



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

PARECER: 0158/2019–G1P

ASSUNTO: Tomada de Contas Especial.

REFERÊNCIA: Processo nº 32.948/2015 (um volume).

PROCESSOS EM APENSO: Processo nº 380.001.235/2009¹; nº 480.000.147/2014².

JURISDICIONADA: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal – SEDEST (atual Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – SEDESTMIDH).

EMENTA: 1. Tomada de Contas Especial – TCE. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal - SEDEST. Suposta irregularidade em repasse de recursos financeiros sob a forma de suprimento de fundos.

2. **ÁREA TÉCNICA:** Ausência de prejuízo. Encerramento.

3. **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: Parecer divergente. Reinstrução.**

1. Os autos cuidam da Tomada de Contas Especial instaurada com objetivo de apurar possíveis danos causados ao erário Distrital decorrentes de repasse de recursos financeiros, por meio de Suprimento de Fundos concedido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal - SEDEST, no exercício de 2009, com o intuito de amparo aos vendedores ambulantes que comercializavam produtos nas ruas do Plano Piloto, mais especificamente nas imediações do Conjunto Nacional, Rodoviária, CONIC, Feira situada após o Touring Club e Setor Comercial Sul, e que foram transferidos para o Shopping Popular.

G1P-XI

¹ Processo autuado na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal, em face da solicitação contida na fl. 15, da então Secretaria de Estado, e devidamente autorizada pelo então Governador do Distrito Federal, na forma do Decreto nº 22.920 de 29 de abril de 2002.

² Trata da instauração da TCE, conforme conclusão constante na Nota Técnica nº 84/2014-GEINP/DIRRC/SUTCE/STC - que considerou a manifestação da Procuradoria-Geral do DF pelo descabimento de uso de suprimento de fundos para pagamento de despesas assistenciais e o posicionamento da Assessoria Jurídico-Legislativa da então Secretaria de Estado de Transparência e Controle pela instauração de TCE, fls. 02/04.



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

2. Consta da Nota Técnica nº 84/2014-GEINP/DIRRC/SUTCE/STC que o então “*chefe da Unidade de Administração Geral da SEDEST, Ruither Jacques Sanfilipo, na motivação dirigida à Senhora Secretária Deputada Eliana Pedrosa fl. 14 consigna que Comissão de feirantes procurou a SEDEST em razão de dificuldades financeiras enfrentadas após a remoção para o Shopping Popular da Rodoferroviária...*”, alegando entre outras, o endividamento decorrente da instalação dos Box e cumprimento das exigências da Coordenadoria das Feiras.

3. Para apoiar financeiramente esta parcela da população, diante do “*risco social de os feirantes deixarem o mercado de trabalho*” e retornarem a vender nas ruas, requereu-se o aludido suprimento de fundos, com fulcro no Decreto nº 22.920/2002, autorizado pelo então Governador, Sr. José Roberto Arruda, com base na exposição de motivos da lavra da então Secretária, Sra. Eliana Pedrosa, bem como pelo chefe da Unidade de Administração Geral da SEDEST, Ruither Jacques Sanfilippo³.

4. O Suprimento de Fundo foi pago com previsão de aplicação até o dia 03 de setembro de 2009, recolhimento de eventual saldo até 05 de setembro de 2009, e Prestação de Contas até 18 de setembro de 2009, conforme constou na análise da Nota Técnica nº 84/2014-GEINP/DIRRC/SUTCE/STC (fl. 53, do apenso 480.000.147/2014), *verbis*:

“11.. À fl. 28, a Suprida Sra. Rosa José Ribeiro Fernandes, solicitou a juntada por anexação do processo nº 380.002.081/2009, que trata da prestação de Contas de Suprimento de Fundos. Às fls. 30/54 constam planilha com os nomes dos beneficiários, com o respectivo no do cheque e o valor do crédito. Às 55/1.235 foram juntados os Recibos de Auxílio Financeiro à pessoa Física RAFP. Às fls. 1.236/1.250 constam a relação dos beneficiários que receberam o recurso por procuração, bem como o extrato bancário relativo aos saques por meio de cheques do Banco de Brasília - BRB. Às fls. 1.251/2534 constam os canhotos dos cheques emitidos e os cheques cancelados. Documentos estes que foram remetidos à Secretaria de Estado de Fazenda, fl. 1.236.”

³ Consta como suprido a Servidora Rosa José Ribeiro Fernandes (Matrícula nº 103.551-7, fls. 2758 do apenso). Consta, ainda, que foram utilizados na execução do suprimento de fundos 25 talonários de cheques, para repasse de valores a diversas pessoas, em montantes que variam de R\$ 100,00 a R\$ 320,00 reais (fls. 30/54), entregues a diversas pessoas, com a finalidade de auxílio à família e/ou ao indivíduo, para cobrir despesas básicas em face da insuficiência de renda decorrente do seu trabalho ou, por encontrar-se em situação de risco social e pessoal, entre outras justificativas, consoante os recibos juntados na prestação de contas (fls. 2757 do apenso nº 480.000.147/2014).



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

12. Ao proceder com a análise da prestação de Contas, em 02 de junho de 2010- a Secretaria de Fazenda detectou uma série de falhas, fls. 2.538/2.540, momento em que os autos retornaram à SEDEST com vistas ao saneamento pela suprida.

13. Às fls. 2.543/2.665, em 14 de março de 2012, a Sra. Rosa Jose Ribeiro Fernandes, na figura de suprida, juntou diversos documentos a fim de sanar as pendências apontadas pela SEFAZ.

14. Em 16 de abril de 2012, a Unidade de Controle Interno – UCI/SEDEST solicitou o presente processo a fim de atender às recomendações contidas no Relatório de Auditoria nº 09/2011 - DISEG/CONT, fls. 2.699/2.705, uma vez que foram recomendadas diversas ações no sentido de apurar os motivos e responsabilidades pela morosidade na apresentação de justificativas pela suprida e a revisão dos critérios e controles de concessão de Suprimento de Fundos previstos no Decreto nº 22.920/2002.”

5. A TCE em apreço, portanto, tem origem na auditoria⁴ realizada em 2011, na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal – SEDEST, referente ao exame das contas dos gestores da Unidade no período de 18/04 a 20/05/2011, destinada à instrução do processo de TCA do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal - FAS, relativo ao exercício financeiro de 2009 (cópia do Relatório às fls. 2.699/2.705 do Processo em apenso).

6. O Processo em apenso 380.001.235/2009 é objeto do item 5 do Relatório de Auditoria nº 09/2011 – DISEG/CONT, “5 – Morosidade no atendimento de diligência de processo de suprimento de fundos, evidenciando comprovação insuficiente da prestação de contas apresentada”, (cópia às fls. 2.703/2.704, do apenso). De outra, o Relatório recomendou instaurar sindicância para apurar a concessão de benefício à servidora da SEDEST; e “*instaurar tomada de contas especial para apurar eventual prejuízo porventura ocorrido...*”.

7. Consta dos autos 380.001.235/2009, cópia de consulta da SEDEST à Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF, sobre a legalidade do Decreto nº 22.920/2002, que “*dispõe sobre Suprimento de Fundos às Unidades Operativas da Secretaria de Estado de Ação Social para Execução de Auxílio Financeiro à Pessoa Física e dá outras providências*”, fls. 2668 do apenso 380.001.235/2009.

⁴ Relatório de Auditoria nº 09/2011 – DISEG/CONT (fls. 2.632, do Processo nº 380.001.235/2009).



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

8. Profícuo transcrever a ementa do Parecer nº 319/2011-PROFIS/PGDF, exarado em resposta à consulta formulada (fls. 2670/2898, do apenso), *litteris*:

“1. O instituto do suprimento de fundos a servidor (adiantamento), lastreado nas normas gerais nacionais da Lei federal nº 4.320/64 e do Decreto-lei nº 200/67, foi disciplinado no Distrito Federal em inúmeros decretos, entre eles os de nº 1.771/1992 e 22.920/2002.

2. Sob pena de ofensa ao art. 68 da Lei nº 4.320/64, o suprimento de fundos não pode ser usado para pagamento de benefícios assistenciais eventuais à população necessitada, haja vista que tal espécie de despesa deve ser realizada por meio do procedimento normal de execução orçamentária e com observância das condições previstas na Lei distrital nº 4.209/2008.

3. A única interpretação do art. 4º do Decreto nº 22.920/2002 que se mostra conforme os 68 da Lei nº 4.320/64 e os arts. 11, 12 e 16 da Lei nº 4.209/2008 é aquela segundo a qual a expressão “despesas decorrentes do desenvolvimento das ações de assistência social”, contida no citado preceito regulamentar, refere-se às despesas de manutenção do aparato estatal envolvido em ações de assistência social.

4. Parecer que sugere o envio de projeto de lei à CLDF para, em atenção ao art. 68 da Lei nº 4.320/64, estabelecer as classes de despesas que pode ser pagas mediante recursos de suprimento de fundos.”

9. Finalmente, com o intuito de apurar possíveis responsabilidades e quantificar o valor do dano causado ao erário, foi constituída a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial – CPTCE, conforme a Ordem de Serviço nº 66, de 14/10/2015, publicada no DODF nº 199, de 15/10/2015, p. 54 (fls. 06 do apenso). Posteriormente, por força da Ordem de Serviço nº 88, de setembro de 2017 (DODF nº 182, de 21/09/2017, pg. 32, fls. 43 do apenso), a TCE passou a ser conduzida pela Comissão denominada “CPTCE 16”.

10. O Corpo Instrutivo consignou análise na Informação nº 219/2018 – SECONT/2ª DICONTE, relatando a conclusão de ausência de prejuízo da Comissão Tomadora, consoante o Relatório de Conclusão de TCE nº 123/2018 – GEINF/DIEXE/COTCE/SUCOR (fls. 52/55 do



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

apenso), conclusão com a qual aquiesceu o Controle Interno, nos termos do Despacho SEI-GDF CGDF/SUCOR/COTCE (fls. 62, apenso).

11. De outra, registrou que os “*elementos que compõem os autos demonstram que o objeto da presente TCE foi adequadamente apurado na fase interna*”, destacando que o “*Plano de Aplicação elaborado pela SEDEST, fls. 4/5*, o montante de R\$ 350.000,00 justificou-se pelas seguintes razões*”:

“(...) O presente recurso tem por objetivo prestar assistência social a vários segmentos populacionais residentes nas várias cidades do Distrito Federal que demandam apoio financeiro governamental para fortalecer os mecanismos de inclusão produtiva já iniciada”.

“(...) O recurso em questão será repassado aos usuários para aquisição de alimentos, vestuários, calçados, colchões, instrumento de trabalho, pagamento de aluguel, material de construção, medicamentos e bolsa de complementação familiar”.

“(...) O recurso em epígrafe destina-se ao atendimento dos vendedores ambulantes que comercializavam produtos nas ruas do Plano Piloto, mais especificamente nas imediações do Conjunto Nacional, Rodoviária, CONIC, Feira situada após o Touring Clube e Setor Comercial Sul, que foram transferidos para o Shopping Popular da Rodoferroviária”.

12. O Corpo Instrutivo anotou sobre a prestação de contas contida nos autos do Processo nº 380.001.235/2009, fixando análise na controvérsia da possibilidade ou não de se prestar assistência social por intermédio de suprimentos de fundos. A respeito, destacou trechos do referido Parecer nº 319/2011-PROFIS/PGDF:

*“Em face dessas considerações, é correto sustentar que, à luz dos arts. 65 e 68 da Lei n. 4.320/64, deve-se interpretar os arts. 1º e 4º do Decreto nº 22.920/2002 conforme a finalidade do **suprimento de fundos** acima destacada, isto é, que o instituto só pode ser usado pela SEDEST para o fim de custear despesas administrativas de custeio, assim entendidas aquelas inerentes ao funcionamento do aparato administrativo daquela Secretaria, que não se estendem à concessão de benefícios assistenciais eventuais, isto é, auxílios financeiros a pessoas físicas.*

Quanto às dotações orçamentárias para benefícios assistenciais eventuais, se existentes (como ocorreu na LOA/2009), servem elas a embasar a realização da despesa pelo procedimento normal de execução orçamentária, onde deve haver seleção criteriosa dos beneficiários e emissão de empenhos específicos para determinado programa de assistência social, com pagamento por meio de crédito



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

bancário em nome das pessoas físicas (art. 16 da Lei nº 4.209/2008), sem necessidade de uso do fundo de caixa das despesas urgentes e de pequena monta.

Destarte, a única interpretação da expressão “despesas decorrentes do desenvolvimento das ações de assistência social” contida no art. 4º do Decreto nº 22.920/2002 que se mostra compatível com o art. 68 da Lei nº 4.320/64 e com os arts. 11, 12 e 16 da Lei nº 4.209/2008 é a de que postula tratarem-se de despesas de manutenção do aparato estatal envolvido em ações de assistência social, como corretamente ponderou a Controladoria da SEDEST.

Alternativamente, caso se entenda que os arts. 1º a 4º do Decreto nº 22.920/2002 visaram efetivamente dirigir o suprimento de fundos às subvenções econômicas em forma de benefícios eventuais, seria imperioso proclamar a ilegalidade dos referidos preceitos, e recomendar ao Governador que revogue imediatamente aquele ato normativo, porque absolutamente incompatível com o art. 68 da Lei nº 4.320/64 e com o art. 16 da Lei nº 4.209/2008.

Em qualquer hipótese, a interpretação aqui sustentada (...) não poderá retroagir para prejudicar os cidadão (sic.) que de boa-fé acreditaram no Poder Público (...).

Quanto aos servidores que fizeram os pagamentos com dinheiro de suprimento de fundos e que de alguma forma se pautaram pela ambígua redação do Decreto nº 22.920/2002, sem prestar atenção ao disposto no art. 16 da Lei nº 4.209/2008, a sua eventual responsabilização – com glosa de contas – é matéria que escapa à competência desta Procuradoria Fiscal, estando reservada à Secretaria de Estado de Transparência e Controle, bem como do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Por fim, é importante recomendar que a SEDEST negocie junto à Secretaria de Governo o envio de projeto de lei à CLDF para, em obediência ao art. 68 da Lei nº 4.320/64, tratar as espécies de despesas que podem ser realizadas com suprimento de fundos, como forma de pacificar o entendimento da matéria no âmbito do Distrito Federal.

Quanto aos servidores que fizeram os pagamentos com dinheiro de suprimento de fundos e que de alguma forma se pautaram pela ambígua redação do Decreto nº 22.920/2002, sem prestar atenção ao disposto no art. 16 da Lei nº 4.209/2008, a sua eventual responsabilização – com glosa de contas – é matéria que escapa à competência desta Procuradoria Fiscal, estando reservada à Secretaria de Estado de Transparência e Controle, bem como do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Por fim, é importante recomendar que a SEDEST negocie junto à Secretaria de Governo o envio de projeto de lei à CLDF para, em obediência ao art. 68 da Lei nº 4.320/64, tratar as espécies de despesas que podem ser realizadas com suprimento de fundos, como forma de pacificar o entendimento da matéria no âmbito do Distrito Federal.”

13. Com base nos excertos destacados o Corpo Instrutivo registrou que havia legislação aplicável à utilização de suprimentos de fundos (Decreto nº 22.920/2002) e que,



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

portanto, todos os servidores que atuaram no processo, inclusive o Governador e a Secretária de Estado, “... deram cumprimento à legislação aplicável ao caso ao fornecerem valores às pessoas e famílias em situação emergencial de alta vulnerabilidade social, conforme arts. 1º e 4º do Decreto”.

14. Ademais, o Corpo Técnico considerou restar certo que os recursos cumpriram a destinação prevista em lei, situando-se na esfera de atribuição da SEDEST, de prestar auxílio aos “desassistidos em situação de alta vulnerabilidade”:

20. No presente caso, ocorreram situações revestidas de imprevisibilidade e caracterizadas por emergência, de modo a enquadrar-se no entendimento do Decreto nº 22.920/2002 de que o auxílio emergencial a ser prestado a essas pessoas deveria ser realizado por intermédio de Suprimento de Fundos, para fazer frente às situações emergenciais não previstas no orçamento anual.

21. Oportuno destacar que a fragilidade do normativo de regência não pode ser fundamento para macular as contas dos servidores que atuaram na concessão e utilização do Suprimento de Fundos, uma vez que o Decreto nº 22.920/02 goza de presunção de legitimidade. Assim, ao atuar em observância à mencionada norma, os agentes públicos estavam em estrito atendimento ao princípio da legalidade.

22. Com efeito, não há que se falar em irregularidades na prestação de contas, uma vez que o Decreto nº 22.920/02 exigia, basicamente, uma lista de comprovantes, extratos bancários e canhotos dos cheques emitidos, que foram devidamente apresentados e aprovados, sem serem verificadas evidências de lesão ao erário.

23. Ainda, pesa a favor dos servidores o fato de não existirem elementos nos autos que indiquem a ocorrência de prejuízo ao erário ou dolo em suas condutas, bem como o tratamento dado pelo Tribunal a matéria idêntica nos autos dos Processos nºs 23.855/2014, 23.847/2014 e 23.863/2014 (Decisões nos 3.129/2015¹, 1.355/2017² e 2.017/2017³).

¹ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício nº 1.794/14 – GAB/STC e do Relatório de Conclusão de TCE nº 187/14/GETCE/SUTCE anexos (fls. 6/9); II – com fulcro no art. 13, inciso III, da Resolução - TCDF nº 102/98, considerar encerrada a tomada de contas especial em exame por ausência de prejuízo; III – autorizar o retorno dos autos à Secont para fim de arquivamento.”

² “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento da tomada de contas especial objeto do Processo nº 480.000.057/2014; II – autorizar, nos termos do art. 13, III, da Resolução nº 102/98 e com esteio na Decisão nº 3.129/2015, o encerramento da tomada de contas especial em exame, ante a ausência de prejuízo; III – alertar o Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, para as providências que julgar pertinentes, acerca do teor do Parecer nº 319/2011-PROFIS/PGDF, por meio do qual a Procuradoria-Geral do Distrito Federal qualifica o Decreto nº 22.920/2002 como ilegal; IV – autorizar, ainda: a) a devolução dos apensos à CGDF e à SEDESTMIDH; b) o retorno dos autos à SECONT, para adoção das medidas cabíveis e posterior arquivamento.”

³ “O Tribunal, pelo voto de desempate da Senhora Presidente, proferido com base no art. 16, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, decidiu: I. tomar conhecimento da tomada de contas especial objeto do Processo n.º 480.000.404/2013; II. autorizar: a) nos termos



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

15. Diante do exposto, o Corpo Instrutivo sugere ao eg. Plenário que:

I. tome conhecimento da Tomada de Contas Especial objeto do Processo nº 480.000.147/2014, bem como do Processo nº 380.001.235/2009 (Suprimento de Fundos);

II. autorize:

a) o encerramento da presente TCE, ante a ausência de prejuízo, com fulcro no art. 13, inciso III, da Resolução nº 102/1998 – TCDF;

b) o retorno dos autos à SECONT para adoção das medidas cabíveis e posterior arquivamento; e

c) a devolução dos apensos à CGDF.

16. Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para pronunciamento. De início, cabe anotar que não se logrou êxito em localizar nos autos avaliação definitiva sobre a regularidade da prestação de contas, que deveria ser realizada em até 18 de setembro de 2009, mas que só foi finalizada em março de 2012, com a juntada pela suprida de “Justificativa” acostada às fls. 2653/2665 do apenso 380.001.235/2009, em atenção aos apontamentos consignados pelo Relatório de Auditoria nº 09/2011.

17. No documento às fls. 2710/2715, de 17 de abril de 2012, por meio do qual a Controladoria Interna da SEDEST encaminha os autos para a instauração da TCE constam os seguintes relatos, *in verbis*:

“A prestação de contas encontra-se a partir da folha n. 30 e encontra-se em conformidade com o artigo 21 do Decreto nº 22.920/2002, contendo:

I - Relação nominativa dos cheques usados para aplicação do suprimento de fundos para cada pessoa beneficiária, porém sem documentação que possibilitasse a conferência de sua situação social e econômica que ensejasse o benefício (às folhas nº 30 a 54);

II - Recibo de Auxílio Financeiro à Pessoa Física RAFPF (às folhas n..55 a 122a). Apontamos, porém, que a finalidade descrita nos recibos encontra-se genérica para fins de ponderação entre o valor pago e o problema apresentado. Os recursos foram repassados com a justificativa de cobrir despesas básicas, em face de insuficiência de renda gerada pela sua atividade laboral ou devido à remoção por ação governamental de área de ocupação irregular em alguns

do art. 13, inciso III, da Resolução n.º 102/1998, o encerramento da tomada de contas especial em apreço, ante a ausência de prejuízo; b) a devolução dos apensos à CGDF (n.º 480.000.404/2013) e à SEDESTMIDH (n.º 380.001.081/2009); c) o retorno dos autos à Secretaria de Contas – Secont/TCDF, para adoção das medidas cabíveis e posterior arquivamento.”



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

casos não especificados, e sem que fosse informado para onde os beneficiários foram removidos. Também não está claro no processo quais critérios utilizados na escolha dessas pessoas/famílias em detrimento de outras para recebimento dos recursos, como, por exemplo, a elaboração de uma lista de prioridade após análise de cada caso atendido;

III - Canhoto dos cheques utilizados para pagamento (à folhas nº 1312 a 2461);

IV - Guia de cancelamento de cheques rasurados e cancelamento/devolução de folhas em branco (às folhas nº 1244 a 1311);

V - Extrato bancário de conta corrente (às folhas nº 1230 a 1243).

A análise da prestação de contas pela Secretada de Estado de Fazenda-SEF apontou uma série de falhas elencadas às falhas nº 2471 a 2473. Houve uma tentativa de saneamento das irregularidades constatadas por meio dos documentos anexados aos autos pela própria suprida (às folhas nº 2476 a 2596). **Não houve mais nenhuma instrução no processo após a inserção desses documentos para análise.**

O Relatório de Auditoria nº 09/2011 -DISEG/CONT aponta uma série de irregularidades na prestação de contas objeto dos autos. A conta contábil nº 811420500 - Suprimento de Fundos a Comprovar - possui saldo pendente de regularização, até 19/05/2011, no valor de R\$ 2.008.000,00, incluindo 02 suprimentos de fundos concedidos a Sra. Rosa Fernandes, um no valor de R\$ 320.000,00 (processo nº 380.003470/2008) e o presente.

Foram apontadas irregularidades na própria documentação relativa à prestação de contas, como a concessão de auxílio financeiro, no valor de R\$ 300,00, a servidora Indira Martins dos Santos, Agente Social desta SEDEST, e concessão a beneficiários com CPF inválidos. Foi citado, também, o não cumprimento dos prazos estabelecidos para apresentação da prestação de contas e saneamento das falhas apontadas.

Como recomendações, sugeriu-se que fosse realizada uma análise minuciosa nas contas correntes que compõem o saldo da conta contábil pendente de regularização; apurar os motivos e responsabilidades pela morosidade na apresentação das justificativas para sanar as falhas apresentadas; instaurar sindicância para apurar a concessão de benefício à servidora da SEDEST; e instauração de tomada de contas especial para apuração de eventual prejuízo ao erário. O Relatório segue em anexo.

Anexamos também a análise da prestação de contas do suprimento de fundos no valor de R\$ 320.000,00 concedido a mesma suprida no ano de 2008. **Apontamos que pelo fato daquela prestação de contas não ter sido aprovada até a presente data, a concessão de R\$ 350.000,00, referente ao presente processo, configura-se como uma irregularidade, uma vez que ela não poderia ter sido liberada à luz do Decreto nº 22.920/2002.** (grifos nossos)

18. Como se depreende dos excertos acima, até aquele momento processual, **não** houve a análise da prestação de contas após a inserção dos documentos da suprida.



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

Ademais, foram apontadas **irregularidades na documentação** relativa à prestação de contas, a **concessão de auxílio financeiro a servidor**, concessão de benefícios a **CPF inválidos**, e a **concessão de suprimento de fundos a servidor com prestação de contas ainda não aprovadas**.

19. Finalmente, em 21/09/2012, conforme Despacho às fls. 2738 do apenso 380.001.235/2009, do então Secretário de Estado, os autos foram encaminhados à Subsecretaria de Tomada de Conta Especial, da Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal.

20. De volta à Nota Técnica⁵ nº 84/2014-GEINP/DIRRC/SUTCE/STC (fl. 53, do apenso 480.000.147/2014), que inicia os autos que albergam a TCE, encontram-se as razões que fundamentaram a Instrução Prévia da Subsecretaria de Tomadas de Contas Especial, no sentido de instauração da TCE, com indícios de envolvimento de dirigente:

Em sede de instrução prévia na Diretoria de Prevenção e Recuperação do Dano da Subsecretaria de Tomada de Contas Especial, exarou-se o Despacho nº 3/2013-DIREC/SUTCRSTC, sugerindo consulta à Assessoria Jurídico-Legislativa desta Pasta, fazendo as seguintes indagações, fls. 2748/2750:

a) As prestações de contas relativas a suprimentos de fundos liberados com fundamento no Decreto nº 22.92º/2002 devem ser consideradas irregulares em razão do posicionamento da Douta Procuradoria-Geral no Parecer nº 319/2012-PROPES/PGDF, levando-se em conta duas proposições:

a.1) prestações de contas com aprovação pela regularidade das contas antes do advento do citado Parecer?

a.2) prestação de contas ainda pendentes de análise e aprovação pela Jurisdicionada?

b) Na hipótese de as prestações de contas serem consideradas irregulares em face do Parecer nº 319/2012-PROPES/PGDF, há amparo legal para que sejam dispensados o exame pormenorizado das contas e a manifestação expressa quanto à aprovação ou não das contas pela autoridade competente da Jurisdicionada?

⁵ “**Ementa:** Irregularidade na Concessão de recursos de suprimento de fundos. Parecer 94/2013-AJL/GAB/STC. Pressupostos de instauração de TCE. Circunstâncias indicativas de prejuízo ao erário. Proposta de instauração de TCE. Com envolvimento de dirigente.

Responsável: Ruither Jacques Sanfilippo (então Chefe da Unidade de Administração Geral); Eliana Pedrosa (então Secretária da SEDEST); e José Roberto Arruda (então Governador do Distrito Federal), fls. 14 e 15.

Quantificação do dano: Estimado em R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais)

Recolhimento de parcelas: Não houve acordo prévio.”



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

Em resposta, mediante o Parecer nº 94/2013-AJL/GAB/STC, o Jurídico desta Pasta se manifestou pormenorizadamente e respeito do assunto em referência assentindo dentre outros, que, fls. 2751 e seguintes:

(...)

Em relação ao primeiro questionamento, a solução perpassa pela análise e interpretação do disposto no art. 8º da Instrução Normativa/STC nº 05/2012, a seguir transcrito:

Art. 8º São fatos que impõem a instauração de tomada de contas especial:

(...)

III - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que implique dano ao Erário. (grifamos).

(...)

Veja-se que para que se caracterize o desvio não há necessidade de que a verba tenha sido apropriada para fins privados, bastando a aplicação em fim diferente daquele previsto na norma.

In casu, a situação de fato se amolda inteiramente à previsão legal. Tal como extensamente demonstrado pela Douta Procuradoria-Geral do Distrito Federal no Parecer nº 319/2011...

(...)

Assim, apenas se concebe a doação de bens titularizados pelo Estado, inclusive recursos financeiros, mediante a prévia e expressa autorização do titular da soberania estatal (povo), por meio dos seus legítimos representantes constituídos (parlamento) ...

Na hipótese, as disposições encartadas no Decreto não são suficientes para conferir legitimidade ao uso da verba em comento, na medida em que, tal asseverado no Parecer da PCDF, a interpretação daquele ato normativo não permitia concluir pela autorização do uso de suprimento de fundos para o pagamento benéfico assistencial.

Portanto, não resta alternativa senão concluir que a situação de fato apresentada indica desvio na aplicação de verbas públicas, amoldando-se às inteiras ao disposto no inciso III do art. 8º da IN nº 05/2012, acima transcrito.

(...)

Do qualquer modo não se pode descartar a hipótese da existência de fatos excludentes da responsabilidade civil do suprido, tais como a obediência a ordem superior ou desconhecimento da lei. Tais questões,



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

todavia, são matérias que exigem uma avaliação de cada caso concreto.

*Feitas estas considerações, passando à resposta ao item “a” do questionamento formulado, considerando que **o uso de suprimento de fundos de recursos públicos configura “desvio” de verbas**, fazendo incidir a hipótese contida no art. 8º, inciso III da IN acima citada, **importa concluir que em todas as hipóteses em que esse fato houver ocorrido é o caso de instauração de TCE.***

(...)

Quanto aos reflexos do Parecer da PGDF em relação às prestação (sic.) de contas já apreciadas, não há qualquer óbice a que sejam revistas as conclusões anteriores, haja vista que o fato constitutivo das irregularidades não é o mencionado opinativo, mas sim as ilegalidades que apenas foram enunciadas por aquela Casa Jurídica. Como cediço, a administração, no exercício da autotutela, tem, o poder-dever de rever os atos que considere ilegais.

Outrossim, nos termos do art. 37, § 5º da CF, o ressarcimento de danos causados ao erário não se submete a prazo de prescrição, razão pela qual não há óbice de natureza temporal à revisão das prestações de contas referidas. Portanto, o fato de a prestação de contas ser anterior ou posterior ao opinativo em nada influi na possibilidade de revisão da análise do processo.

No que tange ao item ‘b’ da consulta ...

(...)

Não há amparo legal para que sejam dispensados o exame pormenorizado das contas e a manifestação expressa quanto à sua aprovação ou não pela autoridade competente da Jurisdicionada.

Considerando a manifestação da douta Procuradoria-Geral do DF pelo descabimento de uso de suprimento de fundo para pagamento de despesas assistenciais; considerando o posicionamento da Assessoria Jurídico-Legislativa desta STC pela instauração de Tomadas de Contas Especial; e considerando a necessidade de apuração quanto à identificação dos responsáveis e da confirmação do valor do dano causado ao erário distrital, manifestamos pelo prosseguimento do feito a Comissão de Tomada de Contas Especial.

21. No o Relatório de Conclusão de TCE nº 123/2018 – GEINF/DIEXE/COTCE/SUCOR, fls. 52/55 do apenso nº 480.000.147/2014, nota-se que análise se dá em torno da possibilidade ou não de prestação de assistência social por intermédio de suprimento de fundos, *in verbis*:



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

“17. Compulsando os autos, esta Comissão entende que a controvérsia presente nos autos se dá em vista da possibilidade ou não de se prestar assistência social por intermédio de Suprimento de Fundos, ou seja, se os valores a serem fornecidos à famílias em situação de alta vulnerabilidade social poderiam ter sido oriundos de Suprimento de Fundos ou de valores especificamente previstos no orçamento anual da SEDEST.”

22. Nessa esteira, segue concluindo que, *litteris*:

“20. Neste sentido, se um Decreto foi editado pelo Governador e teve seu trâmite regular pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, então não se pode negar o seu irrestrito cumprimento. Se alguma autoridade ou órgão público entende pela sua ilegalidade, inconstitucionalidade ou conflito entre normas, então deverá promover a sua revogação pelos meios legais.

21. Portanto, a Suprida e os demais servidores que aturam nos autos, inclusive o Governador e a Secretária de Estado, deram cumprimento à legislação aplicável ao caso, qual seja, o Decreto nº 22.920/2002, que se encontra com vigência plena segundo o Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federar - SINJ-DF, ao fornecerem valores a serem entregues às pessoas e famílias em situação emergencial de alta vulnerabilidade social com Suprimento de Fundos, pelo que esta Comissão de Tomada de Contas Especial entende que a legislação foi cumprida.”

23. No que se refere à “... aplicação em fim diferente daquele previsto na norma” (dos recursos públicos), a Comissão Tomadora assim entendeu, *verbis*:

“22. Além da questão sobre a possibilidade ou não de utilização de Suprimento de Fundos na hipótese abordada nos presentes autos, há que se examinar se os recursos públicos cumpriram a sua destinação prevista em lei.

23. Consta nos autos que teria ocorrido "desvio" de recursos públicos ao se utilizar Suprimento de Fundos ao invés de previsão orçamentária anual específica.

24. Quando se trata de utilização de recursos públicos a serem apurados em sede de Tomada de Contas Especial, quando se menciona "desvio" de recursos, significa que há suspeita de que os valores foram desviados, sem cumprimento da lei, em favor de particulares ou agentes públicos com prática de corrupção, o que, s.m.j., não é o caso dos presentes autos.

25. Como o próprio indica, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF tem, entre suas funções prestar auxílio aos desassistidos em situação de alta vulnerabilidade social, sejam imigrantes de outros estados que vêm buscar oportunidades de vida no Distrito Federal, pessoas desabrigadas, catadores, pessoas que sofre ameaças de morte, menores infratores ou não, etc.



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

26. *No caso dos presentes autos ocorrem situações revestidas de imprevisibilidade e caracterizadas por emergência de modo que o legislador que criou o Decreto nº 22.920/2002 entendeu que o auxílio emergencial a ser prestado a essas pessoas vulneráveis deveria ser realizado por intermédio de Suprimento de Fundos, para fazer frente a problemas ocorrentes emergenciais, fora das previsões normais previstas no Orçamento Anual.”*

(...)

29. *Não há, ainda, nos autos, menção ou prova cabal de que tenha ocorrido dano aos cofres públicos, de modo que não há, s.m.j., bem a ser perseguido em sede de Tomada de Contas Especial.* (sem grifos no original)

24. Como visto, os Controles Interno e Externo aquiesceram às conclusões da Comissão Tomadora, de encerramento da TCE, ante a ausência de prejuízo.

25. Notadamente, não há nos autos “*o exame pormenorizado das contas e a manifestação expressa quanto à sua aprovação ou não pela autoridade competente da Jurisdicionada*”, como indicou ser necessário o Parecer nº 94/2013-AJL/GAB/STC.

26. De certo, como se viu, **não houve a análise da prestação de contas após a inserção dos documentos da suprida**. Portanto, deixaram de ser verificadas as irregularidades apontadas na documentação relativa à prestação de contas em análise nesta TCE. Também vigora o silêncio do Relatório sobre a concessão de auxílio financeiro a servidor e sobre a concessão de benefícios a CPF inválidos. Da mesma forma, olvidou-se, ainda, a concessão de suprimento de fundos a servidor com prestação de contas ainda não aprovadas⁶.

27. A própria Controladoria Interna da SEDEST (parágrafo 17 deste Parecer) reclama de recibos emitidos⁷ com finalidade genérica, da ausência de critérios nas escolhas das

⁶ Decreto 22.920/2002:

Art. 8º. O Suprimento de Fundos não será concedido a servidor:

I - em alcance ou que seja responsável por dois suprimentos de fundos;

II - em atraso na prestação de contas de Suprimento de Fundos;

III - que esteja envolvido em irregularidade pendente de apuração, em processo administrativo;

[...]

⁷ Consta da Justificativa acostada aos autos pela Suprida, fls. 2657 do apenso 380.001.235/2009, excerto em que se nota evidente a fragilidade no procedimento adotado e o descontrole inerente: “*As impropriedades acima cometidas ocorreu em virtude por servidor de apoio administrativo com experiência no assunto, razão pela qual tive que me apoiar em estagiários da Bolsa Universitária pala ir digitando os recibos com antecedência a liberação do recurso em finsão do grande nº. De usuários, planejados para atendimento, pois os cadastros sócio assistenciais (sic.) já estavam prontos. Na ocasião os estagiários foram orientados pela suprida para não colocar data nos RAFFS, pois não tínhamos certeza da data de liberação do recurso apesar da verificação posterior mesmo assim deixaram os recibos com datas equivocadas. Na tentativa de suprir o erro cometido na citada fls fizemos (sic.) constar, justificativa em cada um dos recibos com assinatura suprida.”*



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

pessoas/famílias beneficiadas, ausência de lista de prioridades, da falta de indicação de onde e para onde os beneficiários foram removidos, da ausência de documentação que possibilitasse a conferência da situação social e econômica que ensejasse o benefício, entre outros.

28. O Relatório, contudo, ficou em silêncio sobre todos os pontos, deixando de mencionar sobre a quantificação de pessoas e valores concedidos, se houve ou não concentração de concessão de valores em CPFs específicos⁸, se houve checagem dos favorecidos, assim como, da descrição dos fatos que motivaram o dispêndio. Contudo, cedejo que esses pontos são, potencialmente, causadores de desvios de recursos públicos.

29. O Corpo Instrutivo alega que *“não há que se falar em irregularidades na prestação de contas, uma vez que o Decreto nº 22.920/02 exigia, basicamente, uma lista de comprovantes, extratos bancários e canchotos dos cheques emitidos, que foram devidamente apresentados e aprovados, sem serem verificadas evidências de lesão ao erário”*.

30. Ocorre que, mesmo diante da lista de comprovantes e documentos saneadores juntados aos autos, registre-se, apresentadas muito após o prazo legal (em 14/03/2012, portanto, cerca de dois anos depois), não há nos autos atesto da regular aplicação dos recursos.

31. Impende anotar que essas irregularidades, inclusive, foram objeto de determinação da Corte de Contas, notadamente no Relatório nº 07/2008 (Processo nº

⁸ Consta da Justificativa acostada aos autos pela Suprida, fls. 2663 do apenso 380.001.235/2009, excerto de interesse: *“Vale ressaltar que consta mesmo os usuários que são irmãos, pai e filhos, pessoas que vivem de aluguel solidário para baratear o custo de vida, parentes, que foram removidos das áreas de ocupação irregular do solo que foram removidos da área invadida e se apoiaram entre si até encontrar aluguel, ou ser atendido com lote semi-urbanizado pela CODHAB quando preenche os requisitos do programa de moradia do governo. Outro fator que faz coincidir endereço e sobrenomes trata-se de famílias inteiras, pais e filhos que sobrevivem nas ruas, quando abordados em locais de permanência aceita o apoio sócio assistencial da secretaria objetivando a reorganização de suas vidas, neste caso pai e mãe formam uma família e os filhos por sua vez já possuem companheiras(os) e filhos vivendo no mesmo local, porém com a obrigatoriedade de prover o sustento do seu núcleo familiar.*

Com relação a situação dos usuários elencados neste item constatamos grau de parentesco de pai x filhos, irmão como por exemplo: a família Emídio Felix que moram no mesmo endereço, todavia vale ressaltar que estes usuários antes de se tomar feirantes exerciam a atividade laboral de vendedor ambulante nas ruas do Distrito Federal, cada um com suas mercadorias e responsável pelo seu sustento (cobertura de suas despesa (sic.) pessoais da sua família). Quando o governo os transferiu para a feira da Rodoferroviária foram contemplados com boxes separados mesmo sendo parentes, conforme cópia do documento de concessão dos Box em anexo, por outro lado, na cultura brasileira os filhos normalmente aprendem a trabalhar com seus pais, na sua grande maioria optam pela profissão dos pais sendo pessoas de baixo poder aquisitivo ou não, isto posto justifica a existência da semelhança de sobrenomes iguais, além (sic.) de que o recurso foi destinado a estes usuários objetivando apoiar com alimentação e/ ou instrumentos de trabalho, em razão das dificuldades financeiras que o novo grupo de feirantes atravessava com a mudança de local perderam seus compradores que circulava pelas ruas, onde a feira estava constituída quase não há circulação de pessoas para adquirir seus produtos, além dos gastos”



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

6.075/2008), autos instaurados diante da motivação deste Membro do Ministério Público de Contas, por meio da Representação nº 08/2008 – CF (e-DOC 1F9E9FE6), *verbis*:

RELATÓRIO N.º: 07/2008 (e-DOC 54E72631):

[...]

CREAS/Taguatinga – Processo n.º 380.002.374/2007, fls. 23/35 do Anexo III

264. Suprimento de fundos concedido ao servidor João Márcio Costa e Sousa no valor de R\$ 65.000,00 para a execução de auxílio financeiro a pessoa física em decorrência do desenvolvimento de ações de assistência social aos seguimentos da população alvo das atenções de políticas de assistência social desenvolvida pela SEDEST, nos termos do Decreto n.º 22.920/2002 e Portaria n.º 176/2002, fls. 23/35 do Anexo III.

265. Os recibos apresentados na prestação de contas denominados “Recibo de Auxílio Financeiro a Pessoa Física – RAFPF se apresentam de maneira incompleta, uma vez que não consta identificação do suprido e do requisitante, contrariando o art. 22 do decreto referido.

266. Os RAFPF de fls. 31 e 34 do Anexo III não foram assinados pelos beneficiários da concessão e apenas o de fl. 24 do Anexo III consta testemunhas consignadas no recibo, nos demais não se verificaram esse procedimento. 267. Fica patente a falta do rigor na concessão de auxílio com base no Decreto n.º 22.920/02, com apresentação de finalidades genéricas sem discriminação da situação que dê suporte à concessão, conforme se observa dos recibos apresentados. São justificativas do tipo “Aquisição de medicamentos e vestuários”, fls. 28 do Anexo III.

268. Com base nos recibos apresentados, não se pode afirmar que de fato os recursos foram empregados na finalidade para a qual foram concedidos. Para tanto, necessitaria de cópia de relatório ou do prontuário do beneficiário com a discriminação da situação de fato ensejadora das necessidades a serem cobertas. Falta também nos autos comprovação do acompanhamento da aplicação do recurso concedido ao necessitado pelo órgão, contrariando o art. 7º da Portaria n.º 176/02.

269. Os envolvidos nas aplicações ora em tela são: João Márcio Costa e Souza (suprido), Izabel Cristina de Andrade Bareicha (Coordenadora, Requisitante) e o Ordenador de Despesas da SEDEST Ruither Jacques Sanfilippo, fl. 377 do Anexo III.

270. Contudo, como o Ordenador de Despesas em última análise acatou a prestação de contas eivada de vícios e solicitou sua aprovação, entende-se que somente este deve responder pelas ilegalidades referidas, devendo ser **chamado em audiência para apresentar as razões de justificativas.** (destaques nossos)

32.

Em razão disso, a Corte de Contas assim se pronunciou:

DECISÃO N.º 6892/2009:



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

O Tribunal, por maioria, acolhendo voto da Conselheira MARLI VINHADELI, que tem por fundamento, em parte, a instrução, decidiu: I. conhecer: a) da Representação n.º 08/2008-CF de fls. 01/15; b) dos expedientes de fls. 155/157, 163, 188, 197/202, 205, 209/213, 219, 222/223, 226/232, 236/243, 245, 247/249, 250, e 252/263; c) do Relatório parcial n.º 03/2008, fls. 190/194; d) da auditoria e do Relatório n.º 07/2008, fls. 292/435; II. determinar: a) o envio, com fulcro no art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 01/94, do Relatório nº 07/2008 e do despacho aos jurisdicionados indicados no parágrafo 586 do aludido relatório para a adoção das medidas saneadoras em decorrência das impropriedades verificadas; b) à Gerência de Tomada de Contas da Diretoria Geral de Contabilidade da Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Estado de Fazenda do DF que acompanhe o cumprimento da diligência determinada no item anterior, informando a este Tribunal, por ocasião do envio das contas anuais dos órgãos/entidades do GDF, os resultados alcançados no âmbito de cada jurisdicionado; c) à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil NOVACAP que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente as justificativas concernentes à memória de cálculo, fls. 254/255, que embasaram as alterações previstas na Resolução n.º 184/2002-CA, em que se utilizou o percentual de 20% para as concessões de suprimento de fundos, diferente do previsto nas alterações introduzidas na Lei n.º 8.666/93 pelo art. 1º da Lei n.º 9.648/98 (fls. 264/274), que mantém o percentual em 10%, conforme previsto no art. 24, II, da Lei n.º 8.666/93; d) à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe as providências tomadas para implementação da Lei n.º 3.965, de 27 de fevereiro de 2007; III. autorizar o retorno dos autos a 1ª ICE, para os devidos fins. Parcialmente vencido o Relator, que manteve o seu voto, no que no seguido pelo Conselheiro RENATO RAINHA. O voto do Revisor, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, datado de 28 de setembro último, não teve acolhida nesta assentada. O Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS deixou de votar, por estar substituindo o Revisor dos autos.

33. Ao nosso sentir, a **afirmação** da Comissão Tomadora de que “*não há nos autos, mencão ou prova cabal de que tenha ocorrido dano ao erário*” **não pode prosperar**, posto que a própria Controladoria Interna da SEDEST indicou a **concessão indevida de benefícios a servidora pública da SEDEST**, por exemplo.

34. Da mesma forma, não há justificativa para que a Corte autorize o arquivamento do feito, pois existem subsídios que indicariam a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos e que **recomenda a reinstrução dos autos**, em privilégio ao princípio *in dubio pro societate* (na dúvida, a favor da sociedade).

35. De relevo citar o art. 8º da Instrução Normativa/STC nº 05/2012:

Art. 8º São fatos que impõem a instauração de tomada de contas especial:

(...)



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

II – não comprovação da aplicação de recursos concedidos na forma de suprimentos de fundos, ou transferidos pelo Distrito Federal mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio

III - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que implique dano ao Erário. (grifamos).

36. Notadamente, também não pode prosperar o viés contido no entendimento dispensado pelo Relatório de Conclusão de TCE nº 123/2018 – GEINF/DIEXE/COTCE/SUCOR, no que se refere ao desvio de finalidade, mesmo porque as linhas acima demonstram que pode ter ocorrido o desvio de finalidade inclusive no sentido dado ao caso pelo Relatório, de que os recursos foram aplicados em sua totalidade nas finalidades previstas em lei.

37. Ademais, o desvio de finalidade em questão diz respeito à **aplicação indevida de Suprimento de Fundos para concessão de benefícios**. De uma, não existe autorização legal no ordenamento jurídico federal e local que permita a utilização de entrega de renda na forma estabelecida. Cediço que o suprimento de fundos é utilizado apenas para pagamento de pequenas e urgentes despesas que não possam ser objeto de procedimento normal de execução orçamentária (art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64).

38. A **impossibilidade legal** de se utilizar suprimento de fundos para os fins especificados no Decreto defeituoso foi exaustivamente analisada no Parecer nº 319/2011-PROFIS/PGDF, exarado em resposta à consulta formulada (fls. 2670/2898, do apenso), e que consignou em conclusão, *litteris*:

*“Alternativamente, caso se entenda que os arts. 1º e 4º do Decreto nº 22-920/2002 visaram efetivamente dirigir o suprimento de fundos às subvenções econômicas em forma de benefícios eventuais, **seria imperioso proclamar a ilegalidade dos referidos preceitos, e recomendar ao Governador que revogue imediatamente aquele ato normativo, porque absolutamente incompatível com o art. 68 da Lei nº 4.320/64 e com o art. 16 da Lei nº 4.209/2008.**” (destaquei)*

39. De outra, a forma de desembolso tem disciplina especificada no art. 16 da Lei Distrital nº 4.209/2008, portanto, anterior à concessão do suprimento de fundos em análise nesses feitos, e **veda** a procedimento adotado:



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

“Art. 16. As ações a serem implementadas cujos benefícios sejam de natureza financeira serão pagas mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pelo Banco de Brasília, com a respectiva identificação do responsável.

§ 1º Os benefícios poderão ser pagos também por meio de contas especiais de depósito à vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.

§ 2º O beneficiário não será onerado por nenhuma tarifa, taxa ou contribuição incidente sobre a movimentação financeira relativa aos benefícios sociais.

§ 3º O cartão magnético para movimentação da conta-corrente será fornecido de forma gratuita.

40. Como se nota, a Lei regulamentou o assunto e determinou que os benefícios de natureza financeira só podem ser pagos por meio de cartão magnético bancário, com a respectiva identificação do beneficiário, ou por meio de contas especiais de depósitos à vista.

41. **Mais**, o referido dispositivo legal exige, primeiramente, que o beneficiário seja incluído no cadastro único, para receber benefício de assistência social:

Art. 11. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda selecionará as pessoas aptas a receber os benefícios sociais de transferência de renda dentre as famílias inscritas no Cadastro Único.

Parágrafo único. É vedada a concessão de benefício sem o prévio cadastramento do beneficiário no Cadastro Único.

Art. 12. O benefício será concedido às famílias selecionadas conforme pontuação em ordem decrescente obtida por meio da aplicação da tabela de pontuação elaborada pelo órgão gestor.

42. Em consonância com Douta Procuradoria-Geral, transcrevo trecho do citado Parecer nº 319/2011-PROFIS/PGDF: “... à época dos fatos relacionados à prestação de contas apresentada no presente feito (2009) **já vigoravam** - como ainda vigoram hoje - **os preceitos legais ... que impedem o pagamento de benefícios de assistência social via seleção sumária por assistente social ou psicóloga, bem como o desembolso de benefício financeiro por meio de cheque entregue ao beneficiário, ainda mais com recursos de suprimento de fundos**”.

43. De fato, coexistem a Lei 4.209/2008 e o Decreto nº 22.920/02. Contudo, a aparente contrariedade inexistente. Também não há complementariedade entre as normas. Mesmo que, **apenas por hipótese, para fins de análise, fosse o Decreto tido como legal**, o



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

regulamento em tela restaria excluído do ordenamento jurídico distrital com a edição da Lei Distrital nº 4.209/2008.

44. Mormente, dispositivo legal **específico**⁹ e **posterior** ao Decreto 22.920/2002¹⁰, fundamento legal da concessão de auxílios financeiros por meio de suprimento de fundos pagos a servidor, **o teria revogado**¹¹¹² **tacitamente**¹³.

45. A partir da validade da Lei nº 4.209/2008¹⁴, 25/09/2008, **sobe a forçosa hipótese antes forjada, seria ilegal** utilizar-se de Suprimento de Fundos para execução de Auxílio Financeiro a Pessoa Física.

46. Noutra ponta, descabido qualquer argumento de que o Decreto cuida de casos específicos (e complementares à lei), “*quando as circunstâncias não permitirem o processamento normal ou quando o pagamento da despesa não possa ser efetuado pela via bancária*” (parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 22.920/2002).

47. Lamentando discordar do zeloso Copo Instrutivo, noutra ponta, entendo descabido evocar imprevisibilidade ou emergência. Com as vênias de estilo, reproduzo o argumento trazido à baila na análise:

“20. No presente caso, ocorreram situações revestidas de imprevisibilidade e caracterizadas por emergência, de modo a enquadrar-se no entendimento do Decreto nº 22.920/2002 de que o auxílio emergencial a ser prestado a essas pessoas deveria ser realizado por intermédio de Suprimento de Fundos, para fazer frente às situações emergenciais não previstas no orçamento anual.”

⁹ Lei nº 4.209/2008: Dispõe sobre a política de **transferência de renda dos programas sociais do Distrito Federal** e dá outras providências

¹⁰ Dispõe sobre Suprimento de Fundos às Unidades Operativas da Secretaria de Estado de Ação Social para Execução de **Auxílio Financeiro a Pessoa Física** e dá outras providências.

¹¹ Vejamos o que diz a LINDB a respeito:

Art. 2º, § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou **quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.**

¹² À exceção das despesas dos servidores no desenvolvimento das ações de assistências social, entre as quais **não se enquadra** o auxílio financeiro a pessoa física:

Art. 4º. O Suprimento de Fundos de que trata o Artigo 1º destina-se, exclusivamente, ao **pagamento de despesas decorrentes do desenvolvimento das ações de assistência social** aos segmentos da população alvo das atenções da Política de Assistência Social executada pela Secretaria de Estado de Ação Social do Distrito Federal, doravante denominada SEAS-DF.

¹³ Lei nº 4.209/2008:

Art. 27. Revogam-se as disposições em contrário.

¹⁴ Lei nº 4.209/2008: Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



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

48. Primeiro, pelo fato de que, mesmo a implementação das ações e dos programas **emergenciais** encontra regulamento na Lei nº 4.209/2008¹⁵. Segundo, embora traga a previsão de apoio financeiro, a Lei nº 4.176/2008¹⁶ também **não autoriza** o uso de suprimento de fundos para essa finalidade. Prevê no art. 12, §§ 9º e 10º, respectivamente, que *“Para o apoio financeiro a programas socioassistenciais de caráter eventual ou emergencial e não continuados no âmbito do Distrito Federal, será adotada a modalidade de subvenção social para repasse de recursos do FAS/DF”, e que “O financiamento dos benefícios socioassistenciais dar-se-á de forma direta aos seus destinatários”.*

49. Nesse diapasão, veja-se a motivação da concessão do suprimento de fundos em apreço:

“Plano de Aplicação elaborado pela SEDEST, fls. 4/5, o montante de R\$ 350.000,00 justificou-se pelas seguintes razões”*

“(…) O recurso em epígrafe destina-se ao atendimento dos vendedores ambulantes que comercializavam produtos nas ruas do Plano Piloto, mais especificamente nas imediações do Conjunto Nacional, Rodoviária, CONIC, Feira situada após o Touring Clube e Setor Comercial Sul, que foram transferidos para o Shopping Popular da Rodoferroviária”.

50. Indubitavelmente, a “remoção” dos vendedores ambulantes para o Shopping Popular da Rodoferroviária **requer planejamento! Não há que se falar em imprevisibilidade ou emergência decorrentes dessa política pública, principalmente em ausência de previsão orçamentária.** Ao contrário. Há planejamento de longo prazo, haja vista a construção da referida feira.

51. Via de consequência, e pelo motivo acima esposado, a justificativa utilizada para o uso de suprimento de fundos **não encontra suporte normativo** no Decreto nº 22.920/02, que prevê a utilização de **mecanismo ilegal** para execução de auxílio financeiro a pessoa física

¹⁵ Art. 3º Os programas sociais de transferência de renda vinculados à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda ou a órgão que vier a sucedê-la visam promover o desenvolvimento humano, a erradicação da miséria, a redução dos níveis de pobreza, o combate à fome, a segurança alimentar, a melhoria da qualidade de vida da população e, em especial:

I – a implementação das ações e dos programas emergenciais, socioeducativos e de apoio financeiro;

¹⁶ Dispõe sobre a Política de Assistência Social do Distrito Federal, institui o Sistema Único de Assistência Social no Distrito Federal e dá outras providências.



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

“...quando as circunstâncias não permitirem o processamento normal ou quando o pagamento da despesa não possa ser efetuado pela via bancária”, (parágrafo único, art. 1º).

52. Noutro giro, também não se **sustenta o argumento de desconhecimento da norma**, ao menos para o Governador, Sr. José Roberto Arruda, a então Secretária, Sra. Eliana Pedrosa, bem como pelo chefe da Unidade de Administração Geral da SEDEST, Ruither Jacques Sanfilippo. Vejamos!

53. A consulta ao projeto de lei (PL 901/2008¹⁷) que culminou na publicação da Lei nº 4.209/2008, revela que **a iniciativa foi do Poder Executivo**. Verifica-se na Mensagem nº 181/2008-GAG, de 19/06/2008, do então Governador, Sr. José Roberto Arruda, que o projeto buscou *“regular a política de transferência de recursos procedentes do Orçamento Anual do Distrito Federal, por meio de benefícios vinculados à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, distribuídos com vistas a prover os mínimos sociais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social”*.

54. Da exposição contida na Mensagem nº 181/2008-GAG, vale destacar:

“A definição de uma política de transferência de renda concebida de acordo com o marco estabelecida na LOAS, deve ser regida por princípios democráticos extensivos às populações urbanas e rurais, em especial aqueles que estabeleçam a implementação de ações e de programas emergenciais, socioeducativos e de apoio financeiro; a integração intergovernamental das ações sociais, objetivando evitar o desperdício de recursos e a sobreposição de ações, o estabelecimento da família, da escola e da comunidade como centros preferenciais para o direcionamento das ações e dos programas; a criação de mecanismos de acesso à alimentação, à educação, ao emprego e à renda, como prioritários para o processo de inclusão social; e, a escolha da mulher como interlocutora preferencial do grupo familiar para as ações e os programas sociais.”

¹⁷ Disponível em <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-119440!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>.



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

55. Notadamente, o estabelecimento da Política em apreço não era de desconhecimento da SEDEST, em virtude de a Jurisdicionada situar-se no centro da política de transferência de renda e concessão de benefícios. Ao contrário, razoável supor forte atuação da área na elaboração e na proposta de regulação, assim como na execução da política.

56. Nesse sentido, cediço ser **inadmissível** argumentar que o Decreto nº 22.920/02 goza de “**presunção de legitimidade**”, ou invocar o “**estrito atendimento ao princípio da legalidade**”, ou mesmo de “**o desconhecimento da lei**”.

57. No entanto, como destacado, posteriormente à edição da Lei supracitada, o Suprimento de Fundo foi pago com previsão de aplicação até o dia 03 de setembro de 2009, recolhimento de eventual saldo até 05 de setembro de 2009, e Prestação de Contas até 18 de setembro de 2009 - portanto, de forma **ilegal**.

58. Não é demais lembrar que no Processo nº 25.604/2010 - Tomada de contas anual dos gestores do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal – FAS/DF, referente ao exercício financeiro de 2009, o Tribunal, por meio da Decisão nº 6.161/2016, deliberou:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Ruither Jacques Sanfilippo, apresentadas em face da Decisão nº 4.907/2013; b) da Informação nº 66/2015-SECONT/2ª DICONTE (fls. 191/204) e do Parecer nº 270/2015-CF (fls. 205/209); c) dos Memoriais apresentados pela Sra. Eliana Maria Passos Pedrosa (fls. 247/286) e pelo Sr. Ruither Jacques Sanfilippo (fls. 308/316 e doc. de fl. 317); (...) III – julgar: a) nos termos do art. 17, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 1/1994, **irregulares as contas do responsável pelo FAS/DF, referentes ao exercício financeiro de 2009, mencionado no item II, alínea “a”, supra, aplicando-lhe, em consequência, a multa prevista no inciso I do art. 57, c/c o parágrafo único do art. 20, ambos da citada Lei Complementar, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), em face do contido nos subitens “3.1.3 – Ausência de cobrança de multa por atraso e uso indevido de empenho na modalidade estimativo, 3.1.4 – Irregularidades na aquisição de alambrados, 3.1.5 – Ausência de documentos comprobatórios da realização dos serviços contratados e aditivo contratual não comprovado em acréscimos quantitativos, 4.4 – Insuficiência na comprovação da prestação de contas de convênio e 5 – Morosidade no atendimento de diligência de processo de suprimento de fundos, evidenciando comprovação insuficiente da prestação***



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

de contas apresentada”, todos do Relatório de Auditoria nº 09/2011-DISEG/CONT (fls. 599-619 do Processo nº 040.001.959/2010), bem como acerca do conjunto das impropriedades em suprimentos de fundos concedidos em 2009 encontrado no Relatório de fls. 139-140 do Processo nº 040.001.959/2010, fixando-lhe o prazo de 30 dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal o recolhimento do valor aos cofres do Distrito Federal; (...) VII – determinar à Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF que instaure TCE para apurar os fatos apontados nos subitens 3.1.5, 4.4 e 5 do Relatório de Auditoria nº 09/2011 – DISEG/CONT (TCA 2009 do FAS/DF), respectivamente, em relação: a) ao Processo nº 380.002.395/2007, que foi autuado para a contratação de empresa ou entidade sem fins lucrativos para a prestação de serviços de capacitação dos Conselheiros da equipe formadora do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e de outros profissionais da Subsecretaria de Assistência Social; b) ao Processo nº 380.001.633/2009, que trata da prestação de contas do Convênio Tripartite nº 28/2008 entre a Associação Assistencial de Santa Maria, a Secretaria de Educação/DF e a SEDEST/DF, no valor de R\$ 4.591.792,00, (Processo originário da avença nº 380.003.455/2008); c) aos Processos nºs 380.001.235/2009, 380.000.427/2009 e 380.000.628/2009, que tratam da concessão de Suprimento de fundos, com base no Decreto nº 22.920/2002;” (grifou-se)

59. Em seguida, o Sr. Ruither apresentou Recurso de Reconsideração, o qual foi provido parcialmente pelo Tribunal, com redução do valor da multa, sem, contudo, alterar a irregularidade da conta:

Decisão nº 4723/2017, de 10 de outubro de 2017

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – dar provimento parcial ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Ruither Jacques Sanfilippo (fls. 367/386), mantendo os termos da Decisão nº 6.161/16, salvo quanto à anotação do item 3.1.3 no rol de irregularidades e o valor da multa imposta ao recorrente; II – tornar insubsistente o Acórdão nº 792/16, no que pertine ao valor da multa, que deverá ser reduzida de R\$ 4.000,00 para R\$ 3.000,00; III – aprovar, expedir e mandar publicar o acordão apresentado pelo Relator; IV – dar ciência desta decisão ao recorrente; V – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para adoção das providências pertinentes. (grifou-se)

60. Sendo assim, o Ministério Público de Contas pugna por que a Corte determine a **reinstrução** dos autos, com o intuito de que se proceda ao **exame pormenorizado das contas**



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

prestadas e a necessária manifestação expressa quanto à sua aprovação ou não pela autoridade competente.

61. Em complemento, ante **ilegalidade** de se utilizar Suprimento de Fundos para execução de Auxílio Financeiro a Pessoa Física, amplamente reconhecida e prolatada nos autos pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (Parecer nº 319/2011-PROFIS/PGDF) e pela Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Estado de Transparência e Controle (Parecer 94/2013 - AJL/GAB/STC).

62. Adicionalmente, tendo reconhecida a impossibilidade de erigir suporte à ocorrência “**presunção de legitimidade**”, ao “**estrito atendimento ao princípio da legalidade**”, ou mesmo ao “**desconhecimento da lei**”, demonstrado por esse MPC/DF, roga-se que para que a Corte **determine** a apuração dos possíveis danos causados ao erário Distrital decorrentes de repasse de recursos financeiros, por meio de Suprimento de Fundos concedido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal - SEDEST, no exercício de 2009, com indícios de envolvimento de dirigente.

É o Parecer.

Brasília, 14 de março de 2019.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procurador, em substituição à 1ª Procuradoria.