

RELATÓRIO PRÉVIO DE AUDITORIA

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

Processo nº 32182/2015-e

RESUMO

O presente Relatório trata de auditoria operacional para avaliar as atividades de planejamento e orçamentação levadas a efeito pelo Governo do Distrito Federal, especificamente no que concerne à gestão do espaço fiscal – entendido como o volume de recursos disponíveis para o início de novas políticas públicas – e à elaboração das leis orçamentárias locais. No que diz respeito à gestão do espaço fiscal, foi utilizada metodologia baseada em riscos, com ênfase nos horizontes temporais de médio e longo prazo. Para tanto, foram identificadas, preliminarmente, áreas relevantes para o gerenciamento de riscos à gestão do espaço fiscal. A importância dessas áreas foi confirmada pelo então Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão na resposta que forneceu ao Questionário de Avaliação de Riscos e Controles submetido pela equipe de auditoria. Os exames empreendidos permitiram concluir que existem pontos de controle que não recebem tratamento adequado, quer pela inexistência de mecanismos de controle, quer pela ineficácia desses, o que implica elevado risco para a sustentabilidade das finanças públicas locais no médio e longo prazo. A título de exemplo, mencionam-se falhas nos controles ligados à assunção de obrigações com fornecedores de bens e prestadores de serviços, o que leva ao risco de comprometimento crescente e excessivo dos recursos orçamentários e financeiros do GDF no médio e longo prazo. Pode-se citar, ainda, a inexistência de controles que assegurem a manutenção somente de renúncias de receita que se justifiquem sob a ótica da relação de custo-benefício, que implica o risco de renúncias potencialmente desvantajosas para a sociedade e para o Erário se perpetuarem no orçamento distrital. Por fim, no que tange a questões estritamente orçamentárias, buscou-se avaliar se os procedimentos adotados pelo GDF favorecem a elaboração de orçamentos realistas. A esse respeito, os trabalhos realizados mostraram que o viés otimista historicamente verificado nas previsões da receita tributária guarda relação com a não utilização de parâmetros econômicos distritais nas previsões e com a inexistência de informações detalhadas sobre benefícios tributários usufruídos. Pelo lado da despesa, a metodologia de fixação de despesa adotada pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento do DF não assegura que as despesas contratuais e de pessoal sejam integralmente contempladas na lei orçamentária anual.

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGDF	Controladoria-Geral do Distrito Federal
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
Codaf/SEF	Coordenação da Dívida Pública e Ajuste Fiscal, da SEF
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COSO	Sigla em inglês para “ <i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i> ”
DEA	Despesas de Exercícios Anteriores
DF	Distrito Federal
e-ComprasDF	Sistema de Gestão de Compras Governamentais
e-ContratosDF	Sistema de Gestão de Contratos
e-SupriDF	Sistema de Gestão de Suprimentos
FSDF	Fundo de Saúde do Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
INPC/IBGE	Índice Nacional de Preços ao Consumidor medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISS	Imposto sobre Serviços
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAF/DF	Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Distrito Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual

RAPP	Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre das Contas do Governo
SAG	Sistema de Acompanhamento Governamental
SEDF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal
Seplag/DF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal
SES/DF	Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal
SIGGo	Sistema Integrado de Gestão Governamental
SIGRH	Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos
Sinesp/DF	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal
SUAG/SEDF	Subsecretaria de Administração Geral, da SEDF
Sucap/Seplag	Subsecretaria de Captação de Recursos, da Seplag/DF
Sugep/Seplag	Subsecretaria de Gestão de Pessoas, da Seplag/DF
Suop/Seplag	Subsecretaria de Orçamento Público, da Seplag/DF
Suplan/Seplag	Subsecretaria de Planejamento
Suppe/Seplag	Subsecretaria de Gestão de Programas, Processos e Projetos Estratégicos, da Seplag/DF
Sutic/SEF	Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, da SEF/DF
Sutic/Seplag	Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, da Seplag/DF

Sumário

RESUMO	2
LISTA DE SIGLAS	3
1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Apresentação	6
1.2. Contextualização	6
1.3. Fontes Normativas	8
1.4. Identificação do Objeto	9
1.5. Objetivos e Escopo da Auditoria	9
2. METODOLOGIA	9
3. AVALIAÇÃO DE CONTROLE INTERNO	10
4. LEVANTAMENTO E CATEGORIZAÇÃO DE RISCOS	11
5. RESULTADOS DA AUDITORIA	12
5.1. Gestão do Espaço Fiscal	12
<i>Resposta à questão de auditoria (Achados 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6)</i>	12
5.1.1. Achado 1.1	12
5.1.2. Achado 1.2	24
5.1.3. Achado 1.3	29
5.1.4. Achado 1.4	32
5.1.5. Achado 1.5	37
5.1.6. Achado 1.6	41
5.2. Elaboração de Peças Orçamentárias Realistas	43
<i>Resposta à questão de auditoria (Achados 2.1 e 2.2)</i>	43
5.2.1. Achado 2.1	43
5.2.2. Achado 2.2	47
6. COMENTÁRIOS DO GESTOR	52
7. CONCLUSÃO	52
8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	54

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação

Tendo em vista a previsão no Plano Geral de Ação deste Tribunal para 2015 e o conteúdo da Decisão nº 4.389/2015, apresenta-se, a seguir, o Relatório Prévio da auditoria operacional que avaliou as atividades de gestão do espaço fiscal e de elaboração das leis orçamentárias levadas a efeito pelo Governo do Distrito Federal.

1.2. Contextualização

2. Conforme amplamente noticiado na imprensa do Distrito Federal em janeiro de 2015, o Governo local teria iniciado aquele ano com insuficiência de crédito orçamentário para despesas de pessoal e de contratos. Associada a essa deficiência, noticiou-se, ainda, existência de elevado montante de dívidas a serem honradas relativas a restos a pagar e a despesas de exercícios anteriores.

3. Esse assunto também foi objeto dos Ofícios nºs 327/2015 – GAG (e-DOC 9F47B34F), de 15.09.2015, e 393/2015 – GAG (e-DOC 0B8CA393-c), de 31.12.2015, enviados a este Tribunal pelo Chefe do Poder Executivo local.

