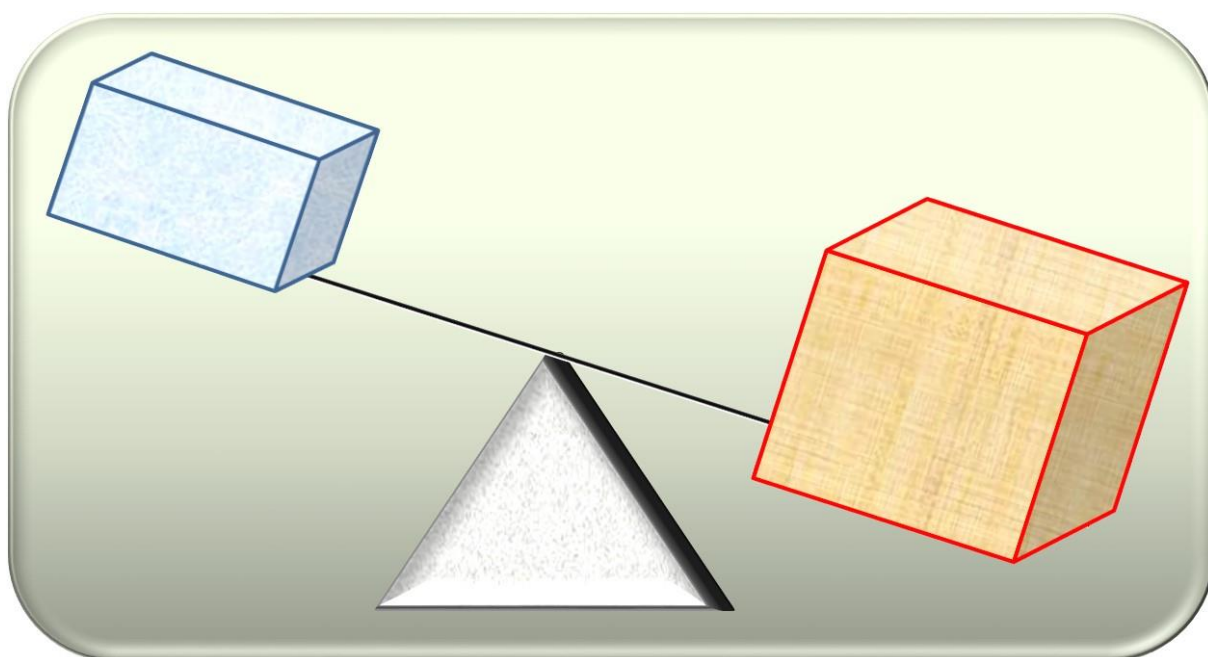




**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**  
**NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL**

## **AUDITORIA DE REGULARIDADE**

**VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 42  
DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF  
NO EXERCÍCIO DE 2014, RELATIVA AO  
ÚLTIMO ANO DE MANDATO DOS TITULARES  
DO PODER EXECUTIVO E DOS ÓRGÃOS DO  
PODER LEGISLATIVO DO DISTRITO FEDERAL**



**Brasília – 2015**



## **SUMÁRIO EXECUTIVO**

O art. 42 da Lei Responsabilidade Fiscal – LRF contém proibição ao titular de Poder ou órgão de contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa. Além da busca pelo equilíbrio das contas públicas, referida disposição legal intenta criar mecanismos que inibam a prática antes recorrente de titulares de poderes e órgãos deixarem, ao final de seus mandatos, despesas pendentes de pagamento sem a suficiente disponibilidade financeira voltada ao seu custeio, comprometendo, muitas vezes, os mandatos de seus sucessores.

### **O QUE O TRIBUNAL BUSCOU AVALIAR?**

A presente auditoria teve como objetivo avaliar se houve descumprimento do art. 42 da LRF, por parte da Chefia do Poder Executivo local e dos Presidentes da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do DF. Nesse sentido, buscou-se verificar se no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014 foram contraídas obrigações de despesas com parcelas pendentes de pagamento para após o encerramento do exercício sem a correspondente disponibilidade financeira voltada ao seu custeio. Objetivou-se, ainda, apurar se despesas da competência de 2014 deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar ao final do exercício.

### **O QUE O TRIBUNAL CONSTATOU?**

Foi constatado que houve descumprimento do art. 42 da LRF por parte da Chefia do Poder Executivo local. Ademais, apurou-se expressivo volume de despesas da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar. Adicione-se, ainda, que foi verificado grande montante de despesas realizadas sem a devida cobertura de créditos orçamentários.

### **QUAIS FORAM AS PROPOSIÇÕES FORMULADAS PELA EQUIPE DE AUDITORIA?**

As proposições formuladas pela equipe de auditoria foram, em síntese, as seguintes:

- versão prévia do Relatório de Auditoria não contempla proposições de responsabilização, em atenção ao disposto no § 5º do art. 1º da Resolução – TCDF nº 271/14, bem como no tópico “6.2 Considerações do Gestor e do Terceiro Interessado”, do atual Manual de Auditoria desta Corte – Parte Geral, versão 2011 (eventuais proposições nesse sentido constarão somente da versão final do Relatório);
- reiterar os termos de Decisão anterior do TCDF, com ajustes, contendo determinações e alertas para que o titular do Poder Executivo, os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF, os órgãos centrais de planejamento e orçamento, de finanças e contabilidade e de controle distritais adotem medidas efetivas voltadas a evitar a repetição das irregularidades apuradas na presente auditoria;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

- dar conhecimento ao atual Governador do Distrito Federal, aos Secretários de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Fazenda do DF e ao Controlador-Geral do Distrito Federal sobre a necessidade de adoção de medidas efetivas que busquem evitar o descumprimento do art. 42 da LRF, quando do último ano do mandato da Chefia do Poder Executivo local;
- dar conhecimento às Secretarias de Controle Externo do TCDF sobre os apontamentos consignados no Relatório de Auditoria, em subsídio aos trabalhos por elas desenvolvidos.

**QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS COM A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL?**

Entre os benefícios esperados com a atuação do Tribunal, podem ser relacionados os seguintes:

- fiel cumprimento das normas e das deliberações do TCDF afetas à matéria;
- contabilização tempestiva da execução orçamentária da despesa;
- equilíbrio orçamentário e financeiro na execução das receitas e despesas públicas do Distrito Federal;
- desoneração do orçamento público do exercício subsequente e eliminação/redução de possível prejuízo ao equilíbrio fiscal;
- eliminação/redução de distorções nas demonstrações e nos resultados contábeis e fiscais, bem como nas apurações dos limites legais de gastos com pessoal, de endividamento, de aplicação de recursos públicos em saúde e educação, entre outros;
- não comprometimento da gestão iniciada no mandato subsequente, da Chefia do Poder Executivo;
- eliminação de possíveis obstáculos à emissão de certidão pelo Tribunal de Contas para fins de contratação de operações de créditos pelo Governo local;
- aumento da transparência dos gastos públicos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**  
**NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL**

***RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 5.3.001.15***  
***(VERSÃO PRÉVIA)***

***VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LEI  
DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF NO EXERCÍCIO DE  
2014, RELATIVA AO ÚLTIMO ANO DE MANDATO DOS  
TITULARES DO PODER EXECUTIVO E DOS ÓRGÃOS DO  
PODER LEGISLATIVO DO DISTRITO FEDERAL***

**2015**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

## RESUMO

A presente auditoria de regularidade pretendeu verificar se houve descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/00) em relação ao último ano de mandato dos titulares do Poder Executivo e dos órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal, no exercício de 2014, devendo servir de subsídio à elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao mesmo exercício. Os trabalhos de auditoria apontaram que houve descumprimento do mencionado dispositivo da LRF, por parte da Chefia do Poder Executivo local. Também foi apurada a ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar, sendo que, para grande parte do valor encontrado, sequer havia suficiente cobertura de crédito orçamentário. Esses achados mostram-se em desacordo com princípios e regras constitucionais e legais, além de resultarem em descumprimento de determinações deste Tribunal. Em relação a tais apontamentos, foram sugeridas proposições pela equipe de auditoria, no sentido de: reiterar os termos de Decisão anterior do TCDF, com ajustes, contendo determinações e alertas para que o titular do Poder Executivo, os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF, os órgãos centrais de planejamento e orçamento, de finanças e contabilidade e de controle distritais adotem medidas efetivas voltadas a evitar a repetição das irregularidades apuradas na presente auditoria; e dar conhecimento às Secretarias de Controle Externo do TCDF sobre os apontamentos consignados no Relatório de Auditoria, em subsídio aos trabalhos por elas desenvolvidos. **A presente versão prévia do Relatório de Auditoria não contempla proposições de responsabilização, em atenção ao disposto no § 5º do art. 1º da Resolução – TCDF nº 271/14, bem como no tópico “6.2 Considerações do Gestor e do Terceiro Interessado”, do atual Manual de Auditoria desta Corte – Parte Geral, versão 2011 (eventuais proposições nesse sentido constarão somente da versão final do Relatório);**



## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>1. INTRODUÇÃO</b> .....   | 27 |
| <b>1.1. Apresentação</b> .....   | 27 |
| <b>1.2. Período de Realização da Auditoria</b> .....   | 27 |
| <b>1.3. Identificação do Objeto</b> .....  | 27 |
| <b>1.4. Contextualização</b> .....   | 27 |
| <b>1.5. Objetivo</b> .....   | 29 |
| <b>1.6. Escopo</b> .....   | 29 |
| <b>1.7. Montante Fiscalizado</b> .....   | 29 |
| <b>1.8. Metodologia</b> .....  | 30 |
| <b>1.9. Critérios de Auditoria</b> .....   | 30 |
| <b>1.10. Avaliação do Risco da Auditoria</b> .....   | 30 |
| <b>2. RESULTADOS DA AUDITORIA</b> .....  | 31 |
| <b>2.1 Questão de Auditoria: Foi contraída obrigação de despesa no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014, não cumprida integralmente até o final do mesmo exercício, cuja parcela pendente de pagamento tenha restado sem suficiente disponibilidade financeira para suportá-la (art. 42 da LRF)?</b> ..... | 31 |
| <b>2.1.1 Achado de Auditoria nº 1: Foi constatada a ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar</b> .....   | 32 |
| <b>2.1.1.1 Critério</b> .....  | 32 |
| <b>2.1.1.2 Análises e Evidências</b> .....   | 34 |
| <b>2.1.1.3 Causas</b> .....  | 38 |
| <b>2.1.1.4 Efeitos</b> .....   | 46 |
| <b>2.1.1.5 Proposições</b> .....   | 46 |
| <b>2.1.1.6 Benefícios Esperados</b> .....  | 48 |
| <b>2.1.1.7 Considerações do Gestor</b> .....   | 48 |
| <b>2.1.1.8 Responsabilização</b> .....   | 48 |
| <b>2.2.1 Achado de Auditoria nº 2: Ocorrência de obrigações de despesa contraídas no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014 com parcelas a serem pagas em 2015, porém sem a suficiente disponibilidade financeira para o seu custeio.</b> .....  | 48 |
| <b>2.2.1.1 Critério</b> .....  | 48 |
| <b>2.2.1.2 Análises e Evidências</b> .....   | 50 |
| <b>2.2.1.3 Causas</b> .....  | 54 |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**  
**NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL**

|         |   |    |
|---------|---|----|
| 2.2.1.4 | Efeitos.....  | 54 |
| 2.2.1.5 | Proposições .....   | 55 |
| 2.2.1.6 | Benefícios Esperados .....  | 55 |
| 2.2.1.7 | Considerações do Gestor.....  | 55 |
| 2.2.1.8 | Responsabilização .....   | 55 |
| 2.3     | <i>Outros Achados</i> .....   | 56 |
| 2.3.1   | Achado de Auditoria nº 3: Ocorrência de despesas sem cobertura de créditos orçamentários autorizados..... | 56 |
| 2.3.1.1 | Critério.....   | 56 |
| 2.3.1.2 | Análises e Evidências .....   | 56 |
| 2.3.1.3 | Causas.....   | 58 |
| 2.3.1.4 | Efeitos.....  | 58 |
| 2.3.1.5 | Proposições .....   | 59 |
| 2.3.1.6 | Benefícios Esperados .....  | 59 |
| 2.3.1.7 | Considerações do Gestor.....  | 60 |
| 2.3.1.8 | Responsabilização .....   | 60 |
| 3       | Conclusão.....  | 60 |
| 4       | Considerações Finais .....  | 60 |
| 5       | Proposições.....  | 60 |



## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. Apresentação**

A auditoria de regularidade pretendeu verificar se houve descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/00) em relação ao último ano de mandato dos titulares do Poder Executivo e dos órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal, no exercício de 2014. Os resultados dos trabalhos devem servir de subsídio à elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas a 2014.

### **1.2. Período de Realização da Auditoria**

2. Os trabalhos de execução da auditoria abrangeram o período de 10 de fevereiro a 30 de abril de 2015.

### **1.3. Identificação do Objeto**

3. O objeto da auditoria em referência compreende os registros contábeis de despesas orçamentárias realizadas, da competência de 2014, a disponibilidade financeira existente ao final do exercício e obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato dos titulares do Poder Executivo e dos órgãos do Poder Legislativo com parcelas pendentes de pagamento para 2015.

### **1.4. Contextualização**

4. A preocupação com o equilíbrio das contas públicas e a necessidade de criar mecanismos que inibissem a prática antes recorrente de titulares de poderes e órgãos deixarem, ao final de seus mandatos, despesas pendentes de pagamento sem a suficiente disponibilidade financeira voltada ao seu custeio, comprometendo, muitas vezes, os mandatos de seus sucessores, foi a razão fundamental para que o legislador instituisse o art. 42 da LRF, cujo teor convém transcrever:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20<sup>1</sup>, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

---

<sup>1</sup> LRF: “art. 20 [...] § 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: I - o Ministério Público; II - no Poder Legislativo: a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas; c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; III - no Poder Judiciário: a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

5. A verificação do cumprimento do citado dispositivo legal está abrangida pelo rol de competências dos Tribunais de Contas, no desempenho de sua missão constitucional de exercer o controle externo da gestão pública.
6. Registre-se, ainda, que o resultado dos trabalhos ora em andamento constitui importante ponto de controle a ser considerado quando das análises da prestação de contas anual do Governo e consequente emissão do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo local, relativas ao exercício de 2014.
7. Para a avaliação quanto à observância do art. 42 da LRF, foi necessário apurar a existência de eventuais despesas da competência de 2014 que tenham deixado de ser contabilizadas no referido exercício. A realização desse procedimento justifica-se em função de que o trespasse de despesas da competência de um exercício para o seu subsequente foi prática verificada no âmbito da Administração Pública local em anos anteriores, conforme fiscalizações empreendidas por esta Corte, a exemplo do que constou dos autos de nº 35944/10 (2010) e 35329/11 (2011).
8. Desse modo, havia indícios de que a prática pudesse ter se repetido em 2014, ante as dificuldades financeiras apresentadas pelo Distrito Federal nos meses finais do exercício, amplamente divulgadas na imprensa, aliadas a resultados apresentados, especialmente, nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do DF (RREO), relativos aos 5º e 6º bimestres, e no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre, do mesmo ano.
9. A prática mencionada tem o potencial de interferir no cumprimento do referido comando legal da LRF, além de impactar diretamente a fidedignidade das informações sobre a situação patrimonial, orçamentária e financeira do Distrito Federal, os resultados da gestão fiscal do exercício de 2014, bem como onerar o orçamento anual subsequente.
10. Convém noticiar que, por meio do Processo – TCDF nº 641/15, foi realizada Auditoria de Regularidade (contábil-financeira), na Secretaria de Fazenda do DF, para verificar se o saldo existente nas contas bancárias do Governo do Distrito Federal era compatível com os registros contábeis da disponibilidade de caixa constante do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo no encerramento do exercício de 2014. Referido Processo encontra-se em tramitação, ainda sem manifestação plenária desta Corte. Imperioso esclarecer que, embora a matéria tratada naqueles autos guarde correlação com aquela abordada nestes, os valores apresentados nos Relatórios de Auditoria de ambos os trabalhos não precisam, necessariamente, ser coincidentes, posto que, naquela Auditoria, a abordagem foi feita somente à luz das disponibilidades financeiras constantes de contas bancárias e contabilizadas no grupo contábil do Ativo, ao passo que, neste trabalho, a abordagem avançou sobre os registros contábeis da disponibilidade de caixa (grupo Ativo) e também sobre as obrigações financeiras, do grupo Passivo.



## **1.5. Objetivo**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

11. O objetivo geral desta auditoria consiste em verificar se houve descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/00) em relação ao último ano de mandato dos titulares do Poder Executivo e dos órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal, no exercício de 2014, devendo os resultados dos trabalhos constituírem subsídio à elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao período.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

12. O alcance do objetivo geral da presente auditoria deverá se dar por meio da resposta à seguinte questão de auditoria (QA):

**QA:** Foi contraída obrigação de despesa no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014, não cumprida integralmente até o final do mesmo exercício, cuja parcela pendente de pagamento tenha restado sem suficiente disponibilidade financeira para suportá-la (art. 42 da LRF)?

## **1.6. Escopo**

13. Em relação à contração de obrigação de despesas no período vedado pelo art. 42 da LRF, o escopo da auditoria levou em consideração os extratos de contratos e convênios publicados pelas unidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do DF, na Sessão III dos Diários Oficiais do DF (DODF) de 1º de setembro a 31 de dezembro de 2014.

14. No tocante à não inscrição em Restos a Pagar de despesas da competência de 2014, o escopo inicialmente definido abrangia mais especificamente as despesas relacionadas a contratos e a pessoal e encargos sociais de 41 Unidades Gestoras, das 120 integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do DF. Entretanto, esse universo foi ampliado para englobar quase todas as UGs, em razão do apoio, no levantamento dos dados, oferecido pela coordenadoria da Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Cooperativa do Distrito Federal – Governança/DF, instituída pelo Decreto nº 36.240/15.

## **1.7. Montante Fiscalizado**

15. Convém ressaltar que, em face do objeto da auditoria, torna-se difícil definir o montante fiscalizado. Não obstante, feita essa ressalva, indica-se o montante de R\$ 3,1 bilhões, correspondente ao total de despesas que foram inscritas em Restos a Pagar no exercício de 2014 somadas àquelas que foram identificadas como não inscritas, no presente trabalho, conforme discriminado a seguir:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

| <b>Especificação</b>                                 | <b>Valor (R\$ 1,00)</b> | <b>Fonte<sup>2</sup></b> |
|--|-------------------------|--------------------------|
| Montante de despesas inscritas em Restos a Pagar     | 887.294.033             | PT11                     |
| Montante de despesas não inscritas em Restos a Pagar | 2.152.309.315           | PT18-03                  |
| <b>Total</b>   | <b>3.039.603.348</b>    |                          |

### **1.8. Metodologia**

16. A metodologia utilizada na execução dos trabalhos de auditoria foi calcada, basicamente, nas técnicas de requisição de informações junto aos auditados, circularização de informações e exame e análises de documentos e registros físicos e eletrônicos.

### **1.9. Critérios de Auditoria**

17. As avaliações promovidas a respeito da questão de auditoria através enumerada basearam-se nos seguintes critérios:

As despesas da competência de um exercício devem ser empenhadas no respectivo exercício e as não pagas até 31 de dezembro devem ser inscritas em Restos a Pagar (CF/88, art. 37, *caput*; LRF, arts. 1º, *caput* e §1º, 48 e 50; Lei nº 4.320/64, arts. 2º, 3º, 4º, 34, 35, II, 36, 60, 83, 89, 90, 91 e 92; Decreto nº 32.598/10, arts. 47 a 55 e 79 a 85; Decisões - TCDF nº 2.849/10, 2.768/11 e 2.317/12).

Obrigações de despesa contraídas no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014 que tenham parcelas a serem pagas em 2015 devem estar lastreadas por disponibilidade financeira suficiente para o seu custeio (LRF, art. 42; LDO/2014, art. 78; Decisões – TCDF nº 5.029/02 e 2.520/07).

### **1.10. Avaliação do Risco da Auditoria**

18. De acordo com o atual Manual de Auditoria – Parte Geral, desta Corte, edição 2011 (Título II, Capítulo IV, Seção 4.9, p. 1), por meio do denominado Risco de Auditoria (RA), busca-se avaliar a “possibilidade de ocorrência de erro técnico que possa afetar significativamente a conclusão do auditor e, por conseguinte, suas proposições.” É resultante da avaliação dos seguintes indicadores:

- Risco Inerente (RI) - decorre da própria natureza da operação, independentemente da existência de controle. Nas palavras de José Peres Júnior Hernandez, consiste na “percepção da possibilidade de ocorrência de erros ou irregularidades relevantes, mesmo antes de se conhecer e avaliar a eficácia do sistema de controle da empresa”.

<sup>2</sup> Todos os Papéis de Trabalho (PT) relacionados à auditoria em referência foram associados ao presente Processo eletrônico nº 32137/14 (no âmbito do Sistema Processual e-TCDF).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

- Risco de Controle (RC) – consiste no risco de não haver um bom sistema de controle interno que previna ou detecte, em tempo hábil, erros ou irregularidades relevantes.
- Risco de Detecção (RD) – consiste no risco de não serem descobertos pelo auditor eventuais erros ou irregularidades relevantes.

19. Entende-se que a presente auditoria apresenta elevados Riscos Inerente e de Detecção, em razão, principalmente, dos fatores a seguir.

20. Em 2014, foram empenhados R\$ 19 bilhões pelas 120 Unidades Gestoras que integravam os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do DF. Esse montante foi destinado a 18.572 credores.

21. Dada a dificuldade de abranger todo o universo de unidades gestoras e de credores, o escopo da auditoria baseou-se em dados amostrais. Além do mais, os trabalhos foram desenvolvidos sobre um volumoso quantitativo de documentos e registros manuais e eletrônicos constantes do Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal – Siggo e de informações fornecidas pelas auditadas, o que aumenta a possibilidade de erros de detecção.

22. Registre-se que se tornou impossibilitada a avaliação do Risco de Controle, com o rigor disciplinado no referido Manual de Auditoria desta Corte, mormente em função dos seguintes fatores: cronograma apertado para execução dos trabalhos; reduzida equipe de auditoria para o desenvolvimento das tarefas (um dos quatro auditores que compunham a equipe foi cedido para o TRE/DF); grande quantidade de órgãos e entidades a serem auditados. De toda maneira, com base nos resultados de trabalhos semelhantes desenvolvidos recentemente (Processos – TCDF nº 35944/10 e 35329/111), é possível afirmar que existem fragilidades nos sistemas de controles internos afetos à execução orçamentária e financeira, o que serve para elevar também o mencionado Risco de Controle.

## **2. RESULTADOS DA AUDITORIA**

***2.1 Questão de Auditoria: Foi contraída obrigação de despesa no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014, não cumprida integralmente até o final do mesmo exercício, cuja parcela pendente de pagamento tenha restado sem suficiente disponibilidade financeira para suportá-la (art. 42 da LRF)?***

Sim. O resultado dos levantamentos promovidos nos trabalhos de auditoria apontaram a ocorrência, no âmbito do Poder Executivo, de obrigações de despesas contraídas pendentes de pagamento, no encerramento do exercício de 2014, sem que tenha restado a suficiente disponibilidade financeira para suportá-la, portanto, em desacordo com o estabelecido no art. 42 da LRF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

## 2.1.1 Achado de Auditoria nº 1: Foi constatada a ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar.

### 2.1.1.1 Critério

23. As despesas da competência de um exercício devem ser empenhadas no respectivo exercício e as não pagas até 31 de dezembro devem ser inscritas em Restos a Pagar. Fundamentam esse critério os seguintes princípios e regras regedores da matéria:

| <b>Constituição Federal de 1988</b>  |
|--|
| art. 37, <i>caput</i> - a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, [...] publicidade e eficiência.  |
| <b>Lei nº 4.320/64:</b>  |
| arts. 2º c/c 34 - O orçamento público deve ser elaborado e autorizado para determinado tempo, que, no Brasil, coincide com o ano civil (Princípio da Anualidade ou Periodicidade);   |
| arts. 2º c/c 3º e 4º – o orçamento anual deve conter todas as receitas e despesas previstas para o exercício financeiro (Princípio da Universalidade);   |
| art. 35, inciso II – pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas (Princípio da Competência da Despesa Pública);   |
| art. 36 – consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas;   |
| art. 60 – é vedada a realização de despesa sem prévio empenho ( <i>caput</i> ); em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho (§ 1º); será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar (§ 2º); é permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento (§ 3º); |
| art. 83 – a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuam despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados;  |
| art. 89 – a contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial;   |
| art. 90 – a contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis;   |
| art. 91 – o registro contábil da receita e da despesa far-se-á de acordo com as especificações constantes da lei de orçamento e dos créditos adicionais;   |
| art. 92 – A dívida flutuante compreende ( <i>caput</i> ): os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida (inciso I); O registro dos Restos a Pagar far-se-á por exercício e por credor, distinguindo-se as despesas processadas das não-processadas (Parágrafo único);   |
| <b>Lei Complementar nº 101/00 (LRF):</b>   |
| art. 1º ( <i>caput</i> e § 1º) – Princípios do Planejamento e da Transparência das Ações Governamentais e Princípios do Controle e do Equilíbrio Fiscal das Contas Públicas;   |
| arts. 48 – Princípio da Transparência da Gestão Fiscal;  |
| art. 50 – além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa (inciso II); as demonstrações contábeis                        |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente (inciso III); as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor (inciso V).

**Decreto distrital nº 32.598/10:**

arts. 47 a 55 e 79 a 85 – regulamentações relacionadas à emissão de empenhos e à inscrição de despesas em Restos a Pagar no âmbito da Administração Pública local.

**Decisão – TCDF nº 2.520/07:**

Os valores referentes à assunção de obrigação sem a correspondente emissão de Nota de Empenho, bem como a anulação / cancelamento do documento, cujos compromissos permaneçam vigentes, devem ser acrescidos ao montante inscrito em Restos a Pagar, para fins de verificação do cumprimento do art. 42 da LRF (Decisão nº 2.520/07, item "f").

**Decisão – TCDF nº 2.768/11:**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento do Relatório de Auditoria, juntamente com os documentos que o acompanham; **II - reiterar** os termos contidos no itens II e III da Decisão nº 2.849/10, com os ajustes necessários, para: **II.1. determinar: a)** aos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, assim como às empresas estatais dependentes, a adoção de medidas efetivas para impedir: **a.I)** a realização de despesas sem que haja prévio e suficiente empenho, em observância à vedação contida nos arts. 60 da Lei nº 4.320/64 e 48 do Decreto nº 32.598/10; **a.II)** que a contabilização de despesas incorridas ou compromissos assumidos da competência do exercício seja transposta para o exercício subsequente, por ausência de empenho ou cancelamento de saldo de empenho, de forma a cumprir os princípios orçamentários da anualidade, da universalidade, do planejamento e da transparência das ações governamentais, do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas, assim como as disposições legais sobre a matéria, em especial, dos arts. 35, II, 36, 60, 83 e 89 a 91 da Lei nº 4.320/64, arts. 48, 49, 80 e 81 do Decreto nº 32.598/10 e arts. 1º, § 1º, 42 e 50, II, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); [...] **b)** às Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento e Orçamento do DF que aprimorem as medidas por elas já adotadas, para que o planejamento e a execução orçamentária e financeira do Distrito Federal sejam realizados de forma a possibilitar o cumprimento das deliberações constantes do item II.a supra; **c)** à Secretaria de Transparência e Controle do DF que aprimore as medidas por ela já adotadas, com vistas a promover o efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira do DF, em especial das medidas anteriormente deliberadas, orientando e fiscalizando os gestores públicos, de modo a evitar a ocorrência das irregularidades apontadas no citado Relatório de Auditoria; [...]; **III - alertar: a)** o Senhor Governador e os Senhores Secretários de Fazenda e de Planejamento e Orçamento do DF para que, nas regulamentações afetas à execução orçamentária, financeira e contábil referentes aos exercícios de 2011 e seguintes, evitem editar normas que impeçam a contabilização (empenho e inscrição em Restos a Pagar) de despesas da competência do exercício, a exemplo da disposição contida no § 3º do art. 4º do Decreto nº 32.329/10, para que não haja transposição de despesas para o exercício subsequente; [...].

**Decisão – TCDF nº 2.317/12:**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) da Informação nº 06/2012 – Segef/Semag (fl. 20); b) do Relatório de Auditoria nº 5.3.001.12 (fls. 21/43), tendo por objeto a verificação de regularidade na contabilização de despesas no exercício de 2011; **II. reiterar** os termos contidos no item III "a" da Decisão nº 2.768/11, no sentido de alertar o Governador do Distrito Federal e os Secretários de Fazenda e de Planejamento e Orçamento do DF para que, nas regulamentações afetas à execução orçamentária, financeira e contábil referentes aos exercícios de 2012 e seguintes, evitem editar normas que impeçam a contabilização



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

(empenho e inscrição em Restos a Pagar) de despesas da competência do exercício, a exemplo da disposição contida no Decreto nº 33.478/12, para que não haja transposição de despesas para o exercício subsequente; **III.** determinar às Secretarias de Educação, de Saúde, de Fazenda e de Planejamento e Orçamento que adotem as medidas necessárias voltadas à previsão e manutenção de dotações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual e em créditos adicionais em valores suficientes para que as despesas de pessoal das áreas de educação e de saúde, quando custeadas complementarmente com recursos do Tesouro local, sejam empenhadas dentro do seu respectivo exercício de competência (texto com o ajuste redacional promovido pelo item I da Decisão nº 6.530/12); [...].

### 2.1.1.2 Análises e Evidências

#### CÂMARA LEGISLATIVA E TRIBUNAL DE CONTAS DO DF

24. No tocante à Câmara Legislativa e ao Tribunal de Contas do DF, foram apurados os montantes de R\$ 257,6 mil e R\$ 174,5 mil, nessa ordem, de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar.

| CÓDIGO DA UNIDADE GESTORA | UNIDADE GESTORA          | DESPESAS DA COMPETÊNCIA DO EXERCÍCIO DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR* |                |                |               | R\$1,00 |
|---------------------------|--------------------------|---|----------------|----------------|---------------|---------|
|                           |                          | PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS  | CONTRATOS      | TOTAL          | %             |         |
|                           |                          |   |                |                |               |         |
| 010101                    | CÂMARA LEGISLATIVA DO DF | 154.365   | 103.214        | 257.579        | 59,62         |         |
| 020101                    | TRIBUNAL DE CONTAS DO DF | 96.525  | 77.950         | 174.475        | 40,38         |         |
| <b>TOTAL</b>              |                          | <b>250.891</b>  | <b>181.163</b> | <b>432.054</b> | <b>100,00</b> |         |

Fonte: Siggo; PT18-04 e PT18-05.

\* Valores obtidos com base em levantamento promovido junto aos órgãos e entidades auditados e dados constantes do Siggo.

25. Nessas duas Casas, os principais motivos apontados foram o erro na estimativa do total que deveria ter sido empenhado, com a consequente inscrição a menor em Restos a Pagar; ou de situação em que a despesa não era ainda conhecida antes do encerramento do exercício de 2014. Portanto, além da pequena materialidade dos valores encontrados, a maior parte deles enquadrava-se nas situações normais e corriqueiras de reconhecimento de despesas de exercícios anteriores.

#### PODER EXECUTIVO DO DISTRITO FEDERAL

**Foi identificado expressivo volume de despesas da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar, no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal**

26. Em relação ao Poder Executivo, os levantamentos promovidos apontaram que pelo menos R\$ 2,2 bilhões de despesas da competência de 2014 deixaram de ser inscritos em Restos a Pagar. Esse valor corresponde ao somatório de dados relacionados a 51 das 117 Unidades Gestoras do Poder Executivo integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social daquele exercício, conforme ilustrado na tabela seguinte.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

R\$1,00

| PROCESSO Nº 32137/14 - AUDITORIA DE REGULARIDADE  |  |   |                       |                      |              |
|---|--|---|-----------------------|----------------------|--------------|
| RESULTADO DO LEVANTAMENTO DE DESPESAS DA COMPETÊNCIA DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NO ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO - PODER EXECUTIVO (PT18-03) |  |   |                       |                      |              |
| CÓDIGO DA UG  | UNIDADE GESTORA  | DESPESAS DA COMPETÊNCIA DO EXERCÍCIO DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR* |                       |                      |              |
|   |  | PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS  | CONTRATOS / CONVÊNIOS | TOTAL                | %            |
| 090101  | CASA CIVIL DA GOVERNADORIA DO DISTRITO FEDERAL           | 772.939   | 13.727.895            | 14.500.833           | 0,7          |
| 100101  | VICE-GOVERNADORIA DO DISTRITO FEDERAL                    | 98.519  |                       | 98.519               | 0,0          |
| 110101  | SECRETARIA DE GOVERNO                                    | 84.331  | 143.954               | 228.285              | 0,0          |
| 110201  | AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL-AGEFIS       |   | 711.475               | 711.475              | 0,0          |
| 120901  | FUNDO DA PROCURADORIA DO DISTRITO FEDERAL                |   | 120.318               | 120.318              | 0,0          |
| 130101  | SECRETARIA DE FAZENDA DO DF (inclui também UG 130103)    | 51.376.643  | 7.779.518             | 59.156.160           | 2,7          |
| 130201  | COMPANHIA DE PLANEJ. DO DISTRITO FEDERAL-CODEPLAN        |   | 57.579                | 57.579               | 0,0          |
| 140101  | SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DF                |   | 4.383.044             | 4.383.044            | 0,2          |
| 150101  | SEC. DE MEIO AMB. E REC. HÍDRICOS DO DF                  | 100.353   | 1.276.802             | 1.377.155            | 0,1          |
| 150201  | FUNDAÇÃO DE APOIO A PESQUISA DO DF - FAP                 | 104.665   | 239.732               | 344.397              | 0,0          |
| 150205  | SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA DO DISTRITO FEDERAL- SLU       |   | 82.862.143            | 82.862.143           | 3,8          |
| 160101  | SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO DF                             | 391.221.415   | 104.706.000           | 495.927.416          | 23,0         |
| 170101  | SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL                  | 330.575.097   | 377.111.707           | 707.686.804          | 32,9         |
| 170202  | FUNDAÇÃO HEMOCENTRO DE BRASÍLIA - FHB                    |   | 102.457               | 102.457              | 0,0          |
| 180101  | SECRETARIA DE DESENV. SOC. E TRANSF. DE RENDA DF         |   | 14.972.469            | 14.972.469           | 0,7          |
| 180902  | FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL          |   | 2.975.162             | 2.975.162            | 0,1          |
| 190101  | SECRETARIA DE OBRAS DO DISTRITO FEDERAL                  |   | 13.928.436            | 13.928.436           | 0,6          |
| 190103  | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE BRASÍLIA                       |   | 1.605.401             | 1.605.401            | 0,1          |
| 190105  | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE TAGUATINGA                     |   | 203.901               | 203.901              | 0,0          |
| 190108  | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE PLANALTIMA                     |   | 558.118               | 558.118              | 0,0          |
| 190110  | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO NÚCLEO BANDEIRANTE             |   | 207.335               | 207.335              | 0,0          |
| 190111  | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE CELÂNDIA                       |   | 114.268               | 114.268              | 0,0          |
| 190112  | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO GUARÁ                          | 95.802  | 217.718               | 313.519              | 0,0          |
| 190114  | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAMAMBAIA                      |   | 377.025               | 377.025              | 0,0          |
| 190120  | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO LAGO NORTE                     |   | 160.351               | 160.351              | 0,0          |
| 190131  | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL SETOR IND. E ABASTEMENTO          |   | 158.686               | 158.686              | 0,0          |
| 190133  | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA FERVAL - RA XXXI               |   | 553.478               | 553.478              | 0,0          |
| 190201  | COMPANHIA URB. DA NOVA CAPITAL DO BRASIL-NOVACAP         |   | 130.109.336           | 130.109.336          | 6,0          |
| 200101  | SECRETARIA DE TRANSPORTES DO DF                          |   | 24.903.949            | 24.903.949           | 1,2          |
| 200201  | SOCIED. DE TRANSP. COLETIVOS DE BRASÍLIA - TCB           | 83.377  | 238.788               | 322.166              | 0,0          |
| 200202  | DEPTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO DF - DER/DF               |   | 4.482.083             | 4.482.083            | 0,2          |
| 200203  | TRANSPORTE URBANO DO DISTRITO FEDERAL - DFTRANS          | 125.608   | 126.471.358           | 126.596.967          | 5,9          |
| 200204  | COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DF - METRÔ-DF              |   | 74.323.148            | 74.323.148           | 3,5          |
| 210101  | SEC. DE AGRICULTURA E DESENVIMENTO RURAL DO DF           |   | 221.654               | 221.654              | 0,0          |
| 210203  | EMPRESA DE ASSIST. TÉCN. E EXT. RURAL DO DF-EMATER       |   | 695.580               | 695.580              | 0,0          |
| 220101  | SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DF                    |   | 235.403               | 235.403              | 0,0          |
| 220201  | DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DF - DETRAN-DF               | 92.553  | 118.574               | 211.127              | 0,0          |
| 230101  | SECRETARIA DE CULTURA DO DF                              |   | 2.566.767             | 2.566.767            | 0,1          |
| 240101  | SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DF            |   | 268.650               | 268.650              | 0,0          |
| 250101  | SECRETARIA DE TRABALHO DO DF                             | 80.000  | 1.738.356             | 1.818.356            | 0,1          |
| 280209  | COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO DF - CODHAB | 143.710   | 8.387.989             | 8.531.699            | 0,4          |
| 310101  | SECRETARIA DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL                |   | 874.964               | 874.964              | 0,0          |
| 320203  | INSTITUTO DE PREV. DOS SERVIDORES DO DF - IPREV/DF**     | 302.736.559   | 99.098                | 302.835.657          | 14,1         |
| 340101  | SECRETARIA DE ESPORTES DO DF                             |   | 1.238.111             | 1.238.111            | 0,1          |
| 400101  | SECRETARIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO DF                 |   | 10.518.558            | 10.518.558           | 0,5          |
| 440101  | SEC. DE JUSTIÇA, DIR. HUMANOS E CIDADANIA                |   | 835.462               | 835.462              | 0,0          |
| 450101  | SECRETARIA DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO DF             | 592.230   | 604.470               | 1.196.700            | 0,1          |
| 480101  | DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL                   | 277.026   |                       | 277.026              | 0,0          |
| 500101  | SECRETARIA DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DO DF            |   | 52.681.883            | 52.681.883           | 2,4          |
| 510101  | SECRETARIA DA CRIANÇA DO DISTRITO FEDERAL                |   | 2.803.159             | 2.803.159            | 0,1          |
| 570101  | SECRETARIA DA MULHER DO DISTRITO FEDERAL                 |   | 76.176                | 76.176               | 0,0          |
| <b>TOTAL</b>  |  | <b>1.078.560.827</b>  | <b>1.073.748.488</b>  | <b>2.152.309.315</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Siggo; PT18-01 e PT18-02.

\* Valores obtidos com base em levantamento promovido junto aos órgãos e entidades auditados e dados constantes do Siggo.

\*\* Os valores de pessoal e encargos sociais do Iprev/DF dizem respeito a folhas de pagamento das Secretarias de Saúde e de Educação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

27. Vale dizer que nem todas as unidades enviaram as informações solicitadas. Importa ressaltar que o supracitado montante de R\$ 2,2 bilhões de despesas da competência de 2014, não contabilizados no referido exercício financeiro, resultou da consolidação de dados informados pelas próprias jurisdicionadas. Do total de R\$ 1,1 bilhão de compromissos não contabilizados em 2014 relativos a pessoal e encargos, R\$ 992,2 milhões foram empenhados nos meses de janeiro e fevereiro de 2015, conforme informações obtidas no Siggo.

28. Como visto, o total das despesas apuradas com pessoal e encargos sociais apresentou-se praticamente no mesmo patamar das despesas contratuais não contabilizadas. Das 51 unidades listadas na tabela, dez responderam por 95,6% do montante total não inscrito em Restos a Pagar, conforme destacado abaixo:

| CÓDIGO DA UG                  | DEZ UNIDADES GESTORAS MAIS REPRESENTATIVAS NO TOTAL APURADO | DESPESAS DA COMPETÊNCIA DO EXERCÍCIO DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR* |                       |                      |              | RS\$1,00 |
|-------------------------------|---|---|-----------------------|----------------------|--------------|----------|
|                               |   | PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS  | CONTRATOS / CONVÊNIOS | TOTAL                | %            |          |
| 130101                        | SECRETARIA DE FAZENDA DO DF (inclui também UG 130103)       | 51.376.643  | 7.779.518             | 59.156.160           | 2,7          |          |
| 150205                        | SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA DO DISTRITO FEDERAL - SLU         |   | 82.862.143            | 82.862.143           | 3,8          |          |
| 160101                        | SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO DF                                | 391.221.415   | 104.706.000           | 495.927.416          | 23,0         |          |
| 170101                        | SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL                     | 330.575.097   | 377.111.707           | 707.686.804          | 32,9         |          |
| 190201                        | COMPANHIA URB. DA NOVA CAPITAL DO BRASIL-NOVACAP            |   | 130.109.336           | 130.109.336          | 6,0          |          |
| 200101                        | SECRETARIA DE TRANSPORTES DO DF                             |   | 24.903.949            | 24.903.949           | 1,2          |          |
| 200203                        | TRANSPORTE URBANO DO DISTRITO FEDERAL - DFTRANS             | 125.608   | 126.471.358           | 126.596.967          | 5,9          |          |
| 200204                        | COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DF - METRÔ-DF                 |   | 74.323.148            | 74.323.148           | 3,5          |          |
| 320203                        | INSTITUTO DE PREV. DOS SERVIDORES DO DF - IPREV/DF**        | 302.736.559   | 99.098                | 302.835.657          | 14,1         |          |
| 500101                        | SECRETARIA DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DO DF               |   | 52.681.883            | 52.681.883           | 2,4          |          |
| <b>SUBTOTAL</b>               |   | <b>1.076.035.322</b>  | <b>981.048.141</b>    | <b>2.057.083.463</b> | <b>95,6</b>  |          |
| DEMAIS UNIDADES GESTORAS (41) |   | 2.525.505   | 92.700.346            | 95.225.852           | 4,4          |          |
| <b>TOTAL</b>                  |   | <b>1.078.560.827</b>  | <b>1.073.748.488</b>  | <b>2.152.309.315</b> | <b>100,0</b> |          |

Fonte: Siggo; PT18-01 e PT18-02.

\* Valores obtidos com base em levantamento promovido junto aos órgãos e entidades auditados e dados constantes do Siggo.

\*\* Os valores de pessoal e encargos sociais do Iprev/DF dizem respeito a folhas de pagamento das Secretarias de Saúde e de Educação.

29. Convém destacar que as despesas com folhas de pagamento das Secretarias de Educação (SE) e de Saúde (SES), somadas às do Instituto de Previdência dos Servidores do DF – Iprev/DF, cujo total também diz respeito ao custeio de folhas de pagamento de inativos e pensionistas daquelas duas Secretarias, responderam por 47,6% dos R\$ 2,2 bilhões não inscritos em Restos a Pagar. Essa proporção é elevada para 70%, se somados os valores relativos às despesas contratuais dessas duas Secretarias.

30. No tocante às despesas contratuais, convém mencionar que, adotando a metodologia de circularização de informações, foi enviado a uma amostra de 71 credores expediente solicitando informações sobre eventuais valores pendentes de recebimento até 31 de dezembro de 2014 de órgãos/entidades do GDF, relativos a obras ou serviços realizados e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

materiais/equipamentos entregues no referido exercício (PT14). Desses, 45 responderam ao expediente enviado (PT05).

31. Em vários casos, os valores enviados pelos credores estavam contemplados em Restos a Pagar ou coincidiram com as pendências apuradas nesta auditoria (junto aos órgãos e entidades do DF auditados), as quais, em princípio, deverão ser objeto de processos de reconhecimento de dívida. Em outras situações, no entanto, os montantes informados pelos credores divergiram bastante das informações constantes da contabilidade e/ou das apurações de pendências levadas a efeito junto às auditadas. Cite-se, apenas como exemplo, os três casos abaixo:

|  |
|--|
| <b>Unidade:</b> Secretaria de Saúde do DF – SES                            |
| <b>Credor:</b> Fundação Universitária de Cardiologia                       |
| (a) Crédito informado pelo credor: R\$ 21.769.594,99                       |
| (b) Valor inscrito em Restos a Pagar (RP) pela SES: R\$ 0,20               |
| (c) Valor informado pela SES como não inscrito em RP: R\$ 7.879.973,97     |
| <b>Diferença (a-b-c):</b> R\$ 13.889.620,82                                |
| <b>Unidade:</b> Companhia Urbanizadora da Nova Capital - Novacap           |
| <b>Credor:</b> JM Terraplanagem e Construções Ltda                         |
| (a) Crédito informado pelo credor: R\$ 20.699.554,44                       |
| (b) Valor inscrito em Restos a Pagar (RP) pela Novacap: R\$ 0,00           |
| (c) Valor informado pela Novacap como não inscrito em RP: R\$ 9.845.887,99 |
| <b>Diferença (a-b-c):</b> R\$ 10.853.666,45                                |
| <b>Unidade:</b> Companhia Urbanizadora da Nova Capital - Novacap           |
| <b>Credor:</b> Construtora Andrade Gutierrez S.A.                          |
| (a) Crédito informado pelo credor: R\$ 14.099.626,62                       |
| (b) Valor inscrito em Restos a Pagar (RP) pela Novacap: R\$ 0,00           |
| (c) Valor informado pela Novacap como não inscrito em RP: R\$ 3.529.652,74 |
| <b>Diferença (a-b-c):</b> R\$ 10.569.973,88                                |

Fonte: PT14-03 e PT05.

32. Essas e as demais diferenças detectadas, num montante aproximado de R\$ 96,8 milhões, constam do Papel de Trabalho 14-03 (PT14-03) associado ao presente Processo eletrônico. A esse respeito, interessa ressaltar que não foi possível promover a validação dos valores informados pelos credores que apresentaram diferenças tais como as exemplificadas, em razão do tempo e limitações impostas à presente auditoria. Por tais motivos, as diferenças apontadas por meio do processo de circularização **não foram somadas** ao montante apurado de R\$ 2,2 bilhões de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar. Com efeito, pode-se concluir que esse referido montante tende a sofrer elevação, caso tais dívidas venham a se confirmar posteriormente.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

33. A situação detectada, sobretudo em função de sua materialidade, denota grave infringência às disposições legais e descumprimento de deliberações deste Tribunal afetas à matéria, em especial aquelas enumeradas e adotadas como critério de auditoria no item anterior deste Relatório (2.1.1.1).

### **2.1.1.3 Causas**

34. As causas dos achados relacionados à CLDF e ao TCDF já foram abordadas no item anterior.

35. No tocante ao Poder Executivo, várias foram as razões apontadas para a ocorrência do achado em referência (PT18-07), cabendo destaque às seguintes: insuficiência de crédito orçamentário; insuficiência de disponibilidade financeira; disposições disciplinadas nos Decretos distritais nº 35.881/14 e 36.182/14, e respectivas alterações; e despesas sem cobertura contratual. Não foi possível identificar as causas para parte dos R\$ 2,2 bilhões apurados com despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar.

#### **AUSÊNCIA DE COBERTURA CONTRATUAL**

36. Cinco Unidades apontaram a ausência de cobertura contratual como causa para não inscrição em Restos a Pagar de, aproximadamente, R\$ 9 milhões de despesas da competência de 2014. São elas: Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (R\$ 7,3 milhões); Metrô/DF (R\$ 842,6 mil); Secretaria de Segurança Pública do DF (R\$ 235,4 mil); Fundo da Procuradoria-Geral do DF (R\$ 120,3 mil); e Secretaria de Ciência e Tecnologia do DF (R\$ 1,7 mil). Maiores detalhes a respeito desses apontamentos constam da Planilha E do PT18-07.

37. A realização de despesas sem cobertura contratual afronta as disposições contidas nos arts. 60, parágrafo único, e 62 da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos). Não obstante, esse aspecto não será abordado nesta ocasião, em função da pequena materialidade do montante apontado (se comparado ao valor total do objeto da presente fiscalização), do pequeno número de unidades envolvidas e por fugir ao escopo da presente auditoria. Não é demais, contudo, sugerir que tal fato seja dado ao conhecimento das Secretarias de Controle Externo desta Corte, em subsídio aos trabalhos por elas desenvolvidos.

#### **INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS**

38. A insuficiência financeira também foi indicada entre os principais motivos que levaram à ocorrência do evento em análise. Esse assunto, no entanto, será objeto de comentários no tópico seguinte deste Relatório, que trata do Achado de Auditoria nº 2.

#### **INSUFICIÊNCIA DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS**

39. A insuficiência de crédito orçamentário foi identificada como a principal razão para a ocorrência do presente Achado (nº 1). Em função de sua materialidade, de sua natureza e de seus efeitos, essa causa também foi alçada à condição de Achado de Auditoria (nº 3), abordada no tópico 2.3 deste Relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

**EDIÇÃO DE DECRETOS SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO DF DE 2014**

40. Impende anotar que, a partir de outubro de 2014, foram editados vários Decretos locais visando estabelecer regras para o controle da execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades do DF no encerramento daquele exercício (PT13-02). São eles:

| DECRETOS DO DF – OUT. A DEZ. 2014  | SÍNTESE DO CONTEÚDO   |
|--|---|
| Decreto nº 35.881, de 07.10.14 (DODF de 08.10.14, p. 5-6) – Dispõe sobre prazos e procedimentos para encerramento do exercício financeiro de 2014.   | Estabeleceu vedações para emissão de notas de empenho; restrições para abertura de créditos orçamentários; e contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras.   |
| Decreto nº 35.943, de 24.10.14 (DODF de 28.10.14, p. 1) – Dispõe sobre normas e medidas de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.  | Estabeleceu vedação a todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, dependentes do Tesouro Distrital, para deferirem e realizarem novos empenhos e compromissos de despesa com hora extra, antecipação e parcelamento de férias, gratificação de serviço voluntário, diária, passagem, periódico e capacitação de pessoal, a partir da data de sua publicação.   |
| Decreto nº 36.007, de 12.11.14 (DODF de 13.11.14, p. 1) – Altera o Decreto nº 35.943/14, e dá outras providências.   | Incluiu na vedação contida no Decreto nº 35.943/14 os órgãos custeados com recursos do FCDF e as despesas relacionadas a ampliação de carga horária, concessão de abono pecuniário, adiantamento de férias e de 13º salário, ressalvados os adiantamentos previstos em acordos coletivos de trabalho, a partir da data de publicação do Decreto. Além disso, determinou que o total de cada uma das folhas de pagamento da Administração Direta e dos entes autárquicos e fundacionais do Distrito Federal referente aos meses de novembro e dezembro de 2014, não poderia ser superior ao total da folha de pagamento do mês de outubro de 2014. |
| Decreto nº 36.032, DE 20.11.14 (DODF de 20.11.14, p. 1) – Dispõe sobre normas e medidas de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.  | Revogou o Decreto 35.943/14 e estabeleceu disposições similares às nele veiculadas, excepcionando das vedações antes estabelecidas o pagamento da segunda parcela do 13º salário e da proporcionalidade nos casos de demissões. Ainda, previu a possibilidade de excepcionar outras vedações estabelecidas, mediante o envio de solicitações dos ordenadores de despesas à análise e manifestação da SEF e da Seplan.   |
| Decreto nº 36.036, DE 20.11.14 (DODF de 21.11.14, p. 4) – Altera o art. 30 do Decreto nº 32.598, de 15.12.10, que aprova as Normas de Planejamento, orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências. | Alterou o rol de competência dos ordenadores de despesas, previsto no art. 30 do Decreto nº 32.598/10, para incluir a possibilidade de promover a adequação da classificação orçamentária entre fontes de recurso, nos empenhos liquidados, para o equilíbrio financeiro e orçamentário. Estabeleceu, ainda,  |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

|  |   |
|--|---|
|  | que os valores de desembolsos em financiamentos vinculados e recebidos, relativos a etapas já executadas e liquidadas em fonte de recursos do Tesouro Distrital, poderiam ser remanejados para livre aplicação orçamentária, quando provenientes das fontes decorrentes de recursos de financiamento interno e externo – Fonte 135 e Fonte 136.   |
| Decreto nº 36.062, de 26.11.14 (DODF de 27.11.14, p. 7) - Altera o art. 30 do Decreto nº 32.598, de 15.12.10, que aprova as Normas de Planejamento, orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências. | Tem o mesmo teor do Decreto nº 36.036/14.   |
| Decreto nº 36.084, de 01.12.14 (DODF de 02.12.14, p. 1-2) – Altera o Decreto nº 35.881/14 e dá outras providências.  | Alterou e ampliou as disposições estabelecidas pelo Decreto nº 35.881/14, incluindo regras sobre cancelamento de saldo de empenhos e inscrição de despesas em Restos a Pagar, entre outras medidas.   |
| Decreto nº 36.103, de 04.12.15 (DODF de 05.12.14, p. 4; republicado no DODF de 11.12.14, p. 1) – Altera o Decreto nº 36.084/14 e dá outras providências;   | Promoveu correção na data definida como prazo para que a Sutes/SEF enviasse à Sucon/SEF as conciliações de contas bancárias, correntes e de aplicações financeiras.   |
| Decreto nº 36.134, de 12.12.14 (DODF de 15.12.14, p. 4) – Altera o art. 9º do Decreto nº 35.881/14, com alterações supervenientes.   | Fixou o prazo de 23.12.14 para que as unidades da administração direta e indireta do DF promovessem o pagamento de suas despesas.   |
| Decreto nº 36.135, de 12.12.14 (DODF de 15.12.14, p. 4) – Altera o Decreto nº 32.767, de 17.02.11, e dá outras providências;   | Alterou o art. 1º do Decreto 32.767/14, para estabelecer que o gerenciamento dos recursos financeiros da “Conta Única” do Tesouro do DF tivessem por objetivo: “I manter a disponibilidade financeira em nível capaz de atender à programação financeira de desembolso, dentro dos parâmetros estabelecidos em lei; II prover o Tesouro Distrital dos recursos necessários às liberações financeiras; III utilizar o saldo de disponibilidade de recursos de qualquer órgão ou entidade do Poder Executivo, no montante necessário para garantir a liquidez de obrigações do Tesouro.” Ainda, incluiu o § 4º no art. 3º do referido Decreto, para dispor que a SEF, gestora do Sistema Financeiro da Conta Única, por intermédio da Subsecretaria do Tesouro – Sutes, estava autorizada a utilizar o saldo da disponibilidade de recursos de qualquer órgão ou entidade integrante do Sistema Financeiro da Conta Única, para atender necessidade momentânea de caixa, até o limite das respectivas dotações orçamentárias, garantidos os direitos dos cedentes dos recursos. |
| Decreto nº 36.163, de 18.12.14 (DODF de 19.12.14, p. 19) – Altera os arts. 8º e 9º do  | Fixou os prazos de 29.12.14 e 30.12.14, para emissão de Previsão de Pagamento (PP) e  |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

|   |   |
|---|---|
| <p>Decreto nº 35.881/14, com alterações supervenientes.</p>   | <p>pagamento de despesa, respectivamente, pelas unidades da administração direta e indireta do DF.</p>  |
| <p>Decreto nº 36.182, de 23.12.14 (DODF de 24.12.14, p. 7) – Dispõe sobre o cancelamento de empenhos realizados a partir de 1º de maio de 2014, e dá outras providências.</p> | <p>Estabeleceu as seguintes disposições:</p> <p>Art. 1º Ficam cancelados, a partir da data de publicação deste Decreto, os empenhos realizados a partir de 1º de maio de 2014, que não tenham sido liquidados. Art. 2º As despesas correspondentes aos empenhos cancelados nos termos deste Decreto e que tenham sido objeto de efetiva prestação de serviço ou fornecimento, poderão ser reempenhadas, mediante autorização do Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal e do Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal.</p> <p>§ 1º Constitui-se como requisito essencial, para a apreciação da autorização de que trata o caput deste artigo, que o respectivo ordenador de despesa apresente pedido, com justificativa circunstanciada, acompanhada da relação das notas fiscais, ou documentos equivalentes, relativos à prestação de serviço ou fornecimento correspondente;</p> <p>§ 2º O pedido de autorização previsto no parágrafo anterior somente poderá ser apresentado ao Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, até às 12 horas, do dia 29 de dezembro de 2014.</p> <p>§ 3º A manutenção do empenho, sem a prestação do serviço ou fornecimento correspondente, bem como sem que tenha ocorrido o cancelamento de empenho realizado indevidamente, implica a responsabilidade disciplinar do gestor, ou ordenador de despesa, sem prejuízo das eventuais responsabilidades administrativas e criminais.</p> <p>§ 4º A Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal deverá autuar os processos disciplinares de que trata o parágrafo anterior, a partir de comunicação dos Secretários de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal e do Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal.</p> |
| <p>Decreto nº 36.194, de 24.12.14 (DODF de 29.12.14, p. 3) – Altera a redação do art. 1º do Decreto nº 36.182/14, e dá outras providências.</p>                               | <p>Alterou o art. 1º do Decreto nº 36.182/14, para dispor:</p> <p>Art. 1º Ficam cancelados, a partir da data de publicação deste Decreto, os empenhos realizados a partir de 1º de maio de 2014, relativos as fontes 100, 101, 102, 105 e 109, que não tenham sido liquidados.</p> <p>Parágrafo único. A manutenção de empenhos de fontes não relacionadas no caput deste</p>   |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

|   |  |
|---|--|
|   | artigo somente serão admitidas, quando houver a efetiva liquidação na forma da legislação vigente.   |
| Decreto nº 36.203, de 29.12.14 (DODF de 30.12.14, p. 1) – Altera o Decreto nº 36.182/14, que dispõe sobre o cancelamento de empenhos realizados a partir de 1º de maio de 2014, e dá outras providências; | Alterou o § 2º do art. 2º do Decreto nº 36.182/14, para dispor:<br>§ 2º O pedido de autorização previsto no parágrafo anterior deverá ser apresentado ao Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, até o dia 31 de dezembro de 2014. |
| Decreto nº 36.205, de 30.12.14 (DODF 30.12.14, p. 9) – Altera os arts. 8º e 9º do Decreto nº 35.881/14, e dá outras providências.   | Prorrogou para 31.12.14 os prazos para emissão de Previsão de Pagamento (PP) e pagamento de despesa pelas unidades da administração direta e indireta do DF.   |

41. As normas editadas, basicamente, estabeleceram um arcabouço de procedimentos, prazos e outras regras voltadas a: vedação para emissão de notas de empenho; restrições para abertura de créditos orçamentários; contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras; limitações para empenhos de despesas com pessoal; autorização para remanejamento de saldos de disponibilidades financeiras entre fontes de recursos, inclusive de contrapartida de recursos vinculados (vide Decretos nº 36.036/14 e 36.062/14, supra); cancelamentos de saldos de empenho; restrições para inscrições de saldos de empenho em Restos a Pagar.

42. Os Decretos nº 35.881/14 e 36.182/14 (e respectivas alterações) foram apontados por diversas unidades auditadas como uma das causas para a ocorrência de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar.

43. O primeiro, editado no início de outubro de 2014, estabeleceu vedações para emissão de notas de empenho, restrições para abertura de créditos orçamentários e contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras.

44. O segundo, por sua vez, publicado em 24 de dezembro de 2014, determinou o cancelamento de todos os empenhos realizados a partir de 1º de maio do mesmo ano, que não tivessem sido liquidados. Determinação essa alterada pelo Decreto nº 33.194, publicado no DODF de 29 de dezembro, para restringir os cancelamentos aos empenhos relativos às fontes de recursos 100, 101, 102, 105 e 109.

45. A norma em comento também autorizou o reempenho das despesas correspondentes aos empenhos cancelados que tivessem sido objeto de efetiva prestação de serviço ou fornecimento, mediante autorizações dos Secretários de Planejamento e Orçamento e de Fazenda do DF. Entretanto, condicionou os pedidos a exigências de legalidade discutível, conforme abordado adiante, e estabeleceu que os mesmos deveriam ser apresentados ao seu destinatário até às 12 horas do dia 29 de dezembro. Esse prazo foi posteriormente prorrogado para 31.12.14, por meio do Decreto nº 36.203, de 29.12.14 (publicado no DODF de 30.12.14, p. 1).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

46. Sobre o prazo estipulado, é interessante chamar a atenção para o teor do Decreto distrital nº 35.163, de 13.02.14 (publicado no DODF de 14.02.14, p. 10), que divulgou os feriados e os dias de ponto facultativo no ano de 2014, no DF. De acordo o art. 1º desse normativo pode-se extrair as seguintes informações:

|  |
|--|
| 24 de dezembro, quarta-feira, véspera de Natal, expediente até às 14 horas;    |
| 25 de dezembro, quinta-feira, Natal, feriado nacional;                         |
| 26 de dezembro, sexta-feira, Natal, ponto facultativo;                         |
| 27 de dezembro, sábado;  |
| 28 de dezembro, domingo;   |
| 29 e 30 dezembro, segunda e terça, expediente normal;                          |
| 31 de dezembro, quarta-feira, véspera de Ano Novo, expediente até às 14 horas. |

47. Vê-se que entre o interregno dos oito dias compreendidos entre 24 a 31 de dezembro de 2014, apenas dois dias (29 e 30) tinham previsão para expediente normal. Portanto, esses foram os prazos e as circunstâncias de que os gestores de todas as unidades executoras integrantes da administração direta e indireta do DF dispunham para que promovessem a avaliação de todos os compromissos que tiveram seus empenhos cancelados e os submetessem à manifestação dos Secretários de Planejamento e Orçamento e de Fazenda do DF, visando ao reempenho dos mesmos.

48. O disposto no Decreto nº 36.182/14 merece destaque, ainda, por ter estabelecido unilateralmente (art. 1º), portanto sem a anuência dos gestores das unidades executoras, o cancelamento generalizado de empenhos, ação que resultou no cancelamento automático dos saldos de empenho dos órgãos/entidades, no montante de R\$ 770,8 milhões (PT12). Por outro lado, exigiu como requisito essencial (art. 2º, § 1º), para o reempenho de despesas “objeto de efetiva prestação de serviço ou fornecimento”, que os ordenadores de despesas apresentassem os pedidos de autorização junto às secretarias de Planejamento e Orçamento e de Fazenda, acompanhados da relação das notas fiscais ou documentos equivalentes referente a aludida prestação de serviço ou fornecimento.

49. Entende-se que essa exigência prejudica o cumprimento das normas que regem a contabilização das despesas pelo regime de competência, em especial a inscrição em Restos a Pagar não processados. Para que tal inscrição seja efetuada, basta que o serviço tenha sido prestado, a obra, executada, ou o material/equipamento tenha sido entregue, mesmo que a nota fiscal ou documento equivalente ainda não seja do conhecimento do gestor contratante. É natural que fornecedores de serviços contínuos, entre os quais os de vigilância, limpeza, água, luz e telecomunicação, apresentem suas faturas no mês subsequente ao do serviço prestado, não sendo esse fato motivador para a não inscrição das correspondentes despesas em Restos a Pagar Não Processados.

50. Acredita-se que os mencionados regramentos constantes do Decreto nº 36.182/14 tenham contribuído de forma relevante para elevar o montante de obrigações de despesas da competência do exercício de 2014, que



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

deixou de ser contabilizado em Restos a Pagar. No caso em tela, fica evidenciada a participação direta dos órgãos centrais de planejamento e orçamento (Seplan) e de finanças e contabilidade (SEF), e especialmente da Chefia do Poder Executivo local, signatário do Decreto.

51. A quantidade de decretos editados ao final de 2014, aliada ao teor das regras neles veiculadas, situação peculiar no âmbito local, mostra a tentativa do Governo de manter na linha uma situação de desequilíbrio fiscal que já dava indicativos de estar fora do controle.

52. Cite-se, apenas como exemplo, a situação apresentada nos Demonstrativos de Metas Fiscais publicados nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do DF, relativos aos 5º e 6º bimestres de 2014 (publicados nos DODF de 27.11.14, p. 20-21, e 29.01.15, p. 14-15), nos quais constavam (na coluna Previsão Atualizada) a **previsão orçamentária** deficitária de R\$ 3,2 bilhões para o Resultado Primário registrado ao término de ambos períodos (PT13-07). Ao final do 6º bimestre, e, portanto, do exercício, o Resultado Primário realizado registrou o déficit de R\$ 514,2 milhões. No mesmo sentido, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa constante do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre de 2014, apontou o montante de R\$ 541,4 milhões de insuficiência financeira no conjunto das fontes de recursos não vinculados, fato que será melhor comentado à frente, no Achado de Auditoria nº 2 (item 2.2.1 deste Relatório).

53. Importante lembrar, no caso, que nos referidos resultados não foram incluídas as despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar, objeto do Achado de Auditoria em comento. Caso fossem consideradas, os déficits apresentados seriam muito superiores aos oficialmente publicados.

54. Com efeito, as tentativas, tardias, ao que tudo indica, de conferir equilíbrio às contas públicas do DF nos últimos meses do exercício de 2014, especialmente por meio dos inúmeros normativos publicados, conforme atrás mencionado, não surtiram todos os efeitos desejados, haja vista os resultados contabilizados, bem assim a detecção de expressivo volume de despesas da competência daquele exercício que deixaram ser inscritas em Restos a Pagar e, portanto, de compor os correspondentes demonstrativos e resultados contábeis e fiscais, atentando, no caso, contra normas legais regentes da matéria, decisões desta Corte, bem assim contra as boas práticas de gestão orçamentária, financeira e contábil de recursos públicos.

55. O cenário evidenciado, não somente por intermédio dos apontamentos relacionados ao Achado de Auditoria em tela, mas também daqueles anotados em relação aos Achados nº 2 e 3 deste Relatório, tratados à frente, denota que as ocorrências identificadas decorreram da política adotada pelo então Chefe do Poder Executivo, aliada, especialmente, à ineficiência e ineficácia da atuação das Secretarias de Planejamento e Orçamento – Seplan e de Fazenda – SEF, a quem competiam a responsabilidade de agir, respectivamente, na qualidade de órgãos centrais de planejamento e orçamento e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

de finanças e contabilidade do DF<sup>3</sup>. Tal constatação é corroborada pelo grande número de unidades gestoras executoras relacionadas aos achados ora identificados (mais de cinquenta), as quais não teriam, de per si, o condão de evitar ou reverter o considerável impacto negativo sobre as contas públicas do DF, no exercício de 2014, e possivelmente nos seguintes, em razão das ocorrências relatadas.

56. No encerramento do exercício de 2013, a disponibilidade financeira existente nas fontes de recursos não vinculados já indicava o déficit de R\$ 346,2 milhões<sup>4</sup>. Além disso, o Resultado Primário do mesmo exercício atingiu R\$ 1,2 bilhão negativo<sup>5</sup>. Tais fatos, por si só, já exigiriam do então Senhor Governador e das mencionadas Secretarias rigorosa ação de planejamento, monitoramento e controle prévio e concomitante da execução orçamentária e financeira dos recursos do DF no exercício de 2014, de forma a compatibilizar as obrigações assumidas aos recursos efetivamente disponíveis e a evitar a repetição dos resultados negativos registrados já em 2013. No entanto, o que se constatou foi que a situação, já ruim, restou agravada.

57. Afora os vários mencionados Decretos publicados de outubro a dezembro de 2014, tem-se conhecimento apenas das publicações dos Decretos nº 35.062, de 03.01.14 (publicado no DODF de 06.01.14, p. 6) e 35.114, de 29.01.14 (publicado no DODF de 30.01.14, p. 1-9), voltados ao controle da execução das receitas e despesas orçamentárias relativas ao exercício de 2014. O primeiro estabeleceu regramentos gerais e iniciais sobre contingenciamentos orçamentários e financeiros da despesa orçamentária de 2014, até ser revogado pelo segundo, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o mesmo exercício. Não se tem notícia de outros regramentos que possam ter sido editados no período de janeiro a setembro de 2014, com o fito de controlar a execução orçamentária e financeira do DF, incluindo-se, aí, o estabelecimento de restrições à assunção de obrigações e compromissos pelos órgãos e entidades

---

<sup>3</sup> A responsabilidade dessas unidades como órgãos centrais de planejamento e orçamento e de finanças e contabilidade do DF pode ser verificada, por exemplo, com base nas disposições contidas nas seguintes normas: Decreto nº 32.598/10 (aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal), arts. 25 a 27, 55 e 133; Regimento Interno da Secretaria de Planejamento e Orçamento DF (aprovado pelo Decreto nº 35837/14), arts. 1º I, III e IV, e 58, Ia VII); Regimento Interno da Secretaria de Fazenda do DF (aprovado pelo Decreto nº 35565/14), arts. 1º, I e 100, I e II; Decreto nº 35.114/14 (estabeleceu a programação financeira e o cronograma de desembolso para 2014) arts. 3º, 7º, 10 e 11; Decreto nº 32.767/11; e Decretos relacionados anteriormente, na tabela constante do presente tópico, especialmente os Decretos de nº 35.881/14 (e alterações) e 36.182/14 (e alterações). O conteúdo das normas mencionadas consta do PT13-02, associado ao presente Processo eletrônico.

<sup>4</sup> Conforme Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa constante do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre de 2013, publicado no DODF de 30.01.14, p. 15-16 (PT13-04).

<sup>5</sup> Conforme Demonstrativo do Resultado Primário constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do DF, relativo ao 6º bimestre de 2013, publicado no DODF de 29.01.14, p. 21-22 (PT13-03)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

da Administração Direta e Indireta do DF, que não pudessem ser suportadas pelas fontes de custeio disponíveis.

58. Sobre o assunto, cabe registrar que os itens II.1.a.I, II.1.a.II, II.1.b, II.1.c e III.a da Decisão nº 2.768/11 e itens II e III da Decisão nº 2.317/12, transcritos ao final do tópico 2.1.1.1 (Critérios) deste Relatório, contemplam deliberações desta Corte direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF, ao então Senhor Governador e aos órgãos centrais de planejamento e orçamento, de finanças e contabilidade e de controle do DF. Por meio de tais Decisões, pretendeu-se que providências fossem adotadas visando a eliminação, ou pelo menos a mitigação, de ocorrências tais como as que ora restaram detectadas. Não foi o que aconteceu no exercício de 2014. Portanto, convém anotar, novamente, que além do descumprimento de normas afetas à matéria, os Achados em tela demonstram que houve inobservância das referidas Decisões plenárias deste Tribunal.

59. Por fim, visando a evitar a ocorrência das irregularidades identificadas no presente Achado de Auditoria, faz-se oportuno reiterar os termos, com ajustes, das deliberações constantes dos itens II.1.a.I, II.1.a.II, II.1.b, II.1.c e III.a da Decisão nº 2.768/11, atrás referenciada.

#### **2.1.1.4 Efeitos**

60. A materialidade dos montantes detectados e as principais causas apontadas sugerem os seguintes efeitos: inobservância de normas legais e deliberações do TCDF afetas à matéria; realização de despesas sem prévio empenho; oneração do orçamento público do exercício subsequente, com possível prejuízo ao equilíbrio fiscal; distorção nos registros e demonstrações contábeis, bem como nos resultados e demonstrativos fiscais; impacto no cumprimento de limites legais de despesas com pessoal, educação e saúde, de endividamento, entre outros; comprometimento da transparência dos gastos públicos.

#### **2.1.1.5 Proposições**

61. Após a manifestação do jurisdicionado sobre os achados de auditoria e seus tópicos, caso inexistir alteração do conteúdo destes, será(ão) submetida(s) à deliberação do egrégio Plenário, ao menos, a(s) seguinte(s) proposição(ões):

- I. reiterar os termos constantes dos itens dos itens II.1.a.I, II.1.a.II, II.b, II.c e III.a da Decisão nº 2.768/11, com os ajustes necessários, para:
  1. determinar:
    - a) aos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, assim como às empresas estatais dependentes, a adoção de medidas efetivas para impedir:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

a.i) a realização de despesas sem que haja prévio e suficiente empenho, em observância à vedação contida nos arts. 60 da Lei nº 4.320/64 e 48 do Decreto nº 32.598/10;

a.ii) que a contabilização de despesas incorridas ou compromissos assumidos da competência do exercício seja transposta para o exercício subsequente, por ausência de empenho ou cancelamento de saldo de empenho, de forma a cumprir os princípios constitucionais da legalidade, publicidade e eficiência, princípios orçamentários da unidade, anualidade e da universalidade, princípios do planejamento e da transparência das ações governamentais, princípios do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas e princípio da responsabilidade fiscal, assim como as seguintes disposições legais sobre a matéria, as quais contemplam os mencionados princípios: arts. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988; 2º a 4º, 35, II, 36, 60, 83 e 89 a 92, da Lei nº 4.320/64; 1º, § 1º, 48 e 50, II, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); e 48, 49, 80 e 81 do Decreto nº 32.598/10;

b) às Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF que aprimorem as medidas por elas já adotadas, para que o planejamento e a execução orçamentária e financeira do Distrito Federal sejam realizados de forma a possibilitar o cumprimento das deliberações constantes do item 1.a supra;

c) à Controladoria-Geral do DF que aprimore as medidas por ela já adotadas, com vistas a promover o efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira do DF, em especial das medidas anteriormente deliberadas, orientando e fiscalizando os gestores públicos, de modo a evitar a ocorrência das irregularidades apontadas no presente Relatório de Auditoria;

2 – alertar o Senhor Governador e os Senhores Secretários de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF para que, nas regulamentações afetas à execução orçamentária, financeira e contábil referentes aos exercícios de 2015 e seguintes, evitem editar normas que impeçam a contabilização (empenho e inscrição em Restos a Pagar) de despesas da competência do exercício, a exemplo das disposições contidas nos Decretos nº 35.881/14 e 36.182/14, para que não haja transposição de despesas para o exercício subsequente;

II. dar conhecimento das ocorrências relacionadas ao Achado de Auditoria nº 1 (tratado no tópico 2.1.1 deste Relatório) às Secretarias de Controle Externo deste Tribunal, em subsídio aos trabalhos por elas desenvolvidos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

62. Vale ressaltar que esta versão prévia do Relatório de Auditoria não contempla propostas de responsabilização, em atenção ao disposto no § 5º do art. 1º da Resolução – TCDF nº 271/14, bem como no tópico “6.2 Considerações do Gestor e do Terceiro Interessado”, do atual Manual de Auditoria desta Corte – Parte Geral, versão 2011. Eventuais proposições nesse sentido constarão somente da versão final do Relatório.

#### **2.1.1.6 Benefícios Esperados**

63. Entre os benefícios que poderão advir da eliminação da irregularidade detectada no presente trabalho, destacam-se os seguintes: fiel cumprimento das normas e das deliberações do TCDF afetas à matéria; contabilização tempestiva da execução orçamentária da despesa; equilíbrio orçamentário e financeiro na execução das receitas e despesas públicas do Distrito Federal; desoneração do orçamento público do exercício subsequente; eliminação/redução de distorções nas demonstrações e nos resultados contábeis e fiscais, bem como nas apurações dos limites legais de aplicação de recursos públicos; aumento da transparência dos gastos públicos.

#### **2.1.1.7 Considerações do Gestor**

64. Tópico a ser redigido após conhecimento e eventual manifestação do auditado sobre o teor desta versão prévia do Relatório de Auditoria.

#### **2.1.1.8 Responsabilização**

65. Tópico a ser redigido após conhecimento e eventual manifestação do auditado sobre o teor desta versão prévia do Relatório de Auditoria.

### **2.2.1 Achado de Auditoria nº 2: Ocorrência de obrigações de despesa contraídas no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014 com parcelas a serem pagas em 2015, porém sem a suficiente disponibilidade financeira para o seu custeio.**

#### **2.2.1.1 Critério**

66. Obrigações de despesa contraídas no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014 que tenham parcelas a serem pagas em 2015 devem estar lastreadas por disponibilidade financeira suficiente para o seu custeio, conforme estabelecido no art. 42 da LRF.

| <b>Constituição Federal de 1988</b>  |
|--|
| art. 37, <i>caput</i> - a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade [...] publicidade e eficiência.   |
| <b>Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal):</b>  |
| Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

**Lei distrital nº 5.164/13 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014 – LDO/2014):**

Art. 78. Para o efeito do disposto no art. 42 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, consideram-se: I – contraídas as obrigações no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere; II – compromissadas, no caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da administração pública, apenas as prestações cujo pagamento deva verificar-se no exercício financeiro, observado o cronograma pactuado.

**Decisão – TCDF nº 5.029/02:**

O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução, decidiu: I) tomar conhecimento da Representação nº 06/2002, formulada pela 5ª Inspeção de Controle Externo, acostada às fls. 01/11; II) **alertar** o Poder Executivo de que: **a)** para efeito do disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, considera-se contraída a obrigação de despesa no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere, conforme estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o corrente exercício (Lei nº 2.766/01); **b)** as anulações de empenhos previstas no Decreto nº 23.343/2002 (art. 8º, caput e § 5º, art. 11, § 6º), referentes a obrigações que permaneçam pendentes, estão em desacordo com os princípios do equilíbrio fiscal, da publicidade e da anualidade do orçamento; **c)** a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento "a posteriori" de bens e serviços contraria o art. 37 da LRF, impedindo o ente federativo de contratar operações de crédito (Resolução SF nº 43/01, art. 5º, § 1º); **d)** a anulação de empenhos cujos compromissos permaneçam vigentes não desconfigura assunção de obrigação nos últimos oito meses de mandato, estando o gestor sujeito à sanção prevista no art. 359-C do Código Penal; [...]

**Decisão – TCDF nº 2.520/07:**

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Revisora, Conselheira MARLI VINHADELI, **considerando**: - “**obrigação de despesa**” aquela decorrente da celebração, do aditamento ou da prorrogação do contrato ou instrumento congênere; - “**contraída a obrigação de despesa**” no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere, ou seu aditamento ou prorrogação; - “**cumprida integralmente**” a obrigação de despesa contraída, realizada e paga nos dois últimos quadrimestres do mandato, ou seja, que tenha passado pelas fases de empenho, liquidação e pagamento; - “**parcelas a serem pagas no exercício seguinte**” aquelas não cumpridas integralmente cuja competência refira-se ao exercício corrente, as quais, no final do exercício, deverão ser inscritas em restos a pagar; - “**despesas compromissadas**”, para fins de apuração da previsão de disponibilidade de caixa, as relativas a: prestação de serviços de natureza continuada decorrentes de serviços já prestados e a prestar até o final do exercício do último ano de mandato, cujas parcelas sejam de competência do exercício financeiro; obras decorrentes das etapas executadas e a executar até o final do exercício do último ano de mandato, de acordo com o cronograma físico-financeiro; fornecimento de bens já entregues ou a entregar até o final do exercício; pessoal e encargos sociais de competência do exercício corrente; inscrição de restos a pagar de exercício anterior, cujos compromissos ainda permaneçam vigentes; outras despesas que, em obediência aos princípios da anualidade e do equilíbrio do orçamento e ao regime de competência de despesa, devam ser consideradas como despesas compromissadas, **decidiu**: I - **orientar** os órgãos e entidades jurisdicionados no sentido de que: **a)** os últimos dois quadrimestres referidos no "caput" do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 têm início em 1º de maio do último ano de mandato e fim coincidente com o seu término ou da legislatura; **b)** não existe responsabilidade solidária em relação às contas anuais de Governo nos exercícios financeiros em que mais de um governante tenha ocupado a Chefia do Executivo, nas substituições motivadas por vacância; **c)** as despesas compromissadas que não tenham sido pagas até o encerramento do exercício deverão ser inscritas em Restos a



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

Pagar, independentemente da existência de disponibilidade de caixa; **d)** obrigação de despesa difere de obrigação de pagamento; a primeira decorre da formalização do contrato, ajuste, acordo ou instrumento congênere; a segunda refere-se à obrigatoriedade de a Administração efetuar o pagamento de despesa realizada, cujo direito do credor foi apurado na liquidação; **e)** para fins de verificação do cumprimento do art. 42 pelos órgãos do Poder Legislativo, deve-se considerar na apuração da disponibilidade de caixa o total das cotas autorizadas para empenho; **f)** a assunção de obrigação sem a correspondente emissão de Nota de Empenho, bem como a anulação/cancelamento do documento, cujos compromissos permaneçam vigentes, caracteriza contração de despesa sem autorização orçamentária, devendo os respectivos valores serem acrescidos ao montante inscrito em Restos a Pagar, para fins de verificação do cumprimento do art. 42 da LRF; **g)** o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar deverá apresentar as disponibilidades financeiras e o passivo financeiro, incluídos os restos a pagar e os compromissos enquadráveis no item V, segregando os valores referentes a recursos vinculados, que têm destinação certa e determinada, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso, e que não deverão ser computados para fins de apuração de suficiência financeira; [...].

### **2.2.1.2 Análises e Evidências**

67. Dispõe o art. 42 da LRF, *in verbis*:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

68. Em síntese, a principal finalidade da referida norma é impedir que um titular de Poder ou órgão, ao final de seu mandato, deixe dívidas sem lastro financeiro que possam comprometer a gestão do mandatário subsequente.

### **CÂMARA LEGISLATIVA E TRIBUNAL DE CONTAS DO DF**

69. No caso da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, as disponibilidades financeiras registradas ao final de 2014 foram suficientes para cobrir todas os compromissos assumidos no exercício, não apresentando descumprimento do art. 42 da LRF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

R\$ 1,00

| DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA DA CÂMARA LEGISLATIVA E DO TRIBUNAL DE CONTA DO DF |   |                |                |  |                   |
|--|---|----------------|----------------|--|-------------------|
| - EXERCÍCIO 2014   |   |                |                |  |                   |
| DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (A)   | DESPESAS DA COMPETÊNCIA DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR (2) |                |                | DISPONIBILIDADE FINANCEIRA APÓS DEDUÇÃO DE DESPESAS DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR<br>C = (A - B) |                   |
|  | PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS  | CONTRATOS      | TOTAL (B)      |  |                   |
| <b>CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL</b>  |   |                |                |  |                   |
| RECURSOS NÃO VINCULADOS  | 82.329.838  | 154.365        | 103.214        | 257.579  | 82.072.259        |
| RECURSOS VINCULADOS  | 3.248.897   |                |                | 0  | 3.248.897         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>85.578.735</b>   | <b>154.365</b> | <b>103.214</b> | <b>257.579</b>   | <b>85.321.156</b> |
| <b>TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL</b>  |   |                |                |  |                   |
| RECURSOS NÃO VINCULADOS  | 210.029   | 96.525         | 77.950         | 174.475  | 35.554            |
| RECURSOS VINCULADOS  |   |                |                | 0  | 0                 |
| <b>TOTAL</b>   | <b>210.029</b>  | <b>96.525</b>  | <b>77.950</b>  | <b>174.475</b>   | <b>35.554</b>     |

Fonte: Siggo; PT17; PT18-04; PT18-05; PT19-02 E PT19-03.

**Notas:**

- (1) A disponibilidade de caixa líquida já deduzida dos valores inscritos em Restos a Pagar Processados e Não Processados .  
(2) Valores da competência de 2014 não inscritos em Restos a Pagar foram apurados no âmbito da auditoria de regularidade objeto do presente Processo nº 32137/14.

**PODER EXECUTIVO DO DF**

**Levantamento amostral apontou a ocorrência de obrigações de despesas contraídas pelo Poder Executivo em desacordo com o estabelecido no art. 42 da LRF**

70. Segundo consta do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa integrante do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre de 2014 (publicado no DODF de 30.01.15, p. 21-22; PT13-04), o montante da disponibilidade de caixa líquida relativa aos Recursos Não Vinculados, no âmbito daquele Poder, apresentou déficit de R\$ 541,4 milhões, já deduzidas as despesas inscritas em Restos a Pagar Processados e Não Processados e outras obrigações financeiras. O total de Recursos Vinculados, por sua vez, apresentou superávit de R\$ 526,2 milhões, apesar de algumas fontes vinculadas específicas terem registrado déficits, conforme consignado no PT19-01 – Planilha 1 e também demonstrado adiante. Se considerados ambos os resultados, chega-se ao déficit de R\$ 15,3 milhões. No entanto, convém esclarecer que o superávit alcançado em fontes de recursos vinculados não tem o condão de servir de cobertura dos déficits apurados nas fontes de recursos não vinculados<sup>6</sup>. A tabela seguinte demonstra a síntese dos valores extraídos do referido Demonstrativo.

<sup>6</sup> LRF: “art. 8º [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

R\$1,00

| DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA DO PODER EXECUTIVO - EXERCÍCIO 2014 |                                    |   |                                   |   |   |   |
|---|------------------------------------|---|-----------------------------------|---|---|---|
| FONTES DE RECURSOS  | DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (A) | INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR PROCESSADOS (B) | OUTRAS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS (C) | DISPONIBILIDADE DE CAIXA (ANTES DA INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS) (D) = A - (B + C) | INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (E) | DISPONIBILIDADE DE CAIXA (APÓS A INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS) (F) = D - E |
| RECURSOS NÃO VINCULADOS   | -39.729.323                        | 80.007.150                                  | 59.018.887                        | -178.755.360  | 362.673.054                                     | -541.428.414  |
| RECURSOS VINCULADOS   | 957.502.610                        | 27.628.883                                  | 11.220.651                        | 918.653.076   | 392.475.268                                     | 526.177.808   |
| <b>TOTAL</b>  | <b>917.773.287</b>                 | <b>107.636.033</b>                          | <b>70.239.538</b>                 | <b>739.897.716</b>  | <b>755.148.322</b>                              | <b>-15.250.607</b>  |

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre/2014, publicado no DODF de 30.01.15, p. 21-22; PT17.

71. Necessário ressaltar que, nos valores constantes da tabela anterior, deixou de ser computado o montante de R\$ 2,2 bilhões de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar, objeto do Achado de Auditoria nº 1, abordado no item 2.1.1 deste Relatório. A adição dessas despesas, que seguem as orientações contidas nos “considerandos” e no item “f” da Decisão – TCDF nº 2.520/07 (atrás transcrita), reduziriam o superávit apresentado nas fontes vinculadas e elevariam, sobremaneira, o déficit registrado nas fontes não vinculadas, conforme ilustrado na próxima tabela.

R\$ 1.000,00

| DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA DO PODER EXECUTIVO - EXERCÍCIO 2014 |   |                  |                  |   |                   |
|---|---|------------------|------------------|---|-------------------|
| DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (A)  | DESPESAS DA COMPETÊNCIA DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR (2) |                  |                  | DISPONIBILIDADE FINANCEIRA APÓS DEDUÇÃO DE DESPESAS DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR C = (A - B) |                   |
|   | PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS  | CONTRATOS        | TOTAL (B)        |   |                   |
| RECURSOS NÃO VINCULADOS   | -541.428  | 1.078.561        | 830.077          | 1.908.638   | -2.450.067        |
| RECURSOS VINCULADOS   | 526.178   | 0                | 243.671          | 243.671   | 282.507           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>-15.251</b>  | <b>1.078.561</b> | <b>1.073.748</b> | <b>2.152.309</b>  | <b>-2.167.560</b> |

Fonte: Siggo; PT17; PT18-01 (Planilha C); PT18-02 (Planilha C) e PT19-01.

## Notas:

- (1) A disponibilidade de caixa líquida já deduzida dos valores inscritos em Restos a Pagar Processados e Não Processados.  
(2) Valores da competência de 2014 não inscritos em Restos a Pagar foram apurados no âmbito da auditoria de regularidade objeto do presente Processo nº 32137/14.

72. Diante do cenário apresentado, restou imperioso apurar se haviam sido contraídas obrigações de despesas em desacordo com o contido no art. 42 da LRF. A apuração levou em consideração o teor do art. 78 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014 (Lei distrital nº 5.164/13) e das Decisões – TCDF nº 5.029/02 e 2.520/07, consoante transcrições feitas anteriormente (tópico 2.2.1.1).

73. Importa esclarecer que, em função do grande volume de dados a serem pesquisados e analisados, além de outras limitações encontradas nos decorrer dos trabalhos de auditoria, o levantamento, amostral, baseou-se nas publicações dos extratos de contratos e convênios constantes da Sessão III dos Diários Oficiais do Distrito Federal (DODF) publicados de 1º de setembro a 31 de dezembro de 2014, não abarcando, portanto, todo o período, compreendido entre 1º de maio e 31 de dezembro do mesmo ano.

74. Ressalte-se que, ao final do levantamento, foram computadas somente as parcelas de obrigações de despesas contraídas, no período considerado, que restaram pendentes de pagamento para o exercício de 2015, com lastro no saldo consolidado das fontes de recursos não vinculados e em algumas das fontes de recursos vinculados que apresentaram déficits. O resultado do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAValiaÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

levantamento promovido, ilustrado na tabela adiante, apontou a ocorrência de  **pelo menos R\$ 173,6 milhões de obrigações de despesas contraídas com inobservância do art. 42 da LRF.**

R\$ 1.000,00

**LEVANTAMENTO AMOSTRAL DE VALORES ORIUNDOS DE OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS NO PERÍODO VEDADO PELO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, PENDENTES DE PAGAMENTO APÓS O ENCERRAMENTO DE 2014, SEM O CORRESPONDENTE LASTRO DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA O SEU CUSTEIO - PODER EXECUTIVO - EXERCÍCIO DE 2014**

| DISPONIBILIDADE FINANCEIRA REGISTRADA NO SIGGO AO FINAL DO EXERCÍCIO DE 2014, POR FONTE DE RECURSOS (1) |  |                  | DESPESAS DA COMPETÊNCIA DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR (2) |                  | DISPONIBILIDADE FINANCEIRA APÓS DEDUÇÃO DE DESPESAS DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR | TOTAL (AMOSTRAL) DE OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS EM DESACORDO COM O ART. 42 DA LRF (3)(4) |
|---|--|------------------|---|------------------|---|--|
|   |  |                  | PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS  | CONTRATOS        |   |  |
| FONTE(5)  | DESCRIÇÃO DA FONTE                                 | VALOR (a)        | VALOR (b)   | VALOR (c)        | VALOR (d = a-b-c)   | VALOR  |
| <b>A. RECURSOS NÃO VINCULADOS (6)</b>   |  | <b>(541.428)</b> | <b>1.078.561</b>  | <b>830.077</b>   | <b>(2.450.067)</b>  | <b>148.431</b>   |
| <b>B. RECURSOS VINCULADOS</b>   |  | <b>526.178</b>   | <b>-</b>  | <b>243.671</b>   | <b>282.507</b>  | <b>25.207</b>  |
| X03000000   | COTA-PARTE DA CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO     | 13.355           |   | 16.713           | (3.358)   | 698  |
| X35006672   | CONV. CT0358792-42/2011-GDF/SEF/CAIXA-0060001309   | (13.219)         |   |                  | (13.219)  | 6.870  |
| X35007125   | Implant Sist. Transportes Programa Pró-Transportes | (34.926)         |   |                  | (34.926)  | 6.530  |
| X36005080   | CONV. 019570/08 - GDF/SET/BID - 0166799            | 337              |   | 989              | (651)   | 288  |
| X38003467   | CONV. 003467/05 - GDF/SES/FNS/MS - 000073-0        | (49.900)         |   | 40.902,05        | (90.802)  | 9.321  |
| X38003472   | CONV. 003472/05 - GDF/SES/FNS/MS - 000169-8        | 121              |   | 548,62           | (428)   | 1.500  |
|   | DEMAIS FONTES VINCULADAS                           | 610.410          |   | 184.518,94       | 425.891   |  |
| <b>C. TOTAL (A+B)</b>   |  | <b>(15.251)</b>  | <b>1.078.561</b>  | <b>1.073.748</b> | <b>(2.167.560)</b>  | <b>173.638</b>   |

Fonte: PT20-02 - Planilha A2.

(1) Disponibilidade financeira já deduzidos os valores inscritos em Restos a Pagar Processados e Não Processados (Siggo e Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa constante do RGF do Poder Executivo relativo ao 3º quadrimestre de 2014)

(2) Valores apurados no âmbito da auditoria de regularidade objeto do presente Processo nº 32137/14.

(3) Valores referentes a parcelas de despesas relacionadas a diversas obrigações contratuais contraídas que teriam ficado pendentes de pagamento para 2015, sem o correspondente lastro financeiro (PT20-01). Levantamento amostral realizado apenas em relação ao 3º quadrimestre de 2014.

(4) Para avaliação do cumprimento do art. 42 da LRF, foram considerados os seguintes critérios: 1) Em relação aos recursos não vinculados, o total das parcelas de despesas contraídas no período vedado pela norma foi cotejado com o total das disponibilidades financeiras das fontes Não Vinculadas; 2) No tocante aos recursos vinculados, a comparação deu-se em relação a cada fonte de recursos vinculada específica (detalhada).

(5) X = Fonte de Recursos do Tesouro (Códigos iniciais 1 e 3) e Y = Outras Fontes de Recursos (Códigos iniciais 2 e 4).

(6) Fontes: X00 - Ordinário Não Vinculado; X01 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal; X02 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios; X05 - Transferência de Imposto Territorial Rural; X09 - Transferência do Imposto Sobre Produtos Industrializados - Estados Exportadores; X11 - Taxa de Expediente; X17 - Alienação de Bens Móveis; X20 - Diretamente Arrecadados; X78 - Recursos Decorrentes de Juros Sobre o Capital Próprio; Y07 - Alienação de Imóveis; Y17 - Alienação de Bens Móveis; Y20 - Diretamente Arrecadados.

75. Observe-se que a situação é mais crítica em relação aos recursos não vinculados, vez que foi identificada a amostra de R\$ 148,4 milhões de obrigações de despesas contraídas no período vedado pelo art. 42 da LRF (PT20-01), para serem pagos no exercício de 2015, com fontes de custeio cujo somatório dos saldos apresentaram déficit de R\$ 541,4 milhões ao final de 2014, valor elevado para R\$ 2,5 bilhões negativos, quando adicionadas as despesas da competência do exercício não inscritas em Restos a Pagar apuradas no presente foro (PT20-02).

76. Convém anotar que, por ocasião da análise do RGF do Poder Executivo do DF, relativo ao 3º quadrimestre de 2013, este Tribunal, por unanimidade, proferiu a Decisão nº 1.648/14 (publicada no DODF de 25.04.14, p. 25), em cujo item IV constou o seguinte alerta:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] IV – tendo em conta a insuficiência financeira registrada ao final de 2013, em cumprimento ao disposto no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), **alertar o Senhor Governador do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento e a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

**quanto à necessidade do estrito cumprimento do art. 42 da Lei Fiscal ao final do exercício corrente, por se tratar do último ano de mandato da chefia do Poder Executivo; [...]. (original sem grifo)**

77. Portanto, os dados apresentados indicam que, mesmo com o alerta, houve inobservância do disposto no art. 42 da LRF no exercício de 2014. Não obstante o alerta feito por meio da referida Decisão nº 1.648/14 tenha sido dirigido, também, às Secretárias de Planejamento e Orçamento e de Fazenda, entende-se que, no caso, a responsabilidade pelo descumprimento do dispositivo legal mencionado restringe-se ao Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal em exercício à época, posto que a vedação contida na norma citada dirige-se tão-somente a titulares de Poder ou órgão de que trata o art. 20 da LRF.

78. Não é demais registrar que o art. 359-C do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/40), inserido pela Lei nº 10.028/00, tipifica como crime o ato de ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa. A pena definida para o caso é de um a quatro anos de reclusão. Assim, após a audiência do ex-Governador do DF, se confirmado o descumprimento do art. 42 da LRF, cabe dar conhecimento do fato ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, para as providências que entender pertinentes.

79. Por fim, afigura-se oportuno dar conhecimento ao atual Governador do Distrito Federal, aos Secretários de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Fazenda do DF e ao Controlador-Geral do Distrito Federal sobre a necessidade de adoção de medidas que busquem evitar o descumprimento do art. 42 da LRF, quando do último ano do mandato da Chefia do Poder Executivo local.

### **2.2.1.3 Causas**

80. Entre as possíveis causas para a ocorrência do achado em consideração, pode-se indicar as seguintes: ineficiência e ineficácia no processo de planejamento e orçamentação das receitas e despesas públicas do DF, bem assim na gestão dos recursos financeiros do DF, evidenciadas pela fixação e execução de despesas sem suficiente crédito orçamentário e disponibilidade financeira; ausência de mecanismo ou sistema específico de controle sobre a contração de obrigações de despesas nos últimos oito meses do mandato da Chefia do Poder Executivo, visando evitar o descumprimento do art. 42 da LRF.

### **2.2.1.4 Efeitos**

81. Os principais efeitos decorrentes da contração de obrigações de despesa no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014 sem a suficiente disponibilidade financeira para o seu custeio são: inobservância de norma legal afeta à matéria; oneração do orçamento público do exercício subsequente, com possível prejuízo ao equilíbrio fiscal; possível comprometimento da gestão iniciada no mandato seguinte, pelo Chefe do Poder Executivo, dada a



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

necessidade de conciliar a execução de planos e projetos governamentais com elevado endividamento de curto prazo e escassez de recursos financeiros.

#### **2.2.1.5 Proposições**

82. Após a manifestação do jurisdicionado sobre os achados de auditoria e seus tópicos, caso inexista alteração do conteúdo destes, será(ão) submetida(s) à deliberação do egrégio Plenário, ao menos, a(s) seguinte(s) proposição(ões):

- I. dar conhecimento ao atual Governador do Distrito Federal, aos Secretários de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Fazenda do DF e ao Controlador-Geral do Distrito Federal sobre a necessidade de adoção de medidas efetivas que busquem evitar o descumprimento do art. 42 da LRF, quando do último ano do mandato da Chefia do Poder Executivo local;
- II. dar conhecimento das ocorrências relacionadas ao Achado de Auditoria nº 2 (tratado no tópico 2.2.1 deste Relatório) às Secretarias de Controle Externo deste Tribunal, em subsídio aos trabalhos por elas desenvolvidos.

83. Vale ressaltar que esta versão prévia do Relatório de Auditoria não contempla propostas de responsabilização, em atenção ao disposto no § 5º do art. 1º da Resolução – TCDF nº 271/14, bem como no tópico “6.2 Considerações do Gestor e do Terceiro Interessado”, do atual Manual de Auditoria desta Corte – Parte Geral, versão 2011. Eventuais proposições nesse sentido constarão somente da versão final do Relatório.

#### **2.2.1.6 Benefícios Esperados**

84. A eliminação da prática de contrair obrigações de despesas em desacordo com o disposto no art. 42 da LRF poderá trazer, entre outros, os seguintes benefícios: fiel cumprimento da norma legal afeta à matéria; equilíbrio orçamentário e financeiro na execução das receitas e despesas públicas do Distrito Federal; desoneração do orçamento público do exercício subsequente e eliminação/redução de possível prejuízo ao equilíbrio fiscal; não comprometimento da gestão iniciada no mandato seguinte, pelo Chefe do Poder Executivo.

#### **2.2.1.7 Considerações do Gestor**

85. Tópico a ser redigido após conhecimento e eventual manifestação do auditado sobre o teor desta versão prévia do Relatório de Auditoria.

#### **2.2.1.8 Responsabilização**

86. Tópico a ser redigido após conhecimento e eventual manifestação do auditado sobre o teor desta versão prévia do Relatório de Auditoria.



## 2.3 Outros Achados

### 2.3.1 Achado de Auditoria nº 3: Ocorrência de despesas sem cobertura de créditos orçamentários autorizados.

#### 2.3.1.1 Critério

87. As despesas realizadas e obrigações assumidas pela Administração Pública devem estar lastreadas por créditos orçamentários autorizados por lei, conforme os regramentos a seguir indicados.

| Constituição Federal de 1988:   |
|---|
| art. 37, <i>caput</i> - a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade [...] publicidade e eficiência.  |
| art. 67, inciso II – é vedada a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (o inciso II do art. 151 da Lei Orgânica do DF contém disposição de mesmo teor).   |
| Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal):  |
| art. 37, inciso IV – equipara-se a operação de crédito e está vedada a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a <i>posteriori</i> de bens e serviços.   |
| art. 48 – Princípio da Transparência da Gestão Fiscal   |
| Decisão – TCDF nº 2.768/11:   |
| O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento do Relatório de Auditoria, juntamente com os documentos que o acompanham; <b>II - reiterar os termos contidos no itens II e III da Decisão nº 2.849/10, com os ajustes necessários, para: II.1. determinar: a)</b> aos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, assim como às empresas estatais dependentes, a adoção de medidas efetivas para impedir: [...] <b>a.III)</b> a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas sem que haja saldo de crédito orçamentário disponível, em conformidade com o que dispõem o inciso II do art. 167 da Constituição Federal e inciso II do art. 151 da Lei Orgânica do DF; [...]; <b>III - alertar: [...]</b> <b>b)</b> a Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF sobre a necessidade de adoção de medidas voltadas a evitar que as restrições orçamentárias impostas aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal venham ocasionar a realização de despesas ou assunção de compromissos sem a obrigatoria suficiência de crédito orçamentário autorizado; |

#### 2.3.1.2 Análises e Evidências

**As apurações apontaram que R\$ 1,3 bilhão do montante de despesas da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar não dispunha de crédito orçamentário suficiente para sua cobertura**

88. A insuficiência de créditos orçamentários despontou como a principal causa indicada por 22 unidades gestoras, em relação às despesas contratuais da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar. Foi identificado nessa situação o montante de R\$ 390,5 milhões (PT18-07 – Planilha B).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

89. Em relação às despesas com pessoal, não foi diferente. Levantamento feito junto ao Sigg e informações obtidas das unidades auditadas, indicaram que, do R\$ 1,1 bilhão que deixou de ser contabilizado em 2014, R\$ 941,6 milhões careciam de lastro orçamentário. Juntos, os montantes referentes a contratos e a pessoal relacionados à aludida causa somaram R\$ 1,3 bilhão, equivalente a 61,9% do total de despesas de 2014 trespasadas para 2015. A tabela seguinte contempla os valores apontados, por unidade gestora.

| R\$1,00  |  |                    |                    |                      |
|--|--|--------------------|--------------------|----------------------|
| VALORES DE DESPESAS DA COMPETÊNCIA DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR QUE NÃO DISPUNHAM DE CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO SUFICIENTE PARA SUA COBERTURA |  |                    |                    |                      |
| UNIDADE GESTORA  |  | VALOR              |                    |                      |
| CÓDIGO   | NOME OU SIGLA                                      | CONTRATOS          | PESSOAL            | TOTAL                |
| 090101   | CASA CIVIL DA GOVERNADORIA DO DISTRITO FEDERAL     |                    | 772.938            | 772.938              |
| 140101   | SECRETARIA DE EST. DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DF  | 3.822.253          |                    | 3.822.253            |
| 150205   | SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA DO DISTRITO FEDERAL- SLU | 81.642.208         |                    | 81.642.208           |
| 160101   | SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF             | 104.383.477        | 361.319.056        | 465.702.533          |
| 170101   | SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL  |                    | 289.846.159        | 289.846.159          |
| 180101   | SEC. DE EST. DE DESENV. SOC. E TRANSF. DE RENDA DF | 14.972.469         |                    | 14.972.469           |
| 180902   | FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL    | 2.975.162          |                    | 2.975.162            |
| 190103   | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE BRASÍLIA                 | 1.605.401          |                    | 1.605.401            |
| 190105   | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE TAGUATINGA               | 78.253             |                    | 78.253               |
| 190110   | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO NÚCLEO BANDEIRANTE       | 207.335            |                    | 207.335              |
| 190112   | ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO GUARÁ                    | 217.718            |                    | 217.718              |
| 200202   | DEPTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO DF - DER/DF         | 35.485             |                    | 35.485               |
| 200203   | TRANSPORTE URBANO DO DISTRITO FEDERAL - DFTRANS    | 124.071.358        |                    | 124.071.358          |
| 200204   | COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DF - METRÔ-DF        | 47.616.576         |                    | 47.616.576           |
| 230101   | SECRETARIA DE EST. DE CULTURA DO DISTRITO FEDERAL  | 1.370.792          |                    | 1.370.792            |
| 240101   | SEC. DE ESTADO DE DESENV. ECONÔMICO DO DF          | 268.650            |                    | 268.650              |
| 250101   | SECRETARIA DE EST. DE TRABALHO DO DISTRITO FEDERAL | 1.738.356          |                    | 1.738.356            |
| 280209   | COMPANHIA DE DESENV. DA HABITAÇÃO DO DF - CODHAB   | 3.782.691          | 143.710            | 3.926.401            |
| 310101   | SECRETARIA DE EST. DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL  | 726.553            |                    | 726.553              |
| 320203   | INSTITUTO DE PREV. DOS SERVIDORES DO DF - IPREV/DF | 99.098             | 288.975.409        | 289.074.508          |
| 450101   | SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSP. E CONTROLE DO DF   | 556.402            | 592.230            | 1.148.632            |
| 500101   | SECRETARIA DE EST. DE PUBLIC. INSTITUCIONAL DO DF  | 319.595            |                    | 319.595              |
| <b>TOTAL</b>   |  | <b>390.489.832</b> | <b>941.649.503</b> | <b>1.332.139.335</b> |

Fonte: PT18-07 - Planilhas A2 e B.

90. O cenário retratado mostra o tamanho do descontrole a que chegou a gestão levada a efeito no exercício de 2014. Além da retenção de expressivo volume de despesas da competência do exercício, transferido para execução em orçamentos subsequentes, parte desse passivo sequer estava lastreado por saldos de créditos orçamentários suficientes para sua cobertura. Várias unidades alegaram que as dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual foram insuficientes, bem como que as solicitações de suplementações orçamentárias encaminhadas à Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF deixaram de ser atendidas.

91. Necessário anotar que a constatação em comento afronta o disposto no inciso II do art. 67 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, segundo o qual é vedada a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O inciso II do art. 151 da Lei



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

Orgânica do DF contém disposição de mesmo teor. Ainda, a regra emanada do inciso IV do art. 37 da LRF reza que se equipara a operação de crédito e está vedada a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. A esse respeito, imperioso ressaltar que o descumprimento dessa norma pode obstaculizar a certificação a ser emitida por este Tribunal, para fins de contratação de operações de crédito pelo Distrito Federal, nos termos do art. 21, IV, “a”, da Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

92. A despesa realizada sem cobertura de crédito orçamentário implica em obrigações assumidas sem autorização do Poder Legislativo, que não podem ser empenhadas e nem contabilizadas no devido momento. Dessa forma, acontecem fora do alcance do conhecimento público, inclusive dos órgãos de controle, comprometendo a transparência do gasto público, além de infringir outros princípios e regras constitucionais e legais afetos à matéria.

93. Vale dizer que esta Corte de Contas, por meio dos itens II.1.a.III e III.b da Decisão nº 2.768/11, atrás transcritos, no tópico 2.3.1.1 (Critérios) deste Relatório, já havia deliberado por reiterar determinação aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do DF e alertar a então Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan (órgão central de planejamento e orçamento do DF), para a necessidade de observância das normas legais e da adoção de medidas tendentes a evitar a ocorrência da irregularidade que se constata, novamente, nesta ocasião. Faz-se, oportuno, reiterar os termos da referida Decisão, com os ajustes necessários.

### **2.3.1.3 Causas**

94. Entre as possíveis causas para a ocorrência do presente Achado, pode-se elencar as seguintes: ineficiência no processo de planejamento e orçamentação das receitas e despesas públicas do DF; aprovação de dotações insuficientes na Lei Orçamentária Anual; não atendimento, ou atendimento intempestivo, de pedidos de suplementações orçamentárias feitas pelas unidades ao órgão central de planejamento e orçamentação do DF; intempestividade nas providências destinadas a suplementações de créditos orçamentários, por parte das unidades gestoras executoras.

### **2.3.1.4 Efeitos**

95. Os principais efeitos decorrentes da realização de despesas sem a correspondente autorização orçamentária são: inobservância de normas legais e deliberações do TCDF afetas à matéria; realização de despesas sem prévio empenho; impossibilidade de contabilização da despesa no seu devido momento; distorção dos valores que compõem as demonstrações contábeis e os relatórios elaborados com base nos registros da execução da despesa; possível impedimento à certificação de regularidade fiscal, pelo Tribunal de Contas, para fins de contratação de operações de créditos pelo Governo (LRF, art. 37, IV, c/c art. 21, IV, da Resolução nº 43 do Senado Federal); comprometimento da transparência dos gastos públicos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

### **2.3.1.5 Proposições**

96. Após a manifestação do jurisdicionado sobre os achados de auditoria e seus tópicos, caso inexista alteração do conteúdo destes, será(ão) submetida(s) à deliberação do egrégio Plenário, ao menos, a(s) seguinte(s) proposição(ões):

- I. reiterar os termos contidos nos itens itens II.1.a.III e III.b da Decisão nº 2.768/11, com os ajustes necessários, para:
  1. determinar aos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, assim como às empresas estatais dependentes, a adoção de medidas efetivas para impedir a realização de despesas ou assunção de obrigações sem que haja saldo de crédito orçamentário disponível, em conformidade com o que dispõem o inciso II do art. 167 da Constituição Federal e inciso II do art. 151 da Lei Orgânica do DF;
  - 2 – alertar a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF sobre a necessidade de adoção de medidas voltadas a evitar que as restrições orçamentárias impostas aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal venham ocasionar a realização de despesas ou assunção de compromissos sem a obrigatoria suficiência de crédito orçamentário autorizado;
- II. dar conhecimento das ocorrências relacionadas ao Achado de Auditoria nº 3 (tratado no tópico 2.3.1 deste Relatório) às Secretarias de Controle Externo deste Tribunal, em subsídio aos trabalhos por elas desenvolvidos.

97. Vale ressaltar que esta versão prévia do Relatório de Auditoria não contempla propostas de responsabilização, em atenção ao disposto no § 5º do art. 1º da Resolução – TCDF nº 271/14, bem como no tópico “6.2 Considerações do Gestor e do Terceiro Interessado”, do atual Manual de Auditoria desta Corte – Parte Geral, versão 2011. Eventuais proposições nesse sentido constarão somente da versão final do Relatório.

### **2.3.1.6 Benefícios Esperados**

98. A eliminação da prática de realização de despesas sem a correspondente autorização de crédito orçamentário deverá trazer, entre outros, os seguintes benefícios: fiel cumprimento das normas e das deliberações do TCDF afetas à matéria; contabilização tempestiva da execução orçamentária da despesa; eliminação de possíveis obstáculos à certificação de regularidade fiscal, pelo Tribunal de Contas, para fins de contratação de operações de créditos pelo Governo; aumento da transparência dos gastos públicos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA  
NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL

### **2.3.1.7 Considerações do Gestor**

99. Tópico a ser redigido após conhecimento e eventual manifestação do auditado sobre o teor desta versão prévia do Relatório de Auditoria.

### **2.3.1.8 Responsabilização**

100. Tópico a ser redigido após conhecimento e eventual manifestação do auditado sobre o teor desta versão prévia do Relatório de Auditoria.

## **3 Conclusão**

101. Tópico a ser redigido após conhecimento e eventual manifestação do auditado sobre o teor desta versão prévia do Relatório de Auditoria.

## **4 Considerações Finais**

102. Tópico a ser redigido após conhecimento e eventual manifestação do auditado sobre o teor desta versão prévia do Relatório de Auditoria.

## **5 Proposições**

103. Tópico a ser redigido após conhecimento e eventual manifestação do auditado sobre o teor desta versão prévia do Relatório de Auditoria.

Brasília-DF, 11 de maio de 2015.

À consideração superior.

**JOÃO MARTINS DE SOUZA NETO**  
Auditor de Controle Externo

**ROGÉRIO RIBEIRO ARARUNA**  
Auditor de Controle Externo