



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

**Processo nº:** 00600-00010025/2020-03-e (b).

**Jurisdicionada:** Fundação Jardim Zoológico de Brasília – FJZB.

**Assunto:** Representação

**Pauta:** Representação formulada pelo Procurador **DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE**, do Ministério Público junto ao TCDF, com base em denúncia recebida, relatando diversas irregularidades na Fundação Jardim Zoológico de Brasília (Peça 1).

. **Decisão nº 424/2021**, conhecendo a representação, determinando a manifestação da FJZB acerca da exordial e autorizando a realização de inspeção nos termos do inc. II do art. 233 do RI/TCDF (Peça 8).

. **Nesta fase:** análise de mérito.

. **Informação nº 45/2021 – DIGEM2**, da Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade – SEGEM, sugerindo ao Plenário que: (i) *tome conhecimento dos documentos encaminhados pela Fundação Jardim Zoológico de Brasília mediante o Ofício nº 211/2021-FJZB/GAB, os quais se encontram nas peças 20 a 54 destes autos eletrônicos;* (ii) *considere cumprida a Decisão nº 424/2021 e parcialmente procedente a Representação exordial, no que diz respeito ao descumprimento dos limites de servidores ocupantes em cargos em comissão sem vínculo efetivo com a Administração e improcedentes as demais alegações veiculadas na Representação nº. 17/2020–G1;* (iii) *alerte a Fundação Jardim Zoológico de Brasília acerca da necessidade de adequação aos limites estabelecidos para provimento de cargos em comissão por profissionais sem vínculo efetivo com a Administração;* (iv) *restitua os autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade, para fins de arquivamento* (Peça 55).

. **Despacho Complementar** do Secretário da SEGEM para informar que a reserva de percentual mínimo de 50% das vagas de cargos em comissão na administração distrital para servidores públicos de carreira, prevista no art. 19, inc. V, da LODF, foi julgada inconstitucional pelo STF recentemente (ADI 6585), mas que tal julgado não retira a validade de outros normativos locais que disciplinam referida reserva percentual no âmbito distrital, a exemplo da Lei nº 4858/2012 e da Lei Complementar nº 840/2011, de maneira que entende pertinente o alerta indicado pela DIGEM2 (Peça 57).

. **Parecer nº 447/2021 – G1P**, da lavra do Procurador **DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE**, concordando parcialmente com a SEGEM, vez que, em substituição ao alerta, sugere determinação à FJZB que pratique os atos necessários com vistas ao exato



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

cumprimento da lei, tomando as medidas pertinentes para adequar a sua força de trabalho ao previsto no art. 5º, §2º, da Lei Complementar nº 840/2011 e no art. 2º da Lei Distrital nº 4858/2012 (Peça 58).

**VOTO** em harmonia com o Ministério Público de Contas. Cumprimento da Decisão nº 424/2021. Procedência parcial da Representação no tocante ao descumprimento dos limites de servidores ocupantes em cargos em comissão sem vínculo efetivo com a Administração e improcedência das demais alegações. Determinação à FJZB para que pratique os atos necessários com vistas ao exato cumprimento da lei, tomando as medidas pertinentes para adequar a sua força de trabalho ao previsto no art. 5º, §2º, da Lei Complementar nº 840/2011 e no art. 2º da Lei Distrital nº 4858/2012. Devolução dos autos à SEGEM para acompanhamento.

## **RELATÓRIO**

Trata-se os autos de Representação formulada pelo Procurador **DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE**, do **Ministério Público de Contas do Distrito Federal**, com base em denúncia recebida na 1ª Procuradora relatando diversas irregularidades na gestão administração da **Fundação Jardim Zoológico de Brasília** (Peça 1).

Em linhas gerais, a representação trata dos seguintes pontos:

- *apoio financeiro ao 420º Congresso da Sociedade de Zoológico e Aquários do Brasil;*
- *atos Administrativos nulos e secretos;*
- *abuso de autoridade e desvio de função;*
- *retardar ou deixar de praticar atos de ofício; e*
- *desrespeito aos percentuais de cargos comissionados e efetivos.*

A presente fase processual é de análise do mérito da representação em tela, cujo teor será apresentado na sequência.

