



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

**Processo nº:** 31.682/15-e

**Assunto:** Análise das Metas Fiscais

**Órgão Técnico:** Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública

**Publicação:** Pauta dispensada (Res. 161/2003, art. 1º, inciso VI)

**Ementa:** Análise do cumprimento das metas fiscais relativas ao exercício de 2015. Avaliação preliminar. Alertas à Secretaria de Estado de Fazenda, à Câmara Legislativa, à chefia do Poder Executivo e à Secretaria de Estado de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão em face da possibilidade de as metas de Resultado Primário serem descumpridas (Decisão nº 5.714/15-CPM). Avaliação final. A Instrução sugere que se tenha por cumprida a meta fiscal de Resultado Nominal e releve o descumprimento da meta de Resultado Primário. Na Sessão de 2.8.2016, foi concedida VISTA DOS AUTOS ao Ministério Público junto ao Tribunal (Decisão nº 3.931/16-CPM). O **Parquet** opina no sentido de que seja considerada descumprida a meta fiscal de Resultado Primário e pela oitiva do Exmº. Sr. Governador do Distrito Federal e das Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento. Distribuição antecipada do Parecer Complementar (Vista) e do Voto deste Relator na forma do art. 54, inciso II do RI. VOTO no sentido de se ter por cumprida a meta fiscal de Resultado Nominal no exercício, cumpridas, com ressalvas, as disposições do art. 9º, § 4º da LRF e descumprida a meta fiscal de Resultado Primário, ressaltando que as causas ensejadoras, eventuais atenuantes e respectivas consequências, serão avaliadas por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo relativas a 2015, nos termos do art. 138-A do Regimento Interno deste Tribunal.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise do cumprimento das metas fiscais fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 – LDO/2015 (Lei distrital nº 5.389/14).

2. Os demonstrativos das metas fiscais de Resultado Primário e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

Nominal, integrantes da LDO/2015 e das publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária – RREO, dentre outros documentos, estão digitalizados e juntados/associados eletronicamente aos presentes autos.

3. Após as análises preliminares empreendidas pela Unidade Instrutiva, o Tribunal, na Sessão de 26.11.2015, acolhendo Voto deste Relator, exarou a Decisão nº 5.714/15 (e-doc 95A8E80F-e), **in verbis**:

### **DECISÃO Nº 5.714/15 (CPM)**

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Roteiro de Análise sobre o Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício de 2015 (e-doc CCCDA346), bem como dos demais documentos juntados aos autos; b) da Informação nº 37/15 – NAGF (e-doc 6AC56862); II – alertar: a) a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal e a Câmara Legislativa do Distrito Federal quanto à necessidade de dar cumprimento ao § 4º do art. 9º da LRF no prazo ali assinalado, a teor do inciso VI da Decisão-TCDF nº 3.194/10; b) a chefia do Poder Executivo e as Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal para a possibilidade de haver descumprimento da meta de Resultado Primário ao final do exercício de 2015, tendo em conta contínuo declínio apresentado no Resultado Primário nos 2º, 3º e 4º bimestres de 2015, quando apurado com base na despesa empenhada; III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para adoção de providências de sua alçada. Presidiu a sessão, durante o julgamento deste processo, o Conselheiro MANOEL DE ANDRADE. Votaram a Conselheira ANILCÉIA MACHADO e os Conselheiros INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF Procurador-Geral em exercício DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Senhor Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA.”*

4. Nesse momento processual examina-se à avaliação final do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2015.

### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

5. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 29/16 - NAGF (e-doc 6C6B2A22-e), de 15.7.2016, analisa a matéria nos termos seguintes:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

**“I. Resultado Primário****I.1. Da análise da meta fiscal de Resultado Primário**

2. Conforme definições do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – MDF/STN, o Resultado Primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que podem ser direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida; em contrapartida, déficits primários indicam a parcela de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras, contribuindo, via de regra, para aumento do estoque da dívida fiscal líquida.

3. A tabela a seguir ilustra o Resultado Primário previsto na LDO/2015, já consideradas as alterações advindas das Leis distritais nºs 5.444/14, 5.464/15 e 5.582/15, bem assim os valores constantes da LOA/2015 (Lei distrital nº 5.442/14), consoante os registros constantes do Sistema Integrado de Gestão Governamental – Siggo e demais dados publicados no RREO relativo ao 6º bimestre de 2015 (e-DOC: 4CBF6765; DODF nº 19, de 28.01.16, pp. 07/38).

**R\$ 1.000,00**

RESULTADO PRIMÁRIO - EXERCÍCIO DE 2015				
1. RECEITAS FISCAIS	PREVISÃO		EXECUÇÃO (C)	VAR. % (C/A)
	LDO/2015 (A)	LOA/2015 (B)		
1.1 Receita Total (Corrente + Capital)	25.947.960	29.465.104	25.899.263	(0,19)
1.2 Deduções (Receitas Financeiras)	1.266.767	2.374.600	1.193.559	(5,78)
1.2.1 Aplicações Financeiras	743.034	318.395	561.078	(24,49)
1.2.2 Operações de Crédito	500.000	1.921.375	580.745	16,15
1.2.3 Alienações de Bens	555	56.663	581	4,65
1.2.4 Amortizações	23.178	78.167	51.155	120,70
1.3 Receita Primária (1.1 - 1.2)	24.681.193	27.090.504	24.705.704	0,10
2. DESPESAS FISCAIS	PREVISÃO		EXECUÇÃO (D)	VAR. % (D/A)
	LDO/2015 (A)	LOA/2015 (B)		
2.1 Despesa Total (Corrente + Capital)	27.347.540	29.465.104	27.707.119	1,31
2.2 Deduções (Despesas Financeiras)	484.390	651.688	476.190	(1,69)
2.2.1 - Juros e Encargos da Dívida	234.710	202.088	230.085	(1,97)
2.2.2 - Amortização da Dívida	243.385	191.925	238.821	(1,88)
2.2.3 - Concessão de Empréstimos	6.295	257.675	7.284	15,71
2.2.4 - Aquisição Tít. de Capital Integraliz.	-	-	-	-
2.3 Despesa Primária (2.1 - 2.2)	26.863.150	28.813.416	27.230.930	1,37
3. RESULTADO PRIMÁRIO (1.3 - 2.3)	(2.181.956)	(1.722.912)	(2.525.226)	

Fontes: Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015 (Lei nº 5.389/14, alterada pelas Leis nºs 5.444/14, 5.464/15 e 5.582/15; valores correntes), LOA/2015 (Lei nº 5.442/14), RREO ref. 6º bim/2015 e Siggo.

Notas:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

1. *Excluídos os valores relativos à contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público do DF para evitar duplicidade, conforme Decisão nº 3.194/10, item V.*
2. *A partir de 2015, os recursos destinados à saúde e educação ingressam sob a forma de Transferências da União - Fonte 30, oriundos do Fundo Constitucional do DF.*
4. *Com o advento da Lei nº 5.582/15 (DODF nº 246, de 24.12.15, p. 02), as metas fixadas originalmente em R\$ 1,9 bilhão negativo pela LDO/2015 (Lei nº 5.389/14) vieram a ser alteradas para R\$ 2,2 bilhões negativos, de forma a manter compatibilidade com o ritmo de execução apresentado durante o exercício. No entanto, não houve publicação de normativo posterior com o intuito de atualizar as previsões constantes da LOA/2015, que apontava R\$ 1,7 bilhão negativo a título de Resultado Primário. Isto é, verifica-se um descompasso de R\$ 459 milhões entre a meta estabelecida pela LDO/2015 e aquela contida no Anexo XX da LOA/2015 – Compatibilidade do Orçamento com as Metas Fiscais da LDO/2015 (DODF nº 274, de 31.12.14, p. 152).*
5. *Dessa maneira, as falhas apresentadas durante o processo de planejamento orçamentário fizeram com que as metas previstas nos instrumentos de planejamento e orçamentação se apresentassem desconexas com a realidade do orçamento a ser executado, especialmente em relação às despesas de pessoal, que constituem obrigação legal de caráter continuado, o que exigiu alteração orçamentária para que tal despesa viesse a caber dentro do orçamento. Consequência das distorções do orçamento, houve, mais uma vez, necessidade de alterações das metas fiscais já no término do exercício (em 23.12.15), medida essa que nem sempre contribui para o alcance dos resultados.*
6. *Salienta-se que não há de se apontar irregularidade ao editar leis que venham a modificar as metas fiscais da LDO, até porque não é intenção do legislador engessar a execução orçamentária, sem possibilidade de adequação com a realidade apresentada.*
7. *No entanto, não se mostra razoável promover a alteração de metas fiscais próximo ao encerramento do exercício, com o único objetivo de alcançá-la, medida essa que deixa transparecer falhas no planejamento orçamentário e no controle da gestão fiscal, pois dessa forma o instrumento tende a perder sua finalidade, tornando-se mera peça de ficção – de fato, afigura-se mais cômodo ao gestor alterar a meta, em vez de envidar maiores esforços para cumprir aquela antes fixada.*
8. *Com efeito, a aludida prática acaba não contribuindo para que a execução durante o exercício venha a ocorrer de forma ordenada e planejada, situação essa que restou evidente no exercício em análise. A título ilustrativo, sob a égide da Lei nº 5.464/15 (precedente à Lei nº 5.582/15), editada em março, o Resultado*



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*Primário fixado para 2015, em valores correntes, era de R\$ 1,7 bilhão negativo, bem distante dos R\$ 2,2 bilhões negativos constantes da Lei nº 5.582/15, publicada somente ao final de dezembro.*

9. *No tocante à execução, de acordo com os dados publicados pelo RREO do 6º bimestre/2015 e confrontados com os registros contábeis constantes do Siggo, apurou-se Resultado Primário negativo (Déficit Primário) na ordem de R\$ 2,5 bilhões no período, restando a meta descumprida, mesmo em face das alterações procedidas em relação à meta inicialmente fixada na LDO/2015 (Lei nº 5.389/14).*

10. *Entre os fatores que podem justificar esse resultado deficitário além do esperado, tem-se a insuficiência de arrecadação de receitas de capital no período. A tabela a seguir ilustra um comparativo da receita orçada com a realizada, em relação àquela categoria econômica.*

R\$ 1,00

COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA - EXERCÍCIO DE 2015				
RECEITAS DE CAPITAL				
DISCRIMINAÇÃO	PREVISÃO ATUALIZADA (A)	RECEITA REALIZADA (B)	VAR. % (B/A)	VAR. (B-A)
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	2.321.932.967	580.745.228	25,0%	(1.741.187.739)
ALIENAÇÃO DE BENS	58.468.158	580.833	1,0%	(57.887.325)
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS	78.167.000	51.154.750	65,4%	(27.012.250)
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	1.514.872.903	58.349.147	3,9%	(1.456.523.756)
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	-	53.678.155	-	53.678.155
<b>TOTAL</b>	<b>3.973.441.028</b>	<b>744.508.113</b>	<b>18,7%</b>	<b>(3.228.932.915)</b>

Fonte: Siggo.

11. *Pelos dados informados, R\$ 3,2 bilhões (18,7%) deixaram de ser arrecadados em relação ao previsto para toda a categoria econômica em comento, no qual se sobressai o montante de operações de crédito, cuja diferença apontada é de R\$ 1,7 bilhão, correspondente a 54% daquele valor não arrecadado. Em análise à execução dessa mesma origem de receita, vale destacar que apenas 25% do valor previsto foi de fato arrecadado.*

12. *Não é demais registrar o impacto da inscrição de restos a pagar não processados na apuração do Resultado Primário ao final de 2015, que, para fins dessa apuração, chegou a R\$ 1,1 bilhão. O montante registrado desse passivo equivale, aproximadamente, a 3,9% das despesas primárias.*

13. *Importa consignar que o demonstrativo de Resultado Primário publicado pelo Poder Executivo também contempla o denominado "Resultado Primário Real"<sup>1</sup>. Por esse conceito, o resultado teria sido*

<sup>1</sup> Conforme preconiza o MDF/STN (6ª edição, p. 228-229), são registrados como saldo de exercícios anteriores os valores de recursos provenientes de superávit financeiro de exercícios anteriores, identificados no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, que está sendo utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, bem como os valores referentes aos





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*de R\$ 989,3 milhões negativos. Todavia, de acordo com o já mencionado Manual da STN, os valores de superávit financeiro (apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior) utilizados para abertura de créditos adicionais ao orçamento corrente não poderão ser lançados novamente como receita orçamentária, já que pertencem ao exercício financeiro no qual foram arrecadados, como também não poderão ser considerados no cálculo de déficit ou superávit orçamentários, pois representam recursos arrecadados em exercícios anteriores. Logo, o Resultado Primário Real não pode ser considerado para efeito de análise de cumprimento das metas fiscais estabelecidas para o exercício.*

*14. Nesse diapasão, demonstrada a extrapolação da meta de Resultado Primário, informamos que o Poder Executivo, em audiências públicas junto à Câmara Legislativa do DF, no tocante ao cumprimento das metas fiscais referentes ao 3º quadrimestre de 2015, teceu as seguintes considerações a respeito do Resultado Primário:*

*Boletim para a CLDF do 3º Quadrimestre de 2015<sup>2</sup>):*

*“4. RESULTADO PRIMÁRIO (Resultado Fiscal)*

*[...]*

*Nesse contexto, o resultado primário foi de R\$ 2,5 bilhões negativos, superior à meta anual estabelecida na LDO/2015 (R\$ 2,2 bilhões). Este resultado foi extremamente influenciado pelo empenho de despesas com a folha de pagamento salarial dos servidores distritais de competência do mês de dezembro/2015, naquele próprio mês, em obediência às normas estabelecidas na Lei 4.320/64, acabando de vez com a sistemática de execução orçamentária que vinha sendo utilizada no DF, principalmente nas áreas de saúde e educação, que era a de se empenhar no exercício seguinte, as folhas de competência de dezembro do ano anterior.*

*[...]”*

*(grifo nosso)*

*15. Acerca do comentário em destaque, os valores informados na audiência realizada na CLDF coadunam-se com aqueles apurados por este NAGF, conforme exposto, sendo que o próprio Poder Executivo reconhece que a meta não foi atingida. Além disso,*

créditos adicionais autorizados nos últimos 4 meses do exercício anterior ao de referência, reabertos no exercício de referência.

<sup>2</sup> Anexo VI, Volume VI, pp. 69/87, do Balanço Geral da Prestação de Contas do Governo relativas a 2015. O boletim também consta do sítio da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF, pp. 09/10 (disponível em: < [http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id\\_area=724](http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=724)>; aba transparência. Acesso: 02.05.16).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*consta do Balanço Geral da Prestação de Contas do Governo do mesmo exercício (Volume VI, Anexo VI – ainda em análise neste Tribunal) o seguinte:*

*Balanço Geral da Prestação de Contas do Governo de 2015, Volume VI, Anexo VI (Memo. nº 38/2016 – SUOP/SEPLAG, p. 45/46):*

*“[...] Importa esclarecer que a Meta de Resultado Primário, fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (Lei nº 5.389/2014), foi suplantada negativamente em cerca de R\$ 343 milhões, mesmo após o ajuste realizado por meio da Lei nº 5.582/2015 (DODF nº 246, de 24/12/2015).*

*Os principais motivos deste desajuste relacionam-se à situação emergencial em que se encontrava o Distrito Federal e à necessidade imperativa de cumprir as determinações do Tribunal de Contas para extinguir a chamada “pedalada” das despesas de pessoal das áreas de educação e saúde [...]*

*Esta situação deu origem a recorrentes recomendações e determinações do Tribunal de Contas do Distrito Federal, especialmente por meio das Decisões nºs 2768/2011; 2317/2012; 6530/2012; 3313/2015 e 3398/2015, no sentido de evitar a transposição de despesas para o exercício subsequente, o que afronta o disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/1964 [...]*

*Na análise das contas do exercício de 2014, pelo fato de ser o último ano de governo, o TCDF verificou que apesar de o resultado fiscal ter se apresentado abaixo do fixado para o exercício – R\$ 514 milhões contra R\$ 1,98 bilhão negativo – o extrapolamento não ocorreu por falta de apropriação das despesas em cerca de R\$ 2,2 bilhões, os quais foram efetivamente assumidos com o Orçamento de 2015. Tal constatação está expressa, também, no Relatório de Auditoria do Processo nº 641/2015-TCDF<sup>3</sup>.*

*[...]*

*De todo o exposto, e considerando o esforço deste governo em desenvolver suas atividades dentro da mais absoluta legalidade e regularidade, é tempestivo recorrer àquela Corte de Contas para que releve o descumprimento da meta de resultado primário, e considere as medidas efetivas com vistas à condução da coisa pública.*

*[...]*”

<sup>3</sup> Acredita-se que quiseram se referir ao Processo nº 32137/14 (a auditoria tratada no Processo nº 641/15 refere-se ao levantamento dos valores da disponibilidade de caixa existentes em 31.12.2014).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*(grifo nosso)*

16. A respeito da meta de Resultado Primário registrada em 2015, impende destacar o esforço do Governo de evitar a transposição de despesas da competência de 2015 para 2016, especialmente no que concerne à apropriação de despesas das folhas de pagamento das Secretarias de Educação e de Saúde do DF, referentes a dezembro/2015, dentro do mesmo exercício, dando cumprimento, inclusive, à deliberação contida na Decisão nº 2.317/12, item III.

17. Nesse sentido, o estouro da meta fiscal pode ser justificado em virtude do alto volume de despesas que tiveram que ser inscritas em restos a pagar, fruto da preocupação dos gestores em não deixar de registrar despesas que competem ao exercício em análise. Também vale ressaltar o impacto negativo causado no Resultado Primário de 2015 em razão de despesas relativas a 2014 empenhadas no orçamento corrente, levantadas no âmbito dos Processos nºs 2450/15 (análise do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo referente ao 3º quadrimestre/2014) e 32137/14 (auditoria de regularidade acerca do cumprimento do art. 42 da LRF), que acabam por pressionar ainda mais o resultado deficitário avaliado nos presentes autos.

18. Pelo exposto, **entende-se que, excepcionalmente, o estouro da meta de Resultado Primário do exercício de 2015 pode ser relevado por este Tribunal**, sobretudo em função dos esforços empreendidos pelo Governo para apropriação das despesas de competência de 2015 dentro do próprio exercício, pondo fim ao círculo vicioso de transposição de despesas para o exercício seguinte, em especial folhas de pagamento.

### **I.2. DO DESDOBRAMENTO DAS METAS BIMESTRAIS E DA LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA**

19. Por meio dos Anexos I a VIII do Decreto local nº 36.345/15 (DODF nº 6, de 30.01.15), o Poder Executivo estabeleceu a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, bem como promoveu o desdobramento (por bimestre) das receitas e despesas primárias e do Resultado Primário estimados para o exercício de 2015, em cumprimento ao disposto nos arts. 8º e 13 da LRF<sup>4</sup>.

20. A tabela seguinte elucida o desdobramento das metas de

<sup>4</sup> LC nº 101/00 (LRF): “Art. 8º - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

[...]

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa”.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*receita, despesa e Resultado Primário alusivas à 2015, seguido das respectivas execuções ocorridas em cada período.*

R\$ 1.000,00

PREVISÃO E EXECUÇÃO BIMESTRAL DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO - EXERCÍCIO DE 2015						
DESCRIÇÃO	1º BIMESTRE			2º BIMESTRE		
	PREVISTO	REALIZADO		PREVISTO	REALIZADO	
Receita Primária (I)	4.023.759	4.018.024		8.273.445	8.411.706	
	PREVISTO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PREVISTO	EMPENHADO	LIQUIDADO
Despesa Primária (II)	4.645.446	3.914.371	3.125.414	10.025.090	8.550.347	7.405.166
<b>Resultado Primário (I-II)</b>	<b>(621.688)</b>	<b>103.652</b>	<b>892.609</b>	<b>(1.751.646)</b>	<b>(138.641)</b>	<b>1.006.539</b>
DESCRIÇÃO	3º BIMESTRE			4º BIMESTRE		
	PREVISTO	REALIZADO		PREVISTO	REALIZADO	
Receita Primária (I)	12.740.839	12.792.638		16.925.145	16.606.376	
	PREVISTO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PREVISTO	EMPENHADO	LIQUIDADO
Despesa Primária (II)	15.289.806	13.211.340	11.631.623	19.361.386	17.528.759	15.805.179
<b>Resultado Primário (I-II)</b>	<b>(2.548.967)</b>	<b>(418.701)</b>	<b>1.161.015</b>	<b>(2.436.242)</b>	<b>(922.383)</b>	<b>801.197</b>
DESCRIÇÃO	5º BIMESTRE			6º BIMESTRE		
	PREVISTO	REALIZADO		PREVISTO	REALIZADO	
Receita Primária (I)	21.215.654	20.476.131		25.557.244	24.705.704	
	PREVISTO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PREVISTO	EMPENHADO	LIQUIDADO (*)
Despesa Primária (II)	22.680.820	21.514.352	19.913.913	27.163.350	27.230.930	27.230.930
<b>Resultado Primário (I-II)</b>	<b>(1.465.165)</b>	<b>(1.038.221)</b>	<b>562.218</b>	<b>(1.606.106)</b>	<b>(2.525.226)</b>	<b>(2.525.226)</b>

Fonte: Anexo VIII do Decreto nº 36.345/15; Demonstrativos do Resultado Primário integrantes dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do 1º ao 6º bimestres/2015 e Siggo.

(\*) Considera as despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados ao final do exercício, no valor de R\$ 1.056.897.862,33.

21. O Resultado Primário previsto no referido Decreto, para o final do exercício, no montante de R\$ 1,6 bilhão negativo, difere daquele exposto na LDO/2015 (R\$ 2,2 bilhão negativo) e no Anexo XX da LOA/2015 – Compatibilidade do Orçamento com as Metas Fiscais da LDO/2015 (R\$ 1,7 bilhão negativo). Ao final do exercício, as receitas e despesas primárias constantes do Decreto se apresentaram maiores em, respectivamente, R\$ 876 milhões e R\$ 300,2 milhões que o previsto na LDO/2015 atualizada.

22. As previsões bimestrais das receitas foram desdobradas por origem de recursos, com fulcro na Decisão nº 1.961/13<sup>5</sup>. Em pesquisa ao Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ/DF, bem assim à consulta no endereço eletrônico da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF, não se

<sup>5</sup> Decisão nº 1.961/13: “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: [...] IV - reiterar: a) o item III.a da Decisão nº 3.622/11, com ajuste de redação, para determinar às Secretarias de Fazenda e de Planejamento e Orçamento que, nas próximas portarias ou decretos que estabeleçam a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, incluam o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, conforme exige o art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, detalhando-o, no mínimo, por origem de recursos; [...] V – alertar as Secretarias de Fazenda e de Planejamento e Orçamento sobre a necessidade de cumprimento do determinado no item IV.c da Decisão nº 4.222/09, reiterado pelo item VII da Decisão nº 3.194/10, no sentido de promoverem a compatibilidade entre o valor do resultado primário previsto no anexo de metas da lei de diretrizes orçamentária e aquele apurado com base nas previsões contidas na lei orçamentária anual e, também, constante do demonstrativo de desdobramento das metas bimestrais publicado no decreto inicial que estabelece a programação financeira para o exercício, sob pena de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal [...]”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*verificou edição de ato que viesse a atualizar as previsões bimestrais acumuladas de receita e despesa previstas naquele Decreto.*

*23. De acordo com os dados apresentados pela tabela anterior, o Poder Executivo também não atingiu a meta de Resultado Primário fixada para o final do exercício de 2015, sob o pilar da estimativa contida no Decreto de programação financeira (nº 36.345/15). De toda forma, a análise sob a ótica da despesa empenhada, que engloba compromissos assumidos até o término do exercício, revela que o Resultado Primário ainda se encontrava dentro da meta desdobrada no Decreto até o 5º bimestre, embora se apresentasse decrescente e próximo de ultrapassar a meta já naquele bimestre (Resultado Primário de R\$ 1,0 bilhão negativo, frente à meta de R\$ 1,5 bilhão negativo). Aliás, tal possibilidade de descumprimento ao final do exercício já havia sido levantada quando do acompanhamento realizado até o 4º bimestre, nos presentes autos, com a respectiva emissão de alerta por esta egrégia Corte por meio da Decisão nº 5.714/15<sup>6</sup>. Como já salientado, tal fato veio a se confirmar no último período, com o estouro da aludida meta fiscal.*

*24. A receita primária realizada não conseguiu atingir as expectativas previstas pelo Decreto local nº 36.345/15, com exceção do 2º e 3º bimestres do exercício. Também se observou a retração de despesas até o 5º bimestre, favorecendo a persecução da meta de Resultado Primário até aquele momento; mas, com a execução havida no 6º bimestre, e levando a efeito as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados ao final do ano, não só a despesa primária superou as previsões, mas também o montante de receita primária se situou aquém do previsto, fato refletido no resultado apurado.*

*25. Acerca da necessidade de se proceder ao corte de despesas primárias, informamos a existência de contingenciamentos, ainda que “genéricos”, estatuidos pelo art. 2º do Decreto nº 36.345/15, no qual aduz que serão objeto de contingenciamento, decorrente da frustração da receita, os valores relativos à diferença entre as dotações iniciais previstas na Lei Orçamentária e os limites estabelecidos no seu Anexo I. Ademais, o Poder Executivo, por intermédio do Decreto nº 36.242/15 (DODF de 02.01.15), já havia*

---

<sup>6</sup> Decisão nº 5.714/15: “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Roteiro de Análise sobre o Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício de 2015 (e-doc CCCDA346), bem como dos demais documentos juntados aos autos; b) da Informação nº 37/15 – NAGF (e-doc 6AC56862); II – **alertar**: a) a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal e a Câmara Legislativa do Distrito Federal quanto à necessidade de dar cumprimento ao § 4º do art. 9º da LRF no prazo ali assinalado, a teor do inciso VI da Decisão-TCDF nº 3.194/10; **b) a chefia do Poder Executivo e as Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal para a possibilidade de haver descumprimento da meta de Resultado Primário ao final do exercício de 2015, tendo em conta contínuo declínio apresentado no Resultado Primário nos 2º, 3º e 4º bimestres de 2015, quando apurado com base na despesa empenhada;** III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para adoção de providências de sua alçada”. (grifo nosso)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*limitado a execução da despesa a 2/12 (dois doze avos) das dotações aprovadas na LOA/2015, até a publicação da programação orçamentária e do cronograma de desembolso para 2015.*

*26. Em adição, foram editados os Decretos nºs 36.246/15 (DODF de 02.01.15) e 36.471/15 (DODF de 04.05.15), dispondo sobre a racionalização e controle de despesas públicas no âmbito distrital, vedando aos órgãos da Administração Pública Direta do Poder Executivo e às autarquias e fundações públicas a assunção de compromissos que implicassem em despesas específicas, a exemplo de diárias de viagem, participação em cursos e eventos, aquisição de material permanente, entre outras<sup>7</sup>.*

*27. Por outro lado, cabe informar que também houve descontingenciamento das dotações orçamentárias de que trata o Decreto local nº 36.345/15. O Decreto distrital nº 36.716/15 (DODF de 31.08.15), em seu art. 1º, tratou de liberar, a partir de 01.09.15, cinquenta por cento dos saldos contingenciados a que se reporta o Anexo I do Decreto nº 36.345/15, bem como a totalidade dos saldos constantes das Fontes 103 – Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação; 130 – Transferência da União; 150 – Taxa de Fiscalização sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgoto; e 151 – Taxa de Fiscalização de Recursos Hídricos. Ainda, ficou liberada para empenho todo o saldo contingenciado de convênios e operações de crédito, bem assim as transferências vinculadas às áreas de saúde e de educação. Nesse sentido, informamos que, no período entre setembro/2015 e novembro/2015, foram descontingenciados R\$ 119,1 milhões<sup>8</sup>, contribuindo ainda mais para o Déficit Primário verificado.*

*28. Ainda sobre o contingenciamento de dotações orçamentárias, consta do Balanço Geral da Prestação de Contas do Governo relativas a 2015 (Volume VI, Anexo VI) as ponderações que se seguem:*

*Balanço Geral da Prestação de Contas do Governo de 2015, Volume VI, Anexo VI (Memo. nº 38/2016 – SUOP/SEPLAG, pp. 44/46):*

*“[...] No exercício de 2015, o procedimento de limitação de empenho se deu mediante o contingenciamento de dotações orçamentárias, determinado por meio do Decreto nº 36.345 de 30 de janeiro de 2015 (cópia anexa), o qual estabelecia a programação financeira e o cronograma de desembolso do*

<sup>7</sup> Destaca-se que, em 2016, ambos os Decretos foram revogados, sendo que o Decreto nº 37.121/16 (DODF de 17.02.16) trata do tema atualmente.

<sup>8</sup> Consulta realizada no Siggo (aplicado os filtros pertinentes), sendo efetivada análise do saldo contábil da conta “723210105 – Limites de Despesa Orçamentária Contingenciada pela Unidade”, que registra as despesas contingenciadas pelas Unidades Gestoras através da nota de contingenciamento.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*Poder Executivo, para aquele exercício.*

*A justificativa para o contingenciamento, na inicial, se deu por conta de reavaliação das projeções das receitas tributárias, pela Secretaria de Fazenda, sinalizando uma possível frustração na arrecadação da ordem de R\$ 831 milhões. Com isso, foi necessária a contenção da despesa, ressalvadas aquelas de caráter constitucional ou legal e outras estabelecidas na LDO 2015, a fim evitar a assunção de novas despesas.*

*[...]*

*Em decorrência dos empenhos inscritos em restos a pagar, o resultado primário efetivamente registrado e publicado ao final de janeiro de 2015 fugiu às projeções efetuadas pela área econômica e ajustadas junto ao Poder Legislativo, quando do encerramento do exercício de 2015. Tal fato foi motivado em parte pela arrecadação a menor da receita primária reestimada, em cerca de R\$ 35 milhões, e em parte pela execução da despesa em cerca de R\$ 367 milhões além do estimado. [...]"*

*(grifo nosso)*

29. Sobre a questão da frustração de receitas, importa trazer à colação o art. 9º, caput, da LRF, *in verbis*:

*Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):*

*“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.*

*(grifo nosso)*

30. Apesar de ter ocorrido frustração na arrecadação de receitas, como se pode observar pontualmente na tabela anterior (1º, 4º, 5º e 6º bimestres de 2015), a ausência de normas prevendo a atualização das previsões bimestrais de receita não deixa de prejudicar a presente análise, no sentido de se obter evidências quanto à tempestiva adoção de medidas exigida pelo respectivo artigo.

31. A despeito do tema, relevante tecer a exposição feita pelo Poder Executivo junto à CLDF, constante do Boletim de audiências



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*públicas referente ao 3º quadrimestre:*

*Boletim para a CLDF do 3º Quadrimestre de 2015 (pp. 02/06):*

*[...]*

### *2.1 Receitas Correntes*

*[...]*

*Além disso, deve-se considerar que houve uma frustração significativa das receitas correntes da ordem de R\$ 1,1 bilhão, em função da crise econômica brasileira.*

*[...]*

### *2.2 Receitas de Capital*

*[...]*

*As razões para o baixo desempenho dessas receitas estão no fato de ser o primeiro ano de governo e muitos projetos tiveram de ser revistos em função de atendimentos de novas prioridades. Contribuiu também, para o baixo desempenho, a superestimativa das receitas, principalmente as de operações de crédito – R\$ 2,3 bilhões e das Transferências de Capital – R\$ 1,5 bilhão, além da rigidez das regras para aprovação de novas operações de crédito e liberação de convênios no âmbito do Governo Federal.*

*[...]*

*(grifo nosso)*

*32. As informações relatadas pelo Poder Executivo àquela Casa de Leis são condizentes com os dados disponibilizados pelo Siggo e com o RREO referente ao 6º bimestre/2015, como já demonstrado no item I.1 desta instrução.*

*33. Pelo exposto, mesmo à beira das desatualizadas previsões bimestrais apresentadas pelo Decreto, ao se deparar com os dados de execução orçamentária e financeira apresentados por esta instrução e as sinalizações dadas pelo próprio Governo, não há elementos suficientes para afirmar que a sistemática adotada pelo Poder Executivo não seguiu o disciplinamento contido no caput do art. 9º da LRF, posto que as metas de Resultado Primário vinham sendo cumpridas até o 5º bimestre.*

## **II. RESULTADO NOMINAL**

*34. Consoante as orientações do MDF/STN, o Resultado Nominal, pelo critério “Abaixo da Linha”, representa a variação da Dívida Fiscal Líquida num determinado período. Assim, apura-se tal Resultado a partir do crescimento ou da diminuição do saldo da Dívida Fiscal*





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*Líquida.*

35. A apuração ocorre da seguinte forma: em determinado bimestre, o Resultado Nominal representa a diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida ao final do bimestre de referência e o saldo ao final do bimestre anterior; no exercício, representa a diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida acumulada no último bimestre e o saldo em 31 de dezembro do exercício anterior. A tabela adiante mostra a situação do indicador nos exercícios de 2014 e 2015.

R\$1.000,00			
RESULTADO NOMINAL - EXERCÍCIOS DE 2014 E 2015			
ESPECIFICAÇÃO	2014 (A)	2015 (B)	VAR. % (B/A)
<b>I - Dívida Consolidada</b>	<b>5.075.663</b>	<b>5.930.583</b>	<b>16,84</b>
Contratual	3.375.878	4.230.798	25,32
Interna (*)	2.752.634	3.350.455	21,72
(-) Créditos a Receber	112.936	145.891	29,18
Externa	736.180	1.026.234	39,40
Mobiliária	-	-	-
Precatórios Após 5.5.2000	1.699.785	1.699.785	-
Parcelamentos de Dívidas	-	-	-
<b>II - Deduções</b>	<b>1.456.739</b>	<b>1.272.633</b>	<b>(12,64)</b>
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.028.602	1.619.671	57,46
Investimentos RPPS (**)	-	300.000	-
Demais Haveres Financeiros	537.223	609.813	13,51
(-) Restos a Pagar Processados	109.086	1.256.852	1.052,17
<b>III - Dívida Consol. Líquida (I - II)</b>	<b>3.618.924</b>	<b>4.657.950</b>	<b>28,71</b>
<b>IV - Receita de Privatizações (IV)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>V - Dívida Fiscal Líquida (III + IV)</b>	<b>3.618.924</b>	<b>4.657.950</b>	<b>28,71</b>
<b>VI - Resultado Nominal</b>	<b>1.067.786</b>	<b>1.039.026</b>	<b>(2,69)</b>
<b>Meta de Resultado Nominal Fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO</b>	<b>1.652.363</b>		

Fonte: Demonstrativos do Resultado Nominal do RREO do 6º bimestre de 2014 e 2015; Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida publicado no RGF do Poder Executivo do 3º quadrimestre/15; e Siggo.

Notas: Resultado Nominal apurado pelo critério denominado "Abaixo da Linha", obtido pela diferença entre a Dívida Fiscal Líquida de um exercício e a mesma dívida do exercício imediatamente anterior. As Unidades Gestoras 320204 (IPREV - Fundo Capitalizado de Previdência do DF) e 110905 (Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas) não integram este demonstrativo.

(\*) Não constam da Dívida Contratual Interna, para fins desta análise, R\$ 307.919.974,42 referentes à conta contábil 222111000 (Dívidas - Decreto nº 36.755/15). Tal fato consta nas notas explicativas do Demonstrativo do Resultado Nominal publicado.

(\*\*) Saldo da conta contábil 114110904, UG 320203, ilustrado conforme item 03.05.06.01 do MDF 6ª edição, para melhor evidênciação. Importa destacar que a publicação do RREO 6º bim./15 considerou esse montante como dedução da disponibilidade de caixa bruta.

36. O valor originalmente previsto como meta de Resultado Nominal pela LDO/2015 (Lei nº 5.389/14), em valores correntes, foi de R\$ 1,0 bilhão negativo, o que significa dizer que o Governo esperava ver o montante da dívida reduzido nesse valor. Com as



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*alterações ocorridas na LDO/2015 durante o exercício, estabeleceu-se nova meta de Resultado Nominal, cuja quantia passou a ser de R\$ 1,6 bilhão positivo, o qual corresponde ao valor contido no Anexo XX – Compatibilidade do Orçamento com as Metas Fiscais da LDO/2015, constante da LOA/2015.*

*37. Isto é, com as atualizações da LDO/2015 após a publicação da LOA/2015, bem assim considerando o critério “Abaixo da Linha”, criou-se mecanismo para obtenção de maior margem para captação de dívida pública, tendo em conta que, quanto maior o Resultado Nominal, à luz do critério adotado, também maior será o limite para aumentar o endividamento no período. Importa registrar que, de fato, a meta original trazida pela LDO/2015 mostrava-se desconexa com o quadro fiscal em que atravessava as finanças do Distrito Federal, posto que, ao tempo que previa Déficit Primário, a meta de Resultado Nominal projetava improvável redução do estoque da dívida.*

*38. De acordo com os dados apresentados, afigura-se uma Dívida Fiscal Líquida de R\$ 4,7 bilhões, cuja variação apresentada durante o período em análise (Resultado Nominal pelo critério “Abaixo da Linha”) totalizou R\$ 1,0 bilhão. Desse modo, o Resultado Nominal registrado ao final de 2015 equivale a um aumento de 28,7% do montante da Dívida Fiscal Líquida de 2014. Com efeito, o estoque da dívida pública sofreu aumento, resultado esse que, ao final do ano, acabou convergindo com as metas de aumento fixadas pelos normativos orçamentários.*

*39. Considerando que o Resultado Nominal apurado (R\$ 1,0 bilhão) restou menor que o teto de R\$ 1,6 bilhão previsto na LDO/2015, tal resultado aponta para o cumprimento da referida meta ao final de 2015.*

*40. Entre os fatores que colaboraram para o aumento do estoque da dívida, tem-se a elevação da dívida contratual interna (variação de R\$ 597,8 milhões) e das despesas inscritas em restos a pagar processados ao final do exercício, cujo valor é de R\$ 1,3 bilhão (aumento de 1.052,2% em relação a 2014). Ainda sobre os restos a pagar processados, assim se pronunciou o Poder Executivo em audiência pública junto à CLDF:*

*Boletim para a CLDF do 3º Quadrimestre de 2015 (p. 15):*

*“Até o terceiro quadrimestre de 2015, o resultado nominal foi de R\$ 1,0 bilhão, indicando que houve um aumento da dívida neste montante, em relação ao exercício anterior. Tal resultado é fruto do aumento expressivo dos restos a pagar processados na ordem de 1.052,17% em relação ao ano de 2014, em consequência das liquidações das folhas de pagamento dentro do mês de dezembro (conforme explicações precedentes nos itens: 3 - Despesas e 4 - Resultado Primário) que diminuíram, significativamente, os*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*ativos disponíveis e os haveres financeiros do DF em função de questões operacionais da execução da despesa pública, mas continua abaixo do limite máximo estabelecido pela LDO/2015, que é de R\$ 1,6 bilhão.*

*(grifo nosso)*

41. *No que diz respeito à disponibilidade de caixa bruta, os saldos contábeis constantes do Siggo apresentam R\$ 1,6 bilhão a título de caixa e equivalentes de caixa, que diferem dos R\$ 1,9 bilhão publicados pelo Demonstrativo do Resultado Nominal, constante do RREO. A diferença de R\$ 300 milhões foi localizada no saldo da conta contábil 114110904<sup>9</sup>, da UG 320203 – IPREV/DF (Fundo Financeiro), que registra os investimentos realizados pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS em fundos de investimento em renda fixa. É preciso lembrar que os valores referentes à UG 320203 vêm sendo computados como parte da execução orçamentária e financeira do Poder Executivo.*

42. *Não obstante, o MDF 6ª edição (válido para o exercício de 2015) estabelece um modelo de Demonstrativo do Resultado Nominal específico para os valores decorrentes de Regimes Previdenciários, trazendo quadro com informações alusivas à Dívida Fiscal Líquida Previdenciária. O item 03.05.01.01 do Manual afirma que, em virtude da composição e das peculiaridades do patrimônio do RPPS, para todos os entes da Federação que pagam aposentadorias, reformas ou pensões e que criaram ou não entidade para gerir o RPPS, deverão evidenciar os valores do Regime Previdenciário de forma destacada, em parte específica a que se refere ao regime.*

43. *Vejamos as orientações do MDF a respeito desse demonstrativo específico, ainda no tocante à disponibilidade de caixa bruta:*

*Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª edição (item 03.05.06.01):*

*“[...]”*

### *Disponibilidade de Caixa Bruta*

*Nessa linha, registrar o valor bruto da disponibilidade de caixa, representado pelo somatório de Caixa, Bancos e Outras Disponibilidades Financeiras do Regime Previdenciário. As aplicações financeiras do regime previdenciário não devem compor o total dessa linha, visto que são apresentadas de forma destacada na linha Investimentos, conforme disposto no Plano de Contas*

<sup>9</sup> Descrição da conta – “Fundos de Investimento em Renda Fixa”: registra os investimentos realizados pelos RPPS, em fundos de investimentos em renda fixa, efetuados em conformidade com o art. 6º, inciso V, da Resolução CMN nº 3.790/2009.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

aplicado aos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores”.

(grifo nosso)

44. Isto posto, o demonstrativo do Regime Previdenciário deve, de fato, segregar os investimentos realizados pelo RPPS em linha específica, e não junto ao caixa bruto. Vale lembrar que a publicação do RREO do 6º bimestre/2015 não trouxe a informação dos investimentos de forma segregada, nem em nota explicativa.

45. Doravante, depreende-se do item 03.05.06.01 do MDF que o cálculo da Dívida Fiscal Líquida Previdenciária, feito de forma segregada da dívida convencional, não é considerado para fins de cumprimento das metas de Resultado Nominal. Isto é, sob essa perspectiva, os valores relativos a Regimes Previdenciários não devem ser considerados na apuração do cálculo do Resultado Nominal, pois devem fazer parte de quadro específico (Dívida Fiscal Líquida Previdenciária), conforme destacado na figura a seguir, retirada do MDF 6ª edição, p. 210.

210 MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS – RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

## 03.05.06 INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

## 03.05.06.01 Tabela 5 – Demonstrativo do Resultado Nominal

<ENTE DA FEDERAÇÃO>  
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
DEMONSTRATIVO DO RESULTADO NOMINAL  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
<PERÍODO DE REFERÊNCIA PADRÃO>

RREO – Anexo 5 (LRF, art 53, inciso III)

R\$ 1.00

DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA	SALDO		
	Em 31/Dez/ <Exercício Anterior> (a)	Em <Bimestre Anterior> (b)	Em <Bimestre> (c)
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)			
DEDUÇÕES (II)			
Disponibilidade de Caixa Bruta			
Demais Haveres Financeiros			
(-) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios)			
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (III) = (I - II)			
RECEITA DE PRIVATIZAÇÕES (IV)			
PASSIVOS RECONHECIDOS (V)			
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA (VI) = (III + IV - V)			
RESULTADO NOMINAL	PERÍODO DE REFERÊNCIA		
	No bimestre (c-b)	Até o bimestre (c-a)	
VALOR			
DISCRIMINAÇÃO DA META FISCAL			VALOR CORRENTE
META DE RESULTADO NOMINAL FIXADA NO ANEXO DE METAS FISCAIS DA LDO P/ O EXERCÍCIO DE REFERÊNCIA			

REGIME PREVIDENCIÁRIO			
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA PREVIDENCIÁRIA	SALDO		
	Em 31/Dez/ <Exercício Anterior>	Em <Bimestre Anterior>	Em <Bimestre>
DÍVIDA CONSOLIDADA PREVIDENCIÁRIA (VII)			
Passivo Atuarial			
Demais Dívidas			
DEDUÇÕES (VIII)			
Disponibilidade de Caixa Bruta			
Investimentos			
Demais Haveres Financeiros			
(-) Restos a Pagar Processados			
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA PREVIDENCIÁRIA (IX) = (VII - VIII)			
PASSIVOS RECONHECIDOS (X)			
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA PREVIDENCIÁRIA (XI) = (IX - X)			
FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mm/aaaa> e hora de emissão <hh:mm>			

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 6ª edição.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

46. *Por conseguinte, pela ausência do referido quadro nas mais recentes publicações do Demonstrativo do Resultado Nominal, deixaram de ser informados de forma destacada os valores previdenciários do IPREV/DF.*

47. *No entanto, com o advento do MDF 7ª edição (Portaria STN nº 403, de 28.06.16), válido somente a partir do exercício financeiro de 2017, houve alteração no modelo do Demonstrativo do Resultado Nominal, em que não mais se exige a evidenciação do quadro dos Regimes Previdenciários (acima realçado). Haja vista que essa nova interpretação (e modelo) não mais requer a separação dos valores previdenciários quando da apresentação do Resultado Nominal, não iremos propor para que seja feita a segregação nos moldes do MDF 6ª edição.*

48. *Cabe informar que o Demonstrativo do Resultado Nominal constante do RREO referente ao 6º bimestre/2015 exclui da publicação os valores relativos às dívidas relacionadas ao Decreto local nº 36.755/15. A referida norma dispõe sobre a obrigatoriedade de registro contábil de todas as dívidas de qualquer natureza no Siggo, assumidas até 31.12.2014, entre elas: dívidas com pessoal, fornecedores de bens e serviços e outras contraídas que não haviam sido oportunamente contabilizadas<sup>10</sup>. Em relação ao referido demonstrativo, foram excluídos R\$ 307,9 milhões constantes da conta contábil “222111000”, que registra dívidas de pessoal de qualquer natureza, bem como seus respectivos encargos, inscritas em dívida fundada ou consolidada. Importa mencionar que, mesmo supondo que os R\$ 307,9 milhões devessem ser agregados ao Resultado Nominal de 2015, a meta de R\$ 1,6 bilhão não seria ultrapassada.*

49. *Em relação aos precatórios judiciais, o módulo de registro e acompanhamento de precatórios integrante do Siggo passou por atualização, mas ainda não reflete com fidedignidade os saldos dessa dívida, conforme consta dos Processos nº 8618/09, que tratou do registro contábil de precatórios, e nº 11470/13, que trata da regularidade e da efetividade da gestão de precatórios e requisições judiciais de pequeno valor no âmbito do Distrito Federal.*

50. *Pela análise empreendida na presente seção, conclui-se que o Resultado Nominal alcançado em 2015 atingiu a meta estabelecida pelo Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015.*

### **III. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA AVALIAÇÃO DAS METAS FISCAIS**

51. *Nos termos do § 4º do art. 9º da LRF, cabe ao Poder Executivo local demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública, realizada na Comissão de*

<sup>10</sup> O Decreto nº 36.755/15 foi parcialmente revogado pelo Decreto nº 37.068, de 20.01.16, e totalmente revogado pelo Decreto nº 37.120, de 16.02.16.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*Economia, Orçamento e Finanças – CEOF da Câmara Legislativa do DF – CLDF, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro de cada exercício.*

*52. As averiguações junto aos sítios da CLDF e da SEF/DF permitiram verificar que as audiências públicas referentes ao 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2015 foram realizadas de forma intempestiva<sup>11</sup>, conforme se segue:*

- 1º quadrimestre: audiência pública realizada em 10.06.15, com 10 (dez) dias de atraso;*
- 2º quadrimestre: audiência publicada realizada em 21.10.15, com 21 (vinte e um) dias de atraso; e*
- 3º quadrimestre: audiência pública realizada em 02.03.16, com 02 (dois) dias de atraso.*

*53. Em adição, também constam do endereço eletrônico da Secretaria de Fazenda os Boletins apresentados à CLDF relativos ao 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2015<sup>12</sup>.*

*54. Por intermédio da Decisão nº 5.714/15, item II.a, o Tribunal já havia expedido alerta a respeito dos atrasos verificados até o 4º bimestre de 2015. Importa atentar para o fato de a audiência pública relativa ao 2º quadrimestre não ter sido verificada naquele primeiro acompanhamento, pela falta de dados disponíveis na oportunidade. Como a deliberação ocorreu após a realização da referida audiência, é razoável considerar que o alerta emitido também abarca o referido período. Passando à análise quanto ao quadrimestre seguinte, verificou-se o atraso de apenas 02 (dois) dias, que se mostrou irrelevante, sem maiores prejuízos à transparência e ao controle social.*

#### **IV. CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES**

*55. A análise revelou que o Resultado Primário calculado mediante a diferença entre as receitas primárias arrecadadas e as despesas primárias liquidadas mais as inscritas em restos a pagar não processados atingiu, até o final de 2015, déficit de R\$ 2,5 bilhões, segundo os dados apurados no Siggo e publicados no RREO do 6º bimestre. A respeito das metas fixadas pela LDO/2015 e pelo Anexo XX da LOA/2015 (cujos montantes são, respectivamente, de R\$ 2,2 bilhões negativos e R\$ 1,7 bilhão negativo), verificou-se um descompasso de R\$ 459 milhões entre as metas estabelecidas pelos instrumentos.*

*56. Além disso, constatou-se a existência de alterações das metas fiscais durante o ano, em especial a modificação prevista pela Lei*

<sup>11</sup> As datas das audiências constam do Check-list de verificação, juntado aos autos (e-DOC: 2DC3318F).

<sup>12</sup> Disponível em: <[http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id\\_area=724](http://www.fazenda.df.gov.br/area.cfm?id_area=724)>. Acesso: 10.05.16.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*nº 5.582/15, ocorrida nas vésperas do encerramento do exercício, medida essa que deixa transparecer falhas no planejamento orçamentário e no controle da gestão fiscal.*

*57. Em que pese o Resultado Primário apurado restar acima do teto constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015, entende-se que, excepcionalmente, se possa relevar o descumprimento da referida meta fiscal, tendo em conta os esforços empreendidos pelo Governo para evitar a transposição de despesas de 2015 para 2016, bem assim o impacto do grande volume de despesas da competência de 2014 transposto para 2015.*

*58. Relativamente às previsões bimestrais das receitas, foram desdobradas por origem de recursos, de acordo com a Decisão nº 1.961/13-TCDF. Impende registrar que não se constatou a edição de ato que viesse a atualizar as previsões bimestrais acumuladas de receita e despesa previstas no Decreto inicial.*

*59. Quanto ao Resultado Nominal, avaliado pelo critério “Abaixo da Linha”, a meta fixada pela LDO/2015 foi de R\$ 1,6 bilhão positivo, já consideradas as alterações ocorridas durante o ano. O Resultado Nominal do período em análise totalizou R\$ 1,0 bilhão positivo, estando em conformidade com o projetado.*

*60. Ademais, verificou-se que a publicação do Demonstrativo do Resultado Nominal não está em conformidade com o item 03.05.06.01 do MDF 6ª edição, aplicável a 2015. O Manual orienta que os valores referentes a Regimes Previdenciários devem ser divulgados em quadro específico, não sendo utilizados para fins de cálculo das metas de Resultado Nominal.*

*61. No entanto, com o advento do MDF 7ª edição (Portaria STN nº 403, de 28.06.16), válido a partir do exercício financeiro de 2017, houve alteração no modelo do Demonstrativo do Resultado Nominal, em que não mais se exige a evidenciação do quadro dos Regimes Previdenciários. Haja vista que esse novo modelo não mais requer a separação dos valores previdenciários, não iremos propor para que seja feita a segregação nos moldes do MDF 6ª edição.*

*62. Constatou-se, também, que as audiências públicas referentes à demonstração do cumprimento das metas fiscais de todos os quadrimestres de 2015 foram realizadas com atraso. Após o alerta dado por este Tribunal, mediante a Decisão nº 5.714/15, houve atraso de apenas 02 (dois) dias em relação à audiência pública relativa ao 3º quadrimestre. Nesse ponto, não iremos propor a respeito, por não haver grandes prejuízos à transparência.”*

6. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal que:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*“I. tome conhecimento:*

*a) do Roteiro de Análise sobre o Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício de 2015 (e-DOC 2DC3318F), bem assim dos demais documentos juntados aos autos;*

*b) da presente Informação;*

*II. tendo em consideração os apontamentos da presente instrução, releve o descumprimento da meta de Resultado Primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 – LDO/2015 (Lei nº 5.389/14, alterada pelas Leis nºs 5.444/14, 5.464/15 e 5.582/15);*

*III. considere cumprida a meta fiscal de Resultado Nominal (apurado pelo critério "Abaixo da Linha"), estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015 (Lei nº 5.389/14, alterada pelas Leis nºs 5.444/14, 5.464/15 e 5.582/15);*

*IV. com as ressalvas apontadas na instrução, considere cumpridas as disposições do art. 9º, § 4º, da LRF (Lei Complementar nº 101/00), no que concerne à demonstração e avaliação em audiência pública, pelo Poder Executivo, do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre do exercício de 2015;*

*V. autorize o arquivamento dos autos.”*

### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO MINISTERIAL

7. Na Sessão Ordinária realizada em 2.8.2016, foi deferida vista dos autos ao Ministério Público junto a esta Corte de Contas (Decisão nº 3.931/16-CPM, e-doc 5E65FCD3-e).

8. O **Parquet** especializado, por meio do Parecer nº 719/16 (e-doc BA84949B-e), de 11.8.2016, da lavra do Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE, diverge, parcialmente, da proposta da Unidade Instrutiva. Do mencionado Parecer destaco o seguinte trecho:

*“[...]*

*7. Submetido o feito à apreciação do Egrégio Plenário na Sessão Ordinária de 2 de agosto de 2015, este Órgão ministerial pediu vista dos autos para examinar a conclusão da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública acerca do não atingimento da Meta de Resultado Primário prevista na LDO/2015 e a proposta no sentido de que tal descumprimento seja relevado.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

8. *Com base no percuente trabalho da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, é possível constatar que o Poder Executivo não cumpriu a Meta de Resultado Primário fixada na LDO/2015, mesmo após a alteração promovida no final do exercício. Esta alteração, por si só, deve ser objeto de questionamento haja vista que, realizada no dia 23 de dezembro de 2015, teve como único propósito a adequação da meta à realização do período, invertendo-se a lógica do planejamento, onde a meta deve ser buscada durante a execução.*

9. *A alteração da meta dessa maneira afasta-se, ademais, de um dos pilares da LRF, qual seja, o planejamento da gestão, por meio do qual o administrador deve previamente definir seus objetivos e metas, e submetê-los ao Poder Legislativo para aprovação. No caso, observa-se que, embora aprovada pelo legislativo, a meta é livremente ajustada durante o período, para se adequar à realização, sem qualquer compromisso com o planejamento.*

10. *Cumpra destacar que, relativamente às contas anuais de 2014 do Governo Federal, o Tribunal de Contas da União, embora não tenha questionado a possibilidade de alteração da meta no decorrer do exercício, considerou irregular a condução da programação orçamentária e financeira baseada em meta contida em projeto de lei e, conseqüentemente, a omissão na adoção das medidas para o restabelecimento da meta então em vigor.*

11. *Em 2015, novamente, o TCU apontou a irregularidade de se utilizar a meta contida em projeto de lei como fundamento para condução da programação orçamentária e financeira, em especial na delimitação dos contingenciamentos. As alterações da programação orçamentária e financeira basearam-se em projeto de lei, em detrimento da meta em vigor estabelecida pela LDO, contrariando o entendimento disposto no Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, sobre o Parecer Prévio das Contas do Governo de 2014, segundo o qual, na condução da programação orçamentária e financeira, deve-se considerar a meta fiscal vigente.*

12. *Não obstante as considerações dos parágrafos anteriores, conforme apurado nestes autos, a situação relatada é ainda mais grave. Apesar da alteração das metas fiscais ao final do exercício de 2015, o Poder Executivo, de fato, não cumpriu a Meta de Resultado Primário, ferindo a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2015.*

13. *A inobservância das Metas Fiscais de Resultado Primário configura a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, hipótese de reprovação da Contas Anuais do Governo, a teor dos arts. 1º, inciso I, e 37 da Lei Complementar nº 1/94 c/c o art. 138-A, inciso II, do Regimento Interno do TCDF. Assim, para fins de julgamento das Contas de Governo, esta constatação mostra-se relevante, pois poderá justificar a emissão*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*de parecer prévio pela irregularidade das contas, conforme previsto no art. 138-A, inciso II, do Regimento Interno do TCDF<sup>1</sup>.*

*14. Contudo, a avaliação das consequências do não cumprimento da Meta de Resultado Primário, no entender deste Representante ministerial, deverá ser feita por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas à 2015, em processo específico autuado para este fim. Não se mostra oportuno, no presente feito, emitir juízo de valor sobre os motivos que levaram o Poder Executivo a descumprir a meta, pois, assim o fazendo, ficará esvaziada a apreciação dessa matéria pelo Egrégio Plenário na sessão especial destinada à aprovação do Parecer Prévio. Quero dizer, eventual deliberação plenária sobre as razões para o descumprimento da Meta neste feito terá que ser observada por ocasião da aprovação do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo.*

*15. Acredito que o objetivo deste processo deve cingir-se a examinar a situação do quadro fiscal do Governo, em particular apurar, objetivamente, se o Poder Executivo cumpriu a meta de resultado primário, conforme determina o art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00, bem como verificar a adoção das medidas pelo órgão ou Poder previstas no art. 9º da mesma Lei Complementar. Os dispositivos mencionados assim dispõem:*

*“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”*

*“Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:*

*(...)*

*§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:*

---

<sup>1</sup> Art. 138-A. O Tribunal poderá emitir parecer prévio no sentido de não serem aprovadas as Contas Anuais do Governo do Distrito Federal quando constatar irregularidades consideradas graves, em especial quando ocorrer o seguinte: (Texto incluído pela Emenda Regimental nº 24, de 08/07/2008.)

II – não forem atingidas as metas fiscais ou cumpridos quaisquer dos limites máximos de despesas com pessoal, da dívida e do endividamento públicos, incluindo-se a contratação de operação de crédito e a concessão de garantias, exigidos na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e em demais normas afetas à matéria;





## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

*I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º ;”*

16. Nesse sentido, importante destacar que o Tribunal, em fase anterior nestes autos, em observância ao inciso I do § 1º do art. 59 da LRF, alertou o Chefe do Poder Executivo e as Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal para a possibilidade de haver o descumprimento da meta de Resultado Primário ao final do exercício de 2015. O alerta foi dado em razão do contínuo declínio apresentado no Resultado Primário nos 2º, 3º e 4º bimestres de 2015, apurado com base na despesa empenhada (Decisão 5714/2015).

17. Apesar do alerta, a previsão se concretizou, e o Poder Executivo não atingiu a Meta de Resultado Primário. Resta, contudo, verificar se as medidas previstas no art. 9º da LRF, para limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, foram adotadas pelo Poder Executivo. Nesse caminho, imprescindível chamar aos autos o Chefe do Poder Executivo local e as demais Secretarias envolvidas para informar quais medidas foram adotadas em face do art. 59, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Decisão nº 5714/2015.

18. Pelo exposto, este Representante do Ministério Público de Contas propõe ao Egrégio Plenário que não acolha a proposta constante do item II das sugestões do Corpo Instrutivo e delibere da seguinte forma:

*II. considere descumprida a meta de Resultado Primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 – LDO/2015 (Lei nº 5.389/14, alterada pelas Leis nºs 5.444/14, 5.464/15 e 5.582/15);*

19. Em adição, este Órgão ministerial sugere a oitiva do Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal e das Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal para que informem quais medidas foram adotadas em atenção ao art. 59, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista o alerta constante da Decisão nº 5714/2015.”

É o Relatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

### VOTO

9. Cuidam os autos da análise do cumprimento das metas fiscais fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 – LDO/2015 (Lei distrital nº 5.389/14).

10. O Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal deste Tribunal informa que os dados publicados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do 6º bimestre/2015 foram confrontados com os registros contábeis constantes do Sistema Integrado de Gestão Governamental – Siggo e apontam um Resultado Primário negativo (Déficit Primário) de R\$ 2,5 bilhões no período, restando a meta fixada pela LDO/2015 descumprida (R\$ 2,2 bilhões negativos<sup>1</sup>).

11. Como não houve a publicação de normativo visando atualizar as previsões constantes da LOA/2015 (R\$ 1,7 bilhão negativo a título de Resultado Primário), verificou-se um descompasso de **R\$ 459 milhões** entre a meta estabelecida pela LDO/2015 e a contida no Anexo XX da LOA/2015 – Compatibilidade do Orçamento com as Metas Fiscais da LDO/2015 (DODF nº 274, de 31.12.2014, p. 152).

12. No ponto, a Unidade Técnica entende que, apesar do Resultado Primário apurado extrapolar o teto constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015, devem ser considerados os esforços empreendidos pelo Governo para evitar a transposição de despesas de 2015 para 2016, bem como o impacto do grande volume de despesas da competência de 2014 transposto para 2015<sup>2</sup>, **relevando, excepcionalmente, tal descumprimento**.

13. Já o Resultado Nominal do período em análise totalizou R\$ 1,0 bilhão positivo, estando **em conformidade** com a meta fixada pela LDO/2015, de R\$ 1,6 bilhão positivo<sup>3</sup>. Tal resultado equivale a um aumento

<sup>1</sup> Com o advento da Lei nº 5.582/15 (DODF nº 246, de 24.12.15, p. 02), as metas fixadas originalmente em R\$ 1,9 bilhão negativo pela LDO/2015 (Lei nº 5.389/14) vieram a ser alteradas para R\$ 2,2 bilhões negativos, de forma a manter compatibilidade com o ritmo de execução apresentado durante o exercício.

<sup>2</sup> O impacto negativo causado no Resultado Primário de 2015 em razão de despesas relativas a 2014 empenhadas no orçamento corrente foi tratado no âmbito dos Processos nºs 2450/15 (análise do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo referente ao 3º quadrimestre/2014) e 32137/14 (auditoria de regularidade acerca do cumprimento do art. 42 da LRF).

<sup>3</sup> O valor originalmente previsto como meta de Resultado Nominal pela LDO/2015 (Lei nº 5.389/14), em valores correntes, foi de R\$ 1,0 bilhão negativo, o que significa dizer que o Governo esperava ver o montante da dívida reduzido nesse valor. Com as alterações ocorridas na LDO/2015 durante o exercício, estabeleceu-se nova meta de Resultado Nominal, cuja quantia passou a ser de R\$ 1,6 bilhão positivo,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

de 28,7% do montante da dívida fiscal líquida de 2014<sup>4</sup>.

14. Noutro giro, constatou-se que a publicação do Demonstrativo do Resultado Nominal não está em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, 6ª edição<sup>5</sup>, aplicável a 2015. No entanto, a Unidade Instrutiva considera que a alteração no modelo a ser utilizado a partir de 2017 torna **desnecessária** possível proposta de ajuste nesta ocasião.

15. Por fim, relata que, após o alerta deste Tribunal, mediante a Decisão nº 5.714/15-CPM<sup>6</sup>, houve atraso de apenas 2 (dois) dias em relação à audiência pública relativa ao 3º quadrimestre, o que não se demonstra relevante ou capaz de comprometer a transparência e o controle social.

16. Deferida a vista dos autos ao **Parquet** especializado na S.O de 2.8.2016 (Decisão nº 3.931/16-CPM), este diverge do posicionamento da Unidade Técnica apenas no concernente à meta fiscal de resultado primário do exercício, pugnando para que seja considerada **descumprida** e as eventuais razões, bem como as respectivas consequências, avaliadas por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2015.

17. Em acréscimo, sugere a oitiva das Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento do DF e do Exmº. Sr. Governador do DF, para que informem as medidas adotadas em decorrência do alerta emitido por esta Corte por meio do inciso II, alínea “b”<sup>3</sup> da Decisão nº 5.714/15-CPM.

18. Não vejo prejuízo a considerar, neste momento, descumprida a meta fiscal de resultado primário do exercício de 2015, por tratar-se de **fato objetivo**, comprovado nos autos e reconhecido pelo Poder Executivo.

19. Não obstante, imperioso ressaltar, na decisão a ser proferida,

---

o qual corresponde ao valor contido no Anexo XX – Compatibilidade do Orçamento com as Metas Fiscais da LDO/2015, constante da LOA/2015.

<sup>4</sup> Quanto maior o Resultado Nominal, à luz do critério “Abaixo da linha”, maior será o limite para aumentar o endividamento no período.

<sup>5</sup> O Manual orienta que os valores referentes a Regimes Previdenciários devem ser divulgados em quadro específico, não sendo utilizados para fins de cálculo das metas de Resultado Nominal.

<sup>6</sup> “II – alertar: a) a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal e a Câmara Legislativa do Distrito Federal quanto à necessidade de dar cumprimento ao § 4º do art. 9º da LRF no prazo ali assinalado, a teor do inciso VI da Decisão-TCDF nº 3.194/10;”

<sup>3</sup> “II – alertar: [...] b) a chefia do Poder Executivo e as Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal para a possibilidade de haver descumprimento da meta de Resultado Primário ao final do exercício de 2015, tendo em conta contínuo declínio apresentado no Resultado Primário nos 2º, 3º e 4º bimestres de 2015, quando apurado com base na despesa empenhada;”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

que as causas ensejadoras do descumprimento, eventuais atenuantes, bem como as respectivas consequências, serão avaliadas por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo relativas a 2015.

20. Em realidade, o reconhecimento do descumprimento da meta fiscal em comento **não vincula** o parecer prévio a ser emitido. É o que se extrai da leitura do art. 138-A do Regimento Interno deste Tribunal:

*“Art. 138-A. O Tribunal **poderá** emitir parecer prévio no sentido de não serem aprovadas as Contas Anuais do Governo do Distrito Federal quando constatar irregularidades consideradas graves, em especial quando ocorrer o seguinte: (Texto incluído pela Emenda Regimental nº 24, de 08/07/2008.) [...]*

*II – **não forem atingidas as metas fiscais** ou cumpridos quaisquer dos limites máximos de despesas com pessoal, da dívida e do endividamento públicos, incluindo-se a contratação de operação de crédito e a concessão de garantias, exigidos na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e em demais normas afetas à matéria; [...]*

*Parágrafo único. O parecer, favorável ou não à aprovação das contas, conforme o caso, quanto às falhas, omissões, infrações e outras irregularidades, poderá conter ressalvas, determinações e recomendações, que as justifiquem.”*

21. No tocante às oitivas sugeridas, são desnecessárias, pois as providências adotadas pelo Poder Executivo visando a limitação de empenho e movimentação financeira no período encontram-se descritas nos §§ 25/33 da Instrução. Ao avaliá-las, o Corpo Técnico consignou não haver “*elementos suficientes para afirmar que a sistemática adotada pelo Poder Executivo não seguiu o disciplinamento contido no caput do art. 9º da LRF, posto que as metas de Resultado Primário vinham sendo cumpridas até o 5º bimestre*”.

22. Quanto aos demais itens, acolho as ponderações da Unidade Instrutiva, com acréscimo de que seja dado conhecimento da decisão a ser proferida ao Exmº. Sr. Governador do Distrito Federal.

23. Por fim, com a análise do cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO/2015, o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do

---

<sup>4</sup> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

Governo do Distrito Federal, do qual sou relator, passa a ter como provável cronograma as etapas que seguem em anexo sob forma de fluxograma.

Com estas ponderações, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento do Roteiro de Análise sobre o Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício de 2015 (e-doc 2DC3318F) e dos demais documentos juntados aos autos;

II. considere:

a) descumprida a meta fiscal de Resultado Primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 – LDO/2015 (Lei nº 5.389/14, alterada pelas Leis nºs 5.444/14, 5.464/15 e 5.582/15), tendo em consideração os apontamentos da Informação nº 29/16 - NAGF (e-doc 6C6B2A22-e), ressalvando que as causas ensejadoras do referido descumprimento, eventuais atenuantes, bem como as respectivas consequências, serão avaliadas por ocasião da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo relativas a 2015, nos termos do art. 138-A do Regimento Interno deste Tribunal;

b) cumprida a meta fiscal de Resultado Nominal (apurado pelo critério "*Abaixo da Linha*"), estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2015 (Lei nº 5.389/14, alterada pelas Leis nºs 5.444/14, 5.464/15 e 5.582/15);

c) cumpridas, com as ressalvas apontadas na Informação nº 29/16 – NAGF (e-doc 6C6B2A22-e), as disposições do art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00, no que concerne à demonstração e avaliação em audiência pública, pelo Poder Executivo, do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre do exercício de 2015;

III. dê conhecimento deste Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida ao Exmº. Sr. Governador do DF;





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

IV. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública para as providências pertinentes e posterior arquivamento.

Sala das Sessões, 16 de agosto de 2016.

**JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS**  
**Conselheiro – Relator**

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II).



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.7

Proc.: 31.682/15-e

## ANEXO I

### Proposta de Cronograma - Elaboração do Relatório Analítico e do Parecer Prévio - Exercício de 2015 -

Atividades	2016								
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET
1 Levantamento/organização de dados necessários à elaboração do RAPP	15		4						
2 Conclusão dos Textos das Auditorias Programadas: - SEMAG - SEAUD							29		
3 Avaliação da conformidade da Prestação de Contas									
4 Diligência para complementação de informações									
5 Redação e revisão do Relatório pela SEMAG	15								
6 Remessa da minuta de RAPP, em 3 blocos, ao Conselheiro-Relator									
7 Remessa da minuta do RAPP aos Conselheiros e Ministério Público (Art. 137-A, I e II, RITCDF)									
8 Prazo para manifestação dos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo (Art. 137-A, III, RITCDF) - REMESSA DIA 22/08									
9 Avaliação das manifestações dos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo									
10 Distribuição do RAPP (versão Relator) aos Conselheiros, Auditor e Ministério Público									
11 Apreciação pelo Plenário das Contas exercício 2015									
12 Ajustes finais e encadernação do RAPP									
13 Encaminhamento do RAPP à CLDF e ao Governador									
14 Distribuição de cópias encadernadas aos Conselheiros, Auditor e Ministério Público									
15 Encaminhamento para publicação do RAPP									