



PARECER: 342/2024–G3P/ML

ASSUNTO: CONSULTA

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 00600-00002850/2024-50-e

EMENTA: 1. CONSULTA. SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL DO DISTRITO FEDERAL – SEAGRI/DF. OBRIGAÇÃO DE O SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARQUE GRANJA DO TORTO – PGT PRESTAR CONTAS. **NESTA FASE:** EXAME DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE.
2. UNIDADE TÉCNICA SE POSICIONA PELO NÃO CONHECIMENTO DA EXORDIAL E PELO ENCAMINHAMENTO DE ORIENTAÇÕES À JURISDICIONADA.
3. PARECER DO PARQUET ESPECIAL PELO NÃO CONHECIMENTO DA CONSULTA. HIPÓTESE QUE CUIDA DE CASO CONCRETO. DESATENDIMENTO AO ART. 264, § 1º, DO RI/TCDF.

1. Tratam os presentes autos de Consulta formulada pela Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal acerca da obrigação de o Serviço Social Autônomo Parque Granja do Torto – PGT prestar contas relativamente aos valores arrecadados com a exploração do patrimônio público.

2. A Consulente, por meio do Ofício nº 460/2024 – SEAGRI/GAB¹, contextualizou sua demanda, no seguinte sentido:

“1. Cumprimentando-o cordialmente, trata-se de consulta acerca da obrigação, ou não, do Serviço Social Parque Granja do Torto-PGT encaminhar as contas do Parque, relativos aos valores arrecadados com a exploração do patrimônio público à esta Secretaria’, conforme as informações apresentadas pela Subsecretaria de Administração Geral em seu Despacho 134059046.

2. Pelo exposto, em acolhimento à Nota Jurídica N.º 69/2024 - SEAGRI/GAB/AJL (134398576), da Assessoria Jurídica desta Pasta, encaminhamos o presente para análise e manifestação quanto à dúvida apresentada no item 2.25, face aos fundamentos legais que permeiam a presente Nota Jurídica. [...]

2.25. Assim, observa-se a divergência de entendimentos acerca do alcance da prestação de contas e quais os recursos se submetem a esse dever. Destarte, observa-se a necessidade de pronunciamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, dada a sua competência de julgar a prestação de contas dos contratos de gestão celebrados entre o Distrito Federal, as Organizações Sociais e os Serviços Sociais Autônomos, de acordo com a Instrução Normativa nº 1, de 26 de outubro de 2022, da Corte de Contas:

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece diretrizes para a supervisão, a fiscalização, o acompanhamento e a avaliação dos contratos de gestão celebrados pelo Governo do Distrito Federal – GDF com Organizações Sociais – OS e Serviços Sociais Autônomos – SSA, além de critérios para formalização, apresentação e julgamento da prestação de contas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. [...]” (Grifos no original).

G3P1

¹ Peça 1.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

3. O Corpo Instrutivo, por meio da Informação nº 43/2024 – SECONT/2ªDICONT², concluiu quanto à admissibilidade da Consulta e quanto ao seu mérito, o seguinte:

“(…)

CONCLUSÃO

38. *Conclui-se que esta Corte **não deve conhecer da Consulta** em apreço, formulada pelo Secretário de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no RI/TCDF, uma vez **não versar sobre direito em tese**, pois o questionamento submetido ao Tribunal refere-se a caso concreto.*

39. *No **entanto**, sugere-se que o Plenário, a despeito do não conhecimento da Consulta, **preste esclarecimentos à SEAGRI** sobre a obrigatoriedade de prestar contas pelo PGT, dando conhecimento a essa entidade da decisão que vier a ser proferida.”* (Grifos acrescidos).

4. Ao final, sugeriu ao Plenário do TCDF:

“I. tomar conhecimento do Ofício nº 460/2024 - SEAGRI/GAB (e-DOC 479944AD-c), negando conhecimento à Consulta formulada pelo Secretário de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 264, caput e parágrafo 1º, e 265 do RI/TCDF, uma vez não versar sobre direito em tese, pois o questionamento submetido ao Tribunal refere-se a caso concreto;

II. esclarecer à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal que o dever de prestar contas por parte do Parque Granja do Torto – PGT abrange a totalidade dos recursos públicos repassados ou decorrentes da exploração do patrimônio público por essa entidade, desde o início de seu funcionamento, devendo-se observar, no tocante à apresentação das contas, o disposto na Instrução Normativa (IN) TCDF nº 1, de 26 de outubro de 2022, no que for cabível, bem como considerar a totalidade dos recursos para realizar o cálculo previsto no art. 12 da referida IN, adotando providências imediatas para envio da prestação de contas da entidade em questão ao órgão central do sistema de controle interno, dentro do prazo estabelecido na mesma norma, via Sistema de Contas Eletrônicas (e-Contas), caso os valores envolvidos superem o percentual previsto no dispositivo indicado;

III. dar conhecimento da deliberação que vier a ser proferida ao Diretor-Presidente do Parque Granja do Torto;

IV. autorizar o retorno dos autos à SECONT para as providências cabíveis e arquivamento.”

5. As sugestões foram acolhidas pelo Diretor da 2ª Divisão de Contas³ e pelo Secretário de Controle Externo⁴, sendo os autos encaminhados ao **Parquet** para manifestação, por meio do Despacho Singular nº 59/2024-GCPT⁵.

6. É o que basta relatar.

² Peça 6.

³ Peça 6.

⁴ Peça 8.

⁵ Peça 11.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

7. Passo à análise do presente feito, informando que atuo nos presentes autos em **substituição**, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.

8. De início, é **imprescindível** observar o cabimento da presente Consulta, ou seja, verificar o preenchimento de todos os requisitos – **que são cumulativos** – exigidos para a sua admissibilidade, conforme previsto no art. 264 do RI/TCDF.

9. O Corpo Instrutivo, por meio da Informação nº 43/2024 – DICON2⁶, manifestou-se quanto à admissibilidade da Consulta, nos seguintes termos:

“(…)

ADMISSIBILIDADE

(…)

10. No caso em apreço, a **Consulta** foi subscrita por Secretário de Estado, indicou seu objeto, veio acompanhada de parecer técnico-jurídico, mas não preenche o requisito de ‘versar direito em tese’. Nesse sentido, pondera-se que o questionamento submetido ao Tribunal se refere a **caso concreto**, qual seja, a obrigatoriedade de o PGT prestar contas sobre recursos oriundos da exploração do patrimônio público.

11. Desse modo, entende-se que o **Plenário** desta Corte **não deva conhecer da aludida Consulta**, uma vez que não preenche os requisitos de admissibilidade estabelecidos no RI/TCDF.

10. Lado outro, entendeu que seria pertinente prestar esclarecimentos à consulente. Eis sua manifestação:

“ESCLARECIMENTOS À JURISDICIONADA

12. Não obstante a conclusão vista no parágrafo anterior, é de se **reconhecer a relevância da questão apresentada pela SEAGRI, bem como a conveniência e oportunidade de a Corte esclarecer a matéria**. Destaque-se que existem precedentes deste Tribunal em que o Plenário deixou de conhecer da Consulta, por não preencher os requisitos de admissibilidade, mas optou-se por prestar os devidos esclarecimentos demandados. Nesse sentido, pode-se indicar a **Decisão nº 1103/2017 (e-DOC A8AE0BDC-e)**, proferida no **Processo nº 32870/2016-e**, mediante a qual a Corte, a despeito de não conhecer da Consulta, emitiu orientações ao consulente.

13. Ressalte-se o posicionamento do Conselheiro-Relator do supracitado feito no voto condutor da aludida deliberação (e-DOC 89D33EBA-e), com a seguinte observação:

No entanto, tendo em vista uma das funções precípuas do Controle Externo, qual seja, a pedagógica, não vejo óbices em esclarecer o tema ao consulente, sobretudo pelo fato de a Unidade Técnica já ter se debruçado sobre o mérito da matéria.

14. Outro precedente nesse sentido pode ser visto no **Processo nº 30840/2011**. Nesse feito, embora não tenha conhecido da respectiva Consulta, o Plenário, seguindo sugestão do Corpo Técnico deste Tribunal, proferiu a **Decisão nº 9/2012 (e-DOC 4C6A7056)**, com orientações à Jurisdicionada sobre a matéria objeto da Consulta não conhecida.

15. Feitas essas ponderações, entende-se conveniente, no caso em apreço, prestar esclarecimentos à SEAGRI sobre o posicionamento desta Corte no tocante à matéria.

(…)

33. Desse modo, entende-se como uma maneira adequada de abordar a questão dar interpretação extensiva à **Instrução Normativa (IN) TCDF nº 1, de 26 de outubro de 2022**, de modo que sua aplicação possa valer para entidades que administrem recursos públicos diversos daqueles estipulados em contrato de gestão. Nesse caso, para que o

⁶ Peça 6.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

Tribunal exerça efetivamente controle sobre todos os bens e valores públicos administrados pelo PGT, bastaria determinar à entidade que encaminhe a prestação de contas desses recursos à SEAGRI.

*34. Essa Secretaria, por sua vez, deveria observar os termos da supracitada norma, bem como levar em consideração a **soma dos recursos públicos repassados via contrato de gestão com os valores auferidos pelo PGT com a exploração de patrimônio público** no exercício para realizar o cálculo previsto no artigo 12 da IN nº 1/2022, que assim dispõe:*

Art. 12. Os contratos de gestão cujo repasse anual seja inferior a 3% (três por cento) da despesa autorizada no orçamento fiscal ou de investimento para o Órgão ou Entidade Contratante, excluídos os fundos vinculados, deverão ter as suas prestações de contas apresentadas ao Tribunal junto às contas anuais do Órgão ou Entidade Contratante, contendo os elementos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11.

35. Ressalte-se que o dever do PGT encaminhar a prestação de contas de todos os recursos à SEAGRI tem um sentido lógico. Conforme visto no parágrafo 21 retro, a SEAGRI figura como interveniente no contrato de concessão firmado pelo PGT com a TERRACAP e, nessa qualidade, compete-lhe a fiscalização e o acompanhamento da execução dos termos do ajuste celebrado entre as supracitadas entidades, com o objetivo de aferir o seu cumprimento, nos termos do arts. 7º e 8º da Lei distrital nº 6.170/2018. Como a Secretaria iria cumprir essa incumbência sem acesso à prestação de contas dos recursos arrecadados pelo PGT com a exploração do patrimônio público? Observe-se que a o parágrafo único da cláusula décima (transcrita no § 21 desta instrução) do contrato de concessão fala em fiscalização e acompanhamento da execução do contrato de concessão, e não apenas do contrato de gestão a ser celebrado.

36. Desse modo, considerando essa incumbência da SEAGRI e a jurisdição deste Tribunal sobre a gestão da totalidade dos recursos públicos geridos pelo PGT, entende-se adequada a sugestão vista nos parágrafos 33 e 34 desta instrução relativamente à prestação de contas com base na IN TCDF nº 1/2022. Ressalte-se que a obrigação de prestar de contas pelo PGT refere-se à gestão do parque desde a celebração do contrato de concessão com a TERRACAP". (Grifos originais e acrescidos)

11. Pois bem. Acerca da admissibilidade da consulta, este **Parquet** especial **converge** com o entendimento do Corpo Instrutivo e **considera** que, malgrado tenha sido formulada por **autoridade competente**, indique, com precisão, seu objeto, posto que a dúvida gira em torno da **obrigatoriedade de o PGT prestar contas sobre recursos oriundos da exploração do patrimônio público, e esteja acompanhada de Parecer Técnico-Jurídico da Administração**, a consulta cuida de **caso concreto, deixando, assim, de versar sobre direito em tese**, o que afronta o art. 264, § 1º, do RI/TCDF.

12. Sobre o tema, é cediço que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal e o RI/TCDF estabelecem os requisitos que devem ser cumpridos para que sejam formuladas à Corte consultas a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência da Corte.

13. A propósito, recorde-se que, consoante o disposto no art. 1º, XV e § 2º, da LC nº 1/1994, a resposta à consulta, além de possuir caráter normativo, constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. Vale dizer, deve a consulta versar sobre **hipótese em abstrato**.

14. Quanto aos requisitos a serem observados para que o Tribunal esclareça dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o **Parquet** assinala os termos do art. 264, § 1º, do RI/TCDF, com a redação dada pela ER nº 5/2022:



Ministério Público de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

*“Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações. § 1º As consultas deverão versar **direito em tese**, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.*

2º A resposta à consulta terá caráter normativo e constituirá prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, com publicação no Diário Oficial do Distrito Federal do relatório/voto condutor da decisão.

§ 3º A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos cinco Conselheiros, incluindo o Presidente e Auditores convocados.”
(Grifos acrescidos).

15. Por sua vez, o art. 265 do RI/TCDF estabelece, de modo peremptório, que o **“Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.”**

16. **In casu**, não parece haver dúvida de que a consulta em trata de **caso concreto**, o que, a toda evidência, **impede** seu conhecimento pelo Tribunal.

17. Sobre o tema, recorde que o TCDF, em consultas que cuidam de hipóteses não abstratas, tem entendido pelo seu não conhecimento, conforme as seguintes Decisões:

Decisão nº 4.463/2023 – Rel. Cons. Inácio Magalhães Filho

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – não conhecer da consulta em exame, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do RI/TCDF, tendo em vista que, além de não ter sido juntado o parecer técnico-jurídico conclusivo da Administração, não houve indicação precisa do objeto, nem dos dispositivos legais ou regulamentares vigentes que teriam suscitados dúvidas acerca de sua aplicação, **bem como versou sobre caso concreto**, na hipótese, aplicação de eventual aprovação de Projeto de Lei ao concurso regido pelo Edital n.º 04/2023-DGP/PMDF, examinado pelo TCDF no Processo n.º 00600-00000550/2023-55-e, ainda em curso; II – dar ciência ao consulente desta decisão; III – autorizar o retorno dos autos à Sefipe/TCDF, para fins arquivamento, nos termos do art. 265 do RI/TCDF.”*

Decisão nº 2.296/2022 – Rel. Cons. Renato Rainha

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – ante o disposto no art. 265 do RI/TCDF, **não tomar conhecimento da consulta formulada pelo SLU/DF, por versar sobre caso concreto** e ter sido formulada por autoridade não legitimada; II – dar ciência ao consulente, encaminhando-lhe cópia da Informação n.º 54/2022-DIGEM2 (Peça n.º 6), do Parecer n.º 472/2022-G4P/ML (Peça n.º 11) e desta decisão, acompanhada do relatório/voto do Relator; III – autorizar o retorno dos autos à SEGEM, para arquivamento.”*

Decisão nº 2.049/2019 – Rel. Cons. Inácio Magalhães Filho

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – não conhecer da consulta formulada pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, mediante o Ofício SEI-GDF n.º 707/2019 - SES/GAB (peça 3), de 01.03.2019, e seu anexo, ante a ausência do preenchimento dos pressupostos de admissibilidade exigidos pelo art. 264, § 1º, "in fine", e § 2º, todos do Regimento Interno

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

deste Tribunal, aprovado pela Resolução n.º 296/2016; II – dar conhecimento desta decisão à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, para ciência das razões de inadmissibilidade da consulta, nos termos do art. 265 do RI/TCDF, aprovado pela resolução mencionada no inciso anterior; III – autorizar o arquivamento do feito. O Conselheiro RENATO RAINHA deixou de atuar nos autos em conformidade com o art. 153, §1º do RI/TCDF”.

Decisão nº 4.853/2017 – Rel. Cons. Marcio Michel

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – não conhecer da consulta formulada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, mediante o Ofício nº 350/2017-SUAG/SE/DF (e-DOC 678C913C-c), ante a ausência dos pressupostos de admissibilidade exigidos no caput e no § 1º do art. 264 do RI/TCDF; II – dar ciência desta decisão à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; III – autorizar o retorno dos autos à SEACOMP para fins de arquivamento, nos termos do art. 265, do RI/TCDF.”

18. Eis, a propósito, trecho do voto proferido neste último **Decisum**.

*“6. Nesse sentido, sem mais delongas, haja vista o não atendimento dos pressupostos regimentais, **mormente por não versar sobre direito em tese**, verifico que a peça não pode ser admitida por esta Corte de Contas, devendo ser autorizado o arquivamento do feito, nos termos do art. 265 do RI/TCDF.”* (Grifos no original).

19. Ante o exposto, o MPC/DF **sugere o não conhecimento da Consulta formulada pela SEAGRI/DF**.

É o Parecer.

Brasília, 29 de maio de 2024.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador em Substituição