## **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE TÉCNICA**

O exame de mérito da representação foi procedido por meio da **Informação nº 45/2021 – DIGEM2/SEGEM** (Peça 55). Destacam-se dessa análise os seguintes excertos, *in verbis*:

“11. *Antes de adentrar especificamente na análise dos pontos*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*inquinados, cabe apontar que a quase totalidade das irregularidades mencionadas já haviam sido objeto de apreciação pela CGDF e pelo MPDFT, conforme documentação trazida pela FJZB.*

12. O primeiro ponto da Representação, de que haveria violação ao princípio da impessoalidade em razão da elaboração e assinatura dos Termos de Referência relativos à participação em evento promovido pela Sociedade de Zoológicos e Aquários do Brasil – SZB por servidores que compõe a diretoria daquela entidade e da FJZB, não merece ser acatado. Isto porque a referida entidade tem nítido caráter institucional, estritamente relacionada com a missão institucional da Fundação Jardim Zoológico de Brasília. Ademais, o evento apontado (42º Congresso da Sociedade de Zoológicos e aquários do Brasil) tem natureza técnica, como se depreende da leitura dos anais publicados em sua página da Internet. Este documento tem 336 páginas, constituído por artigos científicos relacionados à área de atuação da Fundação, em especial sobre veterinária, biologia e manejo de animais silvestres e exóticos, como tamanduá-bandeira, grandes felinos, primatas, harpias, quatis, etc. Por fim, também se verifica que o evento em questão ocorreu em Brasília, no período entre 04 a 07 de abril de 2018, o que torna natural uma maior participação de profissionais vinculados à jurisdição. Também há divulgação institucional do Jardim Zoológico de Brasília e do GDF. Neste ponto, portanto, considera-se improcedente a Representação.

13. Em relação ao quantitativo de ocupantes de cargos em comissão, constata-se que, de fato, a FJZB excede os 50% de servidores sem vínculo efetivo com a Administração, conforme se depreende da própria informação trazida pela sua gerente de recursos humanos. No documento, consta que dos 58 cargos em comissão, 30 são ocupados por profissionais sem vínculo, 27 por servidores com vínculo e um se encontrava vago, situação relativa a março de 2021. Embora no mesmo documento conste que a situação anteriormente se encontrava ainda mais grave, não se pode concluir que atualmente tenha havido o cumprimento da determinação legal. Assim, a situação atual configura descumprimento do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal, e ao inciso V do artigo 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Deste modo, cabe alertar à instituição acerca da necessidade de adequação à previsão legal.

14. Quanto à ausência de concurso público, mencionada na Representação, constata-se ter havido tratativas da gestão da entidade com a Secretaria de Economia do Distrito Federal, conforme documentos constantes das peças 44, 45 e 50, as quais, entretanto, ocorreram em abril deste ano, após, portanto, o início do trâmite destes autos.

15. Consta da peça 45 a Nota Técnica nº 4/2021 - SEEC/SEGEA/SUGEP/UACEP, na qual se lê: “tendo em vista a



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*extinção da carreira Administração Pública do Quadro de Pessoal do Jardim Zoológico de Brasília - JZB, pela Lei nº 5.190/2013 e a transversalidade da carreira PPGG, o provimento do quadro de pessoal daquela Fundação será realizado com servidores da carreira PPGG, após a realização do concurso público”. Logo, tendo em conta a existência destas tratativas, desnecessária atuação adicional do Tribunal.*

16. O alegado desvio de função dos vigilantes não restou evidenciado, uma vez que a Jurisdicionada esclareceu que há proximidade entre as atuações dos profissionais, bem como havendo transcrito trechos do edital de licitação em que os perfis dos profissionais de vigilância e bilhetagem são descritos. Como apontado, a atividade de bilhetagem envolve não apenas a venda dos ingressos, mas atividades relacionadas, o que não se confunde, contudo, com a função de vigilância. Ademais, consta documento elaborado anteriormente pela CGDF, Nota Técnica nº 2/2019 - CGDF/SUCOR, no qual a mesma irregularidade foi analisada, não tendo ao final se confirmado. Assim, tendo em conta que o teor da irregularidade apontada é de que haveria desvio de função, o que envolve o exercício de atividades não formalmente previstas nos respectivos contratos, o que não se verifica. De todo modo, sugere-se à Fundação um aprimoramento no controle da execução destes contratos, de modo a elidir a possibilidade de desvio de funções em momentos futuros.

17. No que respeita aos supostos atos secretos, ou seja, sem a devida publicização, não houve manifestação no documento elaborado pela direção da FJZB, contudo, constata-se que houve publicação no DODF de extrato relativo ao Processo nº 0196.000181/2017 em 29 de junho de 2018, conforme consulta ao SINJDF:

*EXTRATO DO TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 08/2017 PROCESSO Nº 0196.000181/2017 PARTES: FUNDAÇÃO JARDIM ZOOLOGICO DE BRASÍLIA - FJZB, e BANCO DE BRASÍLIA S.A-BRB. OBJETO: prestação de serviços de abertura de contas específicas destinadas a abrigar recursos na forma da Lei nº 4.636/2011 e regulamentações, bem como viabilizar o acesso da FJZB aos saldos, extratos e movimentação dos recursos das referidas contas. DATA DE ASSINATURA: 20/12/2018. VIGÊNCIA: 60 (sessenta) meses a partir da data de sua assinatura. SIGNATÁRIOS: pela Fundação Jardim Zoológico de Brasília*

18. De igual modo, identificou-se a publicação de ato administrativo decorrente do Processo nº 00196-00001686/2019-33 no DODF de 16 de abril de 2020. Portanto, não subsiste, pelo menos tendo em conta os processos mencionados, a alegação de existência de “atos secretos”.

19. No que diz respeito à suposta ausência de manifestação no



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*Processo nº 196-000078/2017, relativo a requerimento apresentado por servidores, constata-se, mediante consulta ao SEI-DF, que o mesmo foi autuado em 06/04/2017, estava sobrestado de 13/03/2018 a 03/01/2020, data em que foi considerado concluído, tendo sido reaberto novamente após a Decisão sob exame, sendo mais uma vez dado por concluído. Não foi identificado ato correspondente, mas entende-se que isto, por si só, não configura irregularidade que exija atuação do controle externo.*

*(...)*

20. *Tendo em conta a análise supra, conclui-se pela procedência parcial da Representação exordial, no que diz respeito ao descumprimento do limite de servidores sem vínculo efetivo ocupantes de cargos em comissão.”*

Após tecer essas considerações, a **SEGEM** propõe ao Tribunal as seguintes medidas, *in verbis*:

- I. tomar conhecimento dos documentos encaminhados pela Fundação Jardim Zoológico de Brasília mediante o Ofício nº 211/2021-FJZB/GAB, os quais se encontram nas peças 20 a 54 destes autos eletrônicos;*
- II. considerar:*
  - a) cumprida a Decisão nº 424/2021;*
  - b) parcialmente procedente a Representação exordial, no que diz respeito ao descumprimento dos limites de servidores ocupantes em cargos em comissão sem vínculo efetivo com a Administração e improcedentes as demais alegações veiculadas na Representação nº. 17/2020–G1;*
- III. alertar à Fundação Jardim Zoológico de Brasília acerca da necessidade de adequação aos limites estabelecidos para provimento de cargos em comissão por profissionais sem vínculo efetivo com a Administração;*
- IV. restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade, para fins de arquivamento.*

Em despacho complementar, o Secretário da **SEGEM** manifesta concordância com o encaminhamento proposto pela **DIGEM2**, acrescentando que, apesar de o STF ter recentemente considerado inconstitucional o previsto no art. 19, V, da LODF, referente ao percentual mínimo de 50% das vagas de cargos em comissão no DF (ADI 6585), não houve perda de validade dos outros dispositivos locais (Lei Complementar nº 840/2011 e Lei nº 4858/2012) com previsão similar.

## **MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Por meio do **Parecer nº 447/2021-G1P/DA**, da lavra do Procurador **Demóstenes Tres Albuquerque** (Peça 58), o **Ministério Público de Contas** manifestou-se da seguinte forma, *in verbis*:





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

**“Apoio financeiro ao 420º Congresso da Sociedade de Zoológico e Aquários do Brasil.**

11. Consoante assinalou o Corpo Técnico, o evento apontado tinha natureza técnica, segundo se afere da leitura dos anais publicados em sua página eletrônica, cujo documento possui 336 páginas, constituído por artigos científicos relacionados à área de atuação da Fundação, em especial sobre veterinária, biologia e manejo de animais silvestres e exóticos, como tamanduá-bandeira, grandes felinos, primatas, harpias, quatis, etc.

12. Observa-se, também, que o evento, conforme divulgação institucional do Jardim Zoológico de Brasília e do GDF, ocorreu em Brasília, no período entre 04 a 07 de abril de 2018, sendo natural uma maior participação de profissionais vinculados à jurisdição.

13. Dessa forma, ao adverso do denunciado, não se comprovou violação ao princípio da impessoalidade.

(...)

**Abuso de autoridade e desvio de função**

15. O alegado desvio de função dos vigilantes não se confirmou. Esclareceu a jurisdição a existência de proximidade entre as atuações dos profissionais, tendo, a esse respeito, trazido trechos do edital de licitação em que os perfis dos profissionais de vigilância e bilhetagem foram detalhados. Como concluiu o Corpo Técnico, a atividade de bilhetagem envolve não apenas a venda dos ingressos, mas atividades relacionadas, o que não se confunde, contudo, com a função de vigilância.

16. Não se observou, deste modo, a existência de desvio de função envolvendo o exercício de atividades não formalmente previstas nos respectivos contratos.

**Atos administrativos secretos**

17. A despeito de a FJZB não ter se pronunciado a respeito, constatou o Corpo Técnico que houve a publicação, no DODF, de diversos atos administrativos decorrentes dos Processos 0196.000181/2017 e 00196-00001686/2019-33.

**Desrespeito aos percentuais de cargos comissionados e efetivos**

18. Em despacho do Gerente de Gestão de Pessoas da FJZB (peça 29), fora confeccionado quadro com os quantitativos de ocupantes de cargos em comissão na entidade, relativos ao mês de março de 2021:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

TOTAL DE CARGOS – QUANTIDADE	58	%
CARGO COMISSIONADO COM VÍNCULO	27	46,55%
CARGO COMISSIONADO SEM VÍNCULO	30	51,73%
CARGO VAGO	1	1,72%
TOTAL GERAL	58	100,00%

19. Observa-se, portanto, que, neste ponto, a Representação é procedente.

(...)

23. Cabe ressaltar que este órgão vem, reiteradamente, manifestando-se, em diversos feitos, no sentido de considerar inadmissível formas derivadas de provimento dos cargos públicos à revelia do postulado constitucional do concurso público, que representa ser o instrumento hábil para a respectiva investidura. O número excessivo de admissões de servidores, sem vínculo com a Administração, para ocupar cargos comissionados compromete o princípio ético-jurídico que rege o provimento de cargos no serviço público. Mostra-se inconcebível que um órgão público ostente em seus quadros mais servidores sem vínculo efetivo com a Administração, do que servidores concursados. Tal inconformidade se apresenta como flagrante violação aos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade insculpidos no caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

24. Saliente-se que a alteração empreendida ao inciso V do aludido dispositivo constitucional pela Emenda Constitucional nº. 19/98 foi mais um passo importante, embora tímido, no sentido de reduzir o uso indiscriminado dos cargos/empregos em comissão. O novo dispositivo constitucional estabelece que “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”

25. Nesse aspecto, por conseguinte, entende o Ministério Público que o mero alerta à jurisdicionada, com o posterior arquivamento do feito, não daria efetividade às ações a cargo do Controle Externo, vez que, pelo menos desde 2018, a Fundação vem desrespeitando os limites de preenchimento de cargos em comissão sem que nenhuma medida fosse adotada.

26. Dessa maneira, deve o Plenário determinar à FJZB que, em 30 dias, pratique os atos necessários com vistas ao exato cumprimento da lei, empregando as medidas pertinentes para adequar a força de trabalho da FZJB ao previsto no art. 5º, §2º, da Lei Complementar 840/2011 e no art. 2º da Lei Distrital 4858/2012.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Em face desses apontamento, manifestando concordância parcial com o encaminhamento sugerido pela **SEGEM**, o **Parquet** apresenta as seguintes propostas, *in verbis*:

*"I - tome conhecimento dos documentos encaminhados pela Fundação Jardim Zoológico de Brasília mediante o Ofício nº 211/2021-FJZB/GAB, os quais se encontram nas peças 20 a 54 destes autos eletrônicos;*

*II – considere:*

*a) cumprida a Decisão nº 424/2021;*

*b) parcialmente procedente a exordial, no que diz respeito ao descumprimento dos limites de servidores ocupantes em cargos em comissão sem vínculo efetivo com a Administração e improcedentes as demais alegações veiculadas;*

*III – determine à Fundação Jardim Zoológico de Brasília que, em 30 dias, pratique os atos necessários com vistas ao exato cumprimento da lei, tomando as medidas pertinentes para adequar a força de trabalho da FZJB ao previsto no art. 5º, §2º, da Lei Complementar 840/2011 e no art. 2º da Lei Distrital 4858/2012;*

*IV - restitua os autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade para acompanhamento."*

É o relatório.

## **VOTO**

Na presente etapa processual, a **SEGEM**, por meio da **Informação nº 45/2021 – DIGEM2** (Peça 55), analisou o mérito da representação oferecida pelo ilustre Procurador **DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE**, versando sobre supostas irregularidades no âmbito da **Fundação Jardim Zoológico de Brasília – FJZB**.

Também o **Ministério Público de Contas** se manifestou sobre aquela Informação por meio do **Parecer nº 447/2021 – G1P** (Peça 58), convergindo parcialmente com o exame do mérito feito pela **SEGEM**, discordando apenas do ponto considerado procedente.

Não tenho reparos à análise de mérito procedida, uma vez que foram devidamente examinados todos os pontos da representação para se concluir convergentemente quanto à procedência da referida peça no que diz respeito ao descumprimento dos limites de servidores ocupantes de cargos em comissão sem vínculo efetivo com a Administração e improcedência no tocante às demais alegações.

Quanto à discordância sobre o encaminhamento proposto pela **SEGEM** e pelo **Parquet**, penso ser o caso de acolher o posicionamento do **Ministério**





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

**Público de Contas**, por também entender ser necessária uma ação efetiva da **FJZB** a respeito da ocupação de cargos em comissão sem vínculo efetivo com a Administração, uma vez que o descumprimento do limite legal se verifica pelo menos desde 2018.

Ante o exposto, acompanho em parte as conclusões da **SEGEM** (Peça 55) e na essência o encaminhamento do **Parquet** (Peça 58) e **VOTO** no sentido de que este egrégio Plenário:

**I - tome conhecimento:**

- a)** dos documentos encaminhados pela Fundação Jardim Zoológico de Brasília – FJZB mediante o Ofício nº 211/2021-FJZB/GAB (Peças 20 a 54);
- b)** da Informação nº 45/2021 – DIGEM2 da Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade – SEGEM (Peça 55) e do Despacho Complementar da Peça 56;
- c)** do Parecer nº 447/2021 – G1P (Peça 58);

**II - considere:**

- a)** cumprida a Decisão nº 424/2021; e
- b)** parcialmente procedente a exordial, no que diz respeito ao descumprimento dos limites de servidores ocupantes em cargos em comissão sem vínculo efetivo com a Administração e improcedentes as demais alegações veiculadas;

**III - determine à FJZB que, em 30 (trinta) dias, pratique os atos necessários com vistas ao exato cumprimento da lei, tomando as medidas pertinentes para adequar a força de trabalho da Fundação ao previsto no art. 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 840/2011 e no art. 2º da Lei Distrital nº 4858/2012;**

**IV - restitua os autos à SEGEM para acompanhamento.**

Sala das Sessões, em 18 de agosto de 2021.

**ANTONIO RENATO ALVES RAINHA**  
Conselheiro-Relator