

RELATÓRIO ANALÍTICO E PROJETO DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – EXERCÍCIO DE 2016

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DF

Relator: Conselheiro PAULO TADEU VALE DA SILVA

O Processo 36964/2016-e cuida das diretrizes, planejamento e execução das atividades relacionadas à elaboração e aprovação do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2016 – RAPP/2016, tendo sido autuado em 24/11/2016.

Na sequência, por meio da Decisão nº 6139/2016, a Corte aprovou as propostas de estrutura do RAPP/2016 e o respectivo cronograma de execução, constantes da Informação nº13/16 – DICOG.

Posteriormente, ao analisar a composição da prestação de Contas enviada ao Tribunal pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, a unidade técnica noticiou a ausência da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL, obrigatória desde 2015, conforme Portaria STN/MF nº 733/14.

Diante disso, o Tribunal requisitou a demonstração contábil faltante (Decisão nº 2864/2017), e comunicou ao Chefe do Poder Executivo e à Câmara Legislativa do Distrito Federal sobre a necessidade de complementação de informações não encaminhadas na Prestação de Contas.

Por meio do Ofício SEI-GDF nº 94/2017 – GAG/CJ (e-doc 2DD64294-c), o Poder Executivo informou que a geração automatizada da DPML, requerida pelo item I da Decisão nº 2874/2016, já se encontra disponível para testes desde 02.06.17. Dessa forma, somente passará a integrar a Prestação de Contas do Governo a partir do exercício de 2017.

Em análise aos argumentos ofertados e, em face da impossibilidade técnica de se atender ao demandado pela Corte relativamente à Prestação de Contas de 2016, a SEMAG sugeriu que fosse relevado o não atendimento da determinação, tendo sido acatada a sugestão pela Corte por meio da Decisão nº 3693/2017.

Como se sabe, o Ministério Público é chamado a se manifestar nos autos, em um primeiro momento, portanto, nesta assentada, sobre a versão preliminar do Relatório Analítico sobre as Contas do Governo, na forma do art. 221 do Regimento

Interno deste Tribunal, tendo sido os autos encaminhados por meio do Despacho Singular nº 387/2017 - GC/PT (e-DOC D6CEA5B1-e).

O Ministério Público de Contas, primeiramente, reconhece o excelente trabalho realizado pela Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública e conduzido pelo ilustre Relator, Conselheiro Paulo Tadeu Vale da Silva.

O documento apresenta, de maneira clara e objetiva, a análise da gestão fiscal, orçamentária, financeira e patrimonial do DF, a avaliação dos resultados por áreas de Governo, a verificação dos valores mínimos e máximos de despesas, dos limites de endividamento, bem como o exame das demonstrações contábeis.

Sucedem, na próxima fase, as conclusões técnicas sobre a regularidade da gestão e a responsabilidade dos gestores, assim como a indicação das irregularidades, ressalvas e observações a serem submetidas ao e. Plenário para sugestão à Câmara Legislativa do Distrito Federal, a quem compete julgar as Contas do Governo local.

Feitas essas considerações, verifica-se que o Relatório Analítico está estruturado conforme as principais análises a cargo do Tribunal de Contas: Planejamento, programação e orçamentação; Gestão Orçamentária e Financeira; Gestão fiscal; Gestão Patrimonial; Demonstrações Contábeis; Resultado por Áreas de Governo; Síntese.

Dessa forma, o Ministério Público de Contas abordará cada um dos tópicos mencionados, destacando as principais conclusões e apresentando as considerações pertinentes.

I - INTRODUÇÃO

O Governador Rodrigo Rollemberg tomou posse no cargo em 01/01/2015, em meio a uma grave crise orçamentária e financeira, com a notícia de que os últimos meses de governo de Agnelo Queiroz foram marcados pelo atraso no pagamento de fornecedores, servidores e funcionários terceirizados. No Relatório Analítico relativo às **contas de 2015**, foram constatadas impropriedades/irregularidades cabendo destacar algumas.

A Despesa Bruta com Pessoal totalizou R\$ 25,6 bilhões ao final do período, sendo R\$ 11,2 bilhões custeados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF. Houve extrapolação do limite prudencial estabelecido pela LRF (de 95% do limite máximo de 49%, ou 46,55% da RCL) para despesas com pessoal do Poder Executivo, posto que a despesa líquida alcançou R\$ 8,6 bilhões, ou 46,78% da RCL.

Houve ainda redução no total da força de trabalho em 6,2% e houve indevido crescimento de 5,2% dos cargos comissionados, o que releva um contrassenso. No entanto, após contatos promovidos pela Secretaria de Planejamento, informou-se que houve, na verdade, mudança de contabilização, não refletindo o aumento registrado.

Verificou-se também redução e até a inexecução de despesas de capital e investimentos. Os programas Transporte Integrado e Mobilidade e Desenvolvimento Urbano tiveram baixíssima execução orçamentária. Os problemas de ordem financeira foram as principais causas dos desvios das metas físicas propostas, entre os quais 74,3% referiram-se à insuficiência de recursos financeiros.

O tema das renúncias fiscais também se mostrou importante, pois houve manutenção de incentivos fiscais da ordem de R\$ 1,7 bilhão sem que se tenha metodologia que permita avaliar o custo/benefício dessas renúncias de receita e de outros incentivos fiscais.

Verificou-se Resultado Primário negativo (Déficit Primário) da ordem de R\$ 2,5 bilhões no exercício, restando a meta descumprida, mesmo em face das alterações procedidas. No entanto, quanto a isso, o TCDF, com parecer favorável do MPC/DF, considerou cumprida a meta de Resultado Nominal e relevou, excepcionalmente, o descumprimento da meta de Resultado Primário, haja vista o elevado déficit financeiro transferido de 2014 para 2015, de período anterior ao início da gestão do atual Governo, bem assim a pressão exercida no referido resultado em razão do registro das despesas com folha de pagamento das Secretarias de Educação e Saúde no mês de dezembro de 2015. É que, em 2015, é digno de nota, foi o primeiro ano em que recursos do FCDF, para as áreas de educação e saúde, ingressaram efetivamente no orçamento e nos cofres do Tesouro distrital, posto que, até então, eram executados exclusivamente no âmbito da União, via Siafi.

Anotou-se, nas Contas, que o Planejamento orçamentário e financeiro continuava falhos. A LDO para 2015, que deveria servir de base para a LOA do exercício, foi alterada no dia 23/12/15, às vésperas do encerramento do exercício financeiro, com substancial redução dos montantes de receita e despesa total — R\$ 3,5 bilhões e R\$ 2,1 bilhões, respectivamente —, incorrendo em “previsão” de déficit orçamentário de R\$ 1,4 bilhão. O relatório mostrou que na elaboração das leis orçamentárias, a superestimativa na arrecadação tem sido prática usual, ao lado do subdimensionamento de despesas. Isso, associado a um cenário de crise e retração da atividade econômica tem forte influência na contabilidade pública.

Outras questões pontuais também foram tratadas.

Em relação aos precatórios judiciais, o módulo de registro e acompanhamento de precatórios, integrante do Siggo, passou por atualização, mas ainda não refletia com fidedignidade os saldos dessa dívida. A esse respeito, o MPC/DF ofertou a **Representação nº 11/2017-CF** (Processo nº 10366/2017-e), inclusive, para que se analise o impacto da EC nº 94/16 na contabilidade do DF.

No caso das **contas de 2016**, o que se observa é que não há mais os fatos que marcaram o início do governo em 2015. O governo já teve tempo suficiente para organizar as contas, regularizar o pagamento de fornecedores, servidores e funcionários terceirizados.

O PPA do quadriênio 2016/2019 foi elaborado pelo próprio governo atual, Lei 5602/2015, inclusive houve alterações de informações gerenciais e atributos dos objetivos específicos dos programas temáticos, pelo Decreto nº 37.517/16 e a Lei

5787/2016 revisou esse PPA, alterando, incluindo e excluindo metas, indicadores e ações orçamentárias e não orçamentárias. Dessa forma, toda a programação orçamentária partiu do governo atual, e, conseqüentemente, as falhas verificadas na execução no exercício de 2016 não podem mais ser atribuídas a problemas herdados do governo anterior.

Cabe ainda acrescentar que, com relação a 2016, o MPC/DF ofereceu a **Representação nº 30/2016-CF (processo 39041/2016-e)**, versando sobre o entendimento a ser dado pelo controle externo acerca de alguns pontos da Emenda Constitucional - EC nº 93/16, que prorrogou a desvinculação de receitas da União e estabeleceu a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O TCDF, por meio da Decisão 119/2017, autorizou a realização de estudos especiais sobre a matéria veiculada na referida representação. Contudo, ainda não há decisão de mérito acerca do assunto.

II - PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO

Os principais instrumentos de planejamento da ação pública, instituídos pelo art. 165 da Constituição e, no caso local, pelo art. 149¹ da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODEF, de interesse nessa análise, para o exercício de 2016, são o Plano Plurianual para o quadriênio 2016/2019 (Lei nº 5.602, de 30.12.15), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 5.514/15), e a Lei Orçamentária Anual² (Lei nº 5.601/15).

II.1 – Plano Plurianual - PPA

O PPA do quadriênio 2016/2019 foi racionalizado e padronizado, reduzindo-se o quantitativo de programas relativamente ao plano anterior, a exemplo dos programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado que passaram de dez para três, e os programas temáticos, que tiveram redução de 32 para treze.

Em meados de 2016, foram alterados (Decreto nº 37.517/16) informações gerenciais e atributos dos objetivos específicos dos programas temáticos e, ao final do exercício, a Lei nº 5.787/16 promoveu nova e substancial revisão, alterando, incluindo e excluindo metas, indicadores e ações orçamentárias e não orçamentárias.

Em resumo, o PPA 2016/2019 previu para 2016 R\$ 30,9 bilhões (10,8% menor em que o PPA 2012/2015), composto por 84,3% de despesas correntes e 15,7% de capital. Para os exercícios subsequentes, o PPA prevê crescimento nominal anual de 1,6%, 4,7% e 5,5%, respectivamente, com crescentes montantes das despesas correntes, via de consequência, já observada queda de cerca de 9,9% dos investimentos em 2017.

II.2 – Lei De Diretrizes Orçamentárias - LDO

¹ O art. 149, § 2º, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODEF, estabelece que o Plano Plurianual – PPA será compatível com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT e estabelecerá, para um período de quatro anos e de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas do GDF para despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas a programas de duração continuada.

² Objeto de análise no Processo – TCDF nº 30575/16.

A materialização dos programas de gestão e temáticos para o exercício em análise se deu por meio de 639 ações orçamentárias, com destaque para a Administração de Pessoal, que teve previsão de R\$ 17,3 bilhões. Os programas de gestão, que comportam as despesas com pessoal, contam com 66,72 % do total dos recursos, contra 31,71% alocados nos programas de temáticos.

Entre os programas temáticos, destacam-se o programa de “Infraestrutura e sustentabilidade Socioambiental”, com 8,19% do total da dotação alocada nos programas temáticos, seguido por “Mobilidade Integrada e Sustentável”, “Brasília Saudável” e “Educa Mais Brasília, com participação de 6,06%, 4,68% e 3,04%, respectivamente.

Em relação aos indicadores, novamente, como se viu ressaltado³ nas Contas de governo relativas ao exercício anterior (Processo 35688/15; e-DOC 912442CD-e), o Relatório de Indicadores de Desempenho por Programas apresenta indicadores sem resultado, devido, segundo o Relatório Prévio em análise, *“...precipuaamente, a mudanças nas estruturas das Secretarias, complexidade dos cálculos e alterações nos projetos envolvidos, evidenciando a não observância das propriedades no momento da elaboração dos indicadores e a fragilidade dos procedimentos de planejamento dos programas e respectivas ações orçamentárias”*.

De outra, viu-se retrocesso na alocação regionalizada dos recursos em relação ao PPA 2012/2015, sendo, inclusive, objeto de alerta da Corte ao GDF (Decisão nº 6.183/16) para que sejam envidados esforços em cumprir o art. 149, § 2º, da LODF, garantindo a efetiva regionalização das diretrizes, objetivos e metas do PPA.

Quanto às diretrizes orçamentárias, a LDO/2016⁴ (Lei nº 5.514/15) foi demasiadamente alterada (Leis nº 5.597/15⁵, 5.718/16⁶ e 5.776/16⁷), cujos efeitos foram resumidos na tabela colacionada abaixo, e retrocedeu em relação às anteriores, excluindo o anexo “Estimativa da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias Constitucionais ou Legais de Caráter Continuado” como componente do PLOA.

³ “deficiência na definição e apuração de indicadores de desempenho para avaliar programas governamentais (pp. 229 e seguintes);”

⁴ Objeto de análise do Processo – TCDF nº 30575/16.

⁵ Alterou os seguintes anexos da LDO/16: I - Anexo de Metas Fiscais - e complementos; V – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos três Exercícios Anteriores; VI - Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado; e XI - Projeção da Renúncia de Origem Tributária e de Natureza Creditícia e Financeira.

