educação nunca ficaram de fora das negociações entre Governo Federal e GDF antes da criação do FCDF. Dessa forma, não faria sentido que esses gastos fossem desconsiderados 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 principalmente porque, de 2002 para 2003, houve incremento dos recursos do Tesouro Nacional para fazer frente às despesas com saúde e educação distritais, passando de R\$ 1,5 bilhão para R\$ 1,7 bilhão;

d) de toda a forma, os recursos do FCDF, mesmo utilizados no pagamento de inativos e pensionistas, não estão fora do conceito de “assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos”, previsto no inc. XIV do art. 21 da CF, uma vez que tal prestação financeira da União, por juntar-se ao orçamento global do DF para a saúde e educação, realmente assiste (ou ajuda) o DF na execução dos serviços públicos que lhe são próprios;

e) portanto, não há que se falar em ilegalidade ou falta de previsão legal na utilização dos recursos do FCDF para o pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação, uma vez que, pela interpretação teleológica do art. 21, XIV, da CF e art. 1º, caput, da Lei nº 10.633/02, a assistência financeira ao DF para a execução de serviços públicos destina-se, inclusive, ao custeio dessas despesas, assim como ocorria anteriormente à criação do Fundo;

f) não deve prosperar a pretensão da União, do Processo TCU nº 021.435/2016-2, de que o DF deve devolver ao FCDF as contribuições previdenciárias dos militares e policiais civis recolhidas no período de 2003 a 2016. A própria determinação anterior do TCU,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

constante do Acórdão nº 1316/2009 – Plenário, de que o Ministério da Fazenda se abstivesse de recolher os referidos valores, acabou por admitir, pela interpretação a contrario sensu, que as contribuições poderiam continuar sendo recolhidas ao Tesouro local. Naquele momento, não se exigiu mudança de procedimento por parte do DF. Atitude contrária agora certamente atentaria contra os princípios da confiança e da não surpresa, consectários lógicos dos princípios constitucionais da segurança jurídica e do devido processo legal;

g) ademais, o ingresso das contribuições previdenciárias dos militares e policiais civis no FCDF, ao invés do Tesouro distrital, tem efeito nulo sobre as finanças globais do DF. Não há dinheiro novo;

h) a receita de contribuição previdenciária descontada das remunerações dos militares e policiais civis do DF deveria ter sido utilizada para custear, ao menos em parte, a previdência desses mesmos servidores, em observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, insculpido no art. 40, caput, da CF. Não obstante, é escusável a interpretação pela aplicação do art. 149, § 1º, da CF, principalmente porque havia autorização do TCU, constante do Acórdão nº 1316/2009 – Plenário, para que o DF continuasse a realizar o recolhimento das referidas contribuições previdenciárias;

i) de qualquer forma, não houve prejuízo para a execução orçamentário-financeira global dos recursos destinados à segurança, saúde e educação do DF, 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.

Assim, o corpo instrutivo apresentou as seguintes sugestões ao Tribunal:

I. conhecer o Ofício nº 341/2016 – PRESI/IPREV, de 09.12.16 (FA5965DA-c), o Ofício nº 0031/2017 – CJDF/GAG, de 13.01.17 (6AB035BE-c), as manifestações da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, de 16.01.17 (352A92E3-c) e de 18.09.17 (A1151791-c), e o Ofício nº 015/2017 – CJDF/GAG, de 04.01.17 (37E62D5C-c);

II. considerar atendido o item II da Decisão nº 5.951/2016;

III. conhecer do Estudo Especial realizado em observância ao item III da Decisão nº 4.639/2016, visando aferir a possibilidade de utilização dos recursos do FCDF para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do DF, 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;

IV. de acordo com os 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

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.