4. No primeiro desses ofícios, traçou-se um panorama das finanças públicas distritais em que se destacavam, além dos problemas antes mencionados, o grau de comprometimento do orçamento público com despesas de pessoal. No segundo, noticiaram-se as medidas adotadas, no decorrer de 2015, para sanar os problemas relatados no começo daquele ano.

5. No exercício do controle externo da Administração Pública local, este Tribunal tem examinado, ao longo dos anos, diversas questões relacionadas ao orçamento distrital. Temas como contabilização da despesa no período de competência, inscrição de restos a pagar e reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, entre outros, têm sido objeto da atuação do TCDF.

6. A esse respeito, cabe destacar os registros feitos nos Relatórios Analíticos e Pareceres Prévios sobre as Contas de Governo de 2011, 2012 e 2013. Entre as falhas ali apontadas, destacam-se deficiências nos critérios e controles atinentes às previsões de receita, significativas frustrações de arrecadação, efetivação de alterações orçamentárias em proporção expressiva do orçamento original e realização de despesas sem cobertura contratual. Além disso, observou-se em 2015 e em 2016 insuficiência financeira ao término do exercício, superestimava da arrecadação e execução de despesas sem cobertura contratual.

7. Menciona-se, também, o Processo nº 32137/2014-e, no qual o Corpo Técnico desta Corte identificou R\$ 2,2 bilhões de despesas da competência de 2014 não empenhadas no referido exercício, sendo que metade desse total se referia a despesas com pessoal e a outra metade, a despesas contratuais não contabilizadas. Entre as causas para esse achado, apontaram-se insuficiência de crédito orçamentário, insuficiência de

disponibilidade financeira e realização de despesas sem cobertura contratual, entre outras. Ressalte-se que o referido processo ainda está em tramitação e o Tribunal ainda não decidiu, de forma conclusiva, sobre o assunto.

8. Ainda no que diz respeito à atuação do TCDF no tema em questão, destaca-se o Processo nº 36773/2015-e, em que se constatou que o valor total empenhado para reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores em 2015 foi R\$ 1,4 bilhão, sendo que, desse total, R\$ 1,1 bilhão, ou cerca de 80%, referia-se a despesas com pessoal.

9. As notícias na imprensa, as informações trazidas ao conhecimento deste Tribunal pelo GDF e, sobretudo, as diversas fiscalizações empreendidas por esta Corte no tema em apreço indicam deficiências na gestão a cargo do órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal.

10. Nesse contexto, ganha importância a avaliação da capacidade do GDF de gerenciar, adequadamente, o espaço fiscal do orçamento local, especialmente no que tange aos riscos que podem afetar a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo, sendo esse o objetivo específico estabelecido na Questão de Auditoria nº 1, enunciada na subseção 1.5.

11. O termo espaço fiscal refere-se ao volume de recursos financeiros disponíveis para o financiamento de novas políticas públicas¹. O conceito exclui os recursos alocados no orçamento anterior e que continuam no orçamento seguinte, mas inclui os recursos que são disponibilizados mediante realocação, os recursos incrementais gerados pelo crescimento econômico, as receitas oriundas de operações de crédito e as receitas adicionais decorrentes de aumento de tributos².

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

13. A fim de ilustrar a necessidade de o gestor considerar um horizonte temporal mais dilatado, mencionam-se as decisões de gasto com impacto reduzido ou nulo no orçamento vigente, mas que implicam obrigações onerosas para os orçamentos no médio e no longo prazo, de que são exemplos a concessão de aumento salarial com parcelas a entrar em vigência dois ou três anos após a aprovação e a decisão de construção de bens públicos sem que se leve em consideração as despesas futuras de utilização e manutenção.

14. A atenção com a gestão do espaço fiscal no médio e longo prazo, todavia, não exime o gestor de, no curto prazo, elaborar peças orçamentárias realistas. Com efeito, a experiência internacional recente mostra que uma peça orçamentária bem feita, construída com observância de princípios gerais de governança pública, é condição necessária para a melhoria da governança na administração pública como um todo³. Aspectos ligados à elaboração de

¹ BRASIL, SENADO FEDERAL. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Brasília, 2014. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/503101>. Acesso em 13.05.2016.

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

³ OCDE. **Recommendation of the Council on Budgetary Governance**. Paris, 2015. Disponível

orçamentos realistas são objeto da Questão de Auditoria nº 2, enunciada na subseção 1.5.

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

16. Esses princípios, sem prejuízo de princípios orçamentários mais tradicionais⁴, objetivam fornecer uma orientação precisa para o desenho, implantação e melhoria de processos e sistemas orçamentários, de modo a torná-los aptos a enfrentar os desafios presentes e futuros, assegurando que os recursos públicos sejam empregados no melhor interesse dos cidadãos.

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

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

1.3. Fontes Normativas

18. Quanto ao objeto da auditoria, foram identificadas como pertinentes à fiscalização ora relatada as seguintes fontes normativas:

- **Constituição da República**, Título VI, Capítulo II, Seção II – Dos Orçamentos;
- **Lei Orgânica do Distrito Federal**, Título IV, Capítulo III – Do Orçamento;
- **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**: estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**: estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- **Decreto distrital nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010**: aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências; e

em <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. Acesso em 13.05.2016.

⁴ BRASIL, SENADO FEDERAL. **Governança Orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Brasília, 2014.

- **Decreto distrital nº 36.240, de 2 de janeiro de 2015:** dispõe sobre mecanismos de Governança no âmbito do Governo do Distrito Federal.

1.4. Identificação do Objeto

19. O objeto da presente auditoria são as atividades de “Planejamento e Orçamentação” do Poder Executivo local, conforme Decisão nº 4.389/2015.

1.5. Objetivos e Escopo da Auditoria

Objetivo Geral

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

Objetivos Específicos

21. O objeto geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

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

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

Escopo

22. A auditoria tem como escopo as atividades de gestão do espaço fiscal e de elaboração da LOA de 2016 e da LOA de 2019.

2. METODOLOGIA

23. Empregou-se, para a Questão de Auditoria nº 1, metodologia baseada em identificação de riscos e avaliação de controles, na qual se selecionou, na fase de levantamento preliminar de auditoria, áreas relevantes para o gerenciamento de riscos à gestão do espaço fiscal. Para a seleção, considerou-se a frequência com que foram registradas, em processos mais antigos desta Corte, irregularidades nas respectivas áreas, a materialidade associada à possibilidade de concretização dos riscos preliminarmente levantados e os preceitos contidos nas modernas referências em matéria orçamentária, a exemplo das recomendações advindas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

24. As áreas escolhidas foram submetidas à validação do órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, a saber, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – Seplag/DF, previamente ao início da fase de execução da auditoria, mediante Questionário de Avaliação de Riscos e Controles. Nesse questionário, também se arguiu o gestor quanto à qualidade das informações disponíveis a respeito de cada uma das áreas

consideradas relevantes e à utilização desses dados nas atividades a cargo da Seplag/DF, bem assim sobre a existência de sistema de gerenciamento de riscos.

25. A fim de esclarecer alguns pontos da resposta da Seplag/DF ao Questionário de Avaliação de Riscos e Controles, realizou-se entrevista semiestruturada com representantes daquela Secretaria. Na ocasião, adicionalmente, inquiriu-se acerca das unidades administrativas envolvidas na gestão das áreas de risco consideradas. A resposta da Seplag/DF ao aludido questionário e os esclarecimentos obtidos nessa entrevista orientaram os testes aplicados pela equipe de auditoria durante os trabalhos de campo.

26. Na fase de execução, foram realizadas entrevistas e avaliados documentos produzidos por diversos órgãos do GDF. Entre os órgãos que produziram dados a pedido da equipe de auditoria, citam-se, além da Seplag/DF e de diversas de suas subsecretarias, a Secretaria de Estado de Fazenda do DF – SEF, o Fundo de Saúde do DF – FSDF e a Secretaria de Estado de Educação do DF – SEDF.

27. Para a Questão 2, lançou-se mão de informações obtidas mediante entrevistas e requisição de documentos, para o que colaboraram diversas unidades do complexo administrativo distrital, notadamente, pelo lado da receita, a Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais, da SEF, e, pelo lado da despesa, a Subsecretaria de Orçamento Público, da Seplag/DF.

3. AVALIAÇÃO DE CONTROLE INTERNO

28. A avaliação dos controles internos foi feita mediante levantamento de informações relacionadas às questões de auditoria e aos itens de verificação.

29. Os procedimentos adotados incluíram entrevistas com os gestores responsáveis pela elaboração do orçamento e pela execução orçamentário-financeira, bem como o exame de processos de controle externo deste Tribunal e Relatórios Analíticos e Pareceres Prévios referentes a exercícios anteriores, com vistas a identificar falhas que tenham relação com os objetivos desta fiscalização e que já tenham sido detectadas em auditorias anteriores ou em outros processos em andamento no TCDF.

30. O resultado da avaliação de controle interno do Poder Executivo sobre a confiabilidade das informações na área de gestão do orçamento e finanças do Distrito Federal confirmou as fragilidades já apontadas em processos mais antigos deste Tribunal, bem como nos antes mencionados Ofícios nºs 327/2015 – GAG (e-DOC 9F47B34F) e 393/2015 – GAG (e-DOC 0B8CA393-c).

31. Essas fragilidades foram apontadas, também, por auditoria realizada pela Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF, conforme Relatório de Auditoria Especial nº 02/2016 – CONEX/SUBCI/CGDF⁵, em particular no que diz respeito aos pontos seguintes:

- compromissos com fornecedores de bens e prestadores de serviços: insuficiência de recursos orçamentários e de saldo

⁵ Disponível em <http://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/10-1.pdf>. Acesso em 1º.12.2016.

financeiro para atender às despesas de serviços contratados durante 2014, empenho insuficiente para suportar contratos vigentes, realização de despesas sem amparo contratual, descompasso entre as despesas assumidas, a previsão orçamentária e a disponibilidade financeira; e

- despesas de pessoal: deficiência no planejamento e orçamentação quanto à previsão das despesas de pessoal, agravada pela inconsistência dos registros da dívida de exercícios anteriores com pessoal.

32. Em decorrência dessas fragilidades, foram definidas técnicas de coleta, tratamento e análise de dados que permitissem identificar e/ou quantificar o grau dessas deficiências, bem como obter respostas às questões de auditoria. Dessa forma, as questões de auditoria, os critérios, as informações requeridas e as técnicas de auditoria foram definidas considerando as fragilidades ora mencionadas.

4. LEVANTAMENTO E CATEGORIZAÇÃO DE RISCOS

33. Conforme exposto na Seção 2 deste Relatório Prévio de Auditoria, submeteu-se, à Seplag/DF, questionário acerca da relevância das áreas de risco preliminarmente levantadas, da qualidade e utilização das informações disponíveis em cada uma dessas áreas, bem como sobre a existência de sistemas de gerenciamento de riscos.

34. A resposta ao questionário foi enviada à equipe de auditoria por intermédio do Ofício nº 375/2016 – CG/GAB/SEPLAG (e-DOC E6A50E25-c), de 08.07.2016. Ao conteúdo do referido expediente, conjugaram-se as informações obtidas em entrevista realizada com representantes da Seplag/DF em 15.07.2016.

35. De início, destaque-se que o então Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento referendou as áreas previamente selecionadas pela equipe de auditoria, concordando com a importância delas para o gerenciamento de riscos à gestão do espaço fiscal.

36. Considerou como "muito relevantes" ou "relevantes" as áreas de despesas de pessoal, de contratos e de avaliação de desempenho das políticas públicas distritais. Entendeu como apenas de "relevância mediana" o conhecimento sobre despesas de utilização e manutenção decorrentes da aquisição/construção de bens públicos, bem assim as áreas de concessão de renúncias de receita e de contratação de operações de crédito.

37. De maneira geral, avaliou como "mediana" a qualidade das informações à disposição da Seplag/DF a respeito de cada uma das áreas consideradas. Na opinião do então Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento, a exceção fica por conta das informações a respeito de dívida pública e contratação de operações de crédito, que considerou como de "boa qualidade", o que implica, no conjunto, reconhecimento de premente necessidade de aprimoramento dos dados à disposição da Seplag/DF, quer

sejam produzidas por essa Secretaria, quer sejam de responsabilidade de outros órgãos do complexo administrativo distrital.

38. No que tange aos horizontes temporais considerados na gestão a cargo da Seplag/DF, em que pese ter afirmado ser objetivo precípua da citada Secretaria a sustentabilidade fiscal de médio e de longo prazo, declarou não considerar, na tomada de decisões que possam impactar o espaço fiscal do DF, horizontes além do de curto prazo (1-3 anos), limitando-se, portanto, à exigência legal mínima preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

39. Questionada, a Seplag/DF reconhece não dispor de sistema de gerenciamento de riscos apto a responder aos eventos que possam, se concretizados, comprometer o espaço fiscal do DF no médio e no longo prazo. Todavia, afirma pretender implantar tal sistema, o que vem ao encontro dos encaminhamentos sugeridos no presente trabalho.

5. RESULTADOS DA AUDITORIA

5.1. Gestão do Espaço Fiscal

Questão de Auditoria

O espaço fiscal do orçamento do Distrito Federal é gerenciado adequadamente, de forma a garantir a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo?

Resposta à questão de auditoria (Achados 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6)

No DF, a gestão do espaço fiscal não trata adequadamente os riscos que podem impactar a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo.

5.1.1. Achado 1.1

O GDF não avalia o impacto no espaço fiscal das obrigações que assume com fornecedores de bens e prestadores de serviços.

5.1.1.1. Critério relativo ao Achado 1.1

40. O gestor deve avaliar o impacto das obrigações assumidas com fornecedores de bens e prestadores de serviços, a fim de evitar que o montante destas despesas comprometa excessivamente as finanças do GDF.

5.1.1.2. Análises e Evidências

Relevância do conhecimento sobre as obrigações com fornecedores de bens e prestadores de serviços

41. De acordo com os princípios de governança orçamentária da OCDE, as obrigações com fornecedores de bens e prestadores de serviços devem ser previsíveis, de modo a possibilitar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas. Em reunião para esclarecimento da resposta da Secretaria ao Questionário sobre Riscos e Controles, a Seplag/DF reconheceu ser “relevante” para o gerenciamento do espaço fiscal a existência de

informações tempestivas e de boa qualidade sobre esse tipo de despesa.

Desconhecimento do montante das obrigações com fornecedores de bens e prestadores de serviços

42. No curso da presente fiscalização, constatou-se que o GDF não dispõe de informações consolidadas, consistentes e tempestivas acerca das obrigações assumidas pelas unidades do complexo administrativo distrital com fornecedores de bens e prestadores de serviços e, por conseguinte, não avalia o impacto dessas obrigações no espaço fiscal.

43. O Subsecretário de Compras Governamentais estimou, em reunião realizada em 05.07.2018, que o DF tem entre 2.800 e 3.000 contratos vigentes, mas não soube precisar o número real de contratos celebrados no âmbito do DF.

44. Sobre mecanismos de controle das despesas contratuais, o Tribunal exarou a Decisão nº 4.281/2014, por meio da qual recomendou que a SEF e a Seplag/DF aprimorassem o módulo de contratos do SIGGo.

45. Em atendimento ao referido *Decisum*, a SEF apresentou, no âmbito do Processo nº 5750/2013, o Ofício nº 80/2015-GAB/SEF, de 12.02.2015 (e-DOC E98B4D31), no qual reporta-se ao Documento de Oficialização de Demanda – DOD nº 21/2014, protocolizado junto à Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação – Sutic/SEF em 05.08.2014, para desenvolvimento do módulo de contratos, que supriria deficiências na área de gestão de contratos no SIGGo.

46. Relata, entretanto, que por força do Decreto distrital nº 36.246/2015, o GDF criou novo sistema de acompanhamento de contratos, o Siscon, cuja primeira etapa foi disponibilizada às diversas unidades do complexo administrativo local em 02.02.2015⁶. O Tribunal tomou conhecimento do Siscon, oficialmente, pela Decisão nº 3.320/2015 (e-DOC 7360C2A2).

47. Com efeito, em reunião com representantes da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, da Seplag/DF, ocorrida em 23.06.2016, foi informado que a Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação – Sutic/Seplag desenvolveu o Siscon, com recursos de pessoal próprios.

48. Entretanto, não souberam informar se as unidades do GDF estariam utilizando o Siscon. Também não souberam quais órgãos haviam utilizado efetivamente o sistema, nem quais deixaram de utilizá-lo desde a implantação.

49. Questionados pela equipe de auditoria, os servidores da Sutic/Seplag informaram que, em meados de 2016, a Subsecretaria não mais era demandada por nenhum órgão a respeito do Siscon, nem mesmo pela Seplag/DF. Esclareceram que nunca receberam pedido de relatórios específicos por parte da Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do DF – Governança/DF, nem souberam dizer se outras unidades se utilizaram dos relatórios existentes no Siscon para disponibilizá-los àquele Comitê.

⁶ Ofício Circular nº 02/2015, de 02.02.2015 (e-DOC E98B4D31, pág. 16 do arquivo PDF)

50. Não souberam informar se a utilização do sistema continuava obrigatória, tendo em vista a revogação do Decreto distrital nº 36.246/15, que “empoderava” o Siscon ao tornar obrigatório o registro de todos os contratos de valor total superior a R\$ 500 mil. De fato, o Decreto distrital nº 36.246/15, que “empoderava” o Siscon, foi revogado pelo Decreto distrital nº 37.121/2016. Entende-se que o Siscon foi efetivamente descontinuado quando da publicação do Decreto distrital nº 37.721/2016.

51. Registre-se, ainda, que o Siscon, no curto período em que funcionou, não chegou a ser efetivamente utilizado pelas unidades do GDF com maior volume de contratos, como SES e SEDF, conforme relatado por representantes das respectivas subsecretarias de administração geral.

O Siscon, que teria sido criado para consolidar informações sobre as obrigações assumidas pelo GDF, foi descontinuado antes de entrar em funcionamento pleno, sem que houvesse controle substituto.

52. Em 2018, verificou-se nova iniciativa do DF para o desenvolvimento e implantação de um sistema de gestão de contratos interligado ao SIGGo, capaz de reunir em uma única base a totalidade dos contratos vigentes do GDF. Trata-se do Sistema e-ContratosDF, parte integrante do Portal de Compras Governamentais, regulamentado pelo Decreto nº 39.211/2018, que assim dispõe:

*Art. 1º Fica instituído o **Portal de Compras Governamentais do Distrito Federal**, desenvolvido em plataforma web, que permitirá o **gerenciamento online** dos procedimentos licitatórios, da **gestão contratual** e da gestão de suprimentos dos órgãos e entidades do Distrito Federal.*

*Art. 2º Os atos relativos aos procedimentos licitatórios, **gestão contratual** e gestão de suprimentos **serão realizados nos sistemas integrantes do Portal de Compras Governamentais.***

Art. 3º O portal que dispõe o Art. 1º será integrado pelos seguintes sistemas corporativos:

I - Sistema de Gestão de Compras Governamentais (e-ComprasDF);

II - Sistema de Gestão de Contratos (e-ContratosDF); e

III - Sistema de Gestão de Suprimentos (e-SupriDF).

Parágrafo Único - Os sistemas definidos no Caput serão regulamentados por meio de Portaria, que também poderá tratar da exclusão e incorporação de outros sistemas ao Portal definido no Art. 1º.

Art. 4º O Portal de Compras Governamentais e os sistemas corporativos definidos no art. 3º serão de uso obrigatório para todos os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pelo Distrito Federal, que utilizam o Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGo), nos registros contábeis,

orçamentários, financeiros e patrimoniais. (Sem grifos no original)

53. Quanto ao cronograma de implantação do e-ContratosDF, foi informado que o Sistema entraria em funcionamento de forma gradual.

54. A primeira fase do cronograma inicia-se com o cadastramento dos contratos vigentes. De acordo com os arts. 1º a 4º do Decreto nº 39.211/2018, combinado com arts. 1º e 2º da Portaria SEPLAG nº 314, de 06.07.2018⁷, todos os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal que utilizam o Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGo) para efetuar registros contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais deveriam cadastrar os respectivos contratos no Sistema e-ContratosDF até o dia 10.08.2018.

55. Entretanto, conforme despacho da SEPLAG/SGC/CACC/DACC/GEAC anexo ao Ofício SEI-GDF nº 26/2018 – SEPLAG/SCG/AGEAD (e-DOC C6311743-c), diversos órgãos encaminharam à Seplag/DF pedido de prorrogação, alegando “dificuldades humanas e materiais”, no que foram atendidas pela Secretaria.

56. Na segunda fase, o e-ContratosDF seria interligado ao SIGGo, e o módulo de faturamento seria implementado. Tal modo vincularia o pagamento da despesa pela unidade executora ao prévio cadastramento do contrato no e-Contratos. Sem o devido cadastramento, o gestor ficaria impedido de liquidar a despesa no SIGGo, e a SEF, impossibilitada de emitir a ordem bancária para proceder ao pagamento.

57. Quanto ao cronograma de implementação do referido módulo de faturamento, a Subsecretaria de Compras Governamentais, da Seplag/DF, alegou depender ainda de modificações a serem realizadas no SIGGo pela SEF. A intervenção tem previsão de conclusão em 15.11.2018. A partir dessa data a Caesb, que cedeu o código-fonte para implementação do referido sistema, ficaria responsável por adequações no sistema e-Contratos, com previsão de conclusão entre duas a três semanas.

⁷ Art. 1º Fica implementado o Sistema Corporativo de Gestão de Contratos do Distrito Federal (e-CONTRATOSDF), desenvolvido em plataforma web, que permitirá o gerenciamento online dos instrumentos e a ampliação do controle, da transparência e da participação da sociedade no Ciclo de Compras Públicas do Distrito Federal.

Parágrafo único - O Sistema Corporativo de Gestão de Contratos do Distrito Federal (e-CONTRATOSDF) será de uso obrigatório para todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, Fundos Especiais, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pelo Distrito Federal, que utilizam o Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGo), nos registros contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais.

Art. 2º Os órgãos e entidades de que trata o art. 1º, parágrafo único, ficam obrigados a cadastrar os seus instrumentos vigentes no Sistema e-CONTRATOSDF, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data da publicação desta Portaria.

58. Assim, restariam mais três semanas em dezembro para testes e homologação, estando a infraestrutura tecnológica disponível até o final de 2018.

59. A partir daí, no início de 2019, seria concedido o prazo de 30 dias para os gestores se familiarizarem com as modificações do módulo de faturamento, que passaria a bloquear o pagamento da despesa proveniente de contrato não cadastrado no sistema e-Contratos.

60. Embora o cronograma preveja essas datas, destaque-se que, conforme Ofício SEI-GDF nº 26/2018-SEPLAG/SCG/AGEAD (e-DOC C6311743-c), de 23.10.2018, apenas 1.446 contratos estavam cadastrados no sistema e-ContratosDF, estando ainda o número bastante abaixo das estimativas realizadas pela Subsecretaria de Compras Governamentais, de que o DF tem entre 2.800 e 3.000 contratos vigentes (vide § 43).

61. Em reunião realizada em 30.10.2018, a SCG da Seplag/DF afirmou que a estimativa do número entre 2.800 a 3.000 foi obtida de uma maneira muito incipiente, com o objetivo de trazer uma noção do número total de contratos. Contudo, a partir de informações encaminhadas pelos gestores, por escrito, em março de 2018 chegou-se ao número de 2.317 contratos à época vigentes.

62. Cumpre esclarecer que o citado Ofício SEI-GDF Nº 26/2018 - SEPLAG/SCG/AGEAD (e-DOC C6311743-c) divide os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal em quatro categorias: órgãos que não têm contratos cadastrados no e-ContratosDF (17), órgãos em processo de cadastramento de contratos (38), órgãos que cadastraram todos os contratos no e-ContratosDF (23) e, ainda, órgãos que não utilizam o SIGGO (7).

63. As tabelas a seguir elencam a situação dos órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal:

ÓRGÃOS QUE NÃO USAM SIGGO
CEB
TERRACAP
PMDF *
PCDF *
CBMDF *
CEASA
BRB

Fonte: Ofício SEI-GDF Nº 26/2018 - SEPLAG/SCG/AGEAD

* Embora PMDF, PCDF e CBMDF executem algumas despesas no SIGGO, a parte predominante do orçamento dessas entidades vem sendo processada no SIAFI.

ÓRGÃOS SEM CONTRATOS CADASTRADOS NO E-CONTRATOS
DEFENSORIA
RA XXVIII - ITAPOÃ
RA XIV - SÃO SEBASTIÃO
RA VI - PLANALTINA
RA XIII - SANTA MARIA
RA XV - RECANTO DAS EMAS
RA XXII - SUDOESTE-OCTOGONAL
RA VIII - NÚCLEO BANDEIRANTES
RA XXIX - S.I.A.
RA XXI - RIACHO FUNDO 2
RA XIX - CANDANGOLÂNDIA
RA XVII - RIACHO FUNDO 1
RA XXVI - SOBRADINHO 2
ADASA
RA XXIV - PARK WAY
RA XXIII - VARJÃO
FUNAP

ÓRGÃOS COM TODOS CONTRATOS CADASTRADOS
AGEFIS
CACI / VGDF / CM
CGDF
CODEPLAN
CODHAB
DER
FUNAB
FUND. JARDIM ZOOLOGICO
HEMOCENTRO
JBB
PGDF
RA IV - BRAZLÂNDIA
RA IX - CEILÂNDIA
RA XII - SAMAMBAIA
RA XV/III - LAGO NORTE
RA XXX - VICENTE PIRES
SECID
SEE
SEF
SEGETH
SEJUS
SINESP
SSP

ÓRGÃOS EM PROCESSO DE CADASTRAMENTO
NOVACAP
RA XX - ÁGUAS CLARAS
TCB
RA II - GAMA
SETUL
PROCON
RA X - GUARÁ
IBRAM
DETRAN
RA XXVII - JARDIM BOTÂNICO
RA I - PLANO PILOTO
EMATER
SEDICT
SES
SEDESTMIDH
SEC. CULTURA
RA III - TAGUATINGA
RA V - SOBRADINHO
RA XXXI - FERCAL
RA XVI - LAGO SUL
METRÔ
SEAGRI
RA XXV - SCIA/ESTRUTURAL
SAB
SEMOB
FEPECS
ARPDF
IPREV
SEMA
RA VII - PARANOÁ
SLU
RA XI - CRUZEIRO
SECOM
FAP
DFTRANS
CGDF
SEPLAG
SECRIANÇA

Fonte: Ofício SEI-GDF Nº 26/2018 - SEPLAG/SCG/AGEAD (e-DOC C6311743-c)

64. Ressalte-se que os órgãos que a Seplag/DF entende já terem cadastrado todos os seus contratos no e-Contratos/DF haviam informado a existência de 631 contratos, ao passo que cadastraram no sistema um total de 847 contratos, 216 a mais que a previsão inicial. De fato, 20 dos 23 órgãos dessa relação cadastraram mais contratos que o informado inicialmente.

65. Essa situação sinaliza que a previsão inicial não representa adequadamente o número total de contratos do GDF, seja por eventual subnotificação na previsão inicial, seja pela assinatura de novos contratos entre março e outubro de 2018.

66. Isso implica que o GDF não dispõe de informações de todas as obrigações assumidas e consequentemente desconhece o real impacto dessas despesas no espaço fiscal do DF.

67. Na visão da SCG da Seplag/DF, apenas com a entrada em produção do módulo de faturamento do e-ContratosDF, interligado ao SIGGo, será possível conhecer o verdadeiro número de contratos existentes na Administração Pública distrital, bem como o real impacto dessas despesas no espaço fiscal do DF.

O GDF não dispõe de informações de todas as obrigações assumidas e consequentemente desconhece o real impacto dessas despesas no espaço fiscal do DF.

Existência de despesas sem cobertura contratual

68. Com vistas a possibilitar a gestão do espaço fiscal no que diz respeito aos compromissos financeiros decorrentes do fornecimento de bens e serviços, faz-se necessário que tais obrigações sejam regidas por contratos com valores e cronogramas físico-financeiros bem definidos, salvo exceções legais previstas no § 2º do art. 62 da Lei nº 8.666/1993.

69. Ressalta-se que, mesmo na hipótese daquelas exceções legais, é necessária a formalização da aquisição de bens e contratação de serviços, observando as disposições do art. 55 da Lei de Licitações⁸, conforme prescrito

⁸ Lei 8.666/1993. Art. 62, § 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

[...]

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

naquele dispositivo legal.

70. A esse respeito, a equipe de auditoria identificou expressivo volume de despesas realizadas sem cobertura contratual e em afronta às normas legais, com prejuízo à previsibilidade do gasto público, que é condição para a boa gestão do espaço fiscal.

71. Conforme apuração constante do Relatório Analítico sobre as Contas de Governo do exercício de 2017, houve naquele ano R\$ 696,8 milhões de despesas sem cobertura contratual, especialmente na Secretaria de Saúde, R\$ 570,8 milhões, e Secretaria de Educação, R\$ 124,8 milhões. Por sua vez, em consultas feitas ao banco de dados do SIGGo em relação às despesas liquidadas, até outubro de 2018, no elemento de despesa 93, que diz respeito a indenizações e restituições, subelementos 21 a 34, 37 e 39, os quais se destinam ao registro de pagamentos de despesas sem cobertura contratual, apuraram-se os seguintes valores:

EXERCÍCIO	UNIDADE GESTORA	DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL	TOTAL
2018*	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF	R\$ 68.127.299,74	R\$ 236.028.878,13
	SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	R\$ 167.899.133,66	
	INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE E REC. HÍDRICOS DO DF	R\$ 2.444,73	

* com dados até outubro de 2018.

Valores históricos.

Fonte: SIGGo.

72. Quanto à ocorrência desse tipo de despesa, cumpre destacar trechos de um despacho do Diretor-Executivo do Fundo de Saúde do DF, de 19.07.2018 (DOC SEI nº 10400044) para autorizar o pagamento à empresa Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda.:

“Autorização SEI-GDF - SES/FSDF/DIRFI/GELIQ

Assunto: DESPESA INDENIZATÓRIA (DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL)

AGELIQ/DIRFI

Tratam os autos de despesa de natureza indenizatória à empresa IPANEMA EMPRESA DE SERVIÇOS GERAIS E TRANSPORTES LTDA referente a prestação de serviços de limpeza, higienização, conservação, asseio e desinfecção dos bens moveis e imóveis, incluindo os serviços de desinfecção de superfícies e equipamentos (médico hospitalar e administrativo), visando obter condições adequadas de desinfecção, salubridade e higiene nas unidades médico-hospitalares e administrativas da SES-DF, com a disponibilização de mão de obra qualificada, produtos saneantes domissanitários, materiais, utensílios e equipamentos.

[...]

Com relação à ocorrência de despesa realizada sem cobertura contratual, convém destacar:

1. Que os serviços em questão são os mesmos prestados no contrato nº 036/2015-SES/DF, celebrado entre a empresa supracitada e a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, com vigência expirada. Portanto, o pagamento da(s) referida(s) nota(s) fiscal(is)

*configura-se em serviços prestados **sem cobertura contratual - despesa indenizatória.***

[...]

4. Sobre a responsabilidade do servidor que deu azo à ausência de cobertura contratual, bem como em relação a existência de indícios de prática de improbidade administrativa e/ou ilícito penal relacionado à despesa sem cobertura contratual, determino que, após o registro do pagamento realizado, os autos sejam remetidos à CORGE/SES para instauração de apropriado procedimento administrativo.

[...]

***Adicionalmente, informa-se que, salvo melhor juízo, a referida despesa não tem razão de existir, tendo em vista o lapso temporal suficiente para a solução de tal irregularidade.** Entretanto, a presente autorização se deu a fim de evitar o colapso na saúde pública e danos irreversíveis à sociedade, observando ainda:*

- Que a nulidade contratual não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado, conforme o parágrafo único do Art. 59 da Lei Federal nº 8.666;*
- O princípio da vedação do enriquecimento sem causa (Código Civil, art. 884);*
- A essencialidade dos serviços*

73. Em entrevista com o Diretor-Executivo do Fundo de Saúde, questionado sobre as despesas indenizatórias relacionadas no sítio eletrônico do Fundo de Saúde, relativas a alimentação hospitalar, vigilância, limpeza, combustíveis, etc. e a ausência de referência a contratos a elas vinculados nos pagamentos realizados pelo Fundo, o Diretor-Executivo explicou que se tratam mesmo de despesas sem cobertura contratual que fogem das características das despesas que ele entende indenizatórias, mas, como os serviços foram prestados, teriam que ser pagos.

Despesas habituais e rotineiras são pagas sem a formalização da celebração contratual prévia, prejudicando a gestão e acompanhamento das obrigações assumidas.

74. De acordo com o Ofício nº 270/2016, da lavra do Fundo de Saúde do DF, tais despesas sem cobertura contratual existem e continuam sendo executadas e atestadas pelas áreas técnicas da SES com a justificativa de que seriam serviços essenciais, como leitos de UTI, hemodiálise, alimentação hospitalar, entre outras.

75. Verificou-se que essas despesas sem cobertura contratual são pagas habitual e rotineiramente em dia.

76. Questionada a SEDF sobre o pagamento de despesas sem cobertura contratual, a SUAG/SEDF apresentou rol de pagamentos ocorridos até agosto de 2018, conforme apresentado na tabela a seguir:

PAGAMENTOS DE DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL			
Credor	CNPJ	Serviços	Valor Pago em 2018
Empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.	00.339.291/0001-47	Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação períodos 01/01 a 31/01/2018 ,	R\$ 7.668.525,97
		Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação períodos 01/02/2018 a 28/02/2018	R\$ 7.665.522,03
		Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação períodos março/2018	R\$ 7.681.243,15
		Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação períodos abril/2018	R\$ 7.689.672,54
		Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação períodos maio/2018	R\$ 1.242.766,30
		RPNP decorrente meses nove	R\$ 7.437.700,08
		Reconhecimento de Dívida de dezembro/2017	R\$ 7.415.426,85
Total Empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.			R\$ 46.800.856,92
G&E Serviços Terceirizados LTDA EPP	08.744.139/0001-51	Serviços de Cocção de Alimentos com Fornecimento de Cozinheiros - Período 01 a 28/02/2018, ref. Fim do Contrato 58/2011. Expirado em 18/10/2017	R\$ 3.643.381,99
		Serviços de Cocção de Alimentos com Fornecimento de Cozinheiros - Período 01 a 08/03/82018 - ref. Fim do Contrato 58/2011, expirado em 18/10/2017	R\$ 1.000.554,03
		Serviços de Cocção de Alimentos com Fornecimento de Cozinheiros - Período 16/04/2018 a 30/04/2018, ref. Fim do Contrato 36/2017, expirado em 15/04/2018	R\$ 717.718,29
		Serviços de Cocção de Alimentos com Fornecimento de Cozinheiros - Período 01/05 a 31/05/2018, ref. Fim do contrato 36/2017 . 15/04/2018	R\$ 1.434.861,20
		Serviços de Cocção de Alimentos com Fornecimento de Cozinheiros - Período 01/06 a 30/06/2018, ref. Fim do contrato 36/2017 . 15/04/2018	R\$ 1.435.437,68
		RPP E RPNP	R\$ 2.587.955,23
		Reconhecimento de Dívida	R\$ 8.425.859,13
Total G&E Serviços Terceirizados Ltda - EPP			R\$ 8.231.953,19
Manchester Empresa de Serviços Gerais LTDA	24.913.295-0001/55	Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação janeiro/2018	
		Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação referente aos meses de fevereiro e março/2018	
		Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação referente aos mês de abril/2018	R\$ 1.475.638,61
		RPP E RPNP decorrentes de despesas de novembro de 2017 e de acordo CCT 2017 (sem cobertura)	R\$ 2.241.743,45
		Reconhecimento de Dívida	R\$ 1.570.633,30
Total Manchester Empresa de Serviços Gerais LTDA			R\$ 5.288.015,36
Ipanema Emp. De Serv. G. e Transp. LTDA	00.588.541-0001-82	Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação referente no período de 01/01/2018 a 31/01/2018	R\$ 1.465.582,26
		Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação referente ao mês de fevereiro e março/2018	R\$ 2.942.818,55
		Serviços de Limpeza, Higiene e Conservação referente ao mês de abril/2018	R\$ 1.416.729,53
		RPP E RPNP decorrentes de despesas de outubro,novembro e de acordo CCT 2017(sem cobertura)	R\$ 2.035.433,56
		Reconhecimento de Dívida	R\$ 1.415.834,55
Total Ipanema Emp. De Serv. G. e Transp. LTDA			R\$ 9.276.398,45
Phenicia Comércio Construtora e Incop. Ltda.	01.019.181/0001-60	RPNP - 2017NE06921 - Destinado ao Pagamento de Despesa (Carater Indenizatório, Sem Cobertura Contratual) do Imóvel Localizado na SEPN 511 Bloco B Lote 02- CRE PLANO. A despesa decorre do Contrato nº 15/2014 expirou em 02/04/2017	R\$ 675.000,00
Total Phenicia Comércio Construtora e Incop. Ltda.			R\$ 675.000,00
TOTAL DE 2018			R\$ 70.272.223,92

Fonte: Resposta à Nota de Auditoria nº 6/2018 (e-DOC 4EF2C52A-e)

77. Encaminhado o mesmo questionamento ao Fundo de Saúde do DF, o Diretor Executivo do fundo apresentou rol de pagamentos ocorridos a título de despesa sem cobertura contratual em até julho de 2018, conforme sumarizado na tabela a seguir:

PAGAMENTO DE DESPESA SEM COBERTURA CONTRATUAL	
Credor	Valor pago em 2018
ACTFD - AJUDA DE CUSTO PARA TRATAMENTO FORA DO DOMICÍLIO	R\$ 253.338,96
AIR LIQUIDE DO BRASIL LTDA	R\$ 184.109,96
AMAI'S DIVERSÕES E EVENTOS LTDA	R\$ 240.000,00
APECE SERVICOS GERAIS LTDA	R\$ 19.664.446,95
BETTA - INSTALAÇÃO, MANUTENÇÃO & COMÉRCIO LTDA	R\$ 550.867,50
BLUMMENA U EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA-ME	R\$ 30.000,00
CEBRAS-CENTRO DE ESTERILIZAÇÃO DO BRASIL LTDA	R\$ 1.336.034,84
CIAL COMERCIO E INDUSTRIA DE ALIMENTOS LTDA	R\$ 5.395.659,03
CLAUDIA REGINA PEREIRA ALBONYZ	R\$ 13.353,04
CLÍNICA DE NEFROLOGIA RENAL VIDA	R\$ 61.902,55
COND.QD.45 A SETOR DE MANSÕES SOBRADINHO	R\$ 26.886,60
CONFEDERAL VIGILANCIA DE VALORES LTDA.	R\$ 479.918,99
DAN ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA	R\$ 103.476,02
DINÂMICA ADMINISTRAÇÃO SERVIÇOS E OBRAS LTDA	R\$ 10.402.743,06
Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda.	R\$ 7.691.845,60
FOLHA DE PAGAMENTO ATIVO - 170101 - SES	R\$ 255.313,92
FRANCISCO NOGUEIRA NETO	R\$ 339.768,00
FUNDO NACIONAL DE SAUDE-MS	R\$ 4.699.948,66
IGAM CORPORATIVO CURSOS E ASSESSORIA LTDA	R\$ 1.180,00
INTENSICARE GESTÃO EM SAÚDE LTDA	R\$ 11.367.708,31
IPANEMA EMP. DE SERV. G. E TRANSP. LTDA	R\$ 20.220.881,91
IPANEMA SEGURANCA LTDA	R\$ 124.055,46
JOAO DA SILVA AGUIAR	R\$ 165.600,00
JOSE DOS SANTOS GONZAGA	R\$ 12.066,35
LAVEBRAS GESTÃO DE TEXTÉIS S/A-FILIAL III	R\$ 67.918,29
LINDE GASES LTDA	R\$ 509.991,56
MÁRCIA JOSÉ BASTOS	R\$ 24.329,17
NEPHRON BRASILIA SERVICOS MEDICOS LTDA	R\$ 2.185.923,43
PAPAGAIO DIESEL LTDA	R\$ 2.374.110,00
POLI - ENGENHARIA LTDA.	R\$ 1.508.636,86
RIMTEC MANUT. DE EQUIPAM. HOSPITALARES LTDA	R\$ 39.602,28
SANOLI-IND. E COMERCIO DE ALIMENTACAO LTDA	R\$ 47.406.445,27
TOTAL CARE SAÚDE EM CASA LTDA-EPP	R\$ 194.515,73
Total Geral	R\$ 137.932.578,30

Fonte: Consolidação das informações de despesas indenizatórias de janeiro a julho de 2018, apresentadas pelo Fundo de Saúde do DF (e-DOC 3B12F8BD-e)

78. Além disso, as despesas sem cobertura contratual impedem o conhecimento e o controle da despesa total a ser executada pela Administração Pública distrital, uma vez que para essas não existem parâmetros contratualmente especificados de quantidade e preço dos bens fornecidos ou dