



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

PROCESSO N.º 34860/2015-e.

ASSUNTO: Representação.

EMENTA: Representação 32/2015-CF, para que a Corte determine a análise dos efeitos da aplicação dos Decretos 36.240/15, 36.243/15 e 36.755/15 e da legalidade dos atos deles decorrentes, sobretudo quanto à possível inobservância da ordem cronológica de pagamentos determinada no art. 5º da Lei 8.666/93. **Parecer convergente, com acréscimo.**

PARECER N.º 0813/2016–CF

Os autos tratam da Representação 32/2015-CF (e-DOC 24652AFF), para que esta Corte analise, em concreto, os efeitos da aplicação dos Decretos 36.240/15, 36.243/15 e 36.755/15¹, em razão do Programa de Parcelamento de Dívidas do DF, e a legalidade dos atos praticado, mormente quanto à possível inobservância da ordem cronológica de pagamentos determinada no art. 5º da Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos.

2. Constam dos autos Representação do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – SINDUSCON/DF (e-DOC 1CDD1A82) que se insurge contra os dispositivos do Decreto nº 36.755/15 relacionados ao referido programa de parcelamento, alegando a violação de princípios constitucionais, legais e regulamentares.

3. Profícuo anotar a instrução imediatamente anterior à última decisão dessa Corte. Os autos vieram ao Ministério Público para pronunciamento acerca da Informação 14/2016-NAGF/SEMAG e dos Embargos de Declaração juntados ao processo, por força do Despacho Singular nº 163/2016-GC/PT.

4. Por meio do Parecer 409/2016-CF, o Corpo Ministerial consignou, *in verbis*:

“7. Tendo em vista que a análise do recurso deve preceder a análise de mérito dos presentes autos, nessa etapa, o Ministério Público se pronunciará apenas acerca dos Embargos de Declaração, deixando para analisar a Informação 14/2016-NAGF/SEMAG e momento oportuno.

[...]

22. Nesse sentido, o MPC/DF considera acertado o entendimento da CEB, no sentido de que, em razão da vinculação obrigatória e destinação específica da receita da CIP, nos termos do § 70 do art. 4º-A da LC 04/1994, conclui-se que a Decisão 6047/2015 não se aplica aos recursos oriundos da Contribuição de Iluminação Pública - CIP. Portanto, devem

¹ O Decreto nº 37.120/16 revogou os Decretos nº 36.243, de 2 de janeiro de 2015, nº 36.755, de 16 de setembro de 2015 e nº 37.068, de 20 de janeiro de 2016, que havia revogado parcialmente o seu antecessor.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

ser acolhidos os presentes embargos para esclarecer que a liberação das receitas provenientes da arrecadação da CIP não está adstrita a ordem cronológica de pagamento em concorrência com outros credores.

23. Esse entendimento é o mesmo adotado pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso, ao disciplinar que os pagamentos do órgão deverão ser feitos em ordem cronológica, em portaria publicada no Diário de Contas. A Portaria 008/2016², expressamente exclui da abrangência da portaria despesas como as em espécie concessionárias públicas de energia elétrica, não regidas pela Lei 8.666/93.”

5. Na Sessão Ordinária de 10 de maio, o ilustre Relator Paulo Tadeu (e-DOC A6FB43FF) proferiu Voto pelo provimento dos embargos, pela apresentação de esclarecimento no sentido de que a necessidade de observância à ordem cronológica de pagamentos prevista no art. 5º da Lei nº 8.666/1993 não se aplica às embargantes, pela extensão dos efeitos desse entendimento, no que couber, às demais estatais prestadoras de serviços públicos em caráter não-concorrencial e, pelo retorno dos autos ao Ministério Público.

6. Diante do pedido de vista formulado pela Conselheira Anilcélia Machado, a discussão da matéria foi adiada por meio da Decisão nº 2234/2016. Posteriormente, mediante Voto de vista convergente proferido pela Conselheira, o Tribunal decidiu, *litteris*:

DECISÃO Nº 2582/2016

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda a Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, decidiu: I – tomar conhecimento dos embargos de declaração opostos pela CEB e sua subsidiária integral CEB-D, para, no mérito, dar-lhes parcial provimento a fim de esclarecer que: **a) por prestarem serviços públicos essenciais, as embargantes estão insertas na exceção da ordem cronológica de pagamentos, prevista na parte final do art. 5º da Lei 8.666/1993; b) a liberação dos recursos provenientes da arrecadação da Contribuição de Iluminação Pública - CIP, cuja destinação é vinculada ao custeio do serviço de iluminação pública, não está adstrita a qualquer ordem cronológica em concorrência com outros credores; II – estender os efeitos do comando do item I, “a”, às demais empresas estatais prestadoras de serviços públicos em regime de exclusividade; III – dar ciência desta decisão às embargantes, bem como às Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão; IV – autorizar o retorno dos autos ao Ministério Público junto à Corte do Distrito Federal, para exame do mérito das representações.** Decidiu, mais, acolhendo proposição do Relator, Conselheiro PAULO TADEU, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator.” (destaquei)

² http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00059591/Portaria%20n%C2%B0%20008_2016.pdf



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

7. Os autos retornaram ao Ministério Público, em cumprimento ao item IV do *decisum* acima para o **exame do mérito das Representações** formuladas pelo **Parquet** especializado (e-DOC: 24652AFF) e pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – SINDUSCON/DF (e-DOC: 1CDD1A82), acolhida nos autos por versar sobre matéria isomorfa.

8. Em apertada síntese, por meio da Representação nº 32, o Corpo Ministerial noticia a autuação de diversos Processos para albergar Representações de empresas que, supostamente, possuem crédito com o GDF, pendentes de pagamento, e clamam pelo pagamento. No entanto, para o **Parquet** especializado, **falece competência ao Tribunal para resolução de conflitos em prol das empresas contratadas**, daí porque os *“pedidos (representações) quanto ao reconhecimento de dívidas e pagamentos de valores INDIVIDUALMENTE CONSIDERADOS não devem ser conhecidos por esta Corte”*.

9. Referido entendimento, contudo, não afasta a fiscalização quanto ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, prevista no art. 5º da Lei nº 8.666/93, questão que não se confunde com o interesse individual de determinados credores, daí porque se entendeu necessário ofertar Representação, que passou a se constituir em autos apartados para análise, em concreto, dos Decretos em referência e as práticas de administração orçamentária e financeira praticadas pelo GDF.

10. De outra, o SINDUSCON/DF contesta as disposições do Decreto nº 36.755/15, em especial, à necessidade de “ACEITE” dos credores e aos prazos prescritos para pagamento, alegando violação de princípios constitucionais, legais e regulamentares.

11. Insurge-se, alegando: ilegalidade do Programa de Parcelamento de Dívidas do DF insculpido no citado Decreto; ausência de previsão quanto ao pagamento de correção monetária e juros moratórios; imposição ilícita de renúncia de direitos creditórios; subversão da ordem cronológica dos pagamentos; inobservância da legislação acerca dos restos a pagar e despesas de exercícios anteriores; vedação à assunção de dívidas posta no artigo 42 da LRF e; prazo exíguo para comparecimento das empresas perante a Secretaria para assinatura de Termo de Aceite de Parcelamento de Créditos. Diante disso, sustenta necessária a imediata suspensão dos efeitos do citado Decreto.

12. Por meio da Informação nº 14/2016-NAGF/SEMAG, a Unidade Técnica registrou exame de mérito das Representações em comento, oportunidade em que destacou que a egrégia Corte deliberou (Decisão nº 6047/15) pela suspensão liminar do citado programa de parcelamento instituído pelo Decreto nº 36.755/15, concedendo prazo para manifestação, conforme se vê:

DECISÃO Nº 6047/2015

“I – tomar conhecimento: a) da Representação firmada pelo SINDUSCON/DF (e-DOC 1CDD1A82-c), alertando-o de que a referida petição ainda pende de análise de mérito; b) do Ofício nº 399/2015- MPC/PG (e-DOC 0B7632EA-e) e anexos, encaminhados pela ilustre Procuradora-Geral do Ministério Público



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

junto à Corte do Distrito Federal, Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, para fins de subsidiar o exame do feito em exame; **II – deferir o pedido cautelar formulado pelo representante, para determinar ao Governo do Distrito Federal que suspenda o Programa de Parcelamento de Dívidas até ulterior deliberação plenária; III – conceder, com fulcro no art. 195, § 6º, do RI/TCDF, o prazo de 15 (quinze) dias ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e à Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança-DF, às Secretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag e de Fazenda – SEF e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, para apresentarem esclarecimentos quanto ao teor da Representação formulada pelo SINDUSCON/DF; IV – autorizar o(a): a) encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão, da representação e da Informação nº 19/2015-SEMAG aos destinatários da deliberação constante do item anterior; b) ciência desta decisão ao representante; c) retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para providências pertinentes.” (destaquei)**

13. A Instrução anotou que em decisão anterior, Decisão nº 5.555/15, o Tribunal já havia deliberado por estabelecer a necessária oitiva, mas não consta dos autos qualquer manifestação das jurisdicionadas no período determinado naquela ocasião.

14. Em relação à Decisão nº 6.047/2015, a Informação assinalou que, apesar da regular notificação, a documentação acostada nos autos dá conta de manifestação tempestiva por parte da PGDF, **apenas**.

15. Naquela manifestação a Procuradoria chamou atenção para a revogação parcial do Decreto 36.755/15, por intermédio do Decreto 37.068/16 (DODF nº 14, de 21.01.16, p. 02), que **revogou expressamente** os dispositivos que tratavam do Programa de Parcelamento de Dívidas – arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 9º do Decreto nº 36.755/15 –, o que, a priori, encerraria a controvérsia, clama pela improcedência dessas Representações, (e-DOC D3129FF7, de 28.01.16).

16. A respeito da manifestação da Procuradoria, a Instrução registrou, *litteris*:

“a douta Procuradoria traz à tona estudo voltado ao direito financeiro e orçamentário, relativamente ao pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, e a interpretação sistemática do art. 5º da Lei de Licitações e Contratos, que dispõe sobre não preterição à ordem cronológica de pagamentos³. Assim, defende que o art. 5º da Lei nº 8.666/93 deve ser

³ Lei nº 8.666/93: “Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

interpretado sistematicamente, de modo a respeitar a ordem cronológica “para cada fonte diferenciada de recursos”. Com efeito, sustenta que as dívidas de exercícios anteriores devem ser pagas com respeito à antiguidade dentro da rubrica 92, específica de DEA. Já as dívidas do exercício atual, devem ser pagas com respeito às fontes específicas em que se enquadram, dentro do orçamento vigente. Ainda segundo a interpretação, tal procedimento se justificaria porque a ordem cronológica das despesas do exercício corrente apresenta-se distinta da cronologia das DEA.”

17. Consta colacionado à Informação nº 14/2016-NAGF/SEMAG o dispositivo legal que revogou o decreto fundador do Programa de Parcelamento de Dívidas do DF, cuja análise foi requerida pela Representação nº 32, excerto abaixo:

“Decreto distrital nº 37.120/16 (DODF nº 31, de 17.02.16, pp. 03/04):

DECRETO Nº 37.120, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2016

Dispõe sobre o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere os incisos VII e X do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:

Art. 1º As despesas de exercícios anteriores oriundas de regular contratação devem ser pagas, nos termos do art. 37 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, pela dotação orçamentária constante do elemento de despesa “92-Despesas de Exercícios Anteriores”, consignado nas programações das respectivas unidades originárias da obrigação, desde que apurado o direito adquirido pelo credor e devidamente reconhecida a dívida.

Art. 2º A autorização para pagamento de despesas de exercícios anteriores deve constar de processo administrativo regularmente instruído com:

I- manifestação da autoridade ordenadora da despesa com identificação do credor, valores devidos e disponibilidade orçamentária suficiente para quitação da despesa;

II- atestado de regularidade assinado pelo atual ordenador de despesa e pelo titular do órgão;

Parágrafo único. Fica a autoridade ordenadora de despesa incumbida de publicar o ato de reconhecimento de dívida.

Art. 3º O processo administrativo para pagamento deverá ser analisado previamente pela Unidade de Controle Interno de cada unidade orçamentária.

Art. 4º Após atestada a regularidade da despesa, as unidades orçamentárias devem solicitar alteração orçamentária, com indicação de fonte de cancelamento, contendo ainda declaração expressa do ordenador de despesa de que o remanejamento não comprometerá a execução da unidade no exercício corrente.

Art. 5º Caso o titular da unidade orçamentária e os respectivos ordenadores de despesa não atestem ou reconheçam como efetivamente ocorrida a despesa, o requerimento do pretense credor deverá ser indeferido pela unidade orçamentária.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

Art. 6º *É obrigatório o registro contábil de todas as dívidas de qualquer natureza contraídas pelos órgãos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Governo do Distrito Federal até 31 de dezembro de cada ano, em cumprimento ao disposto no art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, às normas internacionais de contabilidade, nos termos estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Serviço Público-MCASP elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, e ao item 7 do Manual de Encerramento do Exercício Financeiro, da Subsecretaria de Contabilidade da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.*

Art. 7º *Para efeito deste decreto, os registros contábeis das dívidas devem abranger:*

I- dívidas de pessoal de qualquer natureza, bem como seus respectivos encargos;

II- dívidas com fornecedores de bens e serviços; e

III- demais dívidas contraídas e ainda não registradas contabilmente.

§ 1º *As dívidas de que trata este decreto obrigatoriamente devem ser registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil do Sistema Integrado de Gestão Governamental-SIAC/SIGGO, independentemente de disponibilidade orçamentária e financeira.*

§ 2º *As dívidas referentes ao inciso I devem ser registradas em até 90 dias contados a partir de 1º de janeiro de cada exercício.*

§ 3º *As dívidas referentes aos incisos II e III devem ser registradas em até 60 dias contados a partir de 1º de janeiro de cada exercício.*

§ 4º *As unidades gestoras devem providenciar o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º deste decreto, mediante documentação comprobatória.*

Art. 8º *As despesas de indenizações trabalhistas deverão ser executadas no elemento de despesa "92-Despesas de Exercícios Anteriores".*

Art. 9º *Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.*

Art. 10. *Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial os Decretos nº 36.243, de 2 de janeiro de 2015, nº 36.755, de 16 de setembro de 2015 e nº 37.068, de 20 de janeiro de 2016.*

Brasília, 16 de fevereiro de 2016.

128º da República e 56º de Brasília

RODRIGO ROLLEMBERG”

(grifos no original)

18. Em análise ao decreto distrital, a Instrução anotou que alguns assuntos compreendidos nos Decretos nºs 36.243/15 e 36.755/15 foram incorporados, “*exceto quanto ao questionado parcelamento de débitos*”.

19. Dessa forma, a Instrução registra que, *literis*:

“14. Com as alterações advindas, **não há mais previsão normativa do**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

parcelamento das obrigações, tampouco a figura do “ACEITE” por parte dos fornecedores, como preconizava o Decreto nº 36.755/15⁴. Com efeito, também perde sentido o designado “TERMO DE ACEITE DE PARCELAMENTO DE CRÉDITO”⁵, constante da Instrução Normativa Conjunta SEF/Seplag/PGDF nº 01/15 (DODF nº 214, de 09.11.15, pp. 03-04) e que disciplinava a sistemática trazida pelo Decreto nº 36.755/15, no qual se mostrou controverso ante a possível imposição de renúncia de direitos creditórios, como argumenta o SINDUSCON/DF. **A princípio, a possibilidade de preterição à ordem cronológica de pagamentos pelo efeito da edição dos decretos questionados pelo Ministério Público de Contas também deixa de subsistir, em virtude da revogação dos artigos que traziam diferenciação entre o registro contábil de passivos (dívidas fluante e fundada), que dependiam do supracitado “ACEITE”⁶.**

20. A respeito da contabilização de reconhecimento de dívidas, chamou à tona a auditoria integrada (Processo nº 36773/15⁷, apensado aos autos), e avisou que ficou constatado naquele feito 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 (79,1%) referem-se a dispêndios com pessoal e encargos; R\$ 175,4 milhões (12,7%) a despesas correntes; e R\$ 113,4 milhões (8,2%) a Investimentos. Além disso, foi apontado registro contábil de dívidas (ainda não empenhadas) em contas de passivo, segregadas em “dívidas de curto prazo” (R\$ 1,036 bilhão) e*

⁴ Decreto nº 36.755/15 (revogado): “Art. 3º As dívidas de que tratam os incisos II e III do artigo 2º poderão ser parceladas em até 60 meses, dependendo do “ACEITE” dos seus respectivos fornecedores.

Parágrafo único. As dívidas que não tiverem o “ACEITE” dos fornecedores permanecerão registradas no Passivo Patrimonial de Curto Prazo.

Art. 4º Observado o disposto no artigo 6º, as dívidas de que trata o inciso I do artigo 2º serão divididas em até 30 parcelas mensais, com vencimento até 31 de dezembro de 2018. (Alteração dada pelo Decreto nº 36.917, publicado no DODF de 27/11/2015, p. 2).

Art. 5º As dívidas de que tratam os incisos II e III do artigo 2º, após o “ACEITE” dos respectivos fornecedores, assim como aquelas referidas no inciso I do artigo 2º deste Decreto comporão a dívida fundada, nos termos do artigo 98 e parágrafo único da Lei nº 4.320/64 e do artigo 29 da Lei Complementar nº 101/2000.

Art. 6º Os pagamentos de que tratam os artigos 3º e 4º terão início a partir de 1º de julho de 2016.

Art. 7º A quantidade de parcelas estabelecidas nos artigos 3º e 4º poderá ser reduzida caso ingresse no Tesouro Distrital recursos provenientes de receitas não recorrentes.

[...]

Art. 9º O parcelamento previsto neste Decreto não se aplica às despesas oriundas de recursos vinculados, as quais serão pagas de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras.”

⁵ Instrução Normativa Conjunta SEF/Seplag/PGDF nº 01/2015 (DODF nº 214, de 09.11.15, pp. 03-04):

“Art. 3º. Fica estabelecido o modelo do TERMO DE ACEITE DE PARCELAMENTO DE CRÉDITO, na forma do Anexo I desta Instrução Normativa Conjunta.

Parágrafo único. O Termo de Aceite de que trata o caput c/c o art. 3º do Decreto nº 36.755/2015, será facultativo e, se acatado pelo credor, deverá, necessariamente, vir acompanhado de declaração dos respectivos credores quanto à renúncia do direito de postular qualquer ação, impugnação ou recurso judicial ou administrativo, bem como a desistência dos litígios em curso, administrativos ou judiciais, relativamente ao crédito previsto no presente instrumento”.

⁶ Vide nota 4.

⁷ **Sinopse:** Realização de Auditoria Integrada, em caráter urgente e prioritário para apurar o montante dos valores referentes a reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores, em cumprimento ao item III da Decisão nº 5.555/15.



MPCDF

Proc.:34860/2015-e

Rubrica

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

“dívidas de longo prazo” (R\$ 307,9 milhões), atingindo a grandeza de R\$ 1,343 bilhões.”.

21. O Corpo Técnico Informou que, em decorrência do art. 2º do Decreto nº 36.755/15⁸, foram criadas contas contábeis⁹ para registro dos passivos. Em 2016, levantamentos complementares realizados no Siggo indicaram que houve variação dos saldos das dívidas de longo prazo nas contas relacionadas ao Decreto, conforme demonstrou por meio da tabela colacionada aqui:

⁸ Decreto nº 36.755/15 (revogado): “Art. 2º Para efeito deste Decreto, os registros contábeis das dívidas devem abranger: I – dívidas de pessoal de qualquer natureza, bem como seus respectivos encargos; II – dívidas com Fornecedores de bens e de serviços; e III – demais dívidas contraídas e ainda não registradas contabilmente.”

⁹ Contas Contábeis: “222111001 (registro das dívidas referentes a pessoal e encargos sociais, conforme o inciso I daquele artigo); 222111002 (dívidas com fornecedores de bens e serviços, conforme inciso II); e 222111003 (inciso III, referindo-se às demais dívidas contraídas e não registradas na contabilidade)”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

Cód. UG	Nome da UG	CONTAS CONTÁBEIS			Total por UG (R\$)
		222111001 (*)	222111002 (**)	222111003 (***)	
090101	CASA CIVIL DA GOVERNADORIA DO DISTRITO FEDERAL	16.483.337	-	-	16.483.337
100101	VICE-GOVERNADORIA DO DISTRITO FEDERAL	32.574	1.499	3.585	37.658
110201	AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL-AGEFIS	1.395.270	787.774	-	2.183.044
120101	PROCURADORIA - GERAL DO DISTRITO FEDERAL	14.524.492	-	-	14.524.492
130103	SEÇÃO DE ORÇAMENTO DA SECRETARIA DE FAZENDA	14.509.743	5.918.758	-	20.428.500
130902	FUNDO DE MODERNIZAÇÃO E REAPAR. DA ADM. FAZENDÁRIA	-	585.577	-	585.577
150106	JARDIM BOTÂNICO DE BRASÍLIA	2.645	12.635	-	15.280
150201	FUNDAÇÃO DE APOIO A PESQUISA DO DF - FAP	19.252	8.909	-	28.162
150204	FUNDAÇÃO JARDIM ZOOLOGICO DE BRASÍLIA	370.661	29.817	-	400.477
150205	SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA DO DISTRITO FEDERAL- SLU	2.906.296	77.356.168	-	80.262.464
150206	AG. REG. DE ÁGUAS E SAN. BÁSICO DO DF - ADASA	30.289	-	-	30.289
160101	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF	94.505.041	8.668.633	25.852	103.199.525
170101	SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	14.192	-	-	14.192
170202	FUNDAÇÃO HEMOCENTRO DE BRASÍLIA - FHB	202.403	-	-	202.403
170203	FUNDAÇÃO DE ENS. E PESQ. EM CIÊNC. DA SAÚDE-FEPECS	6.444	-	-	6.444
180101	SECRETARIA DE EST. DE DESENV. HUMANO E SOCIAL - DF	3.209.799	-	-	3.209.799
190101	SECRETARIA ESTADO DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS	1.194.043	2.132.825	-	3.326.868
190103	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PLANO PILOTO	256.579	-	-	256.579
190104	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO GAMA	27.329	-	-	27.329
190105	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE TAGUATINGA	72.594	-	-	72.594
190106	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE BRAZLÂNDIA	58.212	-	-	58.212
190107	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SOBRADINHO	38.734	-	-	38.734
190109	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PARANÓÁ	1.396	-	-	1.396
190110	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO NÚCLEO BANDEIRANTE	29.065	-	-	29.065
190112	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO GUARÁ	45.603	-	-	45.603
190114	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAMAMBAIA	180.674	-	-	180.674
190115	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SANTA MARIA	33.102	-	-	33.102
190117	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO RECANTO DAS EMAS	17.950	-	-	17.950
190118	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO LAGO SUL	28.276	-	-	28.276
190119	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO RIACHO FUNDO	364.797	-	-	364.797
190120	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO LAGO NORTE	70.174	-	-	70.174
190121	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA CANDANGOLÂNDIA	13.848	29.452	-	43.300
190122	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE ÁGUAS CLARAS	3.713	-	-	3.713
190123	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO RIACHO FUNDO II	19.782	-	-	19.782
190126	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PARK WAY	3.793	212.003	387	216.183
190129	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO JARDIM BOTÂNICO	55.331	19.586	-	74.917
190130	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO ITAPOÁ	6.771	-	-	6.771
190131	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL SETOR IND. E ABASTECIMENTO	564	-	-	564
190132	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE VICENTE PIRES	543	-	-	543
190201	COMPANHIA URB. DA NOVA CAPITAL DO BRASIL-NOVACAP	-	25.897.012	-	25.897.012
200202	DEPTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO DF - DER/DF	3.249.102	-	-	3.249.102
200203	TRANSPORTE URBANO DO DISTRITO FEDERAL - DFTRANS	94.409	-	-	94.409
200204	COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DF - METRÔ-DF	-	4.091.058	-	4.091.058
210101	SECRETARIA DE AGRIC. ABASTECIMENTO E DESENV RURAL	3.281.267	704.182	-	3.985.449
210203	EMPRESA DE ASSIST. TÊC. E EXT. RURAL DO DF-EMATER	106.604	-	-	106.604
220105	POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL - PCDF	261.331	-	-	261.331
220201	DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DF - DETRAN-DF	2.150.753	-	-	2.150.753
230101	SECRETARIA DE EST. DE CULTURA DO DISTRITO FEDERAL	2.266.591	5.897.314	-	8.163.905
230103	ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL	22.040	-	-	22.040
240101	SEC. DE ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	159.854	-	-	159.854
250101	SEC. DE EST. DO TRABALHO E DO EMPREENDEDORISMO-DF	583.549	-	-	583.549
280101	SECRETARIA DA GESTÃO DO TERRITÓRIO E HABITAÇÃO	3.028.035	-	-	3.028.035
280208	INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE E REC. HÍDRICOS DO DF	115.570	-	-	115.570
280209	COMPANHIA DE DESENV. DA HABITAÇÃO DO DF - CODHAB	252.878	-	-	252.878
310101	SECRETARIA DE EST. DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL	70.859	-	-	70.859
320101	SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	8.096.162	-	-	8.096.162
440101	SECRETARIA DE JUSTIÇA E CIDADANIA	338.925	-	-	338.925
450101	CONTROLADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL	340.192	661.171	-	1.001.363
480101	DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL	2.841.456	-	-	2.841.456
510101	SEC. DE POLÍTICAS P/CRIANÇAS, ADOLESC. E JUVENTUDE	226.211	-	-	226.211
570101	SEC. DE POL. P/MULHERES, IGUALD.RAC. E DIR.HUMANOS	55.230	-	-	55.230
Total por Conta Contábil (R\$)		178.276.328	133.014.374	29.824	311.320.526

“Fonte: Siggo (Banco de dados NAGF/SEMAG).

(*) 222111001: Registra as dívidas conforme o item I, art. 2º, do Decreto nº 36.755/15 – Dívidas de pessoal de qualquer natureza, bem como seus respectivos encargos, inscritas em dívida fundada conforme art. 3º do referido Decreto.

(**) 222111002: Registra as dívidas conforme item I, art. 2º, do Decreto nº 36.755/15 – Dívidas de pessoal de qualquer natureza, bem como seus respectivos encargos, inscritas em dívida fundada conforme art. 3º do referido Decreto.

(***) 222111003: Registra as dívidas conforme item III, art. 2º, do Decreto nº 36.755/15 – Demais dívidas contraídas e ainda não registradas contabilmente, inscritas em dívida fundada conforme art. 3º do referido Decreto.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

22. Em 2016 houve crescimento de cerca de R\$ 3,4 milhões, quando comparado com os resultados apurados em auditoria (R\$ 307,9 milhões), totalizando os R\$ 311,32 milhões apontados na tabela. Com a revogação do Decreto nº 36.755/15, anotou que **não subsistem os critérios de contabilização na forma daquela norma**, e que *“a pertinência dos saldos apurados será objeto da análise dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo”*.

23. A respeito do Decreto nº 37.120/2016, a Instrução considerou contraditórios os §§ 2º e 3º do art. 7º (que estipulam prazos para registros contábeis que, segundo a Instrução, podem ultrapassar a 31 de dezembro de cada exercício), em relação ao disposto no art. 6º - que determina o registro contábil de todas as dívidas de qualquer natureza até 31 de dezembro de cada ano -, tendo a Instrução este artigo em sintonia com a legislação correlata e, aninhado aos princípios da anualidade orçamentária, competência e oportunidade.

24. De outra, afiança que os referidos §§ 2º e 3º do art. 7º estão *“em plena incoerência com a legislação de regência, bem assim com a Decisão nº 2.849/10 desta Corte¹⁰, reiterada pela Decisão nº 2.768/11, que, por sua vez, foi reiterada pela Decisão nº 2.317/12.”*.

25. Em continuidade à análise do decreto distrital, a Instrução aponta dissonância do art. 8º com as normas de direito financeiro, já que as *“despesas de indenizações trabalhistas devem ser executadas no elemento de despesa 94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas, e não no 92, como já previa a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, o MCASP e o Decreto local nº 32.598/10”*, verbis:

Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 – Anexo II; Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, 6ª edição, p. 83 (Portaria Conjunta STN/SOF nº 01/14; Portaria STN nº 700/14):

“94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas

Despesas orçamentárias resultantes do pagamento efetuado a servidores públicos civis e empregados de entidades integrantes da administração pública, inclusive férias e aviso prévio indenizados, multas e contribuições incidentes sobre os depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, etc., em função da perda da condição de servidor ou empregado, podendo ser em decorrência da participação em programa de desligamento voluntário, bem como a restituição de valores descontados indevidamente, quando não for possível efetuar essa restituição mediante compensação com a receita correspondente.”

Decreto distrital nº 32.598/10:

¹⁰ Decisão TCDF nº 2.849/10: *“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II - determinar: a) aos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, assim como às empresas estatais dependentes, a adoção de medidas efetivas para impedir: [...] a.2) que a contabilização de despesas incorridas ou compromissos assumidos da competência do exercício seja transposta para o exercício subsequente, por ausência de empenho ou cancelamento de saldo de empenho, de forma a cumprir os princípios orçamentários da anualidade, da universalidade, do planejamento e da transparência das ações governamentais, do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas [...]”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

“Art. 88. As despesas de exercícios anteriores relativas a pessoal e a encargos sociais serão reconhecidas e executadas após prévia manifestação do Secretário de Estado de Administração Pública e do Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento quanto à adequação orçamentária, respeitado o disposto nos arts. 21 e 22 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Parágrafo único. As despesas de indenizações trabalhistas deverão ser executadas no elemento de despesa 94”.

23. Inclusive, o próprio Decreto nº 36.243/15, antes de sua revogação, designava que tais despesas deveriam ser executadas no elemento 94¹¹. Isto é, a redação do art. 8º do Decreto nº 37.120/16 aparenta estar mesmo equivocada nesse sentido, pois seu texto pode induzir erroneamente o gestor para que proceda a execução orçamentária no elemento 92, mesmo que este não se refira a Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

*24. Vale lembrar que, para o caso específico de DEA, existe ainda o subelemento 94, característico de despesas relativas a indenizações e restituições trabalhistas. Como a norma, inicialmente, dispõe sobre o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, teria de esclarecer que, **no caso específico de DEA, as despesas de indenizações trabalhistas deveriam ser executadas, simultaneamente, no elemento de despesa 92 e no subelemento 94.** (destaques do original)*

26. A respeito da ordem cronológica nos pagamentos de DEA, interpretadas pela Instrução de processamento distinto das demais despesas, o Corpo Instrutivo registrou que devido ao caráter singular e a excepcionalidade de ocorrência da DEA, ***“não se pode vislumbrar que tais despesas venham a obedecer, de forma absoluta, a mesma ordem cronológica dos pagamentos de despesas ordinárias do próprio exercício, sob o risco de prejudicar a execução orçamentária do exercício corrente e provocar a solução de continuidade dos serviços públicos mais importantes, como bem pontuou a PGDF em seus esclarecimentos.”***

27. Profícuo trazer excerto a respeito:

“27. Em situação como essa experimentada pelo Distrito Federal ao longo de 2015, caso as DEA fossem pagas sob a mesma cronologia das despesas comuns, os impactos causados à programação orçamentária e financeira do exercício corrente seriam adversos. Pela ideia do princípio da anualidade orçamentária, as despesas de exercícios anteriores apresentam caráter de excepcionalidade e devem se submeter às regras de reconhecimento e pagamento presentes na legislação de regência, onde não existe comando para

¹¹ “Decreto nº 36.243/15 (revogado): “Art. 4º As despesas de exercícios anteriores relativas a pessoal e a encargos sociais serão reconhecidas e executadas após prévia manifestação da Junta de Controle da Execução Orçamentária e Financeira do DF (JUCOF –DF).

Parágrafo único. As despesas de indenizações trabalhistas deverão ser executadas no elemento de despesa 94. (grifo nosso)”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

que sejam priorizadas a qualquer custo, a ponto de preterir o pagamento de despesas do exercício corrente.

*28. Por outro lado, o gestor não deve descuidar de adimplir com as obrigações em aberto, mesmo em se tratando de compromissos assumidos em gestão anterior. Ao reconhecer as DEA, não se pode restringir o princípio constitucional da isonomia, de modo que os pagamentos sejam feitos de forma seletiva, em detrimento dos compromissos já reconhecidos anteriormente. **Por isso, os pagamentos das DEA reconhecidas devem respeitar a ordem cronológica e serão realizados de acordo com a suficiência da dotação orçamentária dentro do próprio elemento 92 em cada unidade orçamentária.**¹² (grifei)*

28. Em relação aos demais dispositivos do Decreto nº 37.120/16, anotou que se trata de práticas contábeis, orçamentárias e financeiras amplamente disseminadas pela doutrina e legislação, e destacou:

- *A execução orçamentária de DEA mediante empenho no elemento 92, desde que reconhecida a dívida e apurado o direito do credor, já encontra previsão no art. 37 da Lei nº 4.320/64 e no Decreto nº 32.598/10, art. 86, caput;*
- *Autorização para pagamento de DEA constante de processo regular de pagamento, com identificação do nome do credor, importância a pagar e comprovação da entrega do material ou serviço, também com previsão no Decreto nº 32.598/10, arts. 86, § 2º; e art. 87, incisos I a III;*
- *Registro da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil no Siggo, presente no Decreto nº 32.598/10, art. 76.*

29. Já finalizando, a Informação em tela registra que em relação ao Decreto nº 36.240/15, que trata da criação da Governança-DF, não há em seu “...**bojo maiores observações a respeito da contabilização de dívidas e reconhecimento de DEA, mas sim de questões organizacionais e administrativas**”, e entendeu pela “**superveniente perda de objeto das Representações consignadas pelo Ministério Público de Contas e pelo SINDUSCON/DF, haja vista que as possíveis ilegalidades que seriam perpetradas sob o alicerce do revogado Decreto nº 36.755/15 não mais se sustentam.**”.

¹² “Decreto distrital nº 32.598/10: “Art. 86. As despesas de exercícios anteriores, oriundas de regular contratação, deverão ser pagas, nos termos do art. 37 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, pela dotação orçamentária constante do elemento de despesa “92 – Despesas de Exercícios Anteriores”, consignado às programações das respectivas unidades originárias da obrigação, desde que apurado o direito adquirido pelo credor e devidamente reconhecida a dívida.

[...]

§ 3º Nos pagamentos de dívidas reconhecidas será observada a ordem decrescente por exercício e a ordem cronológica de reconhecimento de dívida.” (grifo nosso)”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

30. Por último, a Instrução ressalta a existência de outros processos que abordam temas correlatos aos das Representações, e destacou o Processo n° 1691/15 que trata de auditoria de regularidade para verificação do cumprimento da ordem cronológica.

31. No que diz respeito ao Processo n° 36773/15, em apenso, que albergou a auditoria integrada determinada pela Decisão n° 5.555/15, o Corpo Técnico considerou que os resultados foram apresentados, e recomendou o arquivamento juntamente com os presentes autos, “*sem prejuízo de futuras averiguações*”, sugerindo ao Plenário que:

- I. tome conhecimento:
 - a) da manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF (e-DOC: D3129FF7), acerca das Representações formuladas;
 - b) da presente Informação;
- II. em decorrência da revogação dos Decretos n°s 36.243/15 e 36.755/15, considere que houve perda de objeto em relação às Representações formuladas pela Exma. Sra. Procuradora-Geral CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, do Ministério Público junto ao TCDF, e pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – SINDUSCON/DF;
- III. tendo em conta os apontamentos constantes da instrução, alerte a chefia do Poder Executivo do Distrito Federal que as regras contidas nos arts. 7º, §§ 2º e 3º, e 8º, caput, do Decreto distrital n° 37.120/16 contrariam as normas e princípios aplicáveis à matéria, expressas nas Decisões TCDF n° 2.849/10, 2.768/11 e 2.317/12;
- IV. dê ciência da decisão a ser prolatada, bem assim da presente Informação, aos autores das respectivas Representações, à Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança-DF, na pessoa da Sra. Secretária de Estado da Secretaria de Planejamento,

32. Eram esses os pontos de interesse para a análise do mérito das Representações em comento.

33. Para situar a sequência de eventos, observe-se que **deferida cautelar para suspender o Programa de Parcelamento de Dívidas**, por meio da pela Decisão n° 6047 de **15.12.2015**, ocorreu a **publicação** do Decreto n° 37.068/16, de **20.01.16**, que **revogou** os arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 9º do Decreto n° 36.755/15, dando efeito maior à Decisão citada. **Em 16.02.2016**, o Decreto n° 37.120 **revogou definitivamente** o Decreto n° 36.755/15 e o Programa de Parcelamento de Dívidas.

34. De saída, ao fim e ao cabo, as Representações interromperam pretensão contida no bojo daquele regulamento (Decreto n° 36.755/15), e motivaram a decisão do Poder Executivo de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

retirar de vez o malogrado Programa de Parcelamento de Dívidas, demonstrado corretos os entendimentos levados ao conhecimento da Corte de Contas.

35. Contudo, de relevo relembrar o intento da Representação nº 32: para que esta Corte determinasse a análise dos **efeitos da aplicação** dos Decretos nº 36.240/15, 36.243/15 e 36.755/15 e a **legalidade dos atos praticados**, mormente quanto à possível **inobservância da ordem cronológica** de pagamentos determinada no art. 5º da Lei 8.666/93.

36. O primeiro decreto, nº 36.240/15, ainda em vigor e com alterações, criou a Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do DF cujo objetivo é promover as condições para garantir o equilíbrio e **exercer a coordenação geral da programação orçamentária e financeira do Distrito Federal**.

37. Dispõe, ainda, que a **assunção de obrigações sem a prévia manifestação da GOVERNANÇA-DF** ou de seus órgãos **implicará em responsabilidade pessoal** do ordenador da despesa, a quem competirá os pagamentos eventualmente devidos a terceiros.

38. A respeito do assunto, o Corpo Técnico entendeu por **não haver maiores observações sobre a contabilização de dívidas e o reconhecimento de DEA**. No que diz respeito à contabilização de dívidas, é de se concordar, posto que o referido dispositivo não trata do assunto.

39. Contudo, a submissão do reconhecimento de dívidas à **prévia manifestação da Governança-DF**, na prática, estabeleceu **mais uma etapa nos procedimentos de reconhecimento de dívidas (DEA)**, e que pode, sim, influir na ordem cronológica de reconhecimento da dívida. A respeito, veja-se o que determina o Decreto distrital nº 32.598/10:

Art. 86. As **despesas de exercícios anteriores**, oriundas de **regular contratação**, deverão ser pagas, nos termos do art. 37 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, pela dotação orçamentária constante do elemento de despesa “**92 – Despesas de Exercícios Anteriores**”, consignado às programações das respectivas unidades originárias da obrigação, desde que **apurado o direito adquirido pelo credor e devidamente reconhecida a dívida**.

§ 1º Fica a autoridade ordenadora de despesa incumbida de publicar o ato de reconhecimento de dívida, do qual deverá constar a identificação do credor, os valores devidos e a disponibilidade orçamentária suficiente para quitação da despesa.

§ 2º A autorização para pagamento de despesas de exercícios anteriores deverá constar do processo regular de pagamento.

§ 3º Nos pagamentos de dívidas reconhecidas **será observada a ordem decrescente por exercício e a ordem cronológica de reconhecimento de dívida**.

Art. 87. A execução de despesas de exercícios anteriores, originária de realização de despesa **sem cobertura contratual** ou decorrente de contrato



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

posteriormente declarado inválido, deverá ser objeto de processo específico, do qual conste, obrigatoriamente:

I - o nome do credor, a importância a pagar e a comprovação de entrega do material ou de execução do serviço;

II - o motivo pelo qual não foi conhecido o compromisso que se pretende reconhecer;

III - a existência de disponibilidade orçamentária em valor suficiente para a quitação do montante da dívida.

§ 1º As despesas de natureza indenizatória de que trata o caput deste artigo **terão seu reconhecimento condicionado à apuração dos direitos do credor.** (Texto com alteração dada pelo Decreto nº 35.535, publicado no DODF de 13/06/2014, p.1.).

§ 2º Declarada a nulidade do contrato, seus efeitos jurídicos se desconstituem retroativamente à data da assinatura.

§ 3º Os processos de que trata este artigo deverão ser objeto de apuração de responsabilidade de quem lhe deu causa.

Art. 88. As despesas de exercícios anteriores relativas a pessoal e a encargos sociais serão reconhecidas e executadas **após prévia manifestação do Secretário de Estado de Administração Pública e do Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento** quanto à adequação orçamentária, respeitado o disposto nos arts. 21 e 22 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Parágrafo único. As despesas de **indenizações trabalhistas** deverão ser executadas no **elemento de despesa 94.** (Texto com alteração dada pelo Decreto nº 35.073, publicado no DODF de 14/01/2014, p.5.).

40. Com a inclusão dessa nova etapa no procedimento de reconhecimento de dívidas, restam observadas a **ordem decrescente por exercício e a ordem cronológica de reconhecimento de dívida**, no processo regular de pagamento das dívidas reconhecidas?

41. Ao nosso olhar, a “*análise, em concreto, dos decretos em referência e as práticas de administração orçamentária e financeira praticadas pelo GDF*”, pleiteada pela Representação nº 32 e determinada pela Corte **requer** que se investigue **os efeitos** dos dispositivos do Decreto 36.240/15, como já dito antes, “*mormente quanto à possível inobservância da ordem cronológica de pagamentos determinada no art. 5º da Lei 8.666/93*”.

42. Recorreu-se, então à auditoria determinada pela Decisão nº 5.555/2015, *in verbis*:

I – conhecer da Representação nº 32/2015-CF (24652AFF-e), por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 195, § 1º, do RI/TCDF; II – com fulcro no art. 195, § 6º, do RI/TCDF, conceder o prazo de 15 (quinze) dias ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e à Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança-DF, às Secretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag e de Fazenda – SEF e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal –



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

PGDF, para apresentarem esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada; III – autorizar a realização de Auditoria Integrada, em caráter urgente e prioritário, a ser conduzida de forma conjunta e articulada pelas Secretarias de Macroavaliação da Gestão Pública (SEMAG), de Auditoria (SEAUD) e de Acompanhamento (SEACOMP), sob a coordenação da Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX), no prazo de 20 (vinte) dias, objetivando: a) apurar o montante dos valores referentes a reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores nos serviços e contratos realizados com os órgãos e entidades integrantes do GDF (com e sem cobertura contratual), de modo a evidenciar: i) exercício financeiro; ii) credor; iii) jurisdicionada devedora; iv) número da nota fiscal; v) valores bruto e líquido devidos; vi) pagamentos já realizados no exercício; vii) situação do débito (integral ou fracionado); viii) situação da publicação do ato de reconhecimento de dívida; ix) inserção do reconhecimento do débito no Sistema Integrado de Gestão Governamental, a teor do art. 2º, II, e § 1º, do Decreto nº 36.755/15; b) verificar a motivação para liquidação e pagamento dos débitos de serviços de natureza continuada, realizados no exercício financeiro em curso, em detrimento às notas fiscais e faturas de serviços relacionadas aos serviços prestados em exercícios anteriores, resultando em potencial afronta ao princípio da continuidade da atividade pública, bem como da cronologia de pagamento; (destaque nosso)

43. O Relatório Final de Auditoria compõe os autos do Processo nº 36.773/2015, apensados aos presentes autos para subsidiar as análises, por determinação da Decisão nº 1337/2016¹³.

44. Ocorre que, ao consultar o Relatório Final de Auditoria (e-DOC A623136E-e), verificou-se que a regularidade dos procedimentos adotados no âmbito da execução orçamentária não configurou nos objetivos daquele “levantamento”, como se vê no excerto de interesse da Conclusão:

“61. Dessa forma, em vista do **caráter meramente descritivo** das questões de auditoria propostas, **bem como a superposição de objetivo desse processo com o de nº 34.860/15** que lhe deu origem, **mormente quanto à motivação para subversão da ordem cronológica de pagamento de despesas em 2015**, entende-se que os **objetivos de levantar informações** para deslinde das questões travadas em ambos processos foram aqui atendidos.

62. Vale ressaltar, portanto, que a **avaliação da regularidade dos procedimentos** adotados pelo GDF no âmbito da execução orçamentária e

¹³ Decisão nº 1337/2016:

[...]

III – autorizar a apensação dos autos em exame ao Processo n.º 34.860/2015-e, para subsidiar as análises a serem procedidas no âmbito daqueles autos.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

do registro contábil dos passivos de exercícios anteriores à 2015 **deverá ser efetivada no âmbito do Processo nº 34.860/15.**” (sem destaques no original)

45. Observe-se que o Relatório Final de Auditoria (e-DOC A623136E-e) absteve-se de emitir conclusão em relação ao item “b) *verificar a motivação para liquidação e pagamento dos débitos de serviços de natureza continuada, realizados no exercício financeiro em curso, em detrimento às notas fiscais e faturas de serviços relacionadas aos serviços prestados em exercícios anteriores, resultando em potencial afronta ao princípio da continuidade da atividade pública, bem como da cronologia de pagamento;*”.

46. A respeito do assunto, consta daquela peça apontamentos sobre a resposta ofertada pela SEPLAG e pela PGDF, sem tecer comentário ou consignar conclusão a respeito, *in verbis*:

“39. Em atendimento à alínea “b” do item III da Decisão nº 5.555/15 foi elaborada a Nota de auditoria nº 01 (e-doc 76C4D656), direcionada à Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do DF, solicitando a motivação para pagamento de serviços de natureza continuada, realizado em 2015, em detrimento às notas fiscais/faturas relacionadas aos exercícios anteriores.

40. Em resposta, por meio do Ofício nº 042/2016 – GAB/SEPLAG (e-doc E282B080-c), o titular em exercício da Secretaria de Planejamento e Gestão informou que a responsabilidade pela apresentação de dados sobre passivos e sobre reconhecimento de dívidas seria das unidades gestoras.

41. Destacou que a Governança, unidade de coordenação da atuação dos órgãos do Poder Executivo, avalia tão somente a adequação orçamentária e financeira dos gastos públicos de forma a manter o equilíbrio econômico financeiro do DF e de ajustar os fluxos de gastos. Ademais, estabelece medidas que visam à redução do custo da máquina pública para assegurar continuidade da prestação de serviços públicos, manter obras e investimentos públicos, preservar empregos públicos e assegurar a regularidade dos pagamentos a fornecedores e aos servidores públicos.

42. Ressaltou que as deliberações da Câmara são tomadas a partir de encaminhamentos de processos instruídos pelas unidades interessadas, sendo objeto de decisão, em última instância, a viabilidade ou não do atendimento dos pleitos em face da existência de disponibilidade orçamentária e financeira do DF.

43. Asseverou que a atuação da Governança não implica a validação dos procedimentos de contratação ou de assunção de despesas realizados pelos órgãos e entidades do complexo administrativo do DF, conforme definido no art. 1º, §1º, e art. 6º do Decreto nº 36.240/2015.

44. Dessa forma, os órgãos e entidades teriam competência exclusiva para a execução orçamentária e financeira, sem qualquer interferência da Câmara de Governança.

45. Concluiu que as informações relativas aos pagamentos das despesas de reconhecimento de dívida deveriam ser prestadas pelos gestores dos órgãos e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

entidades integrantes do Complexo Administrativo do DF.

46. Por outro lado, por meio de resposta à diligência constante do item II da Decisão nº 5.555/15², constante do Processo nº 34.860/2015, que solicitou esclarecimentos ao Exmo. Governador do DF e aos órgãos do GDF para que apresentassem esclarecimentos quanto ao teor da Representação nº 32/2015-CF (e-doc 24652AFF-e), a Procuradoria Geral do Distrito Federal-PGDF apresentou, ainda que em processo diverso da auditoria, a motivação para o pagamento dos débitos de serviços de natureza continuada, realizado em 2015, em detrimento às notas fiscais e faturas relacionadas a exercícios anteriores (e-doc FD8E266A).

47. Reclamou a improcedência da referida representação, sob a alegação de que a ordem cronológica de pagamento, determinada no art. 5º da Lei nº 8.666/93, deveria ser interpretada levando-se em conta a situação orçamentária e financeira do GDF, o Princípio da Continuidade do Serviço Público e as normas de direito financeiro e orçamentário.

48. Inicialmente, descreveu o histórico das dívidas deixadas pela gestão anterior, destacando o início do exercício de 2015, com um passivo estimado em R\$ 3 bilhões, sendo R\$ 890 milhões relativos a Restos a Pagar e R\$ 2,2 bilhões de despesas sem contabilização - a serem pagas a conta de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA³.

49. Destacou que, se fossem suspensos os pagamentos aos fornecedores atuais (2015) em detrimento aos de exercícios anteriores, a população do DF poderia ficar privada dos mais básicos serviços públicos, como saúde, segurança e

² “II – com fulcro no art. 195, § 6º, do RI/TCDF, conceder o prazo de 15 (quinze) dias ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e à Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança-DF, às Secretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplog e de Fazenda – SEF e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, para apresentarem esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada;”

³ “O Governador do DF, por meio do Ofício nº 393/15 – GAC, de 31/12/2015 (edoc 0B8CA393), veio expor ao TCDF a situação financeira e orçamentária do GDF no decorrer de 2015 para fins de justificação dos resultados apresentados no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo relativo ao 3º Quadrimestre de 2016.

Segundo referido documento, a crítica situação financeira e orçamentária posta no orçamento de 2015 foi “decorrente da irresponsabilidade fiscal com que foram contraídas despesas no governo anterior, com a consequente elevação dos gastos públicos em patamar bastante superior ao suportado pelas receitas públicas desta unidade da federação”.

- assunção de despesas correntes em 2014 sem o devido lastro financeiro (RAP processados e não processado no valor de R\$ 887 milhões, tendo sido pagos R\$ 572,5 milhões e cancelados R\$ 245,8 milhões);
- cancelamentos de empenhos ocorridos ao final de 2014 devido à falta de lastro orçamentário e financeiro (mais de R\$ 1,241 bilhões);
- recebimento do caixa distrital, no início de 2015, com volume de recursos extremamente baixo, além do atraso no pagamento de folhas de pagamento da área de saúde e educação relativas à dez/2014 e de férias e horas extras de servidores da área de saúde e educação, entre outras (R\$ 1 bilhão quitados em abril de 2015)
- Além disso, destacou a elevação de despesas obrigatórias de caráter continuado com pessoal, em decorrência de reajustes concedidos aos servidores em 2013 e 2014, sem apresentar fonte de receita suficiente para custear essas despesas (R\$ 1,236 bilhões de impacto financeiro projetados pelo então Secretário de Administração do DF);



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

educação, ante possibilidade desses credores suspenderem ou rescindirem os respectivos contratos até a quitação da dívida multibilionária assumida pelo atual governo, em flagrante afronta ao princípio da Continuidade do Serviço Público, consagrado nos art. 175, IV, da CF/88, art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/95, art. 22 do Código de Defesa do Consumidor e art. 25 da LODF. Tal fato, destacou, geraria caos nos serviços públicos essenciais e desrespeito às normas orçamentárias em vigor.

50. Elencou as medidas tomadas pelo atual governo para corrigir o desequilíbrio financeiro decorrente de atos da gestão anterior, com foco na redução de despesas e aumento da arrecadação⁴.

51. Citou precedente do TCE-PB, no sentido de que, se a quitação total de Despesas de Exercícios Anteriores não fosse possível até o final do exercício, seja por falta de recursos, seja pela impossibilidade de anulação de dotações para não comprometer a continuidade dos serviços essenciais, esse passivo deveria ser inscrito em Restos a Pagar. Conforme esse entendimento, o pagamento das dívidas de exercícios anteriores deveria ser realizado mediante dotação orçamentária própria, sem prejuízo do pagamento dos serviços essenciais à sociedade e à administração que possuem dotação distinta da dotação das Despesas de Exercícios Anteriores.

52. Relativamente às normas relativas a Despesas de Exercícios Anteriores - DEA, entendeu que a legislação vigente determina o pagamento dessas despesas em separado das verbas relativas ao exercício atual, dada a existência de rubrica própria. Esclareceu que as DEA teriam cronologia diferente das dívidas dos presente exercício e fontes de recursos diferenciadas. Assim, as DEA deveriam ser pagas com respeito à antiguidade dentro da própria rubrica.

53. Esclareceu que a lógica a ser aplicada para o caso do GDF é que as Despesas de Exercícios Anteriores não deveriam prejudicar o orçamento do exercício subsequente, já que deveriam ser custeadas com recursos financeiros

⁴ “1) enxugamento da máquina administrativa mediante corte de cargos comissionados e redução do número de secretarias; 2) reprogramação orçamentária com as principais unidades do GDF, com redução de gastos; 3) utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios; 4) utilização de convênios da TERRACAP para despesas de manutenção urbana; 5) liberação de dividendos; 6) autorização para securitização da Dívida Pública (2016); 7) apuração de 75% do superávit do IPREV da massa capitalizada, sem trânsito no Tesouro, para pagamento de inativos; 8) suspensão do pagamento de reajustes salariais aos servidores públicos, concedido de forma escalonada em 2013; 9) aumento das tarifas de ônibus, metrô e de impostos (alguns ainda pendentes de aprovação legislativa); 10) suspensão de novos concursos; 11) correção do valor da refeição servida pelos Restaurantes Comunitários 12) majoração do valor do ingresso no Zoológico de Brasília; 13) implementação do programa REFIS-DF, com o objetivo de amenizar os efeitos da frustração de receita ocorrida em 2015; 14) realização de auditorias pela Controladoria-Geral do Distrito Federal visando apurar possíveis irregularidades no processamento das despesas relativas a Despesas de Exercícios Anteriores e Restos a Pagar transferidas pela gestão anterior e na folha de pagamento do Governo do Distrito Federal; 15) aprovação de projetos do Executivo, para desafetação de áreas públicas de uso comum do povo e autorização para a alienação de imóveis; 16) reprogramação orçamentária com racionalização da despesa; 17) sanção da Lei no 5.582/15, que altera a meta fiscal prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015; e 18) publicação da Lei nº 5.594/15, que institui o Fundo da Receita Tributária do Distrito Federal - PRO-RECEITA com a finalidade de aprimorar o aparelhamento, a modernização, o incentivo e o gerenciamento das atividades de fiscalização, lançamento e cobrança administrativa, para melhorar e modernizar a arrecadação de receitas do GDF.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

do exercício em que foram realizadas. Com isso, seria mantido o equilíbrio orçamentário dentro do regime de competência legal, e, sobretudo, as fontes de financiamento do exercício seguinte não seriam comprometidas por dívidas de exercícios anteriores.

54. Argumentou que a interpretação mais adequada do art. 5º da Lei nº 8.666/93, diante do desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e dos princípios de Direito Financeiro e Orçamentário, que fizeram com que o novo governo assumisse uma dívida multibilionária sem recursos orçamentários e financeiros, não seria a literal, pois, caso assim procedesse, poderia gerar caos com a paralização dos serviços públicos essenciais à população.

55. Assim, uma interpretação segundo a qual as dívidas de exercícios anteriores possuiriam uma cronologia distinta das dívidas do presente exercício, tendo em conta que o pagamento das obrigações do presente exercício tem fonte diferenciada de recursos relativamente aos pagamentos a serem realizados mediante a rubrica "92 - Despesas de Exercícios Anteriores".

56. Segundo essa interpretação do art. 5º da Lei no 8.666/93, ficariam atendidas as normas de direito financeiro e orçamentário voltadas para o pagamento das despesas de exercícios anteriores e não violaria o Princípio da Continuidade do Serviço Público, em consonância com a CF/88, balizadora para a interpretação de normas de hierarquia inferior.

57. De outra forma, a interpretação literal da norma, segundo a qual todas as dívidas devem ser pagas em ordem cronológica, levaria, uma vez esgotados recursos alocados para a rubrica "92 - despesas de exercícios anteriores", a suspensão de todos os pagamentos, mesmo que houvesse orçamento para as despesas atuais.

47. Observa-se da reposta ofertada pela SEPLAG, em específico o parágrafo 41, em que o Relatório Final informou que a SEPLAG assevera que a unidade de Governança *“avalia tão somente a adequação orçamentária e financeira dos gastos públicos de forma a manter o equilíbrio econômico financeiro do DF e de ajustar os fluxos de gastos”*.

48. Na sequência informa que, em última instância, o objeto de decisão é *“a viabilidade ou não do atendimento dos pleitos em face da existência de disponibilidade orçamentária e financeira do DF”*, e que *“os órgãos e entidades teriam competência exclusiva para a execução orçamentária e financeira, sem qualquer interferência da Câmara de Governança”*.

49. Ora, se compete à Governança-DF, segundo a regra introduzida pelo inciso IV e parágrafo único do art. 7º¹⁴ do Decreto nº 36.240/15, deliberar sobre assunção de obrigações ou

¹⁴ Art. 7º Compete à Governança-DF, diretamente ou por meio de seus órgãos, exercer a coordenação geral da programação orçamentária e financeira do Distrito Federal e, em especial:

[...]

VIII - deliberar sobre alterações nos limites da dotação orçamentária anual, considerando as disponibilidades financeiras apresentadas pela Secretaria de Estado de Fazenda.

Parágrafo único. A assunção de obrigações sem a prévia anuência da Governança-DF ou dos seus órgãos importará em responsabilidade pessoal do ordenador da despesa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

alterações de limites de dotação orçamentária, com o objetivo de adequação orçamentária e financeira e manutenção do equilíbrio econômico e financeiro, **não parecem alinhadas as assertivas destacadas.**

50. Principalmente no que diz respeito às Despesas de Exercícios Anteriores, de acordo com os arts. 86 e 87 do Decreto distrital nº 32.598/10, o reconhecimento da dívida, regularmente contratada ou não, está condicionado à apuração dos direitos do credor. Apurada a exigibilidade do crédito, e antes de reconhecer a dívida, ato de responsabilidade do ordenador de despesa, **o processo deve ser submetido à análise e aprovação da Governança-DF.**

51. Segundo Ofício nº 042/2016 – GAB/SEPLAG (e-doc E282B080-c), a sistemática dos trabalhos da GOVERNANÇA-DF obedece aos seguintes procedimentos:

- As unidades orçamentárias enviam suas solicitações devidamente instruídas de acordo com a Instrução Normativa nº 1 de 22 de janeiro de 2015 a Coordenação de Registro e Acompanhamento da Governança – CORA/SEPLAG;
- A Coordenação faz a triagem dos processos e encaminha aos órgãos responsáveis pelos pareceres técnicos conforme sua pertinência, a saber: Subsecretaria de Orçamento Público- SEPLAG, Subsecretaria do Tesouro - SEF e Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização-SEGAD (hoje Secretaria-Adjunta de Gestão Administrativa - SEPLAG);
- Os pleitos retornam à Coordenação de Registro e Acompanhamento para confecção de pauta da GOVERNANÇA-DF e da Comissão Temática da Qualidade do Gasto Público e vão a deliberação, podendo esta ser feita por meio presencial ou eletrônico;
- Após decisão do Colegiado, os processos vão as unidades de execução ou retornam à unidade demandante, dependendo da natureza do pedido;
- E também confeccionada e lavrada a respectiva ata, na qual é consignado, expressamente, que **a deliberação da GOVERNANÇA-DF se restringe a análise de adequação orçamentária e financeira das solicitações sem implicar com isso na validação dos procedimentos de contratação ou de assunção das despesas realizados pelas Secretarias responsáveis, conforme disposto no artigo 10, § 10 e artigo 60 do Decreto no 36.240/2015.**

52. Nessas circunstâncias, como se disse antes, a nova etapa no reconhecimento de dívidas tem o condão de causar alteração **na cronologia do reconhecimento de dívidas**, sendo possível que ocorram de acordo com a “*existência de disponibilidade orçamentária e financeira do DF*”, **sendo esse exatamente um dos efeitos cuja análise**, em concreto, foi requerida pela Representação nº 32.

53. Restaram dois pontos a se verificar nos reconhecimentos de dívida realizados à luz da norma distrital em análise, Decreto nº 36.240/15: **foi observada a ordem decrescente por exercício? A ordem cronológica de reconhecimento de dívida foi respeitada?**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

54. Diante disso, o Corpo Ministerial ressenete-se da **averiguação dos efeitos do Decreto nº 36.240/15**, e entende **meritória** a Representação nº 32, no que diz respeito ao primeiro decreto, devendo ser levada a efeito a análise requerida, posto tratar-se de **matéria não enfrentada pela Instrução**.

55. No atual estágio da discussão, profícuo trazer à baila o segundo decreto (Decreto nº 36.243/15, revogado pelo Decreto nº nº 37.120/16).

56. Dispõe o decreto sobre o **reconhecimento de despesas de exercícios anteriores**, condicionando o pagamento à apuração do direito adquirido pelo credor e reconhecimento da dívida que deverá ser publicada (constando identificação do credor, os valores devidos e a disponibilidade orçamentária suficiente para quitação da despesa), e com a observância da ordem decrescente por exercício e cronológica do reconhecimento de dívida, **conforme critérios a serem fixados pela Junta de Controle da Execução Orçamentária e Financeira do DF (JUCOF –DF)¹⁵**, órgão da Governança-DF, segundo o Decreto nº 36.240/15 em vigor.

57. De saída, há que se **discordar** da Instrução de que, com a **revogação** do decreto em análise, tem-se a **perda de objeto** das Representações formuladas. Por claro que a norma **produziu efeitos durante o tempo de vigência**, de 02.01.2015 até sua revogação em 16.02.2016.

58. Note que, além de **não existirem nos autos notícias a respeito dos critérios fixados pela JUCOF-DF**, o dispositivo **ratifica a incongruência nas afirmações ofertadas** pela SEPLAG nos autos apensados, de que aquela Governança-DF avalia “**tão somente a adequação orçamentária e financeira**”, com o objetivo de equilíbrio orçamentário e financeiro.

59. Da mesma forma, **valido o entendimento do Órgão Ministerial** de que a regra introduzida pelo Decreto nº 36.240/15, combinada com mandamento acima (nota de rodapé 15), tem forte potencial de influência direta **na cronologia de reconhecimento das dívidas**, devendo ser **objeto de análise detalhada** pelo Tribunal, conforme referenciado antes.

60. Considerando que se está a abordar os efeitos da norma em alvo, mormente sobre execução de despesas de exercícios anteriores e a ordem cronológica de pagamentos, importante comentar a respeito das alegações da PGDF, a respeito do assunto.

61. Aduz a PGDF que a norma (art. 5º da Lei nº 8.666/93) deveria ser interpretada levando-se em consideração “*a situação orçamentária e financeira do GDF, o Princípio da Continuidade do Serviço Público e as normas de direito financeiro e orçamentário*”, e que suspensos os pagamentos do exercício corrente, em detrimento aos de exercícios anteriores, a “*população do DF poderia ficar privada dos mais básicos serviços públicos, como saúde, segurança e educação, ante possibilidade desses credores suspenderem ou rescindirem os respectivos contratos até a quitação da dívida multibilionária assumida pelo atual governo*”.

62. A respeito do Princípio da Continuidade do Serviço Público, chamou à tona os

¹⁵ Art. 1º, § 3º do Decreto nº 36.243/15.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

seguintes dispositivos legais:

Constituição Federal/88

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

[...]

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Lei nº 8.987/95 (regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, art. 175 CF/88):

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor):

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 25. Os serviços públicos constituem dever do Distrito Federal e serão prestados, sem distinção de qualquer natureza, em conformidade com o estabelecido na Constituição Federal, nesta Lei Orgânica e nas leis e regulamentos que organizem sua prestação.

63. **Descabida** a ilação de que o art.5º da Lei nº 8.666/93 deve ter interpretação **condicionada à situação financeira do DF**. A base constitucional necessária à interpretação do artigo 5º da Lei de Licitações situa-se no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que relaciona os princípios gerais e, em específico, o princípio da licitação, e que servem de norte para a Administração Pública, *verbis*:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impressoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

64. Veja-se o que determina o artigo 5º da Lei 8.666/93, a Lei de Licitações, *verbis*:

Art. 5. Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no artigo 42 desta Lei, devendo cada unidade da administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

(...)

65. Decorre do dispositivo acima o **tratamento isonômico** entre os fornecedores durante o processo de pagamento das obrigações pela Administração Pública. Há que observar a ordem cronológica das **datas de sua exigibilidade** – quem entrega primeiro recebe primeiro. O objetivo é evitar critérios subjetivos, como a **situação financeira do DF**, a discricionariedade ou o tratamento privilegiado a fornecedores, conforme destaca Antônio Roque Citadini:

A atual legislação traz também importante inovação, no que diz respeito à ordem cronológica de pagamentos dos débitos da Administração, procurando coibir a prática de privilégios ou perseguições no momento do pagamento. Privilegiar o credor, por si só, dá margem a irregularidades no pagamento de dívidas originárias dos contratos públicos. Pelo texto legal, os pagamentos ficam condicionados às disponibilidades orçamentárias próprias e da ordem cronológica dos vencimentos, salvo quando presentes relevantes



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

razões de interesse público, o que dependerá de prévia justificativa da autoridade competente devidamente publicada.¹⁶

66. Marçal Justen Filho alerta para os riscos associados à prática de atos de improbidade, caso se não se exija da administração o cumprimento dos prazos para o pagamento de suas obrigações, *litteris*;

Se a Administração Pública dispusesse de liberdade para fixar o prazo para a liquidação de suas obrigações, estaria aberta a porta para a fraude à moralidade. A manifestação mais óbvia da imoralidade seria o rasteiro (mas não menos repugnante) atentado à probidade. O agente administrativo titular da competência para decidir acerca do momento inicial do curso do prazo seria tentado a comercializar o critério de decisão. Poderia condicionar a prática do ato à obtenção de vantagens pessoais. Qualquer flexibilidade para determinação do curso do prazo de pagamento traria riscos incompatíveis com a ordem jurídica constitucional. Não é compatível com a Constituição brasileira, qualquer dispositivo que propicie ou facilite a improbidade.¹⁷

67. A respeito, Jessé Torres Pereira Júnior, observa que:

As relevantes razões de interesse público aptas a justificar pagamentos fora da ordem cronológica não estarão encerradas em ato discricionário. Ao revés, a Lei nº 8.666/93, ao exigir justificativa prévia e publicada, está entendendo-as como motivos determinantes do ato, que deverão ser verazes sob pena de invalidação. Tampouco poderão ser razões corriqueiras, equivalentes à álea administrativa ordinária, pois que a lei demanda razões “relevantes”.¹⁸

68. Por fim, relativamente a Despesa de Exercício Anterior – DEA, a PGDF entendeu que a legislação determina o pagamento dessas despesas **em separado das verbas relativas ao exercício corrente, com cronologia diferente** das dívidas do presente exercício e **fonte de recursos diferenciadas**, devendo ser pagas com **respeito à antiguidade dentro da própria rubrica** (92 - Despesas de Exercícios Anteriores). Aduz que as DEAs **não deveriam prejudicar o orçamento do exercício subsequente**, dentro do regime de competência legal.

69. Dessa forma, não se violaria o Princípio da Continuidade do Serviço Público, em consonância com a CF/88. Tomando-se a interpretação literal da norma, “*segundo a qual todas as*

¹⁶ CITADINI, ANTÔNIO ROQUE. Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas. 2ª ed. atualiz. e ampliada., São Paulo, Max Limonad, 1997, p. 54/55.

¹⁷ JUSTEN FILHO, MARÇAL. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª. ed. . São Paulo, Dialética, 2010, p. 106.

¹⁸ PEREIRA JÚNIOR, JESSÉ TORRES. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 6ª. ed., rev , atualiz. e ampliada. Rio de Janeiro, Renovar, 2003, p.84.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

dívidas devem ser pagas em ordem cronológica, levaria, uma vez esgotados recursos alocados para a rubrica "92 - despesas de exercícios anteriores", a suspensão de todos os pagamentos, mesmo que houvesse orçamento para as despesas atuais".

70. Cabe aclarar o assunto. Há que se distinguir entre a ordem cronológica dos pagamentos insculpida no art. 5º da Lei nº 8.666/93, **ordem decrescente por exercício e a ordem cronológica do reconhecimento da dívida**, estabelecida pelo art. 86, § 3º do Decreto distrital nº 32.598/10, segundo o qual *“nos pagamentos de dívidas reconhecidas será observada a ordem decrescente por exercício e a ordem cronológica de reconhecimento de dívida”*.

71. Segundo a norma distrital, nos processos de pagamento, deve-se atentar para as dívidas mais **antigas** e a **cronologia do respectivo reconhecimento**.

72. A **norma geral**, no que se refere às Despesas de Exercícios Anteriores, é o art. 37 da Lei nº 4.320/94¹⁹. O assunto foi recentemente enfrentado pelo Corpo Ministerial, por meio do Parecer nº 0771/2016–CF, excerto abaixo:

106. Como se sabe, as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) referem-se às dívidas reconhecidas para as quais não existe empenho inscrito em Restos a Pagar, seja pela sua anulação ou pela não emissão da nota de empenho no momento oportuno, por conseguinte, **correm à conta do orçamento em que foram reconhecidas**. Diversamente, os restos a pagar correrem pelo orçamento no qual foram inscritos.

107. A respeito, o doutrinador Marçal Justen Filho pondera que, ainda que eventualmente o crédito de dado contratado não tenha sido quitado até o final do exercício correspondente, tendo sido inscrito em restos a pagar, deve ser respeitado o Direito.

“Pode afirmar-se que a ordem cronológica de preferências não é seccionada pela superveniência do término do exercício orçamentário. Não se extingue o direito de preferência do particular apenas porque exaurido o exercício orçamentário. Os pagamentos devidos pela Administração terão de respeitar a ordem de preferências e somente se pode iniciar o pagamento de dívidas vinculadas ao novo orçamento após satisfeitas todas aquelas contraídas no orçamento anterior.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 94)

O advento de novo exercício orçamentário

108. No mesmo sentido, entende o TCSC:

¹⁹ Lei nº 4.320/64:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

“f) em tendo havido anulação de despesa empenhada ou cancelamento de Restos a Pagar ao final do exercício anterior, após apurada a legitimidade e liquidação das despesas, estas devem ser novamente empenhadas como "Despesas de Exercícios Anteriores", promovendo-se o pagamento, sendo desnecessário o reconhecimento pelo Poder Legislativo quando as despesas foram regularmente empenhadas no exercício anterior;

g) constando-se insuficiência de dotação para "Despesas de Exercícios Anteriores" no Orçamento em curso para promover novo empenhamento das despesas anuladas ou Restos a Pagar cancelados, deve ser solicitada ao Legislativo autorização para abertura de créditos adicionais, observadas as disposições da Constituição Federal e Lei Federal nº 4.320/64;

h) se não canceladas ou anuladas, tais despesas permanecem inscritas como Restos a Pagar e devem ser pagas como despesas extra-orçamentárias (TCESC, Processo: CON-01/00244505).”

109. Em julgado aqui já citado (RPL 07/00179305), o mesmo TCSC deixou claro que “o argumento da falta de recursos, em época de transição de poder, não deixa de ser um argumento fácil. Ora, bastaria o novo mandatário alegar uma hipotética falta de recursos para que deixasse de lado as obrigações passadas e passasse a direcionar os recursos arrecadados para prioridades de seu plano de governo, o que é absolutamente inadmissível”.

110. Na sequência, pontuou:

“A responsabilidade pela quebra da ordem cronológica, como já se afirmou, é do Secretário Municipal de Finanças (...), servidor que possui atribuição para efetuar os pagamentos (...). É dele que surge a ordem de pagar. Assim, se este não observou os termos preconizados pelo art. 5º, da Lei nº 8.666/93 sobre ele deve recair a responsabilidade daí decorrente (...)

Por fim, entendo não ser possível, neste momento, que o Tribunal expeça determinação ao responsável para que satisfaça o crédito da empresa representante, e isso pela razão óbvia de que não há nos autos registro detalhado de todas as obrigações vencidas e por fonte de recursos, o que permitiria afirmar a posição do crédito da empresa. Assim, caso haja determinação que desconsidere o contexto das obrigações do Município, poderá o tribunal incorrer no erro de intensificar a violação ao art. 5º da Lei de Licitações, o que seria totalmente descabido.

111. De conseguinte, aquela Corte, a par de multar o gestor, decidiu:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

“Representar ao Ministério Público Estadual, em cumprimento ao disposto no art. 18, § 3º, da Lei Complementar n. 202/00, para conhecimento dos fatos apurados por este Tribunal, para que adote as medidas que entender necessárias, especificamente sobre eventual incidência da hipótese normativa contida no art. 92, da Lei nº 8.666/93.

[...]

6.5. Determinar à Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC) que inclua em sua programação a realização de auditoria junto à Prefeitura Municipal de Florianópolis, para que verifique, de forma global, o cumprimento do disposto no art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93, levando em consideração a linha de raciocínio acima desenvolvida.” (destaquei)

73. Como se vê, as DEAs **concorrem com as dotações do orçamento no qual foram reconhecidas**, portanto, **afetam o orçamento corrente e seguem a mesma cronologia de pagamentos das dívidas do exercício em que foram reconhecidas**.

74. Há, assim, apenas uma ordem cronológica de pagamento da despesa regularmente processada - nos termos das Normas Gerais de Direito Financeiro, Lei nº 4.320/64 -, determinada pela **regular liquidação da despesa**, que reconhece a exigibilidade do crédito do fornecedor e o inclui na sequência de pagamentos.

75. Dito isso, **não se pode concordar** com as alegações acostadas pela PGDF e assimiladas pela Instrução, **sob pena de se ter mais de uma** ordem cronológica de pagamentos, privilegiando uns em detrimento de outros, em **flagrante afronta ao princípio da isonomia**.

76. Enfatize-se que esse é o entendimento defendido pelo MPC/DF no Parecer nº 771/2016–CF, em que resta analisado o momento da **exigibilidade do crédito**, que inclui o crédito na cronologia dos pagamentos do exercício corrente, conforme excerto:

“63. Ora, quanto ao momento da exigibilidade do crédito, é cediço que a despesa pública se realiza em três fases, ou estágios: o empenho, a liquidação e o pagamento. Não é demais trazer à tona a norma de referência, a Lei nº 4.320/64:

Primeira fase da despesa: o empenho

“Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

[...]

*Art. 60. É vedada a realização de despesa sem **prévio empenho**.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

§ 1º *Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.*

§ 2º *Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.*

§ 3º *É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.*

Art. 61. *Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria." (destaquei)*

64. *Extrai-se do dispositivo legal acima que apenas a autoridade competente pode criar obrigação de pagamento para o Estado, proibindo-se a realização da despesa que não tenha sido previamente empenhada.*

65. *Além disso, o art. 59 da Lei Federal nº 4.320/1964 determina que o ordenador de despesa deve verificar as restrições à emissão de empenho em relação ao limite dos créditos concedidos.*

66. *A autoridade competente a que se refere o art. 58 encontra-se definida no art. 80 do Decreto-lei nº 200/67, litteris:*

*"Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o **ordenador da despesa**, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.*

*§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos **atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento**, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.*

67. *Observe-se dos artigos acima que, em atenção ao princípio da segregação¹¹ funções, compete ao ordenador de despesa a **primeira (empenho) e a terceira (pagamento) fase da realização da despesa, e intercalada está a liquidação (segunda):***

¹¹ "Acórdão 38/2013-TCU-Plenário.

9.2.1 estabeleça critérios para seleção dos servidores que recebem e atestem bens e serviços, de forma a **evitar que eles exerçam outras atividades incompatíveis, tais como ordenador de despesa, pregoeiro, membros das comissões de licitação** e responsável pelo almoxarifado.

Acórdão 2.507/2007-TCU-Plenário

5.2 [...] as pessoas **incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas.**

Acórdão 3.067/2005-TCU-1ª Câmara

1.7 observe o princípio contábil e administrativo da Segregação das Funções com adoção de controles que **impeçam a possibilidade de um mesmo servidor atuar como fiscal e executor em um mesmo contrato.**

Acórdão 5.840/2012-TCU-2ª Câmara

9.6.7. deve-se evitar a nomeação de mesmos servidores para atuar, nos processos de contratação, como requisitante, pregoeiro ou membro de comissão de licitação, fiscal de contrato e **responsável pelo atesto da prestação de serviço ou recebimento de bens, em respeito ao princípio da segregação de funções.**" (destaques no original)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

*“Art. 63. A **liquidação** da despesa consiste na **verificação** do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

*II - a nota de **empenho**;*

*III - os **comprovantes** da **entrega** de material ou da **prestação** efetiva do serviço.” (sem realce no original)*

*68. Fora das competências do ordenador de despesa, a **liquidação** é de responsabilidade do gestor e do fiscal do contrato (art. 67 da Lei nº 8.666/93), ou de comissão, designados pela autoridade competente. No caso do GDF, cabe à figura do **Executor do Contrato** conforme Cartilha do Executor de Contratos e Convênios¹², com competências estabelecidas no § 5º do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/12/2010.*

*69. A liquidação consiste na **verificação** do direito adquirido do credor, por meio da comprovação de que o bem fornecido ou serviço prestado está em total conformidade com as condições de entrega, critérios de qualidade, quantidade e valor dispostos na nota de empenho, nota fiscal, contrato, convênio, acordo ou ajuste. (arts. 15, §8º, 73, inciso II, §1º e 74, todos da Lei Federal nº 8.666/93.)*

*70. Após a **verificação** da perfeição dos bens e serviços, cabe ao ordenador emitir despacho de **ordem de pagamento**, determinando que a despesa seja paga, por já ser exigível, a partir da liquidação. Por óbvio, essa verificação tem que ser contemporânea aos fatos e imediata, sob pena de inaceitável procrastinação.*

71. Na sequencia, após a ordem de pagamento e, a partir de então, é emitida ordem bancária em favor do credor (arts. 62 e 64 da Lei Federal nº 4.320/1964, art. 74, §§2º e 3º do Decreto-Lei 200/67):

Lei nº 4.320/64:

Terceira fase da despesa: o pagamento

*Art. 62. O **pagamento** da despesa só será **efetuado** quando **ordenado** após sua **regular liquidação**.*

[...]

*Art. 64. A **ordem de pagamento** é o despacho exarado por **autoridade competente**, determinando que a despesa seja paga.*

¹² “Portaria distrital nº 222, de 30/12/10.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Decreto-Lei nº 200/67:

Art. 74. Na realização da receita e da despesa pública será utilizada a via bancária, de acordo com as normas estabelecidas em regulamento.

[...]

§ 2º O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

§ 3º Em casos excepcionais, quando houver despesa não atendível pela via bancária, as autoridades ordenadoras poderão autorizar suprimentos de fundos, de preferência a agentes afiançados, fazendo-se os lançamentos contábeis necessários e fixando-se prazo para comprovação dos gastos.

72. Dessa forma, regularmente liquidada a despesa, resta exigível o crédito e não cabe outra medida por parte do ordenador de despesa senão a emissão da ordem de pagamento. (destaques no original)

77. Compartilham desse entendimento o TCU, a Associação dos Membros dos Tribunais de contas do Brasil – Atricon, e outros Tribunais de Contas dos Estados, conforme relata o referido parecer:

73. Esse foi o entendimento preliminar consignado em recente relatoria do Ministro Vital do Rêgo, (AC-551-7/16-P), da Corte de Contas da União. O relator considerou que o art. 63 “...define liquidação da despesa como sendo a “verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Todavia, ressaltou que:

“Com base nessa definição, seria razoável admitir que o momento da liquidação corresponde ao do reconhecimento da exigibilidade do crédito e, por conseguinte, ao da sua inserção na ordem cronológica de pagamento. Não descarto, porém, a possibilidade de outra interpretação razoável que possa vir a ser dada pelo órgão encarregado de regulamentar a matéria e, por isso, concordo com a alínea “a”14 da proposta da Selog, com ajustes.”

[...]

91. Vale a pena citar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo desenvolveu sistema para que órgãos fiscalizados da área estadual e da área municipal encaminhem, até o dia 30 (trinta) do mês subsequente ao encerramento do semestre, relação das



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

exigibilidades de pagamentos referentes ao semestre anterior das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realizações de obras e prestação de serviços, obedecida a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades e por fonte diferenciada de recurso.

92. Noutra esfera, a Associação dos Membros dos Tribunais de contas do Brasil – Atricon, por meio da Resolução nº Atricon nº 08/14²⁰, definiu diretrizes relacionadas ao assunto, destacando-se:

“9. Os Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito de suas competências constitucionais, fiscalizarão o cumprimento da ordem cronológica de exigibilidade dos pagamentos pela Administração Pública, conforme previsto no artigo 5º da Lei nº 8.666/93, observando para tanto, no que couber, as diretrizes indicadas nos itens seguintes.

10. Editar e divulgar ato normativo com o fim de compelir e orientar os jurisdicionados a observar os parâmetros mínimos a serem atendidos pela Administração para o cumprimento do artigo 5º da Lei nº 8.666/93.

11. Promover ações junto aos jurisdicionados, visando à edição de lei local e/ou decreto que regulamente o cumprimento do art. 5º da Lei 8.666/93,

contemplando, no mínimo:

a. a ocasião em que o credor deverá ser inserido na respectiva sequência, considerando (i) a demonstração, para o ingresso na fila, do adimplemento da parcela contratual mediante a apresentação de fatura ou documento equivalente pelo contratado, a ser confirmada na liquidação da despesa e (ii) o cumprimento das demais condições legais e contratuais exigíveis, como a regularidade fiscal, trabalhista e com a seguridade social, dentre outras, também a serem confirmadas na liquidação da despesa;”

93. O TCE/PI, por meio da Resolução TCE/PI nº 05, de 22.01.2015, adotou as diretrizes estabelecidas pela Atricon, veiculadas nas Resoluções 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10 e 11, de 06 de agosto de 2014, e definiu, no mesmo sentido, que os processos de pagamento na gestão pública devem seguir, obrigatoriamente, à ordem de empenho, liquidação e pagamento. O que foge a essa sequência está em desacordo com a lei. Assim, **os processos devem ser pagos por ordem de liquidação.**

94. Esse é o mesmo entendimento do TCSC, RPL 07/00179305, que, por sua vez, se vale do entendimento do TCMG:

²⁰ “Art. 1º. Aprovar as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3206/2014 relacionadas à temática “Os Tribunais de Contas do Brasil e o controle do cumprimento do art. 5º da Lei 8.666/93: ordem nos pagamentos públicos”, integrante do Anexo Único desta Resolução.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

“(...) tenho que a exigibilidade depende da liquidação da despesa, a partir da qual surge para a Administração a obrigação de pagar. Este é o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais, consoante se extrai do julgado abaixo: Quanto ao estabelecimento da ordem cronológica, esta deve ancorar-se na exigibilidade da obrigação. É este o fato jurídico que caracteriza a ordem dos pagamentos. Deve, portanto, ser líquida e certa a obrigação para ser exigível. E, se nada de anormal ocorrer, a data para sua exigibilidade é aquela determinada pela liquidação da despesa, gerando a obrigação de pagar. Para que se aperfeiçoe tal exigibilidade é de se observar o princípio inculcado no art. 1.092 do Código Civil, determinando que nos contratos bilaterais – sendo uma das espécies desse gênero o contrato administrativo resultante de licitação – nenhum dos contratantes, antes de cumprida sua obrigação, pode exigir o implemento da do outro. Assim sendo, cumprida a tensão ao devido pagamento, dando ciência à Administração do cumprimento de sua obrigação para que esta possa liquidar a obrigação, tornando-a exigível. A data da exigibilidade seria decorrente da liquidação, em razão da observância dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, portanto, servindo de base para o estabelecimento da ordem cronológica de todos os pagamentos. Parte-se do suposto do adimplemento da obrigação do contratado, a tempo e a hora e segundo as demais exigências contratuais. Em não havendo este pré-requisito, não poderá o contratado habilitar-se à liquidação e ao pagamento da obrigação, obviamente. Supõe-se, da mesma forma, o escorreito procedimento da Administração, conforme exigem as normas legais, para proceder imediatamente à liquidação ou impugná-la, em não sendo cumpridas as condições expressas em contrato ou em razão de qualquer outro motivo que torne inidônea a pretensão do contratado. (Grifei) (TCMG, Consulta nº 60.5840, de 16.7.99, Rel. Conselheiro Simão Pedro Toledo)

78. De conseguinte, os itens acima justificam que **sejam examinados, em concreto, os efeitos do segundo decreto** (Decreto nº 36.243/15, revogado pelo Decreto nº nº 37.120/16), e demonstram ser **procedente, no mérito**, o requerimento contido na Representação nº 32, devendo esta egrégia Corte **determinar** o prosseguimento dos exames inicialmente autorizados.

79. E como se não bastasse tudo o que já se expôs, fatos exógenos e divulgados pelos jornais locais²⁰, a respeito da existência de suposto esquema de corrupção que envolve, inclusive,

²⁰ <http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/sindicalista-acusa-rollemborg-e-a-mulher-e-apresenta-fluxograma-dapropina-na-saude/>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

a quebra da ordem cronológica dos pagamentos, reforçam o mérito da Representação. Segundo as notícias, alguns pagamentos eram **deliberadamente atrasados** com a indicação de “*defeitos, muitas vezes inexistentes*” nos respectivos processos para que fossem revistos, passando à frente os pagamentos de uns em detrimento de todos.

80. Outro ponto que merece remarcada atenção é a execução de despesas, sem contrato, ensejando pagamentos a título de indenização. Ora, o TCDF determinou que fosse apurado o montante dos valores referentes a reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores nos serviços e contratos realizados com os órgãos e entidades integrantes do GDF (com e sem cobertura contratual), letra a do item II, da Decisão nº 5.555/2015.

81. Ocorre que, à exceção dos casos previstos em lei, as despesas indenizatórias decorrentes de assunção de obrigação sem cobertura contratual **são inaceitáveis**. Dito isso, **não se pode concordar** com as alegações acostadas pela PGDF e assimiladas pela Instrução, **sob pena de se ter mais de uma** ordem cronológica de pagamentos (despesas no exercício, DEA e despesas indenizatórias), privilegiando uns em detrimento de outros, em **flagrante afronta ao princípio da isonomia**.

82. Além do mais, o que eufemisticamente se convencionou chamar de despesas indenizatórias é na verdade uma excrescência jurídica.

83. Em tal hipótese, a realização de despesas em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal é passível de punição, na forma nela definida (vide artigo 73)²¹.

84. Mas não é só. Importante citar a Lei de Crimes fiscais, Lei nº 10.028/2000:

"Art.359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei:" (AC)

"Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos." (AC)

"Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura" (AC)

"Art.359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:" (AC)

"Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos." (AC)

"Prestação de garantia graciosa" (AC)

85. E como se não bastasse tudo isso, o próprio pagamento encontra resistência, como faz prova a r. decisão do TJDFT abaixo.

<http://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/sindicalista-marli-rodrigues-depoe-em-cpi-da-saude>

²¹ *Art. 73.As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº2.848, de 7 de dezembro de 1940(Código Penal); aLei nº1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº201, de 27 de fevereiro de 1967;aLei nº8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

DIREITO ADMINISTRATIVO. COBRANÇA. LICITAÇÃO. PRORROGAÇÃO VERBAL. VEDAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. DEVER DE PAGAR AFASTADO.

1. *A ausência de licitação obsta a concorrência e, com isso, a escolha da proposta mais favorável.*

2. *De acordo com o art. 60, p. ún., da Lei n. 8.666/93, a Administração Pública direta e indireta, via de regra, está proibida de efetuar contratos verbais, o qual somente é admitido como exceção para pequenas compras de pronto pagamento, cujo valor seja igual ou inferior a 5% do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea a, da Lei n.º. 8.666/1993, ou seja, para compras que não ultrapassem R\$ 4.000,00.*

3. *A continuidade da prestação do serviço, depois de finda a vigência do ajuste, configura-se contrato verbal, o que é vedado, ensejando a nulidade do ato de contratação.*

4. *O art. 59 da Lei 8.666/93 prevê que o contrato nulo não produz qualquer efeito, **descabendo à Administração pagar pelos serviços**, considerando que não somente o administrador, mas quem com ele contrata, deve obediência à lei.*

5. *Remessa necessária e recurso voluntário conhecidos e providos. (Acórdão n.893040, 20130110147575APO, Relator: JOSÉ DIVINO, Relator Designado: CARLOS RODRIGUES, Revisor: CARLOS RODRIGUES, 6ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 12/08/2015, Publicado no DJE: 15/09/2015. Pág.: 277)*

Decisão:

CONHECIDO. PROVIDO. MAIORIA. VENCIDO O RELATOR. REDIGIRÁ O ACÓRDÃO O REVISOR.

Indexação:

SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA NA CENTRAL DE ÁGUA GELADA DO HARAN, FORNECIMENTO DE PEÇAS, PROCESSO LICITATÓRIO, PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA, VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM, AJUSTE VERBAL, PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA, CONTRATO ADMINISTRATIVO, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS, PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA, SELEÇÃO DE PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. (destaquei)

86. Como é sabido, não pode haver a realização de despesa sem o prévio empenho que, por sua vez, não pode exceder aos créditos concedidos.

87. Assim sendo, são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas geradas ou a assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

88. Diante disso, esse Órgão Ministerial entende necessário que a eg. Corte determine o levantamento das despesas sem cobertura contratual, a fim de apurar a ocorrência de pagamentos indevidos e os seus responsáveis.

89. Por último, o Decreto nº 36.755/15 instituiu o Programa de Parcelamento de Dívidas do DF, e tratou da obrigatoriedade de registro contábil de todas as dívidas de qualquer natureza no Siggo, bem como possibilitou que o credor aceite parcelar o crédito em até 60 meses. A exceção são as dívidas de pessoal de qualquer natureza que, nos termos do Decreto, serão parceladas em 60 meses. Esses pagamentos terão início a partir de 1º de julho de 2016.

90. A respeito, a Instrução considerou que “há superveniente perda de objeto das Representações consignadas pelo Ministério Público de Contas e pelo SINDUSCON/DF, haja vista que as possíveis ilegalidades que seriam perpetradas sob o alicerce do revogado Decreto nº 36.755/15 não mais se sustentam”, **novamente discorda** o Corpo Ministerial.

91. Da análise promovida no Relatório de Auditoria, em autos apensados, vê-se que foram registradas dívidas de curto e longo prazo²², não empenhadas, sob a luz do referido decreto, *verbis*:

*Além disso, foram registrados contabilmente, **por força do Decreto distrital nº 36.755/15**, em contas do Passivo Patrimonial, despesas não processadas orçamentariamente no valor de R\$ 1,343 bilhões, sendo R\$ 1,036 bilhões no curto prazo e R\$ 307,9 milhões no longo prazo.*

92. Desse modo, apesar de revogado, o **dispositivo gerou efeitos** que, novamente **não foram enfrentados pelo Controle Externo**.

93. De fato, consta no Relatório de Auditoria uma lista, contendo os 50 maiores credores registrados no passivo patrimonial de curto prazo (aqueles que não aceitaram o parcelamento), no montante de R\$ 699,1 milhões ou 67,5% do total registrado naquelas contas, bem como os 50 maiores credores registrados no passivo patrimonial de longo prazo, representando R\$ 305,4 milhões ou 99,2% do total registrado naquelas contas.

94. Primeiro, chamam atenção os valores registrados, sempre em **montantes inteiros e globais**, representando estimativas, a princípio, diante do fato de que os valores pagos não

²² Segundo aquele Relatório de Auditoria:

“32. O critério de registro em “curto prazo” ou “longo prazo” advém do próprio Decreto em epígrafe. As dívidas cujos credores aceitassem seu parcelamento, com início de pagamento em junho de 2016, foram inscritas no passivo de longo prazo. As demais, no passivo de curto prazo.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

coincidem com os valores registrados, destoando da prática de reconhecimento de dívidas que têm por base o cotejamento de faturas já apuradas que registram, obrigatoriamente, a **importância exata** a pagar.

95. Segundo, consta do rol dos credores de curto prazo, frise-se, que **não aceitaram o parcelamento, fornecedores** cujas **dívidas foram reconhecidas ao final de 2015**, e **pagas no início de 2016**, conforme aponta a Representação nº 17/2016-CF, anexa a esse parecer, que solicita entre outras coisas:

“2) se os desembolsos efetuados em razão dessas dívidas feriram a ordem cronológica de que trata o art. 86, § 3º, do Decreto n.º 32.598, de 15 de dezembro de 2010”

96. Sobre o assunto, a Instrução argumenta que *“o tema será objeto de acompanhamento quando da análise dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo, publicados a cada quadrimestre do exercício”*.

97. Contudo, é cediço que a análise levada a efeito a respeito Gestão Fiscal tem escopo macro e, normalmente, não se detém a procedimentos, conforme demanda da Representação nº 32.

98. Ademais, para evitar confusão processual, e o decorrente risco de não se ter analisados os efeitos do decreto em foco, entende-se necessário que a eg. Corte enfrente, **em concreto, os efeitos produzidos pelo decreto em apreço**, mormente quanto à possível inobservância da ordem cronológica de pagamentos determinada no art. 5º da Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos.

99. Nessa toada, relevante repisar que os fatos que ora se discutem estão também registrados nos autos 8632/16, que acabam de ser arquivados, sem prejuízo da apuração dos fatos relatados no Relatório de Auditoria Especial nº 2/2016-CONEX/SUBCI-CGDF em autos próprios, se necessário (Decisão 4045/16, Processo 8632/16)

100. Nos referidos autos, anotou o MPC/DF (Parecer 626/16) que os achados e as conclusões do Relatório de Auditoria identificam ilegalidades apontadas há muito pelo MPC/DF, comprometendo os registros contábeis e criando poderes exacerbados àquele que irá reconhecer a dívida, pois poderá alterar a ordem cronológica de pagamento, privilegiando credores em detrimento de outros com precedência para o pagamento.

101. Diante do exposto, o MPC/DF opino sentido de que o TCDF:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

I) tome conhecimento:

- a) da manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF (e-DOC: D3129FF7), acerca das Representações formuladas;
- b) da presente Informação;
- c) do presente Parecer 0813/2016–CF;

II) tendo em conta os apontamentos constantes da instrução, alerte a chefia do Poder Executivo do Distrito Federal que as regras contidas nos arts. 7º, §§ 2º e 3º, e 8º, caput, do Decreto distrital nº 37.120/16 contrariam as normas e princípios aplicáveis à matéria, expressas nas Decisões TCDF nº 2.849/10, 2.768/11 e 2.317/12;

III) em decorrência da revogação dos Decretos nºs 36.243/15 e 36.755/15 e da perda de objeto da Representação do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – SINDUSCON/DF; em exame, suspenda os efeitos da medida cautelar objeto da Decisão TCDF nº 6.047/2015;

IV) em virtude dos efeitos produzidos pelos Decretos 36.240/15, 36.243/15 e 36.755/15, determinar, em caráter urgente e prioritário, que sejam auditados os atos administrativos praticados com base naquelas normas, sobretudo quanto à possível inobservância da ordem cronológica de pagamentos determinada no art. 5º da Lei 8.666/93;

V) determine o levantamento das despesas sem cobertura contratual, a fim de apurar a ocorrência de pagamentos indevidos de despesas sem cobertura contratual, identificando-se os responsáveis; e

VI) retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para providências pertinentes.

É o parecer.

Brasília, 26 de agosto de 2016.

**Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Procuradora**