V. reafirmar a posição desta Corte, 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;

VI. autorizar o encaminhamento de cópia deste Estudo Especial ao Chefe do Poder Executivo;

VII. dar conhecimento da presente Decisão ao Ministério Público de Contas junto a esta Corte, à Federação dos Policiais Civis das Regiões Centro-Oeste e Norte – FEIPOL (processo apenso), 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;

VIII. arquivar os presentes autos.

Registro que as conclusões e as sugestões formuladas pelo auditor de controle externo mereceram a concordância do diretor da Divisão de Contas do Governo – DICOG/TCDF e da titular da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG/TCDF (e-DOC A7045FED-e e 521DD8E6-e, respectivamente).

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, mediante o Parecer n.º 270/2017 – DA (e-DOC 6B056B1B-e), da lavra do ilustre Procurador Demostenes Tres Albuquerque, após contextualizar o feito, acompanha o encaminhamento alvitrado pelo órgão instrutivo,

É o relatório.



VOTO

Os presentes autos foram constituídos em decorrência da deliberação inserta no item III da Decisão n.º 4.639/2016², originária de questões formuladas pelo MPJTCDF nos autos n.º 25.232/2015, que tratou da Representação n.º 20/2014-DA, para tratar de estudo especial destinado a aferir 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 DF, bem como a legalidade da destinação, ao Instituto de Previdência dos Servidores do DF – Iprev/DF, das receitas de contribuição previdenciária referentes aos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF.

Na última assentada, o Tribunal por meio da **Decisão n.º 5.951/2016**, determinou ao Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhassem a esta Corte de Contas diversas informações³ atinentes ao estudo especial em epígrafe.

A unidade instrutiva, por intermédio da Informação n.º 21/2017-DICOG/SEMAG, ao analisar o mérito do estudo sobre a utilização de recursos do FCDF propõe ao eg. Plenário que seja firmado 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 de 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.”

Ademais, sugere que seja reafirmada a posição do Tribunal, conforme o item V da Decisão n.º 5.002/2005⁴, de que os recursos a que

² III – autorizar a constituição de autos apartados para exame das questões suscitadas pelo Parquet especial nos parágrafos 19 e 23 do Parecer n.º 731/2016-DA, visando aferir a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal, bem como quanto à incidência das receitas de Contribuições dos Servidores Militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e dos servidores civis da Polícia Civil do Distrito Federal no resultado financeiro do Iprev/DF; (...).”

³ a) fundamentação legal e razões que sustentam a realização do pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação com recursos do FCDF; b) fundamentação legal e razões para a retenção e o recolhimento, ao Iprev/DF, da contribuição previdenciária dos militares e policiais civis do Distrito Federal até agosto de 2016; c) não regulação, mediante lei complementar específica, da situação previdenciária dos militares e policiais civis do Distrito Federal, conforme mencionado no § 2º do art. 1º da Lei Complementar n.º 769/2008; d) não constituição, ao longo dos anos, de provisão contábil no montante exato das contribuições dos militares e policiais civis vertidas ao Iprev/DF, em face da controvérsia instaurada em âmbito federal

⁴ V. resolver pela necessidade de defesa imediata da competência constitucional desta Corte, solicitando à Presidência providências junto ao Governo do Distrito Federal para que promova junto ao Ministério da Fazenda o cumprimento do artigo 4º



corresponde o FCDF devem ser repassados mensalmente ao DF, à razão de duodécimos, de acordo com a Lei n.º 10.633/2002.

O MPJTCDF opinou de forma convergente com o corpo instrutivo, nos termos do Parecer n.º 270/2018-DA, da lavra do d. Procurador Demóstenes Tres Albuquerque.

Preliminarmente, tenho por oportuno destacar a qualidade do trabalho desenvolvido pela unidade instrutiva e a riqueza de informações produzidas nestes autos, considerando atendida a diligência prevista no item “III” da Decisão n.º 4.639/2016, que autorizou *“a constituição de autos apartados para exame das questões suscitadas pelo Parquet especial nos parágrafos 19 e 23 do Parecer n.º 731/2016-DA, visando aferir a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do Distrito Federal, bem como quanto à incidência das receitas de Contribuições dos Servidores Militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e dos servidores civis da Polícia Civil do Distrito Federal no resultado financeiro do Iprev/DF”*.

