



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

Informação nº: 304/2020 – SECONT/1ª DICONT.

Brasília, 15 de dezembro de 2020.

Processo nº: 16.946/2018-e.

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Fazenda - SEF.

Assunto: Tomada de contas anual – TCA.

Valor envolvido: R\$ 843.219.310,33¹ (montante em exame).

Ementa: Tomada de contas anual – TCA. Secretaria de Estado de Fazenda – SEF, incluso o Núcleo de Depósito de Bens Apreendidos. Exercício financeiro de 2016. Audiência de três gestores (Decisão nº 755/2020). Razões de justificativa. Pela procedência. Proposta de julgamento regular e regular com ressalvas. Arquivamento.

Senhor Diretor,

Tratam os autos da tomada de contas anual – TCA dos administradores e demais responsáveis da Secretaria de Estado de Fazenda – SEF (incluso o Núcleo de Depósito de Bens Apreendidos), referente ao exercício financeiro de 2016.

¹ Fonte: Valor total dos Ingressos/Dispêndios registrados no Balanço Financeiro exclusivo da SEF (sem o Fundo Constitucional do DF) do exercício em referência (e-DOC 0C6D14D7-e, Peça nº 2).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

2. Em análise inicial, por meio da Decisão nº 755/2020 (e-DOC BB890FF7-e, Peça nº 64), o TCDF assim se manifestou:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da tomada de contas anual dos administradores e demais responsáveis da Secretaria de Estado de Fazenda – SEF (inclusive o Núcleo de Depósito de Bens Apreendidos), referente ao exercício financeiro de 2016, apresentada eletronicamente; II – **determinar, nos termos do art. 13, III, da LC nº 1/1994, a audiência dos responsáveis abaixo nominados para que, em 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa acerca dos fatos indicados na Matriz de Responsabilização (e-DOC nº 7600AE7D-e, Peça nº 58), sob pena do Tribunal julgar suas contas irregulares, com amparo no art. 17, III, ‘ b’, da Lei Complementar nº 1/1994, acrescido da multa prevista no art. 20, Parágrafo único, c/c o art. 57, I, da referida legislação: a) PEDRO MENEGUETTI, Secretário de Estado de Fazenda, de 01/01 a 31/01/2016; JOÃO ANTÔNIO FLEURY TEIXEIRA, Secretário de Estado de Fazenda, de 01/02 a 31/12/2016; ANDERSON BORGES ROEPKE, Subsecretário de Administração Geral, de 01/01 a 31/12/2016, em razão das seguintes irregularidades: 10 “Pagamento indevido de Gratificação de Atendimento Público – GAP” e 24 “Indenização de Transporte paga para servidores da SEF/DF que possuem cargo em comissão” (Relatório de Auditoria nº 05/2016 - DIRFA/CONAP/SUBCI/CGDF; Peças 33 a 37; e-doc 6521AE84-e, D23C6F80-e, D76C289E-e, 6071E99A-e e B957AA97-e); b) ANDERSON BORGES ROEPKE, Subsecretário de Administração Geral, de 01/01 a 31/12/2016; em razão das seguintes irregularidades: subitem 3.2 “Ausência/dificuldade no controle dos serviços prestados” (Relatório de Auditoria Especial nº 05 DIATI/COLES/SUBCI/CGDF, Peça 32, e-doc BC07ED89-e); além do subitem 2.5 “Ausência de notificação e posterior aplicação de multa por descumprimento de cláusulas contratuais” (Relatório de Inspeção nº 02/2017 - DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF, peça 31, e-doc 0B1A2C8D-e); III – autorizar o retorno dos autos à SECONT, para as providências pertinentes.”.*** (grifo nosso)

DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

3. As justificativas foram todas tempestivas, considerando a data da última comunicação de audiência. No quadro a seguir apresentamos as comunicações e razões de justificativa:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

Nome	Comunicação de audiência	Razões de justificativa
Pedro Meneguetti	16/10/20 ² (e-DOC A4808C69-c, Peça nº 71)	6/11/20 (e-DOC 4DC5609D-c, Peça nº 75)
João Antônio Fleury Teixeira	14/10/20 (e-DOC 0C71C952-c, Peça nº 74)	10/11/20 (e-DOC 8CD22294-c, Peça nº 76)
Anderson Borges Roepke	8/8/20 (e-DOC CCDA219B-c, Peça nº 69)	8/9/20 (e-DOC 7BB2B541-c, Peça nº 70)

4. Antes do exame de mérito, cumpre informar que os fundamentos para a audiência se encontram na Matriz de Responsabilização (e-DOC 7600AE7D-e, Peça nº 58) e no Parecer nº 800/2019 – GPDA (e-DOC 21FC0918-e, Peça nº 61). Passamos a analisar os argumentos apresentados pelos responsáveis.

Do Sr. Anderson Borges Roepke (Subsecretário de Administração Geral, de 01/01 a 31/12/2016) - (e-DOC 7BB2B541-c, Peça nº 70) – Audiência em razão dos subitens “10 - Pagamento indevido de Gratificação de Atendimento Público – GAP” e “24 - Indenização de Transporte paga para servidores da SEF/DF que possuem cargo em comissão” do Relatório de Auditoria nº 05/2016 - DIRFA/CONAP/SUBCI/CGDF (Peças 33 a 37; e-docs 6521AE84-e, D23C6F80-e, D76C289E-e, 6071E99A-e e B957AA97-e); do subitem “3.2 - Ausência/dificuldade no controle dos serviços prestados” do Relatório de Auditoria Especial nº 05 DIATI/COLES/SUBCI/CGDF (Peça 32, e-doc BC07ED89-e); e do subitem “2.5 Ausência de notificação e posterior aplicação de multa

² O justificante apresentou requerimento à Corte para cópia do inteiro teor do processo, o que supre a comunicação formal da audiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

por descumprimento de cláusulas contratuais” do Relatório de Inspeção nº 02/2017 - DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF (Peça 31, e-doc 0B1A2C8D-e).

5. **Argumento:** de modo genérico indicou que mesmo que o gestor em processos de contas tenha o dever de prestá-las, a responsabilidade continua subjetiva. Simplesmente atribuir a ele responsabilidade por ter ordenado despesas seria objetivar a responsabilidade e inverter o ônus da prova quanto aos fundamentos legais para o juízo irregular das contas.

6. **Análise:** não houve no presente caso qualquer inversão do ônus da prova e tampouco a responsabilização objetiva do gestor, mas apenas a imputação a ele, na condição de gestor da parte administrativa da SEF, de impropriedades que ocorreram debaixo da sua supervisão. Vale destacar que os cargos de gestão, em geral, atuam mais em supervisão e fiscalização do que propriamente na execução das atividades. Assim, falhas graves que deveriam ter sido corrigidas/prevenidas, e não o foram, podem vir a ser objeto de imputação aos responsáveis, por omissão ou ausência de vigilância. Cada subitem imputado será analisado em todos os seus aspectos nessa análise.

7. **Argumento:** a responsabilização precisa ser comprovada, ninguém deve merecer censura ou juízo de reprovação sem que tenha faltado com o dever de cautela em seu agir, ou seja, sem culpa. Deve-se apresentar todos os elementos da culpabilidade, quais sejam os fatos irregulares e o nexos causal entre estes e o gestor, com o fim de individualizar a conduta do responsável. Do contrário, corre-se o risco de criminalizar a gestão pública, de forma genérica.

8. **Análise:** também no presente caso, não há qualquer imputação de responsabilidade sem o devido amparo em fatos e na causalidade necessários. O exame particular de cada imputação se dará a seguir.

9. **Argumento:** quanto ao subitem “10 – Pagamento indevido de Gratificação de Atendimento Público (GAP)”, indicou (fl. 9 da Peça nº 70) que a Corte, ao julgar caso similar no Processo nº 16.890/2018-e (TCA do exercício



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

anterior, 2015), pela Decisão nº 3.042/2020 não o considerou motivo suficiente ao julgamento irregular.

10. **Análise:** o examinado na TCA de 2015 (vide e-DOC 00E41B94-e) se aplica ao presente caso e deve afastar a irregularidade/ressalva ora suscitada do mérito destas contas anuais, pelos seguintes motivos:

- a) ali restou comprovado que a SEF não foi o agente público ativo na manutenção do pagamento da GAP a seus servidores após a declaração de inconstitucionalidade da Lei que a instituía;
- b) declarada a inconstitucionalidade pelo TJDF (out/2015), a então Secretaria de Estado de Gestão Administrativa (SEGAD), órgão hierarquicamente superior à SEF quanto ao tema pessoal, a comunicou que esta deveria aguardar o deslinde da análise jurídica pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) antes da adoção de medidas administrativas para cumprimento do julgado na ADI nº 2013.00.2.029533-3;
- c) posteriormente e após o exame da PGDF, a SEF atendeu determinação da então SEPLAG, sucessora da SEGAD, para que suspendesse o pagamento a partir de dez/2016. Ali restou constatado que a tomada de decisões para o cumprimento da ADI não se deu em sede da SEF, mas na SEGAD, e posteriormente na SEPLAG, órgãos responsáveis pela gestão de pessoal no GDF, amparados em parecer da PGDF;
- d) assim, os fatos ocorreram fora da SEF e, portanto, não podem influenciar o exame de mérito desta TCA, não cabendo falar também em ordem manifestamente ilegal na presente situação.

11. **Argumento:** em relação ao subitem “24 – Indenização de Transporte paga para servidores da SEF/DF que possuem cargo em comissão”, apontou que (fls. 10/21 da Peça nº 70):

- a) o MPJTCDF teria indicado que os pagamentos de indenização de transporte na SEF eram indiscriminados, por permissão do art. 1º da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

Portaria SEF nº 111/2012, e indevidamente realizados a ocupantes de cargos comissionados, nos moldes do art. 2º da mesma Portaria, sendo pagos de maneira integral, sem considerar a ocorrência real dos deslocamentos;

b) se comparada a Portaria da SEF ao decreto que regulamenta a indenização na Carreira de Auditoria de Controle Interno do DF, a adoção desta última implicaria redução expressiva de custos. No entanto, estas são carreiras diferentes, com atribuições específicas e cujas peculiaridades implicam regulamentações diferenciadas à indenização de transportes;

c) o fato também foi objeto de análise pelo TCDF no Processo nº 3.313/2018, que tratou de Auditoria de Regularidade promovida pela SEFIPE nos pagamentos da SEF. Ali, pela Decisão nº 4.889/2018 (e-DOC 86CFD38A-e), a Corte ordenou medidas em relação ao tema, as quais foram consideradas atendidas pela Decisão nº 668/2020 (e-DOC 28121328-e). Não houve ali qualquer responsabilização de gestores pelos fatos;

d) não houve indicação da norma jurídica que torna ilícitos, ilegais ou antijurídicos os pagamentos realizados, transferindo ao gestor o ônus de comprovar a licitude dos atos, de modo genérico;

e) o subitem não foi apontado na matriz de responsabilização como ensejador de irregularidade às contas;

f) em 2016 não havia determinação ou decisão do TCDF apontando que a Portaria SEF nº 111/2012, que regulava o pagamento da indenização de transportes, era ilegal;

g) não existia manifestação da Assessoria Jurídico Legislativa da SEF ou da PGDF quanto a ilegalidades na referida Portaria, de modo que era impossível ao gestor médio imaginá-las, ou seja, os pagamentos estavam amparados na legislação vigente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

h) a emissão da Portaria competiu ao Secretário de Estado do exercício de 2012;

i) os pagamentos objetivavam maior eficiência na missão de incrementar a arrecadação tributária e combater a evasão fiscal, tendo apresentado exemplos da ação do órgão.

12. **Análise:** entendemos que, no conjunto, o alegado deve prosperar e não implicar o juízo irregular ou ressalva a estas contas anuais, pelos seguintes motivos:

a) não houve a expressa indicação da norma legal ferida pelos supostos atos irregulares de pagamento, bem como não resta inequívoco o nexo de causalidade e a culpabilidade do gestor no caso;

b) o fato de a legislação do pagamento de indenização aos auditores de controle interno ser mais rígida não torna ilegal o formato adotado na SEF, bem como procede que cada caso deve ser verificado segundo as peculiaridades de serviço envolvidas;

c) o TCDF, pela área especializada em despesas de pessoal (SEFIPE), realizou auditoria no setor de pagamentos da SEF em 2018 tendo identificado falhas no pagamento da indenização de transportes no Processo nº 3.313/2018. Porém, tais falhas não foram consideradas dignas de punição de gestores pela Corte naqueles autos, tampouco houve indicação ali de que os fatos deveriam ser anotados para reflexo em contas anuais. O que ocorreu ali foram sugestões de melhoria a serem posteriormente verificadas, o que nos leva a crer que o Tribunal está atento à melhoria da gestão, mas que os fatos não foram considerados pela Corte graves a ponto de incitar punições;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

- d) tanto o Controle Interno quanto a instrução inicial tinham entendido que o fato não deveria dar ensejo a um juízo irregular das presentes contas;
- e) a estrita correção ou não dos pagamentos então realizados nos parece ser matéria controversa, de difícil deslinde jurídico, que não foi objeto de alerta ao gestor pelo TCDF, nem pela área jurídica da SEF, em momento anterior ou concomitante à gestão, motivo pelo qual nos faz concordar que ao gestor médio não deveria ser obrigatório adotar medidas de ofício no caso;
- f) a Portaria que regulamentou o pagamento da indenização de transportes e que, portanto, pode ter dado ensejo a possíveis erros, é de 2012, exercício diferente do ora examinado. Também, o justificante não possuía competência legal para a emissão de nova Portaria, que no caso competia ao Secretário de Estado;
- g) por fim, não há necessária incompatibilidade entre cargos em comissão e a realização de atividades fora do local de trabalho a fundamentar a percepção da indenização de transportes, como apresentado mediante exemplos.

13. **Argumento:** no tocante ao subitem “3.2 – Ausência/dificuldade no controle dos serviços prestados”, alegou que (fls. 22/35 da Peça nº 70):

- a) o valor total do contrato (60 meses) foi de 9,91 milhões, perfazendo um valor anual de R\$ 3,96 milhões, diferentemente do informado pelo Controle Interno;
- b) o modelo de medição por Unidade de Serviço Técnico (UST) para serviços rotineiros se diferencia do modelo homem-hora, pois estima previamente o tempo e o custo para execução de uma determinada tarefa, não controlando depois se se gastou mais ou menos horas em cada um dos trabalhos de TI realizados. O modelo homem-hora tende a premiar a ineficiência,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

pois quanto mais horas se gastar, mais se paga. Portanto, nada mais normal que o estimado seja o efetivamente realizado no modelo UST. O modelo utilizado na SEF foi desenvolvido no STJ e possui os benefícios de não burocratizar e/ou onerar demais o controle de ações de correção de TI cotidianas, tendo o foco nos resultados esperados e não no acompanhamento *pari passu* do realizado. Além disso, informou que há meios de avaliar se o contratado tem sido realizado a contento pelos resultados obtidos, como por exemplo a constante disponibilidade dos serviços, a satisfação dos usuários, etc;

- c) a forma de contratação/remuneração por resultados observa a Súmula nº 269 do TCU;
- d) a designação da Comissão Executora do Contrato prezou por servidores qualificados e capacitados ao exercício da função, como exemplificado no uso de auditores e analistas efetivos. O DOC 07 (fls. 103/202 do e-DOC das justificativas) exemplifica como se realizava o controle da execução contratual, demonstrando a enormidade e a complexidade dos relatórios analisados, documentação compatível à metodologia utilizada;
- e) o gestor médio, no caso o justificante SUAG, não poderia e não possuía equipe suficiente para revisar em níveis de detalhe os atestos da comissão executora, ainda mais de uma área tão técnica como a de tecnologia da informação.

14. **Análise:** assiste razão ao justificante em que os fatos não devem implicar o juízo irregular das contas, nem ressalva, pelos seguintes motivos:

- a) restou demonstrado que a comissão de execução contratual se amparava em substanciais relatórios técnicos para a emissão de seus atestos, como visto no DOC 07 das justificativas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

- b) a comissão foi integrada por seis servidores de carreira envolvidos com tecnologia da informação, o que demonstra zelo da gestão na condução do contrato;
- c) o modelo homem-hora não pode ser utilizado para mensuração, controle e pagamento de serviços de informática rotineiros. O modelo por resultados não é tão profundo no controle individualizado dos serviços, mas tem os benefícios de ser menos oneroso e burocrático e de ser mais célere. Porém, a escolha de um controle por resultados, por óbvio, afasta o acompanhamento *pari passu* de cada serviço de TI realizado. Escapa à nossa qualificação profissional a possibilidade de opinar sobre a adequação dos documentos de TI utilizados para o atesto bem como a melhor escolha de modelo sobre os serviços contratados, mas entendemos contraproducente, no momento, suscitar parecer da área especializada da Corte sobre isso, diante dos outros motivos elencados;
- d) não houve no subitem qualquer afirmação ou constatação de efetivo prejuízo ao erário, somente ilações quanto a uma possibilidade de que esse modelo poderia ser menos eficiente na constatação de pagamentos sem contraprestação. Portanto, o ônus de provar a gravidade do fato incumbe ao acusador que, a nosso ver, não o comprovou;
- e) por fim, claro está que ao ordenador de despesas não compete uma profunda análise de cada atesto a ele apresentado, ainda mais quando se resguarda na nomeação de uma comissão de execução composta por seis servidores de carreira de nível superior, mormente quando se trata de serviços de natureza técnica, como são os serviços de tecnologia da informação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

15. **Argumento:** em relação ao subitem “2.5 – Ausência de notificação e posterior aplicação de multa por descumprimento de cláusulas contratuais”, o responsável justificou que (fls. 36/44 da Peça nº 70):

- a) a constatação de terceirizados sem uniforme pela equipe de auditoria ocorreu em um dia de 2017, exercício posterior à gestão do justificante e fora da abrangência desta TCA;
- b) nada há nos autos sobre terceirizados sem uniforme em 2016;
- c) no caso, houve a vistoria de uma única unidade da SEF (Ed. Parque Cidade Corporate);
- d) quanto à efetiva entrega de uniformes, o DOC 08 (fls. 203/209 das justificativas) comprova que, em jun/2016, do total de 29 postos de trabalho contratados, apenas 2 não assinaram o termo de recebimento de uniformes. Já, em dez/2016, dos 27 postos de trabalho, somente 1 terceirizado não assinou o termo de recebimento de uniformes. Além disso, o DOC 09 (fls. 210/212 das justificativas) comprova a glosa contratual dos 3 uniformes não entregues. Assim, foram cumpridos os termos contratuais;
- e) alegou que, enquanto ordenador de despesas, geriu um orçamento de 1,66 bilhão de reais, mais de 129 contratos e convênios ativos, mais de 250 executores, mais de 70 licitações, mais de 1.800 servidores, não podendo responder por cada falha ocorrida no órgão, bem como no caso não houve falha do justificante.

16. **Análise:** entendemos que assiste razão ao justificante e que o subitem não implica irregularidade ou ressalva, pelos seguintes motivos:

- a) pelo princípio da anualidade, o fato de se haver constatado servidores terceirizados sem uniforme em um local em 2017 não pode justificar a imputação de irregularidade a gestores de 2016, porquanto a amostra não se presta a isso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

b) além disso, não houve constatação de falha em 2016, porque restou demonstrado pelo DOC 08 a entrega semestral de uniformes (junho e dezembro) e a glosa dos uniformes não entregues, pelo DOC 09.

17. **Argumento:** em sede de petições finais, o justificante solicitou (fl. 45 da Peça nº 70):

- a) a reelaboração da matriz de responsabilização, contendo todos os seus elementos obrigatórios, com nova oitiva;
- b) o reenquadramento das falhas ora analisadas como formais, julgando-se suas contas como regulares ou regulares com ressalvas;
- c) a defesa oral de argumentos.

18. **Análise:** Entendemos que:

- a) é desnecessária a reelaboração da matriz porquanto a decisão que comunicou a audiência conteve textualmente os subitens pelos quais o gestor deveria responder. Já os elementos fáticos e de culpa foram examinados na presente defesa, dando procedência ao que fora alegado pelo justificante;
- b) em relação ao pedido de sustentação oral, por encontrar amparo no art. 136 da Resolução nº 296/2016 – Regimento Interno do TCDF, o pedido deve ser deferido.

19. Assim, entendemos que as razões de justificativa do Sr. Anderson Borges Roepke (Subsecretário de Administração Geral) devem ser consideradas procedentes, ofertando-se a ele, de modo prévio, o direito de argumentar oralmente suas razões junto ao Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

Do Sr. Pedro Meneguetti (Secretário de Estado de Fazenda, de 01/01 a 31/01/2016) - (e-DOC 4DC5609D-c, Peça nº 75) e do Sr. João Antônio Fleury Teixeira (Secretário de Estado de Fazenda, de 01/02 a 31/12/2016) - (e-DOC 8CD22294-c, Peça nº 76) – Audiência em razão dos subitens “10 - Pagamento indevido de Gratificação de Atendimento Público – GAP” e “24 - Indenização de Transporte paga para servidores da SEF/DF que possuem cargo em comissão” do Relatório de Auditoria nº 05/2016 - DIRFA/CONAP/SUBCI/CGDF (Peças 33 a 37; e-docs 6521AE84-e, D23C6F80-e, D76C289E-e, 6071E99A-e e B957AA97-e).

20. Preliminarmente, cumpre informar que a argumentação apresentada pelos Srs. Pedro Meneguetti e João Antônio Fleury Teixeira são muito parecidas entre si, motivo pelo qual serão analisadas em conjunto, especificando-se pelo nome em caso de fatos particulares.

21. Também, vale salientar que as justificativas deles em muito se assemelham, no mérito, àquela apresentada pelo Sr. Anderson Borges Roepke, razão pela qual suas descrições e análises serão parecidas.

22. **Argumento:** indicaram, de modo genérico, que mesmo que o gestor em processos de contas tenha o dever de prestá-las, a responsabilidade continua subjetiva. Atribuir a eles responsabilidade simplesmente por terem sido os gestores máximos seria objetivar a responsabilidade e inverter o ônus da prova quanto aos fundamentos legais para o juízo irregular das contas. A responsabilização precisa ser comprovada, ninguém merecendo censura ou juízo de reprovação sem que tenha faltado com o dever de cautela em seu agir, ou seja, sem culpa. Deve-se apresentar todos os elementos da culpabilidade, quais sejam os fatos irregulares e o nexo causal entre estes e o gestor, com o fim de individualizar a conduta do responsável. Do contrário, corre-se o risco de criminalizar a gestão pública, de forma genérica.

23. **Análise:** assim, de forma semelhante também, cumpre-nos informar que as responsabilidades serão aqui analisadas item a item em cada um dos seus



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

aspectos, salientando que gestores máximos e ordenadores de despesa atuam em grande medida nas funções de supervisão e fiscalização, podendo responder por fatos que não praticaram diretamente, mas que, devido a sua relevância e gravidade, deveriam e poderiam ter sido evitados ou corrigidos.

24. **Argumento:** o Sr. Pedro Meneguetti informou em seu exclusivo proveito que, efetivamente, exerceu o cargo de Secretário de Fazenda por apenas 5 dias úteis em 2016, haja vista que sua gestão se encerrou em 29/01/2016 (DOC 03, às fls. 29/30 do e-DOC 4DC5609D-c, Peça nº 75) e que esteve em férias de 01/01 a 22/01/2016 (fls. 31/32 da mesma Peça).

25. **Análise:** o apontado deve afastar qualquer responsabilização de irregularidade ou ressalva que se queira imputar ao Sr. Pedro Meneguetti nesta TCA, haja vista que os subitens não apontam atos diretos dele e que não houve tempo hábil para a adoção de quaisquer medidas preventivas ou corretivas para os fatos, no exercício em exame. Portanto, daqui em diante somente haverá análise quanto ao alegado pelo Sr. João Antônio Fleury Teixeira.

26. **Argumento:** quanto ao subitem “10 – Pagamento indevido de Gratificação de Atendimento Público (GAP)”, indicou (fls. 8/9 da Peça nº 76) que a Corte, ao julgar caso similar no Processo nº 16.890/2018-e (TCA do exercício anterior, 2015), pela Decisão nº 3.042/2020 não o considerou motivo suficiente ao julgamento irregular.

27. **Análise:** o examinado na TCA de 2015 (vide e-DOC 00E41B94-e) se aplica ao presente caso e deve afastar a irregularidade/ressalva ora suscitada do mérito destas contas anuais, pelos seguintes motivos:

- a) ali restou comprovado que a SEF não foi o agente público ativo na manutenção do pagamento da GAP a seus servidores após a declaração de inconstitucionalidade da Lei que a instituía;
- b) declarada a inconstitucionalidade pelo TJDF (out/2015), a então Secretaria de Estado de Gestão Administrativa (SEGAD), órgão hierarquicamente superior à SEF quanto ao tema pessoal, a comunicou que esta deveria aguardar o deslinde da análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

jurídica pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) antes da adoção de medidas administrativas pra cumprimento do julgado na ADI nº 2013.00.2.029533-3;

- c) posteriormente e após o exame da PGDF, a SEF atendeu determinação da então SEPLAG, sucessora da SEGAD, para que suspendesse o pagamento a partir de dez/2016. Ali restou constatado que a tomada de decisões para o cumprimento da ADI não se deu em sede da SEF, mas na SEGAD, e posteriormente na SEPLAG, órgãos responsáveis pela gestão de pessoal no GDF, amparados em parecer da PGDF;
- d) assim, os fatos ocorreram fora da SEF e, portanto, não podem influenciar o exame de mérito desta TCA, não cabendo falar também em ordem manifestamente ilegal, nem nada parecido.

28. **Argumento:** em relação ao subitem “24 – Indenização de Transporte paga para servidores da SEF/DF que possuem cargo em comissão”, apontou que (fls. 9/21 da Peça nº 76):

- a) o MPjTCDF teria indicado que os pagamentos de indenização de transporte na SEF eram indiscriminados, por permissão do art. 1º da Portaria nº 111/2012, e indevidamente realizados a ocupantes de cargos comissionados, nos moldes do art. 2º da Portaria SEF nº 111/2012, sendo pagos de maneira integral, sem considerar a ocorrência real dos deslocamentos;
- b) se comparada a Portaria da SEF ao decreto que regulamenta a indenização na Carreira de Auditoria de Controle Interno do DF, a adoção desta última implicaria redução expressiva de custos. No entanto, estas são carreiras diferentes, com atribuições diferentes e cujas peculiaridades implicam regulamentações diferenciadas à indenização de transportes;
- c) o fato também foi objeto de análise pelo TCDF no Processo nº 3.313/2018, que tratou de Auditoria de Regularidade promovida pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

SEFIPE nos pagamentos da SEF. Ali, pela Decisão nº 4.889/2018 (e-DOC 86CFD38A-e), a Corte ordenou medidas em relação ao tema, os quais foram consideradas atendidas pela Decisão nº 668/2020 (e-DOC 28121328-e). Não houve ali qualquer responsabilização de gestores pelos fatos;

d) não houve indicação da norma jurídica que torna ilícitos, ilegais ou antijurídicos os pagamentos realizados, transferindo ao gestor o ônus de comprovar a licitude dos atos, de modo genérico;

e) o subitem não foi apontado na matriz de responsabilização como ensejador de irregularidade às contas;

f) em 2016 não havia determinação ou decisão do TCDF apontando que a Portaria SEF nº 111/2012, que regulava o pagamento da indenização de transportes, era ilegal;

g) não existia manifestação da Assessoria Jurídico Legislativa da SEF ou da PGDF quanto a ilegalidades na referida Portaria, de modo que era impossível ao gestor médio imaginá-las, ou seja, os pagamentos estavam amparados na legislação vigente;

h) os pagamentos objetivavam maior eficiência na missão de incrementar a arrecadação tributária e combater a evasão fiscal, tendo apresentado exemplos da ação do órgão;

29. **Análise:** Entendemos que, no conjunto, o alegado deve prosperar e não implicar o juízo irregular ou ressalva a estas contas anuais, pelos seguintes motivos:

a) não houve a expressa indicação da norma legal ferida pelos supostos atos irregulares de pagamento, bem como não resta inequívoco o nexo de causalidade e a culpabilidade dos gestores no caso;

b) o fato de a legislação do pagamento de indenização aos auditores de controle interno ser mais rígida não torna ilegal o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

formato adotado na SEF, bem como procede que cada caso deve ser verificado segundo as peculiaridades de serviço envolvidas;

- c) o TCDF, pela área especializada em despesas de pessoal (SEFIPE), realizou auditoria no setor de pagamentos da SEF em 2018 tendo identificado falhas no pagamento da indenização de transportes no Processo nº 3.313/2018. Porém, tais falhas não foram consideradas dignas de punição de gestores pela Corte naqueles autos, tampouco houve indicação ali de que os fatos deveriam ser anotados para reflexo em contas anuais. O que ocorreu ali foram sugestões de melhoria a serem posteriormente verificadas, o que nos leva a crer que o Tribunal está atento à melhoria da gestão, mas que os fatos não foram considerados pela Corte graves a ponto de incitar punições ou juízo irregular;
- d) tanto o Controle Interno quanto a instrução inicial tinham entendido que o fato não deveria dar ensejo a um juízo irregular das presentes contas;
- e) a estrita correção ou não dos pagamentos realizados nos parece ser matéria controversa, de difícil deslinde jurídico, que não foi objeto de alerta aos gestores nem pelo TCDF, nem pela área jurídica da SEF, em momento anterior ou concomitante à gestão, motivo pelo qual nos faz concordar que ao gestor médio não deveria ser obrigatório adotar medidas de ofício no caso;
- f) a Portaria que regulamentou o pagamento da indenização de transportes e que, portanto, pode ter dado ensejo a possíveis erros, é de 2012, exercício diferente do ora examinado;
- g) por fim, não há necessária incompatibilidade entre cargos em comissão e a realização de atividades fora do local de trabalho a fundamentar a percepção da indenização de transportes, como exemplificado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

30. **Argumento:** em sede de petições finais, os dois justificantes, em suma, solicitaram (fls. 21/22 da Peça nº 76 e fl. 22 da Peça nº 75):

- d) a reelaboração da matriz de responsabilização, contendo todos os seus elementos obrigatórios, com nova oitiva;
- e) o reenquadramento das falhas ora analisadas como formais, julgando-se suas contas como regulares ou regulares com ressalvas;
- f) o Sr. Pedro Meneguetti, especificamente, peticionou a defesa oral de argumentos.

31. **Análise:** Entendemos que:

- a) é desnecessária a reelaboração da matriz porquanto a decisão que comunicou a audiência conteve textualmente os subitens pelos quais os gestores deveriam responder. Já os elementos fáticos e de culpa foram julgados na presente defesa, dando procedência ao que fora alegado pelos justificantes;
- b) em relação ao pedido de sustentação oral do Sr. Pedro Meneguetti, por encontrar amparo no art. 136 da Resolução nº 296/2016 – Regimento Interno do TCDF, este deve ser deferido.

32. Assim, entendemos que as razões de justificativa dos Srs. Pedro Meneguetti (Secretário de Estado de Fazenda) e João Antônio Fleury Teixeira (Secretário de Estado de Fazenda) devem ser consideradas procedentes, ofertando-se ao primeiro, de modo prévio, o direito de argumentar oralmente suas razões junto ao Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

DAS CONCLUSÕES

33. Pelo apresentado, entendemos que as razões de justificativa dos Srs. Anderson Borges Roepke (Subsecretário de Administração Geral), Pedro Meneguetti (Secretário de Estado de Fazenda) e João Antônio Fleury Teixeira (Secretário de Estado de Fazenda) devem ser consideradas procedentes.

34. Então, deve-se retomar o contido na instrução inicial (e-DOC 497C431F-e, Peça nº 59) que aponta em seu parágrafo 6.2 fatos que devem ressaltar as presentes contas anuais. Entendemos, no entanto, dado ao contido nos parágrafos 24/25 desta informação, qual seja o fato de que o Sr. Pedro Meneguetti somente esteve efetivamente no cargo por cinco dias úteis, que a este gestor não devam ser imputadas as ressalvas ali relacionadas.

35. Assim, no mérito, deve-se julgar regulares as contas dos Srs. Pedro Meneguetti (Secretário de Estado de Fazenda), Rejane Parente Lucas (Subsecretária de Administração Geral – Substituta), Leonardo Lúcio Lopes Cançado (Subsecretário de Administração Geral – Substituto), Clidiomar Pereira Soares (Subsecretário de Administração Geral – Substituto), Fabrício de Oliveira Barros (Subsecretário do Tesouro), Bruno Caetano Pinto (Subsecretário do Tesouro – Substituto), José Roberto Leitão e Silva Júnior (Chefe do Núcleo de Depósito de Bens Apreendidos) e Klemer Bezerra da Costa (Chefe do Núcleo de Depósito de Bens Apreendidos – Substituto).

36. Por fim, pode-se julgar regulares com ressalvas as contas dos Srs. Anderson Borges Roepke (Subsecretário de Administração Geral) e João Antônio Fleury Teixeira (Secretário de Estado de Fazenda), por conta das impropriedades na contabilização de convênios apontadas no Relatório Sintético de Acompanhamento de Convênios (e-DOC 0EFD7652-e, Peça nº 24), pelo contido nos subitens “1.2 – Ausência de certidões de regularidades válidas quando da assinatura dos termos aditivos”, “2.1 – Pesquisa de preços desconforme com a legislação vigente”, “2.2 – Descumprimento do Decreto nº 36.519, de 28 de maio de 2015”, “2.3 – Presença de cláusulas conflitantes no segundo termo aditivo”, “2.4 – Intempestividade na



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

apresentação da garantia contratual”, “2.7 – Relatórios de execução de contratos incompletos” e “2.8 – Falhas na execução dos contratos” do Relatório de Inspeção nº 02/2017 - DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF(e-DOC 0B1A2C8D-e, Peça nº 31), pelas impropriedades nas contas de ativo, passivo e controle da Unidade vistas no Relatório Contábil Anual – Exercício 2016 (e-DOC BBC7C812-e, Peça nº 16), e pelos bens imóveis e obras de engenharia não incorporados indicados no Relatório – Bens Imóveis nº: 005/2017 (e-DOC 0CDA0916-e, Peça nº 15).

DAS PROPOSIÇÕES

37. Ante o exposto, após a realização da sustentação oral dos argumentos peticionada pelos Srs. Anderson Borges Roepke e Pedro Meneguetti, sugerimos ao Egrégio Plenário que:

- I. tome conhecimento e considere procedentes as razões de justificativa apresentadas diante da audiência ordenada no item II da Decisão nº 755/2020 (e-DOC BB890FF7-e) pelos Srs. Anderson Borges Roepke (e-DOC 7BB2B541-c), Pedro Meneguetti (e-DOC 4DC5609D-c) e João Antônio Fleury Teixeira (e-DOC 8CD22294-c);
- II. julgue regulares, nos termos do art. 17, I, da Lei Complementar nº 1/1994, as contas dos Srs. Pedro Meneguetti (CPF: 418.354.846-20, Secretário de Estado de Fazenda), Rejane Parente Lucas (CPF: 352.057.171-49, Subsecretária de Administração Geral – Substituta), Leonardo Lúcio Lopes Cançado (CPF: 785.276.516-53, Subsecretário de Administração Geral – Substituto), Clidiomar Pereira Soares (CPF: 806.242.941-53, Subsecretário de Administração Geral – Substituto), Fabrício de Oliveira Barros (CPF: 800.057.991-04, Subsecretário do Tesouro), Bruno Caetano Pinto (CPF: 049.547.766-43, Subsecretário do Tesouro – Substituto), José Roberto Leitão e Silva Júnior (CPF: 443.261.651-20, Chefe do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

Núcleo de Depósito de Bens Apreendidos) e Klemer Bezerra da Costa (CPF: 417.078.261-53, Chefe do Núcleo de Depósito de Bens Apreendidos – Substituto);

- III. julgue regulares com ressalvas, nos termos do art. 17, II, da LC nº 1/1994, as contas dos Srs. Anderson Borges Roepke (CPF: 804.254.291-72, Subsecretário de Administração Geral) e João Antônio Fleury Teixeira (CPF: 158.470.046-72, Secretário de Estado de Fazenda), por conta das impropriedades na contabilização de convênios apontadas no Relatório Sintético de Acompanhamento de Convênios (e-DOC 0EFD7652-e), pelo contido nos subitens “1.2 – Ausência de certidões de regularidades válidas quando da assinatura dos termos aditivos”, “2.1 – Pesquisa de preços desconforme com a legislação vigente”, “2.2 – Descumprimento do Decreto nº 36.519, de 28 de maio de 2015”, “2.3 – Presença de cláusulas conflitantes no segundo termo aditivo”, “2.4 – Intempestividade na apresentação da garantia contratual”, “2.7 – Relatórios de execução de contratos incompletos” e “2.8 – Falhas na execução dos contratos” do Relatório de Inspeção nº 02/2017 - DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF(e-DOC 0B1A2C8D-e), pelas impropriedades nas contas de ativo, passivo e controle da Unidade vistas no Relatório Contábil Anual – Exercício 2016 (e-DOC BBC7C812-e), e pelos bens imóveis e obras de engenharia não incorporados indicados no Relatório – Bens Imóveis nº: 005/2017 (e-DOC 0CDA0916-e);
- IV. determine aos atuais administradores da Secretaria de Estado de Fazenda - SEF, nos termos do art. 19 da LC nº 1/1994, que adotem as medidas necessárias a evitar a repetição das falhas apontadas nesta TCA;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 1ª DIVISÃO DE CONTAS

- V. considere quites com o erário distrital, no tocante ao objeto desta TCA, os servidores relacionados nos itens II e III retro, em conformidade com o art. 24 da LC nº 1/94;
- VI. autorize o retorno dos autos à SECONT para as providências pertinentes e posterior arquivamento.

À superior consideração.

Paulo Alves Honorato

Auditor de Controle Externo

Pondo-me de acordo com as sugestões apresentadas na Informação nº 304/2020 – SECONT/1ªDICONTE, submeto estes autos à consideração do Senhor Secretário.

Primeira Divisão de Contas, 25/02/2021.

ELWYS PRESLEY DOS REIS

Diretor