



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO PRELIMINAR DE AUDITORIA

1. Apresentação

Tendo em vista a previsão no Plano Geral de Ação deste Tribunal para 2015 e o conteúdo da Decisão nº 4389/2015, oriundo de Voto do Relator das Contas de Governo de 2015, Conselheiro José Roberto de Paiva Martins, apresenta-se, a seguir, o levantamento preliminar de auditoria operacional no tema “Planejamento e Orçamentação”.

2. Cumpridas as formalidades de designação da equipe de auditoria, com o Termo de Designação e correspondentes Termos de Não-Impedimento dos Auditores de Controle Externo encarregados dos trabalhos, foi feita a apresentação na Secretaria de Estado de Fazenda – SEF/DF e na Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – Seplag, por meio dos Ofícios nºs 78 e 79/2015-SEMAG (E-Docs BF6CB224 e 6CEA7F15-e), respectivamente.

2. Identificação do Objeto

3. A presente auditoria operacional tem por objeto o tema “Planejamento e Orçamentação”, de acordo com a Decisão nº 4389/2015.

3. Contextualização

3.1. Antecedentes

4. Conforme amplamente noticiado na imprensa do Distrito Federal, em janeiro de 2015¹, o Governo do Distrito Federal teria iniciado aquele ano com um

1

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/12/13/interna_cidadesdf,461904/rollemberg-preve-rombo-de-ate-r-3-8-bilhoes-nas-contas-do-gdf-em-2015.shtml



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

expressivo deficit orçamentário, referente a despesas de pessoal e de contratos. Associado a este, havia, ainda, notícia de um deficit financeiro, relativo a restos a pagar e a despesas de exercícios anteriores. O assunto dominou a cobertura jornalística no período de transição entre governos.

5. Este Tribunal, em procedimento de auditoria objeto do Processo nº 32137/14, ainda sem decisão de mérito, apurou despesas da competência de 2014 sem registro no sistema contábil distrital no montante de 2,2 bilhões .

6. O tema também veio a ser objeto dos Ofícios nos 327/2015 – GAG (e-DOC 9F47B34F), de 15.9.2015, e 393/2015 – GAG (e-DOC 0B8CA393-c), de 31.12.2015, enviados a este Tribunal pelo atual Chefe do Poder Executivo local.

7. No primeiro expediente, noticiou-se um panorama das finanças públicas locais, com destaque para os antes mencionados deficits e, ainda, para o grau de comprometimento do orçamento com pessoal. No segundo documento, além de retomar esses pontos, noticiaram-se medidas adotadas, no decorrer de 2015, para sanar os problemas encontrados e sinalizou-se um possível deficit de 2015 a ser transferido para 2016.

8. As notícias na imprensa, as informações trazidas ao conhecimento deste Tribunal pelo Governador atual e principalmente as inúmeras auditorias e respectivas recomendações e determinações desta Corte evidenciam nítido descontrole do espaço fiscal no Distrito Federal, conforme relatado no item “fiscalizações anteriores” deste Relatório.

3.2. Importância do Tema

9. O tema “Planejamento e Orçamentação”, relevante por si só, assume peso ainda maior neste momento, o que justifica ser objeto de auditoria operacional, cujos resultados subsidiarão o Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do Distrito Federal de 2015.

3.2.1 Normas Aplicáveis

10. Foram identificadas como pertinentes ao trabalho ora proposto as seguintes fontes normativas:

- **Constituição da República**, Título VI, Capítulo II, Seção II – Dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Orçamentos;

- **Lei Orgânica do Distrito Federal**, Título IV, Capítulo III – Do Orçamento;
- **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**: estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**: estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- **Decreto distrital nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010**: aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências; e
- **Decreto distrital nº 36.240, de 2 de janeiro de 2015**: dispõe sobre mecanismos de Governança no âmbito do Governo do Distrito Federal.

3.2.2 Fiscalizações Anteriores

10. O Tribunal de Contas do Distrito Federal tem examinado, ao longo dos anos, diversas questões relacionadas ao orçamento público distrital. Temas como contabilização da despesa no período de competência, inscrição de restos a pagar e reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, entre outros, têm sido objeto da atuação continuada desta Corte.

11. Nesse sentido, menciona-se o Processo nº 38470/2007, que cuida de auditoria no sistema de planejamento do DF. Os problemas apontados no processo em epígrafe já não eram inéditos e haviam sido, antes de 2007, objeto de exame do TCDF. Entre os resultados alcançados na ocasião, destacam-se deficiências na metodologia para elaboração da lei orçamentária, sobretudo na definição de tetos orçamentários e nos ajustes realizados pelo órgão central de planejamento e orçamento nas propostas das setoriais. Outro achado refere-se ao volume excessivo de reprogramações orçamentárias, com destaque para créditos adicionais realizados para reforçar as dotações para despesas de pessoal, ano após ano fixadas a menor.

12. Citam-se, também, os Processos nºs 35944/2010 e 35329/2011, autuados para verificar se despesas da competência de um exercício deixaram de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

ser contabilizadas no período, bem assim para averiguar se houve realização de despesas sem prévio empenho e de despesas sem crédito orçamentário autorizado. Nesses processos, apurou-se que R\$ 295,2 milhões e R\$ 182,9 milhões de despesas da competência dos exercícios de 2010 e de 2011, respectivamente, não foram contabilizados no período próprio.

13. Conforme assinalado pelo Corpo Técnico, tais valores estavam associados à falta ou ao cancelamento de empenho de despesas com pessoal das Secretarias de Educação e de Saúde, à insuficiência de dotação orçamentária para despesas contratuais conhecidas e, por fim, à realização de despesas sem cobertura contratual.

14. À época de realização dos trabalhos, os responsáveis pelas áreas financeiras da SEDF e da SES informaram que as dotações orçamentárias para pessoal desses órgãos já iniciam o ano subestimadas, não raro em função de tetos orçamentários estabelecidos pelo órgão central de planejamento e orçamento.

15. Destacam-se, ainda, os Processos nºs 12271/2013 e 8631/2014-e, nos quais se constatou o descumprimento das metas de resultado primário nos exercícios de 2012 e 2013, respectivamente. Tal descumprimento deveu-se, em parte, à ocorrência de forte frustração de receita naqueles exercícios, indicando, no entendimento do Corpo Técnico, tendência de desequilíbrio na execução das receitas e despesas orçamentárias, com impacto na dívida pública.

16. Cumpre destacar, também a título de ilustração da atuação do TCDF, antes da transição de governo havida de 2014 para 2015, os registros feitos nos Processos nºs 37291/2011, 3723/2013 e 36480/2013, que tratam das Contas de Governo de 2011, 2012 e 2013, respectivamente. Entre as falhas repetidamente apontadas nos respectivos Relatórios Analíticos e Pareceres Prévios, destacam-se deficiências nos critérios e controles atinentes às previsões de receita, significativas frustrações de arrecadação, efetivação de alterações orçamentárias em proporção expressiva do orçamento original e realização de despesas sem cobertura contratual.

17. A fim de exemplificar a linha de atuação desta Corte de Contas anteriormente à mudança de Governo, menciona-se o Processo nº 32137/2014-e,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

atuado no período de transição de governo para avaliar o cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal no último ano de mandato dos chefes de Poder e órgão. Embora esteja pendente de decisão de mérito, a relevância dos resultados preliminarmente alcançados impõe que sejam destacados no presente Relatório.

18. Naqueles autos, identificaram-se R\$ 2,2 bilhões de despesas da competência de 2014 não empenhadas no referido exercício, sendo que metade desse total se refere a despesas com pessoal e a outra metade, a despesas contratuais não contabilizadas. Entre as causas para esse achado, apontam-se a insuficiência de crédito orçamentário, a insuficiência de disponibilidade financeira e a realização de despesas sem cobertura contratual, entre outras. Destaca-se também nesse processo R\$ 1,3 bilhão de despesas da competência de 2014 que deixaram de ser registradas na contabilidade para as quais não havia sequer dotação orçamentária para suportá-las.

19. Ainda no que diz respeito à atuação desta Corte no tema em questão, destaca-se o Processo nº 36773/2015-e, atuado em cumprimento ao item III da Decisão nº 5.555/2015 e posteriormente apensado ao Processo nº 34860/2015-e. No referido processo, constatou-se que o valor total empenhado de reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores em 2015 foi R\$ 1,38 bilhão, sendo que, desse total, R\$ 1,1 bilhão, ou 79,7%, refere-se a despesas com pessoal.

20. Embora os processos aqui elencados tenham sido abertos para examinar questões afetas à execução orçamentário-financeira e à pertinência dos registros de encerramento de exercício, os problemas encontrados indicam deficiências no processo de elaboração da lei orçamentária a cargo dos órgãos de planejamento e orçamento e de administração financeira do DF.

21. No concernente às fiscalizações empreendidas pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, cumpre destacar a Auditoria Especial realizada no âmbito do Processo GDF nº 490.000.438/2015. Entre os problemas apontados pelo órgão de controle interno, destacam-se deficiências no planejamento e orçamentação das despesas de pessoal, insuficiência de recursos orçamentários para atender a serviços contratados ao longo do exercício, empenhos insuficientes para suportar contratos de prestação de serviços e realização de despesas sem cobertura



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

contratual.

22. Os problemas identificados por esta Corte de Contas e pela CGDF, de maneira independente, e reportados a este Tribunal pelo atual Chefe do Poder Executivo distrital mediante os antes referidos Ofícios nos 327/2015 – GAG e 393/2015 – GAG indicam deficiências no processo orçamentário a cargo do órgão central do sistema de planejamento e orçamento e, subsidiariamente, ao órgão de administração financeira. Ganham importância, assim, valores e princípios associados ao conceito de governança orçamentária.

3.2.3 Identificação das Áreas e Pontos Potencialmente Relevantes

23. Foi identificada como relevante, no momento atual, a avaliação da capacidade do Governo do Distrito Federal de elaborar o orçamento público distrital em bases realistas. Propõe-se, também, avaliar a qualidade do gerenciamento do espaço fiscal do DF, especificamente no que diz respeito à sua sustentabilidade de médio e longo prazo.

24. O termo espaço fiscal refere-se ao volume de recursos financeiros disponíveis para o financiamento de novas políticas públicas². O conceito exclui os recursos alocados no orçamento anterior e que continuam no orçamento seguinte, mas inclui os recursos que são disponibilizados mediante realocação, os recursos incrementais gerados pelo crescimento econômico, as receitas oriundas de operações de crédito e as receitas adicionais decorrentes de aumento de impostos³.

25. A sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo está relacionada à preservação do espaço fiscal, necessitando, para tanto, de horizonte orçamentário para além do tradicional calendário anual, em que as decisões orçamentárias mais relevantes sejam tomadas em bases plurianuais.

26. A má gestão das políticas públicas pode trazer reflexos negativos para o espaço fiscal, quando, por ilustração, políticas públicas ineficientes, ineficazes e

² BRASIL, SENADO FEDERAL. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Brasília, 2014.

³ SHICK, A. Budgeting for Fiscal Space. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 9, Número 2. 2009. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/budgeting/45361746.pdf>. Acesso em 13.05.2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

inefetivas implicarem redução desnecessária do espaço fiscal.

27. A abordagem proposta no presente trabalho é a da governança, termo que, no âmbito do setor público, remete à capacidade administrativa de governar com eficiência, eficácia e efetividade⁴. Não por acaso, a relação entre boa governança e bom governo, entendido como aquele que viabiliza avanços econômicos e sociais, torna-se a cada dia mais evidente⁵.

28. Especificamente no que diz respeito ao tema “Planejamento e Orçamentação”, a experiência internacional recente mostra que uma peça orçamentária bem feita, elaborada consoante princípios gerais de governança pública, é condição necessária para a melhoria da governança na administração pública como um todo⁶.

29. Nesse contexto, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, com base em estudos de profissionais com larga experiência em orçamento público e em contribuições do Comitê de Governança Pública da referida organização, aprovou dez princípios de boa governança orçamentária.

30. Esses princípios, sem prejuízo de princípios orçamentários mais tradicionais⁷, objetivam fornecer uma orientação precisa para o desenho, implantação e melhoria de processos e sistemas orçamentários, de modo a torná-los aptos a enfrentar os desafios presentes e futuros, assegurando que os recursos públicos sejam empregados no melhor interesse dos cidadãos.

31. A lista completa dos princípios formulados pela OCDE pode ser obtida no sítio da instituição⁸. Todavia, no presente Relatório de Levantamento Preliminar de auditoria, serão apresentados apenas os princípios relacionados aos problemas identificados no tópico 3.2 – “Fiscalizações Anteriores”, desse Relatório de

⁴ BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

⁵ OCDE. **OECD Best Practices for Budget Transparency**. Paris, 2002.

⁶ OCDE. **Recommendation of the Council on Budgetary Governance**. Paris, 2015.

⁷ BRASIL, SENADO FEDERAL. **Governança Orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Brasília, 2014.

⁸ Disponível em <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. Acesso em 12.05.2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Levantamento Preliminar de Auditoria, e no item 6 – “Avaliação de Controle Interno”, do Plano de Auditoria anexo a este Relatório.

32. Os princípios da OCDE relevantes para a fiscalização que ora se propõe são:

- Princípio 1: Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais **claros, críveis e previsíveis**;
- Princípio 5: O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e **realista**;
- Princípio 6: Os orçamentos devem apresentar um retrato **abrangente, preciso e confiável** das finanças públicas;
- Princípio 8: **Avaliações de desempenho** devem ser parte integrante do processo orçamentário;
- Princípio 9: A **sustentabilidade** de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente.

33. A oportunidade da auditoria operacional que ora se propõe é reforçada pela criação, em 2 de janeiro de 2015, da Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – GOVERNANÇA-DF, órgão de natureza consultiva e deliberativa que visa garantir o equilíbrio orçamentário e financeiro no âmbito do Poder Executivo do DF.

4 Destinatários do Relatório de Auditoria

34. Os resultados da auditoria interessam ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, à Câmara Legislativa do DF, às Secretarias de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Fazenda, e à população local, bem como ao Chefe do Poder Executivo e à Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – GOVERNANÇA-DF.

5 Conclusão

35. Pelo exposto, sugere-se a realização de auditoria operacional para avaliar as atividades de Planejamento e Orçamentação do Poder Executivo local, especificamente no que concerne a aspectos de governança orçamentária



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

ligados à sustentabilidade do espaço fiscal e ao realismo das informações orçamentárias.

36. O Plano de Auditoria, apresentado a seguir, inclui a proposta de execução, o cronograma e a Matriz de Planejamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

PLANO DE AUDITORIA

1. Objetivo Geral da Auditoria

A auditoria tem o objetivo de avaliar as atividades de Planejamento e Orçamentação do Poder Executivo local, especificamente no que concerne a aspectos de governança orçamentária ligados à sustentabilidade do espaço fiscal e ao realismo das informações orçamentárias.

2. Objetivos Específicos

O objetivo geral será alcançado por meio das seguintes questões de auditoria:

1ª Questão: O espaço fiscal do orçamento do DF é gerenciado adequadamente, de forma a garantir sua sustentabilidade de médio e longo prazo?

2ª Questão: As atividades de planejamento e orçamentação do GDF favorecem a elaboração de peças orçamentárias realistas?

3. Escopo

Os exames incluirão procedimentos de orçamentação e de execução orçamentária do exercício de 2015 e alterações ocorridas em 2016 que forem detectadas pela auditoria, com foco no gerenciamento do espaço fiscal e na elaboração do orçamento.

A extensão dos exames incluirá elementos comprobatórios a serem colhidos nos órgãos centrais dos sistemas de Planejamento e Orçamento e de Administração Financeira, assim como em unidades orçamentárias e gestoras do DF.

4. Equipe Necessária para a Fase de Execução

A auditoria foi planejada para ser executada por quatro Auditores de Controle Externo; contudo, durante as atividades externas de coleta de informações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

por meio da aplicação de questionários, a equipe poderá, eventualmente, ser auxiliada por outros Auditores de Controle Externo desta Divisão.

5. Estimativa de Recursos

Os recursos necessários são os ordinariamente disponíveis para os serviços auxiliares desta Corte de Contas e usualmente utilizados nas fiscalizações a cargo do Tribunal.

6. Avaliação de controle interno e de riscos de auditoria

A avaliação de risco dos controles internos para fins de definição da extensão dos exames foi feita mediante levantamento de informações relacionados aos itens de verificação e às questões de auditoria a serem respondidas.

Esses procedimentos aplicados, nessa etapa de planejamento da auditoria, incluíram entrevistas com os gestores responsáveis pela elaboração do orçamento e da execução orçamentária e financeira, bem como foram examinados processos de controle externo deste Tribunal e RAPP de exercícios anteriores, com vistas a identificar falhas que tenham relação com os objetivos desta auditoria e que já tenham sido detectadas em auditorias anteriores ou em outros processos em andamento nesta Corte.

Extensão e profundidade dos exames e testes

O objetivo geral e os específicos desta auditoria (questões de auditoria e itens de verificação) foram direcionados para o realismo da estimativa da receita e da fixação da despesa, bem como para a sustentabilidade do espaço fiscal do DF. Para esse fim, a extensão dos exames foi dividida em duas abordagens.

Para os temas relacionados à previsão da receita, constatou-se haver informações suficientes em processos encerrados e em andamento neste Tribunal, bem como há relatórios de auditoria do controle interno do Poder Executivo que confirmam as falhas já identificadas por esta Corte. Além disso, o Chefe do Poder Executivo reconheceu a existência da maior parte das falhas mais graves que este Tribunal tem apontado há longa data. Desta forma, os exames e testes terão a extensão e profundidade reduzidas, sendo concentrados, em sua maior parte, nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

órgãos centrais de planejamento, orçamento e finanças;

Quanto aos temas relacionados à assunção e execução de despesas que tenham impacto no espaço fiscal do DF, far-se-ão necessários exames e testes que também abrangerão o orçamento de todo o Poder Executivo, mas em termos de profundidade serão necessários testes tanto nos órgãos centrais de planejamento, orçamento e finanças, como também na base operacional desses sistemas, em algumas unidades orçamentárias e gestoras do DF. A maior extensão dos testes advém, também, da necessidade de identificação do fluxo operacional das maiores despesas do DF e a realização de testes e exames complementares para a avaliação dos controles da governança do espaço fiscal do DF.

Ressalte-se que esta auditoria busca identificar esses riscos e controles da governança do espaço fiscal, em conformidade com o modelo COSO, estruturando-se o levantamento de informações de acordo com a classificação dessa metodologia. Em consequência, a disponibilidade desses gestores em fornecer as informações demandadas pela equipe de auditoria é essencial para que os objetivos sejam atingidos e os prazos ora fixados no cronograma possam ser cumpridos.

Abrangência

A realização de exames será limitada ao Poder Executivo, onde ficam as estruturas centrais das atividades de planejamento, orçamento e finanças do Distrito Federal.

Natureza e época de realização dos exames e testes

A natureza dos testes e exames está discriminada na Matriz de Planejamento. Os testes e exames serão realizados nos períodos definidos no cronograma de auditoria.

Período examinado

Os testes e exames serão feitos em atividades de orçamentação e de gestão do espaço fiscal realizadas em 2015 e atualizações de procedimentos ocorridos até a data de encerramento desta auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Fragilidades do sistema de controle interno

O resultado da avaliação de controle interno do Poder Executivo sobre a confiabilidade das informações na área de gestão do orçamento e de finanças do Distrito Federal, para fins desta auditoria, evidenciou muitas fragilidades, as quais foram comentadas nos tópicos anteriores deste Relatório.

Essas fragilidades foram relatadas novamente, ainda que de forma pontual, em auditoria realizada pela CGDF (Relatório de Auditoria Especial nº 02/2016 – CONEX/SUBCI/CGDF, e-DOC XXXX), dentre as quais destacam-se: reconhecimento de volumosas despesas de exercícios anteriores decorrentes de contratos e convênios; despesas sem amparo contratual; desvirtuamento do objeto contratual com aumento irregular do valor do contrato; inexistência de saldo financeiro para o pagamento das despesas contratuais da entidade; despesas de competência de 2014 não inscritas em restos a pagar; insuficiência de recursos orçamentários para atender às despesas de serviços contratados durante o exercício 2014; inclusão em duplicidade de débito à conta de despesas de exercícios anteriores; pagamento de dívida de exercício anterior sem o regular processo de reconhecimento, ou reconhecimento intempestivo; desvio de finalidade na utilização de recursos da Secretaria de Saúde; inconsistência dos registros da dívida de exercícios anteriores; empenho insuficiente para suportar contratos de prestação de serviços; inconsistência dos registros da dívida de exercícios anteriores com pessoal, lançadas no submódulo PAGPDT do sistema SIGRH; atraso no repasse das contribuições previdenciárias; deficiência no planejamento e orçamentação quanto à previsão das despesas de pessoal; dívidas contraídas durante o exercício de 2014 e não pagas dentro do próprio exercício, no valor de R\$ 2.433.637.157,06, levando a uma sobrecarga de despesas no orçamento do exercício de 2015; cancelamento de notas de empenho com fundamento no Decreto nº 36.182/2014, fazendo com que despesas deixassem de ser registradas como Restos a Pagar no exercício de 2015 e se tornassem Dívidas de Exercício Anterior, acarretando, ainda, desorganização nos registros contábeis e dificuldade de controle sobre os valores devidos pelo GDF em 2015; existência de despesas mal documentadas, incluindo desde a total ausência de informação sobre os serviços prestados até a precariedade no acompanhamento por parte dos executores de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

contratos; pagamento de algumas despesas, no exercício de 2015, sem o devido procedimento de reconhecimento de Dívida do Exercício Anterior, tanto em relação às despesas com pessoal como no pagamento de fornecedores; descompasso entre as despesas assumidas, a previsão orçamentária e, principalmente, a disponibilidade financeira, levando ao desequilíbrio das contas públicas do GDF no exercício de 2014; gestores mantiveram suas contratações e compromissos com fornecedores e pessoal, apesar dos insuficientes aportes financeiros, comprometendo a capacidade do DF honrar os pagamentos devidos; postergação das dívidas para 2015 na forma de Dívida de Exercício Anterior, mediante o cancelamento de notas de empenho (Decretos nºs 35.881/2014 e 36.182/2014), limitando as despesas a serem inscritas como Restos a Pagar, entre outras.

Em síntese, os resultados da avaliação de controle interno do Poder Executivo, na gestão do orçamento e finanças, apontaram, dentre outras, fragilidades nos seguintes controles vinculados ao objeto da auditoria: controles de assunção de obrigações e de contabilização, de estimativa e de controles de monitoramento das receitas, controle de despesa de exercícios anteriores, controles de dívidas, entre outros, e de controle do espaço fiscal.

Dessa forma, as questões de auditoria, os critérios, as informações requeridas e as técnicas de auditoria foram definidos na Matriz de Planejamento, com base na relevância e no impacto no atingimento dos objetivos, considerando as fragilidades ora mencionadas. Tais medidas permitirão, no entender desta equipe de auditoria, responder, com razoável segurança, as questões da presente auditoria.

7. Matriz de Planejamento

A Matriz de Planejamento segue anexa a este Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

8. Cronograma

AUDITORIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Cronograma das Atividades			
Atividade	Nº de Dias Úteis	Início	Conclusão
Relatório de Levantamento Preliminar - LPA	3	-	13/05/2016
Execução dos Trabalhos de Campo	19	16/05/2016	10/06/2016
Elaboração da versão preliminar do Relatório	5	13/06/2016	17/06/2016
Envio da versão preliminar do Relatório ao Gestor para manifestação	5	20/06/2016	-
Prazo para manifestação do Gestor sobre a versão preliminar		20/06/2016	24/06/2016
Análise da manifestação do Gestor e elaboração da versão final do Relatório	5	27/06/2016	01/07/2016
Revisão da versão final do Relatório pela DIAUP	1	04/07/2016	04/07/2016
Análise das sugestões da DIAUP à versão final do Relatório pelos auditores	1	05/07/2016	05/07/2016
Revisão da versão final do Relatório pelo Gab/Semag	2	06/07/2016	07/07/2016
Análise das sugestões da Semag à versão final do Relatório pelos auditores	2	08/07/2016	11/07/2016
Envio do Relatório e processo pela DIAUP à Semag	1	12/07/2016	12/07/2016

À consideração superior.

Helder Silvério Borba
ACE – Mat. 1410-2

Joana d’Arc Lázaro
ACE – Mat. 379-4

José Higino de Souza
ACE – Mat. 662-9