⁶ Novas alterações aos anexos V - Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos três Exercícios Anteriores; VI - Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado; e XI - Projeção da Renúncia de Origem Tributária - Texto e Anexos; além de alterar também o anexo II - Anexo de Metas Fiscais - e complementos.

⁷ Alterou anexo referente a Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

R\$1,00

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2015 ANEXO DE METAS FISCAIS			
LEI Nº	5.514/15	5.597/15	5.718/16
PUBLICAÇÃO DIA	4-ago-15	29-dez-15	30-set-16
Receita Total	29.987.071	32.605.929	27.869.829
Receita Primária	28.317.465	30.185.644	26.687.447
Despesa Total	29.987.071	32.605.929	29.008.061
Despesa Primária	29.085.722	31.608.232	28.614.017
Resultado Primário	-768.258	-1.422.588	-1.926.570
Resultado Nominal	-458.892	1.081.896	1.081.896

Fonte: Diário Oficial do Distrito Federal

Por meio da Decisão nº 6.183/16, a Corte determinou ao GDF para que faça constar nas próximas LDOs a previsão de anexo a integrar os futuros Projetos de LOA.

Nesse ponto cabe uma nota. Desde de 2015 é inserido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dispositivo que afrontava o art. 18, § 1º da LRF, notadamente o revogado⁸ § 2º do art. 53 da LDO/16 (Lei nº 5.514/15):

Art. 53. O disposto no art. 18, §1º, da LRF, aplica-se para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal.

[...]

§ 2º Não se consideram como terceirização de mão de obra, para efeito do caput deste artigo, as despesas contratadas mediante participação complementar da iniciativa privada na prestação dos serviços de saúde pública, na forma da Lei Federal nº 8.080, de 1990. Destaquei.

Já durante a tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (PL nº 1107/2016) na Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, o Ministério Público alertava⁹ ao Poder Legislativo local a respeito da validade constitucional da norma, caso aprovada nos termos do § 2º do art. 49 do PLDO/2017, em virtude da afronta o § 1º do art. 18 da LRF.

Editada a LDO/17, Lei nº 5.695/16, sem alteração no dispositivo em comento (transformado no art. 51), o MPDFT, o MPT, o MPF e o MPC/DF solicitaram ao Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios e ao Procurador Geral da República o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de cautelar, contra o referido dispositivo que invade a competência constitucional federal.

A solicitação conjunta culminou na ADI nº 2016.00.2.037009-6¹⁰, proposta pela Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, contra o

⁸ A Lei nº 5.718, de 29.09.16, revogou esse dispositivo tanto da LDO 2017 (Lei nº 5.695/16) como da LDO 2016 (Lei nº 5.514/15).

⁹ Ofícios nºs 312/2016-MPC/PG, 314/2016-MPC/PG, 313/2016-MPC/PG, respectivamente, todos no Anexo VI.

¹⁰ http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/component/adi/?act=visualizar_processo&id=542 – acessado em 16.09.2016.

artigo 51, e respectivos parágrafos 1º e 2º da Lei distrital 5.695, de 3 de agosto de 2016 (LDO/2017), e o **artigo 53 e respectivos parágrafos 1º e 2º da Lei distrital 5.514, de 3 de agosto de 2015, (LDO/2016). Em seguida viu-se a revogação dos dispositivos pela Lei nº 5.718, de 29.09.16.**

Em 31.01.2017 o TJDFT julgou prejudicada e suspendeu a ação até o julgamento da ADI 5598/DF no Supremo Tribunal Federal.

A ADI 5598, proposta por essa Procuradoria Geral da República - PGR, com pedido de medida cautelar, também contra o artigo 51, da Lei Distrital 5.695/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017), que dispõe sobre cálculo do limite da despesa total com pessoal referente a gastos com prestação de serviços de saúde pública no Distrito Federal.

Ocorre que, a despeito das citadas ações de inconstitucionalidade e da revogação dos dispositivos pela Lei distrital nº 5.718, de 29.09.16, vê-se novamente o mesmo dispositivo figurar na LDO/18, art. 51 da Lei nº 5.950, de 03.08.2017.

Por fim, viram-se avanços em relação à LDO/16, que deixou de trazer autorização para que se possa transferir despesas de um exercício para o seguinte, em respeito aos princípios orçamentários da competência e da anualidade, corrigindo-se distorção presente nas LDOs desde 2009.

II.3 – Lei Orçamentária Anual – LOA/2016

A Lei Orçamentária Anual – LOA, de nº 5.601/15, estimou receitas e despesas em R\$ 34 bilhões, distribuídos para os Orçamentos Fiscal, R\$ 19,9 bilhões, da Seguridade Social, R\$ 12,8 bilhões, e de Investimento, R\$ 1,4 bilhão.

Nota-se a importância do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF que aportou no OFSS cerca de R\$ 4,9 bilhões para as áreas da saúde e educação, além de suportar R\$ 7,1 bilhões de despesas da área de segurança, previstas no orçamento da União e executadas no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi. Em relação a 2015, reduziu-se em 10,9% devido à queda na arrecadação federal (Receita Corrente Líquida - -RCL), tendo mantido a repartição por área, sendo a maior parcela a segurança pública (59,2%), saúde (21,3%) e educação (19,5%).

Maior em 1,8% em relação à LOA/2015, em valores atuais corrigidos pelo IPCA-médio. Exceto os recursos do FCDF, o OFSS em 2016 restou 1,77% maior do que o mesmo agregado em 2015. Por outro lado, o Orçamento de Investimento – OI contraiu 9,93% em relação ao de 2015.

Cumpram-se destacar divergência (R\$180,4 milhões) entre os valores registrados no Siggo nas esferas Fiscal e Seguridade Social e os anexos da LOA e seu texto publicado no DODF (Suplemento A, de 31.12.15), todavia, sem reflexo no valor global do OFSS.

Das categorias da despesa, destaca-se a Despesa Corrente, fixada na LOA/2016 cerca de 8,09% menor do que a Despesa Corrente realizada em 2015.

De notar, no Orçamento Fiscal - OF, o crescimento na dotação alocada em “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica” de 33,9%, no grupo Outras Despesas Correntes No Orçamento Fiscal. Foram reforçadas também as dotações para a amortização da dívida, duplicada em 2016 em relação ao exercício anterior, e Indenizações e Restituições Trabalhistas, com reforço de 173,5% em relação a 2015. O grande recuo coube às Obras e Instalações, de R\$5,1 em 2015 para 2,5 bilhões em 2016.

No Orçamento da Seguridade Social – OSS o destaque coube aos ajustes em Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil e Obrigações Patronais (expansão real de 45,5% e 378,8%, respectivamente), que somados saem de R\$ 2,7 bilhões, em 2015, para R\$ 4,3 bilhões, explicado, na maior parte, pelo aporte de contribuição patronal ao Fundo Financeiro do RPPS.

Quanto ao Orçamento de Investimento das Estatais – OI, que foi reduzido em 9,9% em comparação com 2015, menor valor desde 2013.

As receitas estimadas para 2016 repercutem crescimento nas Receitas Correntes da ordem de 8,44%, se comparadas à Receita Corrente realizada em 2015. Merece atenção as Receitas de Capital que, anualmente, são estimadas em montantes muito superiores ao valor arrecadado (em 2015 a Receita de Capital arrecadada representou apenas 21,9% da receita orçada).

No que concerne à compatibilidade da LOA com o PPA, apesar de não ter incluído ação que não estivesse prevista no PPA para 2016, 31 ações previstas no PPA para 2016 não foram incluídas na LOA inicial, com destaque para a Assistência Médica e Auxílio Moradia, ambas do Programa de Gestão Manutenção e Serviços ao Estado – Social, as mais representativas, nos valores de R\$ 209,8 milhões e R\$ 165,6 milhões, respectivamente.

Ainda sobre a compatibilidade, no plano das metas físicas, a LOA apresentou 448 ações compatíveis integralmente com o previsto no PPA (70,7% do total de ações previstas no Plano). Por outro lado, as metas financeiras alcançaram índice de compatibilidade integral de 68,3%. Nesse sentido, pode-se dizer que a LOA guardou cerca de 85% de compatibilidade integral ou média com o PPA, considerando tanto as metas físicas quanto as metas financeiras das ações

De todo exposto, restou demonstrado despreparo na elaboração dos indicadores de desempenho apresentados no Relatório de Indicadores de Desempenho por Programas que, **novamente**¹¹, são tidos por imprecisos, ou nem sequer apresentam

¹¹ RAPP/2015 (e-DOC 912442CD-e, pp. 397):

RESSALVAS:

- a) quanto ao planejamento governamental:
- ii. deficiência na definição e apuração de indicadores de desempenho para avaliar programas governamentais;

resultado. Diante disso, entende-se que os fatos podem ensejar **determinação** da Corte de Contas, na forma do parágrafo único do art. 223 do RI deste Tribunal, para que sejam adotadas medidas de correção das falhas na elaboração, adequação e aferição dos indicadores de desempenho, de forma a garantir que sirvam para identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados ao programa, auxiliando a avaliação de seus resultados.

De outra, é clara fragilidade dos procedimentos de planejamento dos programas e respectivas ações orçamentárias, já apontada nas Contas de Governo de 2015. Da mesma forma, a falha pode levar a Corte a **determinar** que sejam adotadas medidas de melhorias na elaboração, acompanhamento e revisão dos programas e respectivas ações orçamentárias.

Nessa esteira, as diversas alterações promovidas na LDO (Leis nº 5.597/15, 5.718/16 e 5.776/16), inclusive ao final do exercício de 2016, revelam falha na elaboração do instrumento de elo entre o plano de médio e curto prazos, cuja finalidade precípua é orientar a elaboração e a execução da LOA.

A falha não é nova! Ocorreu também em 2015, como se viu nas Contas relativas ao exercício de 2015¹². Naquele exercício de 2015 a elaboração da LDO/15 coube à equipe que terminava o mandato. No caso em análise, foi elaborada e proposta pelo Governo em curso.

Ademais, não é única se considerada a exclusão do anexo de “Estimativa da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias Constitucionais ou Legais de Caráter Continuado” do PLOA.

Por último, a imprecisão nos registros orçamentários e contábeis representa **falha grave**. As discrepâncias entre os registros no Siggo e o texto (e anexos) da LOA/2016 publicados no DODF (de cerca de R\$ 180,0 milhões entre as esferas fiscal e seguridade social) comprometem gravemente a correção e exatidão de que devem estar revestidos os procedimentos de natureza orçamentária, financeira, patrimonial e contábil referentes às contas prestadas. De outra, comprometem as atividades de controle externo e embaraçam sobremaneira o controle social.

iii. alteração das metas fiscais previstas na LDO/2015 às vésperas do encerramento do exercício, desvirtuando a função desse instrumento de planejamento destinado a orientar a elaboração e execução da LOA/2015;

iv. dissonância entre as metas físicas das ações orçamentárias previstas no Plano Plurianual e aquelas constantes da Lei Orçamentária Anual;

¹² RAPP/2015 (e-DOC 912442CD-e, pp. 397): “Associem-se aos problemas citados a extrapolação do limite prudencial de gasto de pessoal e o não atendimento da meta de resultado primário, apesar das alterações na LDO levadas a efeito ao final do exercício. Ressalte-se que o Tribunal relevou, por intermédio da Decisão nº 6.345/16, o descumprimento da meta de resultado primário, haja vista as expressivas despesas compromissadas em 2014 e repassadas a 2015 sem o respectivo lastro financeiro, bem assim a pressão exercida no referido resultado em razão do registro das despesas com folha de pagamento das Secretarias de Educação e Saúde no mês de dezembro de 2015.”

Diante disso, entende-se que os fatos podem ensejar **irregularidades** às contas em apreço, tendo em vista o que prescreve o parágrafo único do art. 223 do RI deste Tribunal.

III - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A execução orçamentária e financeira¹³ no exercício de 2016 revelou que as alterações orçamentárias¹⁴ elevaram as despesas em R\$ 2,5 bilhões (de R\$ 32,6 bilhões para 35,1 bilhões), com base em previsão de excesso de arrecadação, no valor de R\$ 744,8 milhões, e por saldos de exercícios anteriores, no valor de R\$ 1,8 bilhão.

Contudo, diferente do ano anterior, o orçamento corrente manteve-se relativamente equilibrado ao final do exercício, com *superavit* de R\$ 125,6 milhões — as alterações em 2015 transformaram o *superávit* inicial de R\$ 3,6 bilhões em *deficit* de R\$ 2,1 bilhões, em valores atualizados.

Assim como ocorreu em 2015, todavia, em montante inferior (R\$ 37,2 milhões em 2015 contra R\$ 1 milhão em 2016), apurou-se saldo diferente de zero na movimentação de crédito por fusão, cisão ou extinção de unidades administrativas de unidades.

Segundo Relatório Prévio em análise, “a falha ocorreu devido à criação da Secretaria das Cidades em setembro de 2016. Foi editado o Decreto nº 37.704/16, realizando a transposição de créditos de origem da Vice-Governadoria para a unidade recém-criada. Entretanto, apesar de não utilizados, tais créditos não foram contabilmente cancelados na Vice-Governadoria”. Novamente, registre-se, corroboram imprecisões de registros do Siggo.

III.1 – Alterações Orçamentárias

As alterações orçamentárias em 2016 revelam que os aportes de dotação no grupo de despesa “Pessoal e Encargos Sociais” (aumento de 20,1 bilhões para 21,3 bilhões, 5,9% em relação à dotação inicial) foram sensivelmente menores do que se viu em 2015, revelando a subestimação no orçamento de 2015 para esse grupo¹⁵.

Entre os vinte subtítulos com os maiores acréscimos a partir das alterações, destaco os acréscimos promovidos nas ações de manutenção de serviços administrativos gerais da Secretaria de Saúde, cujos percentuais em relação à dotação inicial variaram de 306,1% a 455,3%.

¹³ A execução orçamentária e financeira relativa ao primeiro semestre de 2016 foi objeto dos autos nº 28830/16.

¹⁴ Créditos adicionais suplementares e especiais abertos por 418 decretos e 21 leis (42,9% a menor do que em 2015), que somaram R\$ 8,8 bilhões de diversas fontes de financiamento, sendo a principal delas o cancelamento de dotações (R\$ 6,3 bilhões).

¹⁵ Para se ter a dimensão, no orçamento de 2015 a despesa com Pessoal e Encargos em 2015 saiu de R\$ 18,4 bilhões iniciais para R\$ 23,4 bilhões (diferença de R\$ 5 bilhões, em valores atualizados, ou 27,2% de aumento).

A respeito dos limites e vedações legais¹⁶ das alterações orçamentárias, afim de se evitar a descaracterização da peça orçamentária, o art. 22 da LDO/16 estabelece que as dotações consignadas para pagamento de Precatórios Judiciais e Requisições de Pequeno Valor – RPV não podem ser canceladas por meio de decreto para abertura de créditos adicionais com outra finalidade.

Verificou-se também em 2016¹⁷ o descumprimento do referido dispositivo, com o cancelamento de R\$ 546,2 mil em RPV para abertura de créditos com finalidade diversa, por meio dos Decretos nº 37.526, 37.802, 37.825 e 37.873, todos de 2016.

O descumprimento legal observado na execução das despesas revela reincidência, ressalvada já contida no Relatório alusivo ao exercício de 2015, configurando-se em falta grave na execução da despesa, podendo ensejar irregularidade nas contas em apreço, na forma prevista no parágrafo único do art. 223 do RI deste Tribunal.

Outra impropriedade nas alterações orçamentárias foram os créditos autorizados pelos Decretos nº 37.148, 37.156, 37.181, 37.182, 37.192, 37.382 e 37.704, todos de 2016, em virtude da extinção, transformação, transferências, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades. Provocaram alteração na estrutura programática da dotação orçamentária de origem e alteração na modalidade de aplicação, tudo em desacordo com o art. 58 da LDO/16, e que revela, ao menos, fragilidade na execução orçamentária do GDF.

Adicionalmente, foi identificada impropriedade decorrente do cancelamento, por decreto, de dotação em percentual maior (39%) do que a autorização prévia (25%) contida na LOA/16 (art. 8º, inciso I).

Conforme o Relatório Prévio, *“as falhas identificadas expõem fragilidades nos controles de abertura e limitação de créditos adicionais. As tabelas do Siggo utilizadas para os créditos adicionais não estão sendo atualizadas exatamente como deveriam. Por exemplo, foram identificados 136 decretos classificados como “lei”, dificultando a análise da incidência das limitações impostas às alterações via decreto”*. Essas situações revelam **graves fragilidades** nos mecanismos de controle

¹⁶ Estabelecidos na LODF, Lei Federal nº 4.320/64, LDO e LOA.

¹⁷ RAPP/2015: “Com o objetivo de preservar o orçamento, as normas de Direito Financeiro impõem condicionamentos e vedações às alterações orçamentárias. Em relação ao ponto, cabe destaque que não foi observada nos Decretos nº 36.515, 36.696, 36.767, 36.791 e 37.029, todos de 2015, a regra estabelecida no art. 21 da LDO/15, segundo o qual as despesas com o pagamento de Precatórios Judiciais e de Requisições de Pequeno Valor – RPVs não podem ser canceladas por meio de decreto para abertura de créditos adicionais com outra finalidade.

RESSALVAS:

a) quanto ao planejamento governamental:

v. cancelamento de dotações destinadas a pagamento de Precatórios Judiciais e Requisições de Pequeno Valor por meio de **decreto para a abertura de créditos adicionais com finalidade diversa, em afronta ao art. 21 da LDO/15;**”

sobre os créditos adicionais, e que podem vir a ensejar **recomendação** nas contas em apreço, na forma do parágrafo único do art. 223 do RI deste Tribunal, para que sejam adotados mecanismos de controle efetivos na abertura e execução dos créditos adicionais.

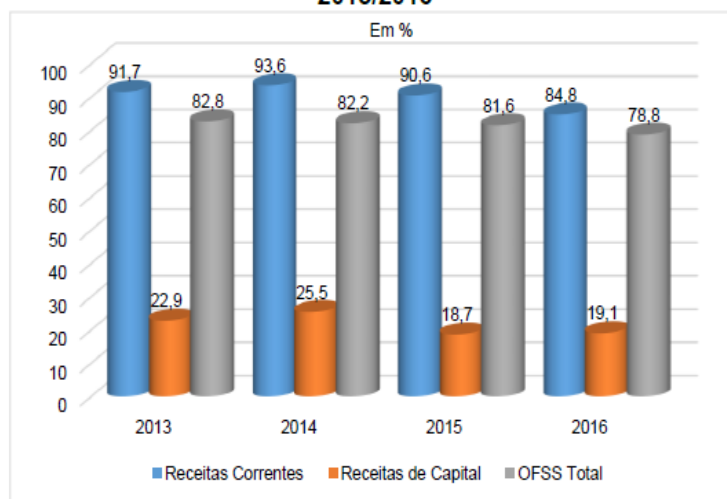
III.2 - Receitas

Os efeitos da crise econômica são vistos nos resultados das receitas arrecadas em 2016¹⁸. As receitas efetivamente arrecadadas pelo Tesouro local (exceto o FCDF, e as receitas de capital), retraíram 1,34% em relação a 2015. No todo, a queda foi de 5,43% em relação a 2015.

A figura colacionada a seguir confirma a superestimação da receita, recorrente nos últimos anos, da ordem de um quinto dos OFSS, e configura-se em grave falha de planejamento, principalmente quando se considera o contexto de crise experimentada no ano anterior, de conhecimento geral.

Isso significa dotação autorizada que não se realizará. Em 2016, foram R\$ 7,1 bilhões de receita estimada (desconsideradas as receitas intraorçamentárias oriundas da contribuição patronal apenas na receita realizada).

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
RECEITA REALIZADA / RECEITA PREVISTA ATUALIZADA
– 2013/2016 –

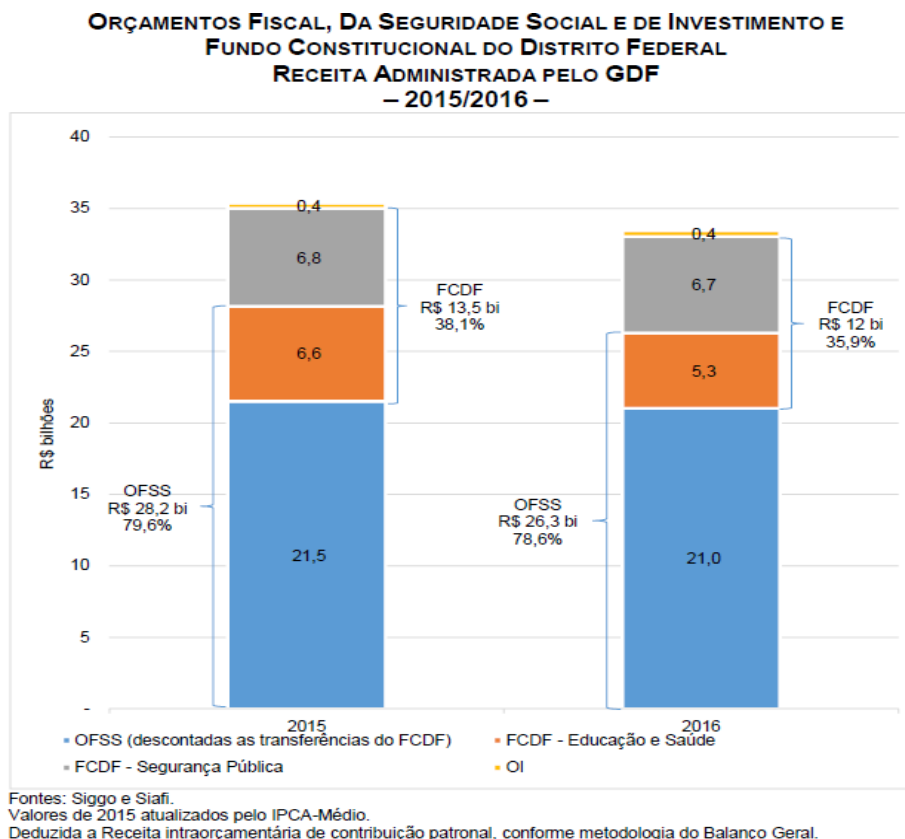


Fonte: Siggo.
Deduzida, na Receita Realizada, a Receita intraorçamentária de contribuição patronal, conforme metodologia do Balanço Geral.

Os recursos próprios (nesses consideradas as transferências do FCDF para as áreas de educação e saúde) representaram 95,2% dos OFSS, com uma receita

¹⁸ O montante total dos recursos sob a gestão do Governo do Distrito Federal alcançou R\$ 33,5 bilhões, oriundos dos OFSS, no valor de R\$ 26,3 bilhões; do OI, com R\$ 425,8 milhões; e do FCDF, com R\$ 6,7 bilhões — valor referente à área de segurança pública e executado no âmbito da União, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.

realizada de R\$ 25 bilhões. A figura abaixo revela a importância dos recursos oriundos do FCDF no OFSS do DF:



Em valores reais, a receita corrente em 2016 foi 6% menor que em 2015, principalmente em virtude da queda substancial nos recursos do FCDF destinados à educação e saúde.

No que se refere à arrecadação do GDF com impostos e taxas, de relevo anotar o discreto crescimento (0,3% em termos reais) em relação a 2015, enquanto as contribuições sofreram inflexão com queda de 14,2% no último exercício.

Quanto às receitas de capital, observou-se queda de 28,7%, em relação a 2015, e de 24,2%, em relação a 2013. Os R\$ 577,4 milhões arrecadados representaram 19,1% da estimativa atualizada, que alcançou cerca de R\$ 3 bilhões. À exceção dos recursos obtidos com amortização de empréstimo, todos os demais apresentaram baixo índice de arrecadação.

Por outro lado, as renúncias de receitas realizadas em 2016 (incluindo os benefícios de natureza creditícia e financeira), conforme informado, superou as projeções, tendo alcançado o valor de R\$ 1,8 bilhão em 2016¹⁹.

¹⁹ Representou 12,5% do montante arrecadado de receitas tributárias (R\$ 14,3 bilhões) e de multas e juros de tributos (R\$ 177,1 milhões, registrados no Siggo como Outras Receitas Correntes).

Em relação às taxas de competência da Agência de Fiscalização do Distrito Federal – Agefis, objeto de benefícios tributários, a CGDF informou renúncia de R\$ 2,4 milhões, 8,7% abaixo do previsto para o ano.

Os gastos com benefícios creditícios em 2016 deveriam ter origem nos seguintes fundos²⁰: Fundo Distrital de Sanidade Animal – FDS, Fundo de Aval do Distrito Federal – FADF, Fundo de Desenvolvimento Rural – FDR, Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal – Fundefe e Fundo de Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal – Funger.

Na Prestação de Contas em tela, contudo, constam apenas valores de renúncia relativos ao FDR, no montante de R\$ 1 milhão, e ao Funger, R\$ 861 mil. Também não houve apuração do montante renunciado pelo Fundefe em 2016.

Conforme anotou o Relatório Prévio, a *“ausência de informações distorce os resultados relativos à apuração da renúncia de receita creditícia, pois, segundo a CGDF, teria sido apurado deságio de R\$ 261,1 milhões somente nos Leilões n°s 001 e 002/2016, realizados pelo Banco de Brasília – BRB, mas que não constaram como renúncia referente ao Fundefe”*.

De outra, não há registro contábil no Siggo relativos às renúncias de receitas, conforme consignado no Anexo VI, Volume IV, da Prestação de Contas de 2016, e que *“não há contas contábeis redutoras específicas para o lançamento das renúncias de receitas tributárias, creditícias e financeiras”*

Noutra ponta, segundo a Controladoria-Geral do DF – CGDF, não foi apresentada avaliação de custo e benefício das renúncias de receitas tributárias, pois a metodologia elaborada em 2015 ainda não havia sido aprovada, assim como ainda não havia sido estabelecida metodologia para a avaliação do custo e benefício das renúncias creditícias e financeiras.

Em essência, as impropriedades relatadas acima figuraram também nas Contas de Governo do exercício anterior, o que pode ensejar ressalvas às contas em apreço.

III.3 - Despesas

As despesas totais fixadas para o DF no exercício de 2016 somaram, inicialmente, R\$ 41,1 bilhões²¹, sendo que 82,7% desse montante (R\$ 32,6 bilhões no OFSS e R\$ 1,4 bilhão no Orçamento de Investimento – OI).

²⁰ O objetivo desses fundos é tornar mais acessíveis os recursos financeiros a determinados segmentos da economia local.

²¹ Elevado, ao final do exercício, em R\$ 2,8 bilhões, significando incremento de 6,9%. O OI mostrou significativa expansão relativa de 47,2%, finalizando o exercício com dotação autorizada de R\$ 2,1 bilhões

Os recursos provenientes do Fundo Constitucional do DF – FCDF e transferidos ao GDF para assistência financeira aos serviços de educação e saúde somam R\$ 4,9 bilhões, e R\$ 7,1 bilhões foram executados no âmbito do orçamento da União.

Da dotação final, foi executado 76,4% (R\$ 33,6 bilhões), sendo R\$ 26,4 bilhões do OFSS, dos quais R\$ 5,3 bilhões (cerca de 20%), originaram-se da União a título do FCDF. Do OI foram executados R\$ 425,8 milhões.

Em geral, a execução orçamentária da despesa relativamente baixa em relação ao valor autorizado pode ser indicativo de deficiências na elaboração da LOA, referendando aprimoramentos no processo de fixação da despesa.

Na análise da distribuição da despesa executada por função, destacam-se a segurança pública, com participação da ordem de 21,5%, seguida pelo equilíbrio entre educação e saúde, 17,4% e 17,3%, respectivamente.

Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, tiveram dotação fixada na LOA/2016 de R\$ 32,6 bilhões, acrescida em R\$ 2,5 bilhões mediante alterações orçamentárias (a menor do que em 2015, de R\$ 38,6 bilhões, monetariamente ajustado). Os demonstrativos da evolução da despesa demonstram a contração na execução em relação a 2015 (R\$ 3,7 bilhões). Em 2016, no OFSS deixaram de ser executados R\$ 8,7 bilhões.

Coube ao grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais a maior discrepância entre a despesa autorizada e realizada (R\$ 3,4 bilhões a menor) decorrente, em grande parte, da mudança na contabilização da folha de pagamento do mês de dezembro de 2015, que deixaram de ser transpassadas para o exercício seguinte.

A pior relação executado/autorizado foi no grupo de despesa de Investimento (menos de 20%), abaixo inclusive da média observada nos exercícios anteriores (30%). Nessa esteira, as Despesas de Capital em 2016 tiveram decréscimo de 8,7 em relação a 2015.

A execução orçamentária da despesa dos 620 programas de trabalho classificados como emendas parlamentares na LOA/16, no montante de R\$ 423,1 milhões, foi da ordem de R\$ 50,6 milhões.

Devido à sua importância no orçamento distrital, cabe anotar a respeito da execução orçamentária do FCDF em 2016. No total as despesas suportadas pelo Fundo montaram R\$ 12 bilhões, 35,8% da despesa total executada no DF.

Em relação a 2015, em decorrência da contração da receita corrente líquida da União, de 3,1% em termos nominais, o montante executado com os recursos do FCDF mostrou redução real de 10,9%, ou seja, R\$ 1,5 bilhão a menos.

No exercício em análise, 2016, os recursos do Fundo foram aplicados maciçamente em despesa de pessoal (R\$ 10,9 bilhões, 90,4% do total gasto no ano no FCDF). Em Outras Despesas Correntes, realizou-se R\$ 1,1 bilhão, principalmente em Auxílio-Alimentação, Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e Indenizações e Restituições, que, em conjunto, mostraram execução de R\$ 946,8 milhões.

As despesas com investimentos suportadas pelos recursos do FCDF seguiram a tendência de queda dos últimos anos, e foram menores em torno de 35% em relação ao ano anterior.

O Orçamento de Investimento das empresas públicas do DF, não dependentes²², consignava R\$ 1,4 bilhão, elevada durante o exercício para R\$ 2,1 bilhões (47,2%), contudo, o total de investimentos registrados limitou-se a R\$ 425,8 milhões ao final do exercício.

Os dados de execução mostram que entre 2013 e 2016 a despesa realizada, em média, figurou em 30%. Contudo, a despesa realizada no exercício em análise pouco avançou além dos 20%. Não cabe outra interpretação que não a existência de imperfeições na elaboração da lei orçamentária ou mesmo na execução dos programas de trabalho.

Do total de onze unidades orçamentárias, duas não apresentaram qualquer realização (BRB Crédito, Financiamento e Investimento e CEB Lajeado), sendo atribuído à Caesb maior execução (R\$ 181,4 milhões). A fonte de financiamento predominante foram os recursos próprios, que financiaram 63,9% dos gastos em 2016.

III.3.1 – Despesas com Pessoal

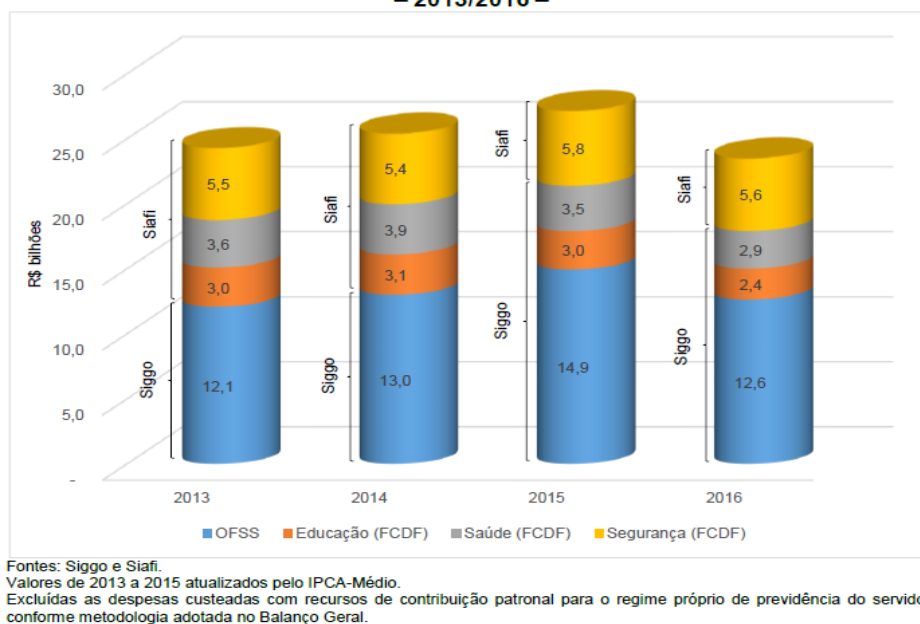
De maior destaque, o gasto com pessoal e encargos sociais nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e o FCDF, alcançou a cifra de R\$ 23,5 bilhões em 2016.

²² Lei Complementar nº 101/2000:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;”

**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL E FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF
DESPESA REALIZADA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, POR ORÇAMENTO
– 2013/2016 –**



Desse valor, aproximadamente 50% foi suportado pelos recursos do FCDF, sendo R\$ 5,3 bilhões (22,5%) destinados às áreas de saúde e educação — incorporados aos OFSS — e R\$ 5,6 bilhões (23,8%) à segurança pública, na manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF, executados no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.

Importa anotar que os gastos com Pessoal e Encargos Sociais no ano em análise foram 3,3% menores que em 2013 e 7,5% inferiores aos de 2014. De outra, impende mencionar que a despesa com pessoal e encargos sociais realizada em 2015 (R\$ 14,9 bilhões) incluiu o reconhecimento de R\$ 1,2 bilhão de Despesas de Exercícios Anteriores, relativas à folha de pagamento de 2014 que não foi empenhada no exercício de competência.

Não se pode olvidar dos aumentos concedidos em 2013 a 32 carreiras, e que o Relatório informa não ter identificado a implementação das parcelas remanescentes. Se implementadas, podem vir a reverter o cenário de retração real nessas despesas, de 7,5%, decorrente de perdas inflacionárias, já que, em valores nominais, houve crescimento de R\$ 2,1 bilhões entre 2014 e 2016.

Excluídas as despesas custeadas com recursos do FCDF, a participação da despesa com Pessoal e Encargos Sociais na receita arrecadadas cresce continuamente entre 2013 e 2016, e os R\$ 12,6 bilhões gastos com Pessoal e Encargos Sociais em 2016 representaram 60,1% das receitas nele arrecadadas.

Em 2016 não houve aumento de remuneração de servidores e as nomeações decorrentes de concursos públicos realizados em exercícios anteriores tiveram impacto de R\$ 232 milhões, conforme demonstrativo das despesas criadas ou

aumentadas na forma dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, elaborado pela Subcontroladoria de Controle Interno (Anexo VI, Volume V, da Prestação de Contas).

III.3.1.1 – Quantitativo de Pessoal

A força de trabalho do GDF, contudo, não obstante a redução de 1,8% entre 2015 e 2016, e de 10,7% em relação a 2014, mostrou crescimento de 3,6% no total de servidores com cargo em comissão no último biênio. Em relação aos servidores sem vínculo com a Administração, o crescimento foi de 9,5%, muito embora tenha registrado queda em 2015 e 2016 em relação a 2014 (18% e 32,5%, respectivamente).

O número de cargos em comissão revelou leve aumento em 2016 frente a 2015, e o número de servidores sem cargo comissionado em 2016 (192.399) regrediu, arrefecendo a trajetória de queda vista entre 2015 (192.590) e 2014 (198.269).

Enquanto o contingente de Inativos e pensionistas ao final de 2016 é 3,9% maior do que em 2015. Aposentados, reformados e pensionistas civis e militares, no biênio, eram 72,6 mil, em 2015, sendo, ao final de 2016, 75,5 mil beneficiários.

No exercício em análise, em relação ao Poder Legislativo, o total de servidores chegou a 2,4 mil, com aumento de 7,6% em relação ao exercício anterior.

Em relação à parcela (50%) de cargos em comissão preenchidos por servidores com vínculo com a Administração Pública (inciso V do art. 19 da Lei Orgânica do DF), cabe anotar que o tema é objeto do Processo nº Processo – TCDF nº 20690/06, sobrestado pela Decisão – TCDF nº 5.534/15, no aguardo do trânsito em julgado da ADI nº 2012.00.2.016845-4, do TJDF.

A despeito da indefinição sobre a matéria ao final de 2016, verificou-se 5,1 mil servidores sem vínculo ocupantes de cargos em comissão, em 76 unidades, perfazendo 40,4% do total de cargos.

Em 52 dessas unidades, contudo, a proporção desses servidores era maior que metade do total de cargos ocupados, tais como as Secretarias de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do DF (85,88%), a Governadoria (83,48%). Em especial, nas Administrações Regionais, que chegam a ter 95,56% dos cargos comissionados ocupados por servidor sem vínculo.

III.3.1.2 – Previdência dos Servidores Públicos

No Distrito Federal vigoram dois regimes de previdenciários. Um em regime de repartição, o Fundo Financeiro de Previdência – Seguridade Social, para os servidores que ingressaram no serviço público até 31.12.06. Outro, em regime de

capitalização, o Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV²³, para ingressos a partir de 1º.01.07

Os resultados apurados em 2016 indicam superávit de R\$ 1,2 bilhão no fundo previdenciário, e déficit de R\$ 3,2 bilhões no Fundo Financeiro, coberto, principalmente, pelo FCDF (R\$ 1,8 bilhão) e pelo Fundo Previdenciário (R\$ 621,1 milhões).

A transferência de valores entre fundos foi autorizada pelas Leis Complementares nº 899/15 (que prevê como forma de recomposição a transferência de bens imóveis do DF) e nº 920/16 (por sua vez, prevê recomposição por meio da cessão de até 30% das ações do Banco de Brasília – BRB). O Iprev/DF pode reverter do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV para o Fundo Financeiro de Previdência até 75% do valor correspondente ao *superavit* técnico atuarial relativo ao DFPREV.

O que se observa é que além de intempestiva, provocando resultado patrimonial diminuto em 2015 e subsequente majoração em 2016, devido ao reconhecimento do direito tardiamente em 2016, a recomposição na forma de imóveis é morosa. Dos oito imóveis doados pela Terracap (Lei nº 5.729/16) ao DF para esses fins ainda não foram incorporados ao patrimônio do Iprev/DF.

As transferências realizadas em 2016 foram pautadas pela LC nº 920/16, com vigência a partir de 02.12.16, no montante de R\$ 493,6 milhões, cuja forma de recomposição prevista foi a cessão de até 30% de ações do BRB, e os direitos a receber também só foram contabilizados no ano seguinte e na mesma conta corrente contábil correspondente às movimentações realizadas no ano anterior, sob a LC nº 899/15, sem a necessária segregação.

Em 2016 houve ainda transferência de R\$ 140,5 milhões entre os Fundos, decorrente de reenquadramento de servidores, nos termos da Decisão – TCDF nº 6.641/09.

De outra, cabe registrar a respeito das divergências entre os valores das contribuições patronais repassadas ao Iprev/DF informados ao Ministério da Previdência Social e os efetivamente registrados no Siggo: no Fundo Financeiro, R\$ 221,2 milhões registrados a menor no Siggo; e no Fundo Previdenciário, R\$ 14,4 milhões a menos.

Noutra frente, a Corte de Contas da União TCU emitiu o Acórdão nº 1.633/16 – Plenário em que entendeu que as contribuições previdenciárias dos militares e policiais civis distritais passaram a ser revertidas para a Conta Única do Tesouro federal, em favor do FCDF, e não mais ao Fundo Financeiro do Iprev/DF, a partir de setembro de 2016.

²³ Lei Complementar nº 769/08.

Decorrente, foram recolhidos R\$ 24,6 milhões referentes ao Corpo de Bombeiros Militares; R\$ 55,4 milhões, à Polícia Militar do DF; e R\$ 43,5 milhões, à Polícia Civil do DF. Os benefícios previdenciários dos militares e policiais civis distritais totalizaram R\$ 2,4 bilhões em 2016. Segundo o Relatório Prévio, com a integração dos valores do FCDF repassados pela União para saúde e educação no OFSS distritais em 2015 e 2016, sendo contabilizados no Siggo, “...o deficit do Fundo Financeiro aumentou expressivamente desde então”.

No que concerne ao atingimento da meta atuarial constante no Relatório de Atividades, de 12,4% a.a., as receitas obtidas com os investimentos, excetuadas as perdas, divididas pela média dos saldos acumulados mês a mês foi de 16,4% a.a, superando a meta.

Por último, cabe anotar sobre auditoria integrada no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF. Os resultados contam do Processo nº 2510/2016 que, em síntese, apontam estrutura física e de pessoal inadequada do Instituto; gestão parcial do RPPS; não gestão da frágil base cadastral; riscos nas avaliações atuariais; e ausência de controles sobre eventuais atrasos nos repasses das contribuições patronais para o Fundo Previdenciário.

Por meio do Parecer nº 0332/2017 – MF (e-DOC 7B69501E-e) que sugere ao eg. Plenário determinar à unidade técnica a realização de Auditoria Financeira.

III.3.2 – Despesas por código de licitação

Do total de despesas sem licitação (R\$ 22,9 bilhões), sabe-se, a maior parte corresponde à folha de pagamentos (R\$17,9 bilhões). Em relação ao ano anterior, as despesas sem licitação foram reduzidas em 13,4%. E os dispêndios submetidos à licitação em 2016 (R\$ 3,5 bilhões), em relação a 2015, recuaram em 4,7%.

Em resumo, em 2016, as despesas classificadas em “não aplicável” (R\$ 3,5 bilhões) foram 29,2% menores que em 2015. Na modalidade “Inexigibilidade” viu-se em 2016 execução de R\$ 717,4 milhões, 12,3% superior a 2015. Já o montante executado na modalidade “Dispensa de Licitação” (R\$ 664,1 milhões) caiu 37,8% em relação a 2015, sendo a maior parte relativa à manutenção do sistema de iluminação pública, tendo como credora a CEB.

Em “Caráter Emergencial” foram dispendidos em 2016 R\$ 152,3 milhões, 71,3% maior do que em 2015, explicado, basicamente, por locação de mão de obra para desenvolvimento de atividades de limpeza e conservação na Secretaria de Educação e pelo Fundeb.

A respeito, cumpre anotar que R\$ 98,3 milhões gastos efetivamente com contratação emergencial foram classificados indevidamente de Dispensa de Licitação.

Cerca de R\$ 2,1 bilhões foram executados por meio de Pregão (Pregão sem Ata, R\$ 1,8 bilhão; Pregão Eletrônico com Ata, R\$ 349,7 milhões; Pregão Presencial com Ata, R\$ 11,5 milhões). O Pregão Eletrônico aumentou 139,1% em relação ao ano anterior e foi utilizado principalmente para aquisição de medicamentos pela Secretaria de Saúde e contratação de empresa de limpeza e conservação dos imóveis do GDF.

Na modalidade Concorrência foram executados R\$ 1,2 bilhão, 8,1% menor do que em 2015, principalmente com manutenção das atividades de limpeza pública (23,9%), manutenção do equilíbrio financeiro do Sistema de Transporte Público (20,2%) e execução de obras de urbanização (12,7%).

O uso de “Adesão a Ata de Registro de Preços” reduziu cerca de 40,6% relativamente a 2015, tendo sido gastos R\$ 128,1 milhões nessa forma. O gasto na forma de “Tomada de Preço e Convite” seguem em tendência de queda no quadriênio, sendo gasto em Tomada de Preço em 2016 R\$ 16,2 milhões (redução de 10,8% e 73,1% em relação a 2015 e 2013, respectivamente).

Na modalidade “Concurso” foram gastos R\$5,8 milhões em 2016, com forte crescimento (89,1%) em relação a 2015, sendo a maior parte relativa a concursos promovidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF-Codhab.

De grande preocupação, as “Despesas sem Cobertura Contratual” somaram R\$ 616,6 milhões em 2016, concentrados na Secretaria de Saúde - SES/DF (89,3%), sendo que essas despesas se concentram na contratação de prestação de serviços de vigilância, limpeza, higienização e conservação de unidades hospitalares e educacionais do DF.

III.3.3 – Despesas com Publicidade e Propaganda

As despesas com publicidade e propaganda (R\$ 189,1 milhões) cresceram 24,9% em relação a 2015, e são concentradas na Secretaria da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais que executou R\$ 87,8 milhões, 63,9% do valor executado nos OFSS, na atividade 8505 – Publicidade e Propaganda.

De outra, houve despesas (R\$ 781,2 mil) com publicidade e propaganda em atividades que não a 8505 – Publicidade e Propaganda, em desatenção ao que determina a LODF²⁴.

III.3.4 – Fundos Especiais

A dotação inicial na LOA/16 (R\$ 8,9 bilhões) consignada a 32 fundos especiais e, posteriormente, alterada pela abertura de crédito especial ao Fundo de

²⁴ A LODF, em seu art. 149, § 9º, estatui ainda que a execução das despesas em publicidade do Poder Legislativo e dos órgãos ou entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo devam ser objeto de dotação orçamentária específica.

Saúde da Polícia Militar, entre outras alterações, elevaram a dotação final dos fundos para R\$ 9,4 bilhões.

A execução alcançou 88,4% da dotação autorizada, e foi menor em R\$ 1,2 bilhão em relação ao exercício anterior. Os maiores executores foram o Fundo de Saúde do DF e o Fundeb, responsáveis por 96,3% do total despendido. Apesar da execução agregada elevada, oito fundos especiais não apresentaram execução, e outros quatorze executaram menos de 50% de suas dotações finais.

O Poder Executivo movimentou no exercício de 2016 R\$ 356,5 milhões desses fundos especiais para pagamento da folha de pessoal, em consonância com a Lei Complementar nº 894/15, alterada pela Lei Complementar nº 900/15.

De outra, a LC nº 894/15 estabeleceu prazo para que o Poder Executivo enviasse à CLDF projetos de lei contendo revisão dos fundos com execução orçamentária abaixo de 50% nos dois exercícios anteriores. Em 13.12.16, o GDF enviou à CLDF Projeto de Lei Complementar – PCL nº 95/2016, que, entre outras disposições, extingue sete Fundos.

Conforme consignado no Relatório Prévio, referido PLC “*não atende integralmente à Lei Complementar nº 894/15, tendo em vista que: em 2013, seis fundos especiais não apresentaram qualquer execução no exercício e outros treze mostraram realização inferior a 50% da dotação autorizada; em 2014, seis não registraram execução e outros quatorze apresentaram percentual de execução abaixo de 50%. Ademais, dos sete Fundos cuja extinção é proposta pelo PLC nº 95/2016, apenas o Fundo Permanente de Alfabetização Básica para Jovens e Adultos do DF foi contemplado com dotação orçamentária nos exercícios de 2013 e 2014*”.

III.3.4 – Limites Constitucionais

III.3.4.1 – Limites mínimos de aplicação em Educação

Foram aplicados em 2016 R\$ 4,2 bilhões em MDE (27,2% do total de receitas computáveis), superando o piso de 25% preconizado pela Constituição Federal. Em relação às aplicações por meio do Fundeb alcançaram R\$ 1,9 bilhão, sendo a quase totalidade destinada ao pagamento de profissionais da educação básica.

III.3.4.2 – Limite mínimo de aplicação em Saúde

Foi apurada a aplicação líquida de R\$ 2,8 bilhões em ASPS, em 2016, oriunda das fontes vinculadas, com *superavit* de R\$ 847,4 milhões em relação ao mínimo exigido.

Em relação aos cancelamentos de restos a pagar em 2016 (R\$ 21,8 milhões), inscritos em 2015, não comprometeram o piso de 2015, quando foi registrado *superávit* em ASPS de R\$ 1,2 bilhão.

A despeito do cumprimento do piso de aplicação em ASPS, não se pode olvidar que em diversas apurações realizada pela Corte ficaram evidenciadas ineficiências na gestão da saúde pública distrital.

Como já comentado, o elevado volume de despesas sem cobertura contratual, dificuldades de acesso aos serviços de saúde como procedimentos cirúrgicos, deficiências nas condições das Unidades Cirúrgicas de Assistência Especializada, falha no acolhimento com classificação de risco nas unidades de atendimento às urgências e emergências; e significativa redução do quantitativo de leitos de UTI efetivamente à disposição da população.

III.3.4.3 - Limite mínimo de aplicação em Cultura

Segundo o art. 246, § 5º, da LODF, o Poder Público deve alocar anualmente dotação mínima correspondente a três décimos por cento da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício ao Fundo de Apoio à Cultura do DF – FAC. Para 2016 a dotação final da Unidade alcançou R\$ 61,8 milhões, cumprindo o limite mínimo determinado.

As transferências ao referido FAC devem ocorrer até o último dia útil do mês subsequente ao da apuração, de acordo com o art. 2º da Lei Complementar nº 782/08.

As apurações revelaram que foi transferido R\$ 33,6 milhões no exercício de 2016, sendo que a despesa realizada pelo FAC montou R\$ 33,7 milhões (4,2% a menor do que no exercício de 2015), revelando que os recursos financeiros transferidos não alcançaram a dotação orçamentária mínima, mesmo se considerada a desvinculação das receitas (Emenda Constitucional nº 93/16).

III.3.4.4 - Limite mínimo de aplicação em Pesquisa

Segundo o art. 195 da LODF, a lei orçamentária anual deve consignar à FAPDF dotação mínima de dois por cento da receita corrente líquida do Distrito Federal (a ser implementado gradativamente, sendo que para 2016 deve consignar 1% da RCL), que lhe será transferida mensalmente, em duodécimos, como renda de sua privativa administração, para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico.

Consultando a RCL apurada (R\$ 19.881,2 milhões), tem-se que a dotação autorizada na LOA/16 (inicial de R\$ 210,4 milhões, ampliada para R\$ 210,6 milhões por alterações orçamentárias), considerando exclusivamente recursos oriundos de fontes do Tesouro do DF, cumpriu a exigência.

A exemplo dos resultados apurados nas Contas de Governo de 2015, Processo nº 35688/15, verificou-se a baixa execução orçamentária da Fundação, em torno de 42,7% da dotação final destinada à FAPDF.

III.3.4.5 - Limite mínimo de aplicação no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA

A LOA/16 alocou ao FDCA/DF dotação orçamentária final de R\$ 29,3 milhões, considerado apenas a fonte de recurso Ordinário Não Vinculado.

Dessa forma, o montante disponibilizado ficou abaixo (97,1%) da dotação mínima de 0,3% da receita tributária líquida estipulada pela LODF, considerando-se os eventuais efeitos da EC nº 93/16 (R\$ 30,1 milhões).

De outra, da mesma forma consignada nas Contas de Governo de 2015, Processo nº 35688/15, em que o assunto foi objeto de ressalvas²⁵ por parte da Corte de Contas. O fato, por representar reincidente descumprimento da LODF e da LDO/2016 (art. 72, §8º) que veda o contingenciamento desses recursos, pode ensejar irregularidades às contas em apreço.

IV - GESTÃO FISCAL

IV.1 – Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida – RCL acumulada totalizou R\$ 19,9 bilhões, aumento nominal de 7,7% em relação a 2015 (R\$ 18,5 bilhões), Segundo a LRF, o Distrito Federal possui como limite global de gasto de pessoal o valor de 52% da RCL (49% para o Poder Executivo e 3% para o Poder Legislativo), o que é inferior ao limite de 60% da RCL para os Estados, por contarem com Ministério Público (2% da RCL) e Poder Judiciário (6% da RCL) dentro de seus orçamentos.

No quadriênio 2013/2016, o aumento da Despesa Líquida com Pessoal – DLP no âmbito dos Poderes e órgãos do Distrito Federal (30,9%) foi superior ao da RCL (25,7%), o que resultou o aumento da relação DLP/RCL de 47,4% para 49,3%, mas ainda abaixo do limite global de 52% da RCL para gastos com pessoal do DF.

IV.2 – Relatórios de Gestão Fiscal

Quanto ao Poder Executivo²⁶, apesar da redução observada na Despesa Bruta com Pessoal em relação a 2015, de R\$ 25,6 bilhões em 2016 para R\$ 24,3 bilhões em 2015, constatou-se que Despesa Líquida com Pessoal – DLP aumentou

²⁵ RAPP/2015 (e-DOC 9122442CD-e), pp. 402:

“RESSALVAS:

b) quanto à execução orçamentária e financeira:

i. repasses financeiros à Fundação de Apoio à Pesquisa – FAP, ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC e ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA em montante inferior à dotação mínima exigida pelos arts. 195, 246, § 5º, e 269-A da LODF, respectivamente;

ii. contingenciamento de recursos destinados ao FDCA, em afronta ao art. 269-A, parágrafo único, da LODF;”

²⁶ Processos nºs 16467/16, 30826/16 e 2435/17.

7,8% também na comparação com 2015, (de R\$ 8,6 bilhões nominais para R\$ 9,3 bilhões).

Como resultado, a DLP alcançou 46,82% da RCL no âmbito do Executivo, ultrapassando o limite prudencial (46,55% da RCL).

Em relação ao endividamento, apesar de seguir trajetória ascendente, as operações de crédito contraídas no exercício de 2016 atingiram 0,50% da RCL, abaixo do limite de 16% fixado em Resolução do Senado Federal. Os resultados apurados indicam que relação Dívida Consolidada Líquida/RCL foi de 29,9%, situa-se abaixo do teto (200%), conforme Resolução nº 40/01 do Senado Federal.

De outra, as despesas com amortização, juros e encargos da dívida foram de 2,12% da RCL, também abaixo do limite fixado pelo Senado, de 11,5%. Da mesma forma, as garantias concedidas pelo DF, ao final de 2016 totalizavam R\$ 209 milhões (1,05% da RCL), abaixo, portanto, do limite de 22% estabelecido pelo Senado Federal.

Remanescem, contudo, para os saldos de precatórios judiciais, as inconsistências de valores. Os demonstrativos contábeis, a publicação do RGF e a informação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, responsável pela gestão da dívida de precatórios do DF, dão conta de saldo de R\$ 4,2 bilhões, R\$ 4,3 bilhões e R\$ 3,6 bilhões, respectivamente.

Em virtude da aproximação do último ano de mandato, em 2018, as disponibilidades de caixa merecem atenção por parte do Poder Executivo. O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar apresentou insuficiência financeira de cerca de R\$ 1 bilhão, após a inscrição dos restos a pagar não processados.

A Corte considerou cumpridos com ressalvas, no período em exame, os limites da despesa com pessoal, de endividamento, de contratação de operações de crédito e da concessão de garantias e contragarantias de valores, bem assim cumpridos os requisitos de publicação do RGF constantes dos arts. 54 e 55 da LC nº 101/00 (Decisão nº 2.436/17), e alertou ao Poder Executivo sobre a extrapolação do limite prudencial de gastos com pessoal.

Quanto ao Poder Legislativo, a estruturação e conteúdo dos demonstrativos nas publicações dos RGFs da CLDF foram considerados adequados às exigências contidas nos arts. 54 e 55 da LRF, em que pese terem sido feitas ressalvas de natureza formal, conforme Decisão – TCDF nº 2.406/17.

As apurações sobre a Despesa Líquida com Pessoal (R\$ 292 milhões) da Câmara Legislativa do DF em 2016 indicaram que a relação DLP/RCL foi de 1,47%, inferior ao limite máximo de 1,7% da RCL. Da mesma forma, restou verificada a suficiência de caixa. O demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a

Pagar da CLDF e do Fundo de Assistência à Saúde da CLDF – Fascal mostrou suficiência financeira da ordem de R\$ 206,6 milhões após a inscrição dos restos a pagar.

Por último, as verificações levadas a efeito a respeito do cumprimento do disposto nos arts. 21, parágrafo único, e 42 da Lei Fiscal, tendo em vista que o exercício de 2016 foi último ano de mandato do Presidente da CLDF, não indicaram situação de afronta aos referidos dispositivos legais.

Da mesma forma, no Tribunal de Contas do DF, não foi detectado descumprimento no exercício em exame em relação às restrições contidas nos arts. 21, parágrafo único, e 42 da LRF, por se tratar do último ano de mandato do Presidente.

Despesa Líquida com Pessoal (R\$ 205,8 milhões) apurada ao final do 3º quadrimestre de 2016, no âmbito da Corte de Contas do DF, correspondeu a 1,04% da RCL, inferior, portanto, ao limite máximo de 1,3% definido com base nas disposições da LRF. Ainda, a Corte de Contas apresentou suficiência financeira de R\$ 2,6 milhões após a inscrição de restos a pagar ao final do exercício financeiro.

A forma de apresentação e o conteúdo dos demonstrativos nas publicações dos RGFs do TCDF mostraram-se em conformidade com as exigências contidas nos arts. 54 e 55 da LRF, conforme lançado na Decisão nº 2.407/17.

Em relação à Defensoria Pública Distrito Federal – DPDF, a forma de apresentação e o conteúdo dos demonstrativos das despesas com pessoal da DPDF têm atendido apenas em parte as exigências contidas nos arts. 54 e 55 da LRF.

Além da intempestividade na disponibilização do Relatório na internet, a jurisdicionada não fez constar, na publicação do RGF relativo ao 3º quadrimestre de 2016, o Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar.

A Despesa Líquida com Pessoal apurada no período de janeiro a dezembro de 2016, na DFDF, foi de R\$ 162,4 milhões, o que correspondeu a 0,82% da RCL. Impende anotar que a jurisdicionada não conta, ainda, com limite próprio de gasto com pessoal definido em lei, permanecendo inserida no limite do Poder Executivo.

IV.3 – Avaliação do cumprimento de Metas Fiscais

Por meio da Decisão nº 2.610/17, a Corte considerou cumpridas, com ressalvas, as metas de Resultado Nominal e de Resultado Primário estabelecidas na LDO para o período. O *déficit* primário apurado no exercício de 2016 (R\$ 686,2 milhões) não extrapolou a meta de *superávit* primário negativo prevista na LDO/16, de R\$ 1,9 bilhão. O Resultado Nominal, apurado no método “abaixo da linha” foi de R\$ 572,1 milhões e a meta estabelecida na LDO/16 era de R\$ 1,1 bilhão.

IV.4 - Avaliação do Portal da Transparência do Distrito Federal

Em auditoria realizada pelo TCDF no exercício de 2016, a Corte considerou que, no diz respeito à implantação do Portal da Transparência pelo Governo do Distrito Federal e à adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, o Distrito Federal atende as disposições dos arts. 48, parágrafo único, incisos II e III, e 48-A c/c o art. 73-C da LRF, bem como do Decreto federal nº 7.185/10 e da Portaria (MF) nº 548/10, consoante Decisão – TCDF nº 6.346/16.

Ademais, foram determinadas providências à CGDF e à SEF. De uma, para que sejam disponibilizadas no Portal da Transparência a íntegra das prestações de contas anuais de Governo referentes, pelo menos, aos últimos cinco exercícios financeiros; divulgar no Portal da Transparência os valores relativos aos lançamentos das receitas do Distrito Federal. De outras, para promover alterações no cadastramento de Nota de Empenho, com o objetivo de tornar obrigatório o preenchimento do campo “Contrato” com o número gerado pelo próprio Siggo quando do cadastramento do contrato.

V - GESTÃO PATRIMONIAL

V.1 – Dívida Ativa

Com crescimento da ordem de 14,9% em relação ao saldo atualizado de 2015, a Dívida Ativa ao final de 2016 alcançou R\$ 25,4 bilhões. No que tange à escrituração das movimentações da Dívida Ativa, à exceção da competência dezembro/2016, foram intempestivas, a despeito das determinações exaradas pela Corte de Contas nas Decisões nº 5.892/15 (Processo nº 34690/15) e nº 1.589/14 (Processo nº 32370/13).

De outra, não vem ocorrendo o provisionamento de possíveis perdas com os créditos da Dívida Ativa, retificando o Ativo distrital, comprometendo a fidedignidade dos saldos contábeis. A receita arrecadada da Dívida Ativa em 2016 totalizou R\$ 407,9 milhões, menor, em termos reais, 18,7% se comparada com o ano anterior.

O saldo de R\$ 353,3 milhões de arrecadações foi consignado em Variação Patrimonial Ativa a Classificar, sem a devida apropriação nas contas da Dívida Ativa. Assim, referido montante deveria ser abatido do saldo do haver.

A Lei Complementar nº 897/15 autorizou o Poder Executivo distrital a ceder, a título oneroso, os direitos creditórios, de origem tributária ou não tributária, objetos de parcelamentos administrativos ou judiciais à Sociedade de Propósito Específico – SPE, autorizando ainda a criação da empresa estatal DF – Gestão de Ativos S.A.

Em 2016, o capital social da empresa foi aumentado de R\$ 100 mil para R\$ 300 mil, com autorização se elevar o capital para até R\$ 900 mil. A DF – Gestão de Ativos autorizou o Banco de Brasília – BRB a emitir até R\$ 200 milhões em

debêntures lastreadas pelo fluxo de recebimentos da Dívida Ativa. A despeito disso, a DF – Gestão de Ativos sequer aplicou a dotação a ela consignada nos OFSS, de R\$ 1,5 milhão.

V.1 – Dívida Pública

Em grandes agregados, a dívida pública do Governo do Distrito Federal em 2016 alcançou R\$ 10,8 bilhões, sendo R\$ 2,7 bilhões de dívida fluante, R\$ 7,3 bilhões de dívida fundada e R\$ 786 milhões de precatórios anteriores a 05.05.00.

Os resultados apurados demonstram pequena redução (0,4%) nominal na dívida fluante, em comparação a 2015, tocando destaque aos precatórios anteriores a 05.05.00, cuja redução significativa levou o valor de R\$ 2,3 bilhões, mantido desde 2013, para R\$ 786 milhões em 2016.

Classificados na dívida fluante, os Restos a pagar Processados e Não igualmente sofreram redução (8,1% e 8,9%, respectivamente) em relação a 2015. Ao todo, o RAP houve redução real de 8,4% em relação ao exercício anterior.

Mesmo diante dos aumentos nos saldos das contas Precatórios a partir de 05.05.00 e Parcelamento de Dívidas (12,1% e 53,4%, respectivamente), a dívida fundada se manteve estável em R\$ 7,3 bilhões. Como dito antes, o DF atendeu a todos os limites de endividamento estabelecidos pelas Resoluções nº 40/01 e nº 43/01 do Senado Federal.

V.2 Credores por Ação Transitada em Julgado

Segundo a regra constitucional, enquanto não editada lei complementar de que trata o §15²⁷ do art. 100 da CF, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em mora na quitação de precatórios vencidos, deverão fazer o pagamento de acordo com as normas estabelecidas no art. 97 que, em resumo, determina o depósito mensal em conta especial, criada para esse fim, de 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre a Receita Corrente Líquida - RCL.

No caso, Governo do Distrito Federal estava obrigado a depositar no último dia útil de cada mês, em conta especial criada para o pagamento dos precatórios vencidos e a vencer, 1/12 (um doze avos) do valor correspondente a, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) da receita corrente líquida apurada no segundo mês anterior ao mês do depósito.

²⁷ § 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Em 2016, o GDF descumpriu o § 2º do art. 97 do ADCT, c/c o Decreto local nº 31.398/2010, ao atrasar depósito referente a dezembro, no valor de R\$ 24,6 milhões, tendo sido regularizado apenas em 13.06.17. Por outro lado, a destinação de recursos para pagamento de Requisições de Pequeno Valor – RPV superou em R\$ 14,0 milhões o mínimo estipulado.

Dos recursos utilizados pelo DF em 2016 para pagamento de precatórios e RPV, R\$ 160,5 milhões vieram dos depósitos judiciais, conforme autorizado pela Lei Complementar nº 151/15, a Lei distrital nº 5.564/15 e o Decreto distrital nº 36.699/15.

Por último, cabe registrar, que remanescem em 2016 problemas na atualização do saldo contábil da dívida de precatórios no sistema Siac/Siggo, conforme já ressaltado em exercícios anteriores e destacado em Relatório da Controladoria-Geral do Distrito Federal. O valor registrado no Siac/Siggo (R\$ 4,2 bilhões) diverge do constante no RGF do Poder Executivo (R\$ 4,4 bilhões) e também do valor fornecido pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (R\$ 3,6 bilhões), responsável pela gestão dos precatórios.

Não há como ser diferente. O assunto tem influência nas contas em análise. As impropriedades nos registros comprometem gravemente a correção e exatidão a que devem ser revestidos os procedimentos de natureza orçamentária, financeira e contábil referentes às contas prestadas. De outra, não se pode olvidar do descumprimento reincidente²⁸ de dispositivo constitucional.

Com essa inquietação, cumpre anotar, é que o Ministério Público de Contas, ao constatar que permanecia a sistemática de repasses em descompasso com a regra constitucional, representou à Corte (Representação nº. 11/2017/2017 – CF, de 22.03.2017, albergada pelo Processo nº 10366/2017-e).

De fato, as graves falhas apontadas podem ensejar irregularidades às contas em apreço, na forma do art. 223 do RI deste Tribunal.

VI - DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A Lei nº 4.320/64 determina que os entes públicos devem demonstrar os resultados do exercício por intermédio dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP.

Por sua vez, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16) inseriram nesse rol a Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL. Segundo a

²⁸ RAPP/2015 (e-DOC 912442CD-e), pp. 402:

“RESSALVAS:

c) quanto às demonstrações contábeis:

iii. inconsistência nos valores da dívida de precatórios judiciais do Distrito Federal;”

Portaria STN nº 733/14, todas essas demonstrações tornaram-se obrigatórias no exercício de 2015.

Assim como nas Contas de 2015 (Processo nº 35688/2015), não constaram das contas em apreço a DMPL, descumprindo parcialmente a exigência contida na Portaria STN nº 733/14. Em atendimento a diligência determinada por esta Corte, para complementação da documentação afeta à Prestação de Contas, a Secretaria de Fazenda, por intermédio da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação – Sutic e da Subsecretaria de Contabilidade – Sucon, informou que a automatização da elaboração da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido foi disponibilizada em ambiente de homologação em 02.07.17 e que, tão logo se encerre a fase de testes, será disponibilizada no ambiente de produção do Siac/Siggo.

Segundo o Relatório Prévio em análise, as Notas Explicativas não atenderam às especificações constantes do MCASP, as operações intragovernamentais devem ser excluídas das demonstrações conjuntas, nos termos da LRF, e a Instrução Normativa nº 4, de 22.12.16, da Sucon/SEF, que estabelece regras de exclusão de operações intragovernamentais na elaboração das demonstrações contábeis consolidadas do GDF.

Entretanto, as demonstrações contábeis consolidadas da Prestação de Contas em análise não excluem as operações intragovernamentais.

Por outro lado, no Balanço Orçamentário, os demonstrativos consolidados da receita e da despesa não trazem os valores brutos, sem dedução, tendo sido excluídos dos demonstrativos as operações intraorçamentárias. Segundo o relatório, *“as exclusões a título de operações intraorçamentárias foram realizadas por fonte de recursos: da receita realizada, foi deduzida a contribuição patronal para o RPPS/DF (R\$ 1,7 bilhão), e da despesa realizada, a parte custeada com recursos dessa fonte (R\$ 1,3 bilhão)”*.

VI.1 - Balanço Orçamentário

Houve melhora no equilíbrio orçamentário em 2016 se comparado ao exercício de 2015, decorrente da queda na despesa (11,6%) superior à queda na receita (7,1%), embora persistam falhas no processo de planejamento e execução orçamentária. Observa-se aproximação entre o valor estimado e o valor arrecadado (83,9%), bem como entre a despesa realizada e a dotação autorizada (78,9%).

O resultado orçamentário apurado em 2016 foi superavitário de R\$ 249,3 milhões (em 2015 apresentou *deficit* de R\$ 1,3 bilhão, em valor atualizado), assim como o *superavit* corrente de R\$ 663 milhões e *deficit* de capital de R\$ 413,7 milhões.

VI.2 - Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro demonstrou resultado financeiro no exercício de R\$ 509,6 milhões, e totalizou (ingressos e dispêndios) R\$ 64 bilhões, neste inclusas as

operações intragovernamentais. Os ingressos em Receita Orçamentária, de R\$ 28 bilhões, e os dispêndios em Despesa Orçamentária, de R\$ 27,7 bilhões, correspondem aos valores realizados da receita e da despesa constantes do Balanço Orçamentário, em que se apurou superavit de R\$ 249,3 milhões. Segundo o Relatório Prévio, “...*embora o Balanço Financeiro tenha sido apresentado no exercício com certa consistência quanto à equalização entre ingressos e dispêndios, não foi elaborado seguindo plenamente a metodologia estabelecida no MCASP*”.

VI.3 - Balanço Patrimonial

O demonstrativo contábil “Balanço Patrimonial” segue a estrutura definida no MCASP. Em grandes contas, o Ativo totalizou R\$ 54,8 bilhões, o Passivo, R\$ 18,4 bilhões, e o Patrimônio Líquido, R\$ 36,4 bilhões. Em relação a 2015, em termos reais, o saldo do Ativo diminuiu 31,8%, do Passivo aumentou 65,8% e do Patrimônio Líquido diminuiu 47,4%.

A baixas contábeis não estão sendo efetivadas. Desde 2014, o saldo nominal de Despesas com Pagamento de Precatórios continua o mesmo, R\$ 1 bilhão, ao passo que o saldo de Despesas com Pagamento de RPV vem acumulando cerca de R\$ 300 milhões nominais a cada ano.

Permanece a incompatibilidade nos registros. O saldo da Conta Única do Tesouro chegou a R\$ 58,3 milhões em 2016, montante efetivo das disponibilidades da Conta Única existente em banco. Contudo, diversas unidades gestoras participantes da Conta Única apresentam saldos contábeis de disponibilidade maiores que esse valor.

De relevo anotar sobre a criação da conta contábil retificadora da Conta Única para ajustar o seu saldo e refletir a disponibilidade existente em banco, pois o caixa das unidades do Sistema Financeiro da Conta Única e dos fundos especiais foi utilizado pela SEF para pagamento de obrigações do Tesouro.

A movimentação retificadora da Conta Única, realizada pela SEF, vem acumulando saldo ao longo dos anos, tendo passado de R\$ 378,4 milhões, em 2014, para R\$ 884,3 milhões, em 2016. Esses recursos não deveriam mais ser evidenciados como disponibilidade de caixa nas demonstrações contábeis individualizadas dos fundos e demais unidades, mas como créditos a receber, revelando obrigação a pagar por parte do Tesouro.

Seguem-se registros de impropriedades contábeis, a exemplo no saldo da Dívida Ativa, lançado erroneamente no exercício de 2015 que majorou o saldo da dívida ativa em de R\$ 27,8 bilhões, corrigido em 2016, e influi nas demonstrações. Os registros no Ativo Não Circulante totalizaram R\$ 41,8 bilhões, o que representaria diminuição real de 39,8% em comparação com o ano anterior. Desconsiderada aquela distorção, o Ativo Não Circulante, em verdade, cresceu 4,7% frente a 2015.

Outra divergência diz respeito à diferença entre o registro da participação acionária do DF no capital social integralizado das empresas estatais

constante do Siggo e do demonstrativo correspondente do Balanço Geral, notadamente em referência à Terracap e à Novacap.

Não foi apenas isso, persistiu o registro de R\$ 1,3 milhão como participação societária do Tesouro no DER/DF.

VI.4 - Demonstração das Variações Patrimoniais

A variações patrimoniais no exercício totalizaram R\$ 69,7 bilhões, com resultado patrimonial no período de R\$ 4,7 bilhões. A Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP não excluiu os valores das operações de natureza intraorçamentária, em afronta ao que prevê o MCASP, e requer correção nas variações decorrentes de espécies tributárias não conciliaram com a efetiva arrecadação.

Chama atenção dois registros na VPD de Pessoal e Encargos Sociais: valores devidos a prestadores de serviços terceirizados, que não guarda relação com Pessoal e Encargos Sociais, na rubrica Indenização de Atividade Externa; e lançamentos incorretos de Transferência de Bens Imóveis pela Extinção de Unidades Gestoras na rubrica Licença Prêmio por Assiduidade.

VI – 5 Demonstração dos Fluxos de Caixa

De relevo anotar que a Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC teve seus valores inflados em função da incorporação dos fluxos de caixa intraorçamentários, contudo importa anotar que disponibilidades administradas pela Secretaria de Fazenda, responsável pela Conta Única distrital, apresentou decréscimo de R\$ 321,1 milhões, saindo de R\$ 51,1 milhões positivos, em 2015, para R\$ 270 milhões negativos, em 2016.

Ocorre que, o Poder Executivo está autorizado a movimentação dos recursos dos fundos especiais na conta única do Tesouro do Distrito Federal (Lei Complementar nº 894/15, alterada pela Lei Complementar nº 900/15). De outra, os Decretos distritais nº 32.767/11 e nº 36.135/14 que autorizam a SEF a utilizar saldo de disponibilidade de recursos de qualquer órgão ou entidade integrante do Sistema Financeiro da Conta Única.

Diante disso, o Relatório Prévio registrou que:

“ Assim, a Conta Única, principal destino e origem do numerário distrital, totalizou insuficiência financeira de R\$ 884,3 milhões ao final de 2016. Diversos Fundos Especiais e unidades da Administração Indireta, além da Câmara Legislativa do DF, apresentaram disponibilidades na Conta Única, cujo somatório foi de R\$ 942,6 milhões. Confrontando com o saldo negativo de R\$ 884,3 milhões da Secretaria de Fazenda, tem-se o saldo de R\$ 58,3 milhões de disponibilidade contábil e bancária da Conta Única ao final de 2016.

Com esses procedimentos, as disponibilidades das unidades distritais que têm emprestado disponibilidade de caixa à Secretaria de Fazenda tornaram-se meramente escriturais, sem lastro.”

VI - RESULTADO POR ÁREAS DE GOVERNO

O relatório informa que o Plano Plurianual 2016/2019 compõe-se de treze programas temáticos, três de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, um para operação especial e outro para reserva de contingência. Como houve mudança expressiva na composição dos programas, a análise da evolução entre períodos restou prejudicada.

R\$ 1.000,00

ORÇAMENTOS FISCAL, DA SEGURIDADE SOCIAL, DE INVESTIMENTOS E FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA, POR PROGRAMAS DE GOVERNO - 2018									
PROGRAMAS	DOTAÇÃO INICIAL		DOTAÇÃO FINAL			DESPESA REALIZADA			
	(A)	%	(B)	%	%(B/A)	(C)	%	%(C/A)	%(C/B)
Brasil Saudável	1.444.930	3,51	1.518.544	3,68	112,02	1.253.829	3,62	87,47	78,08
Infraestrutura e Sustentabilidade Socioambiental	2.621.954	6,38	3.382.335	7,69	129,00	1.251.224	3,58	47,72	36,99
Mobilidade Integrada e Sustentável	1.887.136	4,59	2.203.543	5,01	116,77	951.222	2,73	50,41	43,17
Educa mais Brasília	928.858	2,26	1.289.888	2,93	138,87	926.302	2,65	99,72	71,81
Famílias Fortes	421.498	1,03	386.799	0,88	91,77	277.045	0,79	65,73	71,62
Segurança Pública com Cidadania	249.607	0,61	403.070	0,92	161,48	216.616	0,62	86,78	53,74
Direitos Humanos e Cidadania	165.345	0,40	243.768	0,55	147,43	200.841	0,58	121,47	82,39
Brasília Competitiva	768.185	1,87	724.488	1,65	94,31	172.757	0,49	22,49	23,85
Gestão para Resultados	414.715	1,01	324.035	0,74	78,13	166.327	0,48	40,11	51,33
Território da Gente	500.660	1,22	535.944	1,22	107,25	153.858	0,44	30,73	28,65
Capital Cultural	170.090	0,41	154.452	0,35	90,81	68.133	0,20	40,06	44,11
Cidade do Esporte e Lazer	133.480	0,32	134.083	0,31	100,45	61.722	0,18	46,24	46,03
Atuação Legislativa	2.778	0,01	748	0,00	26,93	310	0,00	11,17	41,50
TOTAL TEMÁTICOS	8.709.237	23,81	11.402.789	26,84	117,44	6.710.184	18,38	68,81	60,08
Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado - Social	11.283.332	27,44	11.491.095	26,14	101,84	11.078.500	31,74	98,19	96,41
Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado - Gestão Pública	2.619.776	6,37	2.668.696	6,07	101,87	2.370.278	6,79	90,48	88,82
Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado - Desenvolvimento	2.193.093	5,33	2.113.291	4,81	96,36	1.886.521	5,40	86,02	89,27
TOTAL GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO	16.096.201	39,16	16.273.083	37,02	101,10	15.335.400	43,93	96,27	94,24
Programa para Operação Especial	8.018.984	19,50	9.318.310	21,20	116,20	7.123.370	20,41	88,83	76,44
Reserva de Contingência	185.672	0,45	223.432	0,51	120,34	-	0,00	0,00	0,00
TOTAL OFS3 + Of	34.910.884	82,71	37.217.823	84,87	106,43	28.188.954	80,70	82,83	76,88
FCDF - Segurança (Siafi)	7.109.110	17,29	6.739.110	15,33	94,80	6.737.553	19,30	94,77	99,98
TOTAL	41.119.204	100,00	43.958.734	100,00	106,90	34.908.607	100,00	84,88	78,41

Fontes: Siggo e Siafi.
Não deduzidos valores de natureza intraorçamentária.

A análise executada pela SEMAG nesse tópico se restringe ao cumprimento das metas estabelecidas no PPA e LDO, não adentrando na qualidade e efetividade da execução dos programas de governo. Ou seja, seria apenas um registro das informações constantes do SIGGO.

Contudo, foram selecionados alguns tópicos para realização de auditorias em programas de governo.

Assim, constatou-se que os **programas temáticos** executaram **R\$ 5,7 bilhões**, apenas **50,1% da dotação a eles autorizada**, ao passo que os **Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado**, que congregam ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos, tiveram 94,2% de execução e alcançaram **R\$ 15,3 bilhões**.

O **Programa para Operação Especial** executou 76,4% do valor autorizado, correspondente a R\$ 7,1 bilhões e destinado, principalmente, a **pagamento de inativos e pensionistas**.

De acordo com o relatório, com o novo formato dos programas de Governo adotado no PPA 2016/2019, gastos afetos a programas de gestão, tais como pagamentos de pessoal ativo e manutenção de serviços administrativos gerais relativos às áreas de governo, passaram a ser aglutinados nos três programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, não havendo como segregá-los entre os treze programas temáticos.

A Reserva de Contingência, com dotação final de R\$ 223,4 milhões, serve principalmente como fonte de cancelamento para a abertura de créditos adicionais, ao longo do exercício. Todavia, em 2016, **não houve abertura de créditos com base nesta fonte**.

Ao final de 2016, **4,9% das metas físicas dos treze programas temáticos encontravam-se em desvio** (atrasada, não iniciada ou paralisada). As principais causas relatadas para os desvios foram insuficiência de recursos financeiros e necessidade de ação de outros órgãos.

Os programas temáticos que tiveram maior representatividade na despesa executada foram: Brasília Saudável, Infraestrutura e Sustentabilidade Socioambiental, Mobilidade Integrada e Sustentável, Educa Mais Brasília, Famílias Fortes, Segurança Pública com Cidadania, Direitos Humanos e Cidadania.

O programa temático **Infraestrutura e Sustentabilidade Socioambiental** executou apenas **37% da dotação autorizada**, ou R\$ 1,3 bilhão. As principais ações orçamentárias referiram-se a manutenção de atividades de limpeza pública, de áreas urbanizadas e ajardinadas e do sistema de iluminação pública, além da execução de obras de urbanização.

De modo geral, dos 22 indicadores de desempenho listados para esse programa, vinte apresentaram valores a serem alcançados em 2016 e treze os atingiram.

A execução de apenas 37% das dotações autorizadas nesse programa foi suficiente para que 80,6% das metas físicas não se encontrassem em desvio e 65% dos indicadores de desempenho atingissem o resultado esperado.

O programa **Brasília Saudável** executou **78,1% da dotação autorizada**, ou cerca de R\$ 1,3 bilhão, **concentrado no Fundo de Saúde (98%)**. Destacaram-se as ações orçamentárias relativas e Serviços Assistenciais Complementares em Saúde, Aquisição de Medicamentos, Fornecimento de Alimentação Hospitalar, Desenvolvimento de Ações de Atenção Especializada em Saúde e Execução de Contratos de Gestão.

Do valor inicialmente fixado na LOA/16 no grupo de despesa Investimentos, de R\$ 143,3 milhões, para aquisição de equipamentos e material permanente e realização de obras e instalações, foram despendidos apenas 28,8%. Todas as demais despesas do programa (R\$ 1,2 bilhão) foram executadas em Outras Despesas Correntes.

Apesar de a proporção de metas físicas fora de desvio ter chegado a 97,8%, apenas 25,8% dos indicadores de desempenho alcançaram os valores esperados.

O programa temático **Mobilidade Integrada e Sustentável** contou com gastos somente em 32 ações, no total de R\$ 951,2 milhões, sendo que três delas concentraram 81,9% do valor despendido: Concessão de Passe Livre, Manutenção do Equilíbrio Financeiro do Sistema de Transporte Público Coletivo e Manutenção e Funcionamento do Sistema Ferroviário.

Das 74 metas estabelecidas para esse programa, ao final do exercício, 61 estavam em situação regular e outras treze encontravam-se em desvio, sendo doze paralisadas e uma atrasada.

Apesar de terem sido **gastos somente 43,2% da dotação autorizada** para esse programa, 82,4% das metas físicas propostas estavam em situação regular, contrastando com os indicadores de desempenho, dos quais apenas 25% alcançaram o resultado almejado.

O programa **Educa mais Brasília** despendeu **R\$ 926,3 milhões**, dos quais 96% em Outras Despesas Correntes. Apenas R\$ 37,5 milhões foram destinados a Investimentos. As principais ações orçamentárias referiram-se a manutenção do Ensino Fundamental, Educação Infantil e Ensino Médio, além de Transporte de Alunos, Descentralização de Recursos Financeiros para as Escolas e Alimentação Escolar.

Houve execução de **71,8% das dotações consignadas ao programa**, com 100% das 65 metas físicas propostas consideradas sem desvio no SAG. Porém, apenas 44,4% dos indicadores de desempenho atingiram o valor estipulado.

Das sessenta ações orçamentárias previstas na LOA/16 para o programa **Famílias Fortes**, apenas 35 tiveram despesa realizada, no total de **R\$ 277 milhões**.

Foram registradas no SAG 66 metas físicas para o citado programa em 2016. Dessas, 62 concluídas, uma com andamento normal e uma paralisada. Todavia, somente 54,2% dos indicadores alcançaram o resultado almejado.

O programa **Segurança Pública com Cidadania** despendeu **R\$ 216,6 milhões**, segregados em Outras Despesas Correntes (R\$ 173,3 milhões) e Investimentos (R\$ 43,3 milhões). As ações orçamentárias que registraram os maiores gastos foram: Gestão das Atividades de Engenharia de Trânsito, Policiamento e Fiscalização de Trânsito, Modernização e Reequipamento das Unidades de Segurança Pública e Gestão das Atividades de Atendimento aos Usuários do Detran/DF.

Cabe lembrar que a área de segurança pública distrital contou ainda com recursos do FCDF, correspondentes a R\$ 6,7 bilhões em 2016, os quais não integram o programa temático Segurança Pública com Cidadania por serem contabilizados no âmbito da União.

De acordo com o SAG, das 128 metas físicas programadas para este programa, 124 foram concluídas e as outras quatro encontravam-se com andamento normal. Contudo, apenas 41,0% dos indicadores de desempenho atingiram o valor esperado.

No programa temático **Direitos Humanos e Cidadania**, dos **R\$ 200,8 milhões despendidos, mais de 92% destinaram-se a atividades ligadas ao Sistema Prisional do DF**: Fornecimento de Alimentação aos Presidiários, Construção de Centro de Detenção Provisória, Manutenção do Sistema Penitenciário do DF e Fortalecimento das Ações de Apoio ao Interno e sua Família.

Das 81 metas planejadas, 79 haviam sido concluídas ao final do exercício de 2016, uma estava em andamento normal e outra, não iniciada. Quanto aos indicadores de desempenho, apenas 10% foram alcançados.

VII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, prevalecem as falhas apontadas nas Contas de 2015 relacionadas ao planejamento e orçamentação, na elaboração dos indicadores e no planejamento dos programas e respectivas ações orçamentárias.

Nessa esteira, as diversas alterações promovidas na LDO (Leis nº 5.597/15, 5.718/16 e 5.776/16), inclusive ao final do exercício de 2016, revelam falha na elaboração desse importante instrumento de planejamento.

Chama atenção o alto nível de discrepâncias apontadas entre os registros orçamentários e contábeis, entre os registros no Siggo e o texto (e anexos) da LOA/2016 publicados no DODF.

Há registros na VPD de Pessoal e Encargos Sociais de valores devidos a prestadores de serviços terceirizados, que não guarda relação com Pessoal e Encargos Sociais, lançados na rubrica Indenização de Atividade Externa. Lançamentos incorretos de Transferência de Bens Imóveis pela Extinção de Unidades Gestoras na rubrica Licença Prêmio por Assiduidade

De outra, há a falta do devido registro, como no caso das renúncias de receitas que não constam do sistema. As divergências entre os valores das contribuições patronais repassadas ao Iprev/DF informados ao Ministério da Previdência Social e os efetivamente registrados no Siggo.

No caso dos precatórios judiciais, o módulo de registro e acompanhamento de precatórios, integrante do Siggo, passou por atualização, mas ainda não refletia com fidedignidade os saldos dessa dívida. O valor registrado no Siac/Siggo (R\$ 4,2 bilhões) diverge do constante no RGF do Poder Executivo (R\$ 4,4 bilhões) e também do valor fornecido pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (R\$ 3,6 bilhões), responsável pela gestão dos precatórios.

Veja-se o descontrole na abertura e limitação de créditos adicionais. As tabelas do Siggo utilizadas para os créditos adicionais não estão sendo atualizadas exatamente como deveriam.

De elevada preocupação, e que requer controle completo e acompanhamento intensivo do controle externo, é a movimentação pela SEF dos saldos de disponibilidade financeira de qualquer órgão ou entidade integrante do Sistema

Financeiro da Conta Única, autorizado pelos Decretos distritais nº 32.767/11 e nº 36.135/14.

Sobre a movimentação dos saldos de disponibilidade financeira autorizada pelo Decreto nº 32.767/11, alterado pelo Decreto nº 36.135/14, assim dispõem:

Art. 3º (...)

§ 4º A Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, gestora do Sistema Financeiro da Conta Única, por intermédio da Subsecretaria do Tesouro - SUTES, fica autorizada a utilizar o saldo de disponibilidade de recursos de qualquer órgão ou entidade integrante do Sistema Financeiro da Conta Única, para atender necessidade momentânea de caixa, até o limite das respectivas dotações orçamentárias, garantidos os direitos dos cedentes dos recursos.

Conforme registra o Relatório Prévio, embora os fluxos de caixa das unidades depositantes da Conta Única tenham sido, na realidade, utilizados pela Secretaria de Fazenda, as disponibilidades dessas unidades ainda figuram nos respectivos Caixa e Equivalentes de Caixa.

De outra, preocupa que a sistemática em tela, aliada a uma crise financeira, se exacerbada, pode vir a funcionar como um “**cheque especial**” para o Tesouro distrital, permitindo-lhe, ainda, **apropriar-se dos rendimentos auferidos** pela conta única dos depósitos de outras unidades. Conforme consignado no Relatório Prévio:

“Tanto que, no exercício de 2016, nenhuma dessas unidades obteve remuneração pelos valores que forçosamente foram depositados na Conta Única. Ou seja, a única unidade gestora que se creditou dos rendimentos auferidos pelos depósitos mantidos na Conta Única distrital, de R\$ 23 milhões, foi a própria Secretaria de Fazenda, cujo fluxo de caixa foi negativo.”

Importa anotar, que o inciso XI do artigo 167 da Constituição Federal **veda** a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a **realização de despesas distintas do pagamento de benefícios** do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Noutra ponta, o artigo 43º da LFR determina que as disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos devem ser depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, e que não

podem ser utilizadas para empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

Assim, considerando a competência da Corte de Contas instituída pelo inciso V do art. 1º da Lei Complementar nº 1/94²⁹, cabe sugerir ao Tribunal que avalie a regular instauração de procedimentos internos, com o objetivo de analisar e verificar as impropriedades nos registros orçamentários, financeiros e contábeis, em especial se a utilização por parte da SEF das disponibilidades de caixa atende aos critérios legais que gerem a matéria.

Essas são as considerações que cabiam ao Ministério Público de Contas fazer no momento.

Brasília, 01 de setembro de 2018.

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Procuradora Geral do Ministério Público de Contas

²⁹ V – realizar, por iniciativa própria, da Câmara Legislativa ou de alguma de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza **contábil, financeira, orçamentária**, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público e administração indireta:

- a) da estimativa, lançamento, arrecadação, recolhimento, parcelamento e renúncia de receitas;
- b) dos incentivos, transações, remissões e anistias fiscais, isenções, subsídios, benefícios e assemelhados, de natureza financeira, tributária, creditícia e outras concedidas pelo Distrito Federal;
- c) das despesas de investimento e custeio, inclusive à conta de fundo especial, de natureza contábil ou financeira;
- d) das concessões, cessões, doações, permissões e contratos de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, e das subvenções sociais ou econômicas, dos auxílios, contribuições e doações;
- e) de outros atos e procedimentos de que resultem variações patrimoniais;