Após compulsar os autos, com a atenção que a matéria requer, e dada a complexidade do tema, tenho que o encaminhamento aventado pelos órgãos instrutivo e ministerial merece, no mérito, acolhida pelo Colegiado, com ajuste; motivo pelo qual adoto, como razão de decidir, os fundamentos constantes da Informação n.º 21/2017 e do Parecer n.º 270/2018–DA.

Em apertada síntese, cinge-se a controvérsia em saber: i) se a utilização de recursos do FCDF para pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação tem legitimidade jurídica; e ii) se o recolhimento da contribuição previdenciária dos militares e policiais civis do DF estão de acordo com as normas legais.

No que pertine ao primeiro tema, na visão deste Relator, a interpretação e o encaminhamento dado pela instrução está correto e em harmonia com as normas vigentes.

A Constituição Federal de 1988, ao dotar a União de competência para organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros do DF, bem como prestar assistência financeira ao DF para execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio, não restringiu o alcance do inciso XIV do art. 21 ao pagamento de servidores ativos, ou ainda, determinou quais seriam as despesas que seriam mantidas pelo FCDF.

Essa restrição tão pouca é verificada na Lei n.º 10.633/2002 que criou o Fundo Constitucional do DF.

Cabe salientar que este debate está em curso no Tribunal de Contas da União – TCU, por intermédio do Processo TC-022.651/2014-4, ainda pendente de julgamento definitivo. Entretanto, há autorização daquela Corte para a continuidade do pagamento de inativos e pensionistas distritais das áreas de saúde e educação

da Lei n.º 10.633/02, alertando que o fato está interferindo na autonomia do Distrito Federal, pois impossibilita o cumprimento dos princípios contábeis da Entidade e da Oportunidade, dos princípios orçamentários da Unidade e Universalidade e dos artigos 2, 3, 4, 6 e 11 da Lei n.º 4.320/64



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, conforme se verifica no item 9.3.2 do Acórdão n.º 2.334/2016.

Diante do exposto, não se verifica inconstitucionalidade, falta de amparo em previsão legal ou nos órgãos de controle, na utilização dos recursos do FCDF para o pagamento de inativos e pensionistas da saúde e educação, uma vez que, a CF/88, a Lei n.º 10.633/2002 e Decisão do TCU, não restringiu a referida aplicação. No caso do TCU, ao contrário, há autorização nesse sentido.

Sobre a utilização da receita de contribuição previdenciária descontada das remunerações dos militares e policiais civis do DF, meu posicionamento é convergente com as instruções.

Inicialmente destaco que o TCU se posicionou em duas oportunidades sobre o recolhimento da contribuição previdenciária das polícias civil e militar e bombeiros do DF.

A primeira foi no ano de 2009, por intermédio do Acórdão n.º 1.316/2009-Plenário, em que o TCU determinou ao Ministério da Fazenda que se abastecesse de recolher a citada contribuição previdenciária.

No ano de 2016, entendeu a Corte de Contas da União (Acórdão n.º 1.633/2016-Plenário) por determinar ao Ministério da Fazenda que passasse a reter e a recolher aos cofres do Fundo Constitucional do DF a contribuição previdenciária, sistemática que vem sendo adotada nos dias de hoje.

Nesse mesmo Acórdão, ainda pendente de análise, o TCU autorizou a constituição de autos apartados para verificar a viabilidade do ressarcimento ao FCDF, pelo GDF, dos valores recolhidos a título de contribuição previdenciária.

A meu sentir não há que se falar em devolução de recursos pelo GDF ao FCDF. A análise apresentada pela instrução demonstra que o Governo Distrital estava apoiado em uma Decisão do TCU (Acórdão n.º 1.316/2009) e que esse entendimento somente se tornou insubsistente mediante prolação do Acórdão n.º 1.360/2016, oportunidade em não houve mais recolhimento aos cofres do GDF, mas ao FCDF.

Ainda, segundo os estudos constantes dos autos em epígrafe, “o ingresso das contribuições previdenciárias dos militares e policiais civis, seja no Tesouro distrital, seja no FCDF, tem efeito nulo sobre as finanças do DF”. Para explicar tal efeito, dada a didática dos esclarecimentos, peço vênias, para extrair trechos da Informação n.º 21/2017, à qual me alinho:

“129. De fato, no cenário atual, com o retorno das contribuições ao FCDF, houve reforço das disponibilidades do Fundo para a segurança pública. Com o pagamento de parte das aposentadorias, reformas e pensões da segurança pública com os recursos dessas contribuições, liberou-se em igual montante recursos ordinários do FCDF para serem aplicados em proveito da saúde e educação, desonerando o Tesouro distrital nesse sentido.

130. Por outro lado, no cenário anterior, quando as contribuições eram recolhidas ao DF, os pagamentos de aposentadorias, reformas e pensões da segurança pública eram todos realizados à conta de recursos ordinários do FCDF, diminuindo a disponibilidade do Fundo para a saúde e educação. Essa situação exigia maior esforço do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

Tesouro distrital para a cobertura dos gastos nessas duas áreas. Mas, por outro lado, o Caixa distrital era reforçado pelas contribuições.

131. Portanto, em qualquer das situações analisadas, o efeito do manejo das contribuições dos militares e policiais civis do DF é nulo, pois nada acrescenta nem diminui ao DF. E se nada foi acrescentado ao DF, não há que se falar em devolução de recursos percebidos a maior. (grifos acrescentados)

Insta assinalar, que no período abarcado pelo Acórdão n.º 1.316/2009, os recursos retidos dos militares e policiais civis do DF estavam sendo alocados no Iprev/DF e que esta Corte de Contas ao analisar a Prestação de Contas do Instituto⁵, referente ao exercício financeiro de 2011, ao acolher as razões de justificativas apresentadas pelo Órgão, afastou qualquer responsabilidade dos gestores pela utilização dos recursos.

Diante disso, me alinho ao entendimento externado pela instrução e o Ministério Público quanto ao tema “*Recolhimento da contribuição previdenciária dos militares e policiais civis do DF*”.

Ante o exposto, acolhendo os entendimentos manifestados pela instrução e Ministério Público, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I. tome conhecimento:

- a) do Estudo Especial realizado em observância ao item III da Decisão n.º 4.639/2016, visando aferir a possibilidade de utilização dos recursos do FCDF para pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação do DF, 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 341/2016 – PRESI/IPREV, de 09.12.2016 (FA5965DA-c), do Ofício n.º 0031/2017 – CJDF/GAG, de 13.01.2017 (6AB035BE-c), das manifestações da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, de 16.01.2017 (352A92E3-c) e de 18.09.2017 (A1151791-c), e o 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. considere atendido o item II da Decisão n.º 5.951/2016;

III. em razão dos estudos especiais realizados, firme 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 DF com recursos do FCDF, uma vez que o disposto no art. 21,

⁵ Processo n.º 11.408/2012



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 30010/16-e

- inciso XIV, da CF e art. 1º, *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;
- 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. reafirme 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. 4º da Lei federal n.º 10.633/2002;
- V. autorize:
- a) o encaminhamento de cópia dos Estudos Especiais (e-DOC 8A699F43-e) e deste relatório/voto ao Chefe do Poder Executivo e à Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF;
- b) o envio de cópia da decisão que vier a ser proferida ao Ministério Público de Contas 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;
- c) o retorno dos autos à Semag/TCDF, para adoção das providências pertinentes e posterior arquivamento.

Sala das Sessões, 02 de outubro de 2018

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator