



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO N.º 27048/2017-e

PARECER N.º 1103/2017-DA

EMENTA: Acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Distrito Federal relativa ao primeiro semestre de 2017. Subsídio à elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo – exercício de 2017. Por alertas, determinações e reiterações. Parecer convergente, com adendo.

Tratam os autos acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Distrito Federal, primeiro semestre de 2017, para subsidiar a elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do mesmo exercício.

2. Por meio da Informação nº 16/17 – DICOOG, de 14/11/2017 (Peça 22, e-doc 286BC665-e), e Papéis de Trabalho (Peças 20 e 21, 43000372-e e F41DC276-e), o Corpo Técnico examinou a gestão em referência por meio dos seguintes tópicos:

- I. Execução Resumida da Receita e Despesa
 - I.1 Receita
 - I.2 Despesa
 - I.2.A Despesa com Publicidade e Propaganda
 - I.2.B Previdência Social
 - I.2.C Despesa por Código de Licitação
- II. Acompanhamento da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial
 - II.1 Publicidade das Informações de Renúncias e Benefícios Fiscais
 - II.2 Publicação das Parcerias celebradas com o Terceiro Setor no DF
 - II.3 Publicação e divulgação do QDD em trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA/17
 - II.4 Transparência de Contratações Públicas (Lei nº 5.453/15, arts. 1º e 2º; Lei nº 5.525/15, art. 4º; Lei nº 5.575/15, art. 1º)
 - II.5 Registros Contábeis dos Orçamentos de Investimento – OI e de Dispêndio – OD
 - II.6 Disponibilidade e Consistência de Demonstrações Contábeis
 - II.7 Medidas de Implantação da Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público, inclusive Sistema de Apuração de Custos
 - II.8 Impropriedades na Contabilização de Operações Intraorçamentárias
 - II.9 Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados a Liquidar – RPNP
 - II.10 Relação das Entidades Privadas Beneficiadas por Subvenções Sociais e Auxílios
 - II.11 Limite de Aplicação em Pesquisa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

- II.12 Limite de Aplicação em Cultura
- II.13 Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
- II.14 Divulgação de Informações das Empresas Públicas
- II.15 Alterações Orçamentárias
- II.16 Processo – TCDF nº 29105/17-e Apenso
- III. Sugestões

3. O Corpo Técnico informou que os relatórios de gestão fiscal, sobre a aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e educação, de precatórios e de metas fiscais não integram essa análise, posto que constam de processos específicos no âmbito do Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal – NAGF.

4. Questão relevante foi a alteração sobre o registro contábil de receitas e despesas - a modificação, em 2017, sobre a contabilização de execução de despesas de saúde e educação, cujas receitas têm origem em fontes do Fundo Constitucional. Esses lançamentos deixaram de ser registradas no SIGGO (nos sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial), ao contrário do procedimento adotado nos anos de 2015 e 2016, e passaram a ser registradas, exclusivamente, no Fundo Constitucional. As modificações trouxeram dificuldades à comparação dos dados.

5. Outra alteração tratou das receitas arrecadadas: houve alteração sobre os registros de contribuições relativas à Polícia Civil do DF e aos Militares, que deixaram de ser repassadas ao IPREV-DF para figurar como receitas do FCDF, em atendimento ao Acórdão TCU nº 1633/16 – Plenário, e tratado no Processo TCDF nº 30.010/2016.

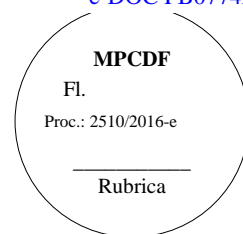
6. Sobre a execução da receita, a maior participação foi das receitas tributárias, cuja execução do primeiro semestre de 2017 foi de 42,64% (p.3). O Corpo Técnico apurou um crescimento nominal de 3,6% em relação ao exercício anterior. Entretanto, atualizados à mesma data base pelo IPCA¹, o MPC apurou o decréscimo real de 0,2%.

7. Na execução da despesa por Função, houve maior participação da função Seguridade Social, com aumento nominal de 20,4%, já incluídos ajustes pela soma dos valores registrados no SIGGO e SIAFI.

8. No demonstrativo sobre a despesa liquidada por programa do SIGGO, o Corpo Técnico destacou a queda de registro de 28%, em termos nominais, dos gastos com o Programa Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado – Social. Todavia, corrigidas as distorções que envolvem a mudança na sistemática de execução dos recursos do FCDF, a despesa no programa teria crescido perto de 4,1%, ao invés de decaído.

9. Igualmente, nos registros de despesas por Grupo, segundo o Corpo Técnico, houve grande variação sobre o grupo Pessoal e Encargos Sociais dos dados registrados no SIGGO.

¹<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Corrigidas as distorções da nova contabilização do FCDF, apurou-se o crescimento nominal de 3,9%. Considerando a correção a valores reais², o crescimento foi de 0,99%³.

10. Foram apresentados outros dados sobre a execução consolidada do orçamento de investimento das estatais, cuja maior participação de despesas liquidadas foi a de recursos da Companhia de Saneamento Ambiental do DF (CAESB), totalizando cerca de 110 milhões de reais.

11. Sobre o Fundo Constitucional, destacou-se a execução atualizada de 13,7 bilhões de reais, relativos ao primeiro semestre de 2017. Sobre os Fundos Especiais, o Corpo Técnico destacou que o Poder Executivo não adotou providências à revisão efetiva daqueles de baixa execução, conforme a LC 894/2015.

12. Após tecer comentários sobre os gastos de publicidade e propaganda da DF, que totalizou 42 milhões de reais no primeiro semestre de 2017, o Corpo Técnico informou que, das quinze unidades com orçamentos de publicidade e propaganda maiores que R\$ 1 milhão, *“apenas cinco cumpriram a obrigação de publicar, dentro dos prazos legais, os planos anuais e demonstrativos trimestrais de despesas, bem como divulgar as informações sobre a execução dos contratos de publicidade, como exigido em lei”*. Assim, sugeriu que fosse expedida determinação pela Corte de Contas, visando regularizar a irregularidade.

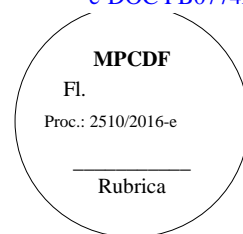
13. Em relação aos desempenho da previdência social do DF, houve destaque ao aumento do déficit financeiro da Previdência Social do DF: no Fundo Financeiro, *“acréscimo nominal de 22,6%, frente aos primeiros seis meses de 2016”*; no Fundo Capitalizado, houve um *“incremento nominal de 15,2% no primeiro semestre de 2017”*. Além desses valores, temos o resultado a despesa previdenciária com os órgãos da segurança pública que *“aumentou 17,4% no mesmo período, chegando a R\$ 1,6 bilhão no semestre”*. Esses servidores não fazem parte das massas de segurados dos Fundos Capitalizado e Financeiro do Regime Próprio de Previdência do DF.

14. No que tange às despesas por código de licitação do SIGGO, houve destaque aos gastos com folha de pessoal, que totalizou 68,52% dos valores contabilizados. Destacou-se, ainda, os gastos registrados como modalidade *“não aplicável”*, que totalizou 14% do total. Desse último, *“pelo menos R\$ 313,3 milhões foram encontrados em empenhos sob a descrição **sem cobertura contratual**”, montante cerca de 10% superior ao mesmo período de 2016. “As empresas Sanoli e Ipanema Segurança continuaram sendo os dois credores de empenhos mais representativos em relação ao ano anterior, com R\$ 57,5 milhões e R\$ 52,4 milhões, respectivamente”*. Não foram apresentadas sugestões para suprir a irregularidade.

15. Sobre o acompanhamento da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial, destacou-se a edição da Lei nº 5.805/17, que dispõe sobre a publicidade das informações sobre

² Cálculos do MPC a data base 30/06/2017, índice IPCA (IBGE), com fundamento nos dados arredondados apresentados do Corpo Técnico.

³<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

renúncias e benefícios fiscais. Todavia, informou que nenhum órgão do DF cumpriu a obrigação legal. Situação análoga ocorreu em razão da ausência de publicações de: Parcerias celebradas com o Terceiro Setor no DF, conforme o Decreto nº 37.843/16; divulgação do Quadro Detalhado de Despesas (QDD) da defensoria pública, conforme preconiza o § 1º do art. 88 da LDO/17; Relação das Entidades Privadas Beneficiadas por Subvenções Sociais e Auxílios, art. 26 da LDO 2017.

16. Em relação à transparência sobre contratações públicas, destacou-se a deficiência sobre o cumprimento pleno do disposto nos arts. 1º e 2º da Lei nº 5.453/15 e no art. 1º da Lei nº 5.575/15, que tratam, respectivamente, da obrigatoriedade da publicação de “*preço unitário, data e fornecedor da última compra*”, bem como de “*súmulas dos contratos e dos aditivos pertinentes a obras, compras, serviços, alienações e locações, celebrados pelos órgãos ou pelas entidades da Administração Pública do DF com particulares*”.

17. Registrou-se, ainda, a inconsistência das informações registradas no SIGGO em relação ao Orçamento de Investimento e de Dispendio das Estatais, conforme o art. 74 do Decreto nº 32.598/10, para o que se sugeriu expedir determinação à Secretaria de Estado da Fazenda, na condição de órgão Central de Contabilidade.

18. Foram registrados problemas importantes sobre a disponibilidade e consistência das Demonstrações Contábeis, *in verbis*:

No tocante ao Balanço Financeiro, o demonstrativo gerado tem-se apresentado inconsistente, não havendo o necessário equilíbrio entre os ingressos e dispêndios, independente da consideração ou do expurgo dos valores intraorçamentários.

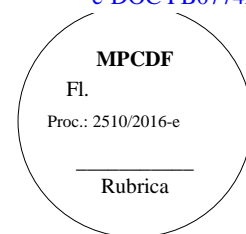
Excluídos os saldos intraorçamentários, além do Balanço Financeiro, o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais mostram-se igualmente desequilibrados. Com isso, apesar de equilibrados quando consideradas as rubricas intraorçamentárias, essas demonstrações, recorrentemente, apresentam essa inconsistência, apesar dos esforços ressaltados pelo órgão central de contabilidade em notas explicativas contidas na Prestação de Contas do Governo relativas ao exercício de 2016.

Em que pesem as restrições mencionadas, houve progresso observado na questão, razão pela qual deixa-se de propor medidas a respeito.

19. A seguir, foram abordados o estágio de implantação da Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assunto tratado no Processo – TCDF nº 6455/13, e a ocorrência de impropriedades na contabilização de operações intraorçamentárias.

20. Além desses, abordou-se a inexistência de controle para acompanhamento de cancelamento de restos a pagar, que motiva a abertura de créditos no decorrer do ano em razão de recálculo do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, *in verbis*:

Frise-se que esse tipo de episódio pode dar lugar a créditos adicionais abertos com base no superavit financeiro sem respeitar o limite do saldo apurado no Balanço Patrimonial do exercício imediatamente anterior, posto que, no Distrito



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Federal, tem havido atualizações do superavit financeiro, no decorrer do exercício em razão de cancelamentos de Restos a Pagar efetivados ao longo do ano, os quais servem de base para abertura de créditos adicionais.

Nesse cenário, não existem mecanismos de controle que permitam verificar se os RPNP cancelados serviram de base para a reapuração de superavit financeiro e, em momento posterior, tiveram suas inscrições restabelecidas.

21. Em relação à aplicação mínima de recursos no Fundo de Apoio à Pesquisa (2 % da RCL, art. 195 da LOA-DF), Fundo de Apoio à Cultura (0,3% da RCL, art. 246, § 5º, da LODF) e Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (0,3% da Receita Tributária Líquida), houve registros da não aplicação dos mínimos constitucionais nos dois primeiros, sugerindo o Corpo Técnico expedir alerta sobre o cumprimento da obrigação orçamentária.

22. Registrou-se, ainda, que as empresas públicas do Distrito Federal não divulgam diversas informações sobre “*atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, desempenho, políticas e práticas de governança corporativa, em especial de relatório de execução orçamentária, tabela remuneratória de cargos, empregos e funções e plano de investimentos*”, em cumprimento ao art. 40 da LDO/17, da Lei nº 13.303/17 e do Decreto nº 37.967/17. Assim, sugeriu o Corpo Técnico que fosse expedida recomendação à CGDF para o acompanhamento da questão.

23. Houve exame das alterações orçamentárias, com especial registro à geração de créditos por excesso de arrecadação, operações de crédito e *superavit* financeiro, de R\$ 1,3 bilhão.

24. Por fim, o Corpo Técnico fez referência ao processo apenso **TCDF nº 29105/17-e**, que tratou da Representação nº 33/2017 – CF, do Ministério Público junto ao TCDF, tratando da situação orçamentária e financeira do DF e o possível parcelamento de salários e proventos de servidores públicos distritais. Todavia, o Corpo Técnico não abordou as questões ali abarcadas, tampouco, examinou o mérito da representação que tratou, em especial, do exame sobre a consistência de declarações do Governo do DF sobre a incapacidade financeira naquela data que motivaria o parcelamento dos salários dos servidores públicos.

25. Por fim, consolidou as sugestões ao Plenário:

- I) tomar conhecimento da presente Informação e do Ofício nº 1887/2017 DAG/CGAG/SEDEC (e-DOC E89CA55C-c);
- II) alertar:
 - a) o Chefe do Poder Executivo:
 - 1) que a Lei Complementar nº 925/17 não alcançou a revisão de todos os fundos especiais a que se refere o art. 3º da Lei Complementar nº 894/15, o qual continua pendente de cumprimento;
 - 2) quanto à necessidade de regularizar os repasses financeiros devidos à FAP/DF e ao FAC/DF até o final do exercício financeiro de 2017, para cumprimento do disposto no art. 195 e 246, § 5º, da LODF;
 - b) a Companhia Energética de Brasília – CEB e a CEBGás quanto à necessidade de corrigir inconsistências detectadas nos registros dos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

- orçamentos de Dispêndio e de Investimento das Empresas Estatais, conforme consta dos §§ 107 a 110 da presente Informação, em cumprimento ao disposto no art. 74 do Decreto nº 32.598/10;
- c) a Secretaria de Fazenda, na condição de órgão central de contabilidade sobre a necessidade de:
- i) envidar esforços no sentido de se fazer cumprir a Instrução Normativa nº 4/16, buscando garantir a fidedignidade dos registros contábeis relativos às operações intraorçamentárias;
 - ii) adotar providências cabíveis para fazer cumprir o disposto no art. 74 do Decreto nº 32.598/10, atentando-se para a consistência das informações sobre o Orçamento de Investimento das Estatais e do Orçamento de Dispêndio, conforme competência estabelecida pelo art. 130 do Decreto nº 35.565/14.
- d) a Defensoria Pública do DF que faça publicar, tempestivamente, o Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD de 2018, conforme determina o art. 89 da LDO/18;
- III) determinar:
- a) ao Chefe do Poder Executivo que adote as medidas necessárias para fazer cumprir as Leis nºs 5.525/15 e 5.805/17;
 - b) à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão que inclua, no Portal e-Compras, as informações estabelecidas no art. 2º, inciso X, da Lei nº 5.453/15, tais como preço unitário, data e fornecedor da última compra em relação a cada item constante das licitações em andamento;
 - c) ao Fundo de Saúde do DF que providencie a divulgação dos planos anuais de publicidade e propaganda e correspondentes demonstrativos trimestrais das despesas dessa natureza, consoante prescrito na Lei nº 3.184/03;
 - d) à Controladoria-Geral do DF que:
 - i. na condição de gestora do Portal da Transparência:
 1. dê cumprimento ao disposto na Lei nº 5.575/15, passando a divulgar as súmulas dos contratos celebrados pelos órgãos e entidades distritais, com os detalhamentos definidos na referida Lei;
 2. adote as medidas necessárias para publicar, preferencialmente no Portal da Transparência, a relação das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil, de que tratam os arts. 78 e 80 do Decreto nº 37.843/16;
 3. divulgue as informações requeridas pelo art. 26 da LDO/17, quanto à divulgação das entidades privadas beneficiadas por subvenções sociais, auxílios e contribuições;
 - ii. no papel de órgão central do Sistema de Controle Interno, oriente e acompanhe o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, das disposições do art. 22, §§ 1º e 2º, da LODF, da Lei nº 3.184/03 e do art. 16 da Lei federal nº 12.232/10, referentes à transparência dos gastos com Publicidade e Propaganda;
 - iii. acompanhe o cumprimento, por parte das empresas públicas do DF, do art. 40 da LDO/17, da Lei nº 13.303/17 e do Decreto nº 37.967/17;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

- e) à Câmara Legislativa do DF e ao Tribunal de Contas do DF que façam cumprir plenamente os arts. 1º e 2º da Lei nº 5.453/15 e o disposto na Lei nº 5.575/15, divulgando informações a respeito de preço unitário, data e fornecedor da última compra, bem assim súmulas dos contratos e dos aditivos pertinentes a obras, compras, serviços, alienações e locações, celebrados com particulares;
 - f) às unidades listadas na tabela objeto do § 66 que corrijam as falhas apontadas no tocante à transparência dos gastos com publicidade e propaganda, em cumprimento das disposições do art. 22, §§ 1º e 2º, da LODF, da Lei nº 3.184/03 e do art. 16 da Lei federal nº 12.232/10;
- IV) autorizar o fornecimento de cópias desta informação às unidades Companhia Energética de Brasília – CEB e a CEBGás para fins de atendimento da medida de que trata o item II.b e às unidades listadas na tabela objeto do § 66 para atendimento ao item III.f;
- V) devolver os autos à SEMAG, para as providências pertinentes.

26. Os autos vieram ao Ministério Público para emissão de Parecer, conforme o Despacho 366/2017-MM, de lavra do Exmo. Sr. Relator, Conselheiro MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA.

27. Sobre a execução resumida das receitas e despesas, item I do Relatório, o Corpo Técnico traz um comparativo de execução orçamentária de 2017 e 2016, em valores nominais. A comparação de valores não considerou levá-los a mesma data-base, ou seja, não foi feita a valores reais⁴, o que pode ser adaptado para as próximas versões desse relatório. Em alguns momentos, não foi possível extrair do relatório informações fidedignas sobre a variação de arrecadação de receitas com a finalidade de proporcionar maior transparência às informações de variações sobre a arrecadação e realização de despesas.

28. Além disso, apesar de não ser escopo do Parecer realizar o cotejo da consistência das informações, registra-se a ausência de planilhas de extração de dados e os parâmetros utilizados nas consultas aos sistemas, o que pode ser objeto de aperfeiçoamento às próximas versões do trabalho. A medida será útil à agilidade dos exames subsequentes, com a finalidade de evitar retrabalho quanto ao processo de extração de dados e parametrização nos sistemas de informações disponíveis à consulta.

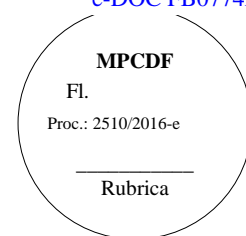
29. No que tange às inconsistências e irregularidades detectadas pelo órgão técnico, houve a indicação de medidas corretivas nas sugestões, mediante a expedição de alertas e determinações, com a finalidade de evitar a continuidade das falhas em questão.

30. Inicialmente, o relatório expedido pelo Corpo Técnico apresentou informações relevantes, detalhadas e priorizadas, em relação ao conjunto de dados disponíveis ao exame. A

⁴ Em exame às práticas adotadas pelo Tribunal de Contas da União, Relatório das Contas de Governo da República de 2015 (disponível em: tcv.gov.br), percebe-se que não há uniformidade pelo órgão sobre a adoção de valores reais para as comparações, entre exercícios financeiros distintos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA



análise demonstrou o rigor e o zelo do Corpo Técnico ao exame, o que é ponto de destaque, em razão da complexidade e da natureza do trabalho.

31. Pontos específicos, todavia, merecem atenção.

32. O MPC apresenta ressalva ao encaminhamento proposto em razão registro elevado de execução de despesas sem prévio contrato, de que a questão não fosse objeto de diligências, por existirem no Tribunal de Contas processos tratando de questões pontuais:

As empresas Sanoli e Ipanema Segurança continuaram sendo os dois credores de empenhos mais representativos em relação ao ano anterior, com R\$ 57,5 milhões e R\$ 52,4 milhões, respectivamente.

O Processo – TCDF nº 6007/17⁵ trata do acompanhamento da realização de despesas sem cobertura contratual durante todo o exercício de 2016, conforme instaurado pela Secretaria de Acompanhamento – Seacomp para atender à Decisão nº 6155/16, referente ao acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do DF relativa ao primeiro semestre de 2016.

Relativo a esse assunto, também tramitam outros processos no âmbito desta Corte, como, por exemplo, os Processos – TCDF nº 9854/15⁶, 31253/16⁷ e 32896/16⁸, que tratam da realização de despesas sem cobertura contratual no âmbito da Secretaria de Saúde.

33. Sobre o assunto, considerando a natureza gravíssima da irregularidade e a sua continuidade no exercício de 2017, compreende-se relevante a extensão de escopo dos processos já instaurados ao exercício em curso, o que pode ser objeto de determinação específica dirigida aos Processos TCDF nº 31.253/16 e 32896/16.

34. Outra questão relevante, que perpassa a diversos achados do relatório **sub examine**, é a inconsistência de registros contábeis, cuja materialidade é suficiente para prejudicar quase a totalidade dos relatórios de análise das demonstrações contábeis, conforme exposto pelo Corpo Técnico, sintetizados os pontos principais nos §§ 18 a 23 deste Parecer.

35. Falhas de registros contábeis podem, em regra, ser relevadas, quando atinentes a erros operacionais. Todavia, o que se evidencia, pelo relato do Corpo Técnico, é que tal falha supera a mera ocorrência de erros, pois generalizada, tendo origem na fragilidade, confiabilidade e

⁵ Referente ao Item IV da Decisão nº 6155/2016, que determina a Secretaria de Acompanhamento desta corte a apurar a realização de despesas sem cobertura contratual na administração distrital durante todo o exercício de 2016, em face do descrito nos 30 § a 33 da Instrução (807CF0E8-e).

⁶ Representação nº 9/2015-DA, que trata da execução de serviços sem cobertura contratual no exercício de 2015, no âmbito da SES/DF.

⁷ Prestação de serviço de alimentação hospitalar, sem Cobertura Contratual. Empresa: SANOLI. Ver Pc 35645/2015. (ref. a Representação oferecida pela empresa Sanoli em razão da ausência de medidas efetiva pelo DF para solucionar a realização de despesas sem cobertura contratual, no exercício de 2016.

⁸ Representação com pedido de medida cautelar em desfavor do GDF, por intermédio da SES/DF, devido a existência de notas fiscais em aberto e a prestação de serviços sem cobertura contratual (Ref. Representação da Empresa Ipanema em razão da ausência de medidas da SES-DF para corrigir a Prestação de Serviços sem cobertura contratual, nos exercícios de 2015 e 2016).



MPCDF

Fl.

Proc.: 2510/2016-e

Rubrica

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

segurança do sistema informatizado (SIGGO) e na incapacidade gerencial do órgão de Contabilidade em realizar as mudanças operacionais de rotina e o treinamento de operadores.

36. Perpassa, pois, a evidente omissão dos responsáveis pela gestão das informações. Um único indício, no entender do MPC, pode confirmar tal hipótese: o descontrole dos atos orçamentários, em momento recente, teve generalizado desdobramento, cujos efeitos concretos se se refletiram na incapacidade dos mecanismos dos controle interno ou externo os detectarem tempestivamente. Os efeitos foram deletérios, pois coadunaram-se em problemas relevantes de fluxo de caixa.

37. Segundo a doutrina básica de controle de gerenciamento de riscos corporativos, *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, é pressuposto de controle que existam informações confiáveis, suficientes e que elas sejam conduzidas em todos os níveis de gestão, com a finalidade de comunicar, alimentar e fornecer elementos à instituição de controles internos direcionados os riscos mais relevantes. Assim, a confiabilidade e consistência das informações é componente fundamental à eficiência e eficácia dos controles.

38. Relembre-se que, no âmbito do Poder Público, os livros contábeis são substituídos pelos sistemas informatizados, atinentes ao cumprimento das obrigações aderentes à Lei 4.320/64, norma geral de contabilidade pública. No campo da auditoria contábil, a inconsistência de informações, se causadoras de distorções relevantes das demonstrações contábeis, é suficiente ao Parecer Adverso dos auditores:

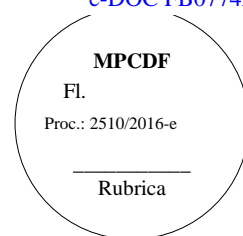
46. O auditor deve emitir parecer adverso quando verificar que as demonstrações contábeis estão incorretas ou incompletas, em tal magnitude que impossibilite a emissão do parecer com ressalvas.

47. Assim, parecer adverso é o que exprime a opinião de que as demonstrações contábeis não representam adequadamente a posição patrimonial e financeira, nem o resultado das operações, e/ou as mutações do patrimônio líquido, e/ou as origens e aplicações de recursos de acordo com os Princípios Fundamentais de Contabilidade.

48. O auditor deve, portanto, emitir parecer adverso quando verificar efeitos que, em sua opinião, comprometam em tal magnitude das demonstrações contábeis examinadas a ponto de não ser suficiente a simples ressalva no parecer. Nessas circunstâncias, uma ressalva não é considerada apropriada, uma vez que o auditor possui informações suficientes para declarar que as demonstrações contábeis não estão adequadamente apresentadas⁹.

39. Menção relevante, a título exemplificativo, é no que tange ao acompanhamento das contas de governo realizado pelo Tribunal de Contas da União. Nos trabalhos, o TCU já emitiu alertas sobre a possibilidade de emissão de Parecer Adverso em relação às Contas de Governo da República 2016, **in verbis**:

⁹ NPA 01 - NORMA DE PROCEDIMENTO DE AUDITORIA 01 – IBRACON - Parecer dos Auditores Independentes sobre Demonstrações Contábeis



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

- Alertar o Poder Executivo acerca da ausência de atendimento ao disposto nos arts. 1º e 9º da Lei Complementar 101/2000 e 55 da Lei 13.242/2015, em virtude do contingenciamento de despesas discricionárias da União em montante inferior ao necessário para atingimento da meta fiscal vigente;
- Alertar o Poder Executivo acerca da ausência de atendimento aos requisitos legais previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2016 quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conforme constatado nos atos de sanção das Leis 13.243/2016, 13.257/2016, 13.315/2016 e 13.353/2016, e de edição das Medidas Provisórias 713/2016 e 762/2016;
- Alertar o Poder Executivo sobre a omissão na publicação e encaminhamento da prestação de contas ao Congresso Nacional relativa à Copa das Confederações Fifa 2013 e à Copa do Mundo Fifa 2014, em desrespeito ao disposto no art. 29 da Lei 12.350/2010;
- **Alertar o Poder Executivo acerca da possibilidade de o Tribunal de Contas da União emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso não sejam adotadas as medidas necessárias para a correção das distorções verificadas no conjunto das demonstrações contábeis consolidadas da União¹⁰.**

40. A segurança da informação quanto à integridade, confiabilidade tem referência em Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), a exemplo da ISSAI 200¹¹, cujos princípios são diretamente aplicáveis às Contas de Governo:

A auditoria financeira tem como foco determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada de acordo com o marco regulatório e a estrutura de relatório financeiro aplicável. O escopo das auditorias financeiras no setor público pode ser definido pelo mandato da EFS como um misto de objetivos de auditoria para além dos objetivos de uma auditoria de demonstrações financeiras preparadas de acordo com uma estrutura de relatório financeiro. Esses objetivos podem incluir a auditoria de:

- **contas de governo ou de entidades públicas ou outros relatórios financeiros, não necessariamente preparados de acordo com uma estrutura de relatório financeiro de propósito geral;**
- **orçamentos, ações orçamentárias, dotações e outras decisões sobre a alocação de recursos e a sua execução;**
- políticas, programas ou atividades definidas por suas bases legais ou fontes de financiamento;
- áreas de responsabilidade legalmente definidas, tais como as responsabilidades de ministérios; e
- categorias de receitas ou despesas ou de ativos ou passivos.

¹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Ficha Síntese_Pareceres Prévios. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em 5/12/2017.

¹¹



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

24. Estruturas de relatório financeiro aceitáveis normalmente exibem certos atributos que asseguram que a informação fornecida nas demonstrações financeiras tenha valor para os usuários previstos:

- Relevância – a informação fornecida nas demonstrações financeiras é relevante para a natureza da entidade auditada e para o propósito das demonstrações financeiras;

- **Integridade – nenhuma transação, evento, saldo de conta ou divulgação que possa afetar conclusões baseadas nas demonstrações financeiras foi omitida;**

- **Confiabilidade – a informação fornecida nas demonstrações financeiras: (i) quando aplicável, reflete a essência econômica de eventos e transações e não meramente sua forma legal; e (ii) resulta, quando utilizada em circunstâncias similares, em avaliação, mensuração, apresentação e divulgação razoavelmente consistentes. ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira 6**

- Neutralidade e objetividade – a informação nas demonstrações financeiras é livre de viés;

- Compreensibilidade – a informação contida nas demonstrações financeiras é clara e abrangente e não dá margem a interpretações significativamente diversas.

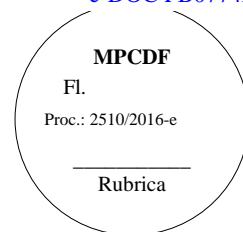
41. Assim sendo, as falhas evidenciadas pelo Corpo Técnico devem ser tratadas de forma rigorosa pela Corte de Contas, em razão dos evidentes desdobramentos na consistência das informações sobre as contas de governo, cujo processo em exame visa fundamentar.

42. Sugere-se que a Corte de Contas realize diligência sobre o caso, incluindo realizar auditorias, Financeira e/ou de segurança de Tecnologia da Informação, cujos escopos englobem a segurança do sistema de informações contábeis do SIGGO.

43. A título de comparação, com a finalidade de reforçar a importância da questão, faço referência ao Sistema de Administração Financeira, Orçamentária e Patrimonial (SIAFI), utilizado pelo Governo Federal. No sistema, há diversos mecanismos de segurança que evitam falhas de tamanha precariedade, como algumas das detectadas pelo Corpo Técnico no SIGGO. Assim, sendo, é relevante (e razoável) que a Corte de Contas realize esforços para aferir a real situação, a partir dos indícios aqui apresentados.

44. Outra diligência relevante é que seja determinado, de imediato, ao órgão de Controle Interno que institua controle concomitante e específico para verificação da conformidade sobre a atualização do superávit financeiro, durante o exercício financeiro. Como bem destacou o Corpo Técnico, inexistente controle sobre o procedimento, o que tem relevância e potencial de distorcer a consistência das demonstrações contábeis.

45. Além disso, o MPC requerer o exame da representação do processo apenas nº 29105/17-e, em cumprimento à Decisão nº 4718/2017, tendo em vista que não houve clareza sobre o levantamento do mérito ali tratado, no sentido de que fosse aferida a real (in) capacidade financeira do DF suportar os pagamentos em dia da folha de servidores e inativos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

46. Em face do exposto, o MPC opina para que a Corte de Contas acolha as sugestões do Corpo Técnico, transcritas no §25 deste Parecer, com os seguintes adendos:

- a) Determine a ampliação de escopo dos Processos TCDF nº 31.253/16 e 32896/16, com a finalidade de ampliar o exame para os fatos e responsabilidades sobre a continuidade da realização de despesas sem cobertura contratual, em favor das empresas Sanoli e Ipanema Segurança;
- b) Determine a realização de auditorias, Financeira e de segurança de Tecnologia da Informação, cujos escopos englobem a segurança do sistema de informações contábeis do SIGGO;
- c) Determine ao órgão de Controle Interno que institua controle permanente, concomitante e específico, para verificação da conformidade sobre a atualização do superávit financeiro durante o exercício financeiro; e
- d) Determine ao Corpo Técnico a reinstrução dos autos, visando apreciar o mérito da Representação nº 33/2017-CF, em especial, no sentido de aferir a real incapacidade financeira do DF suportar os pagamentos em dia da folha de servidores e inativos, na data-base da representação oferecida.

É o parecer.

Brasília, 5 de dezembro de 2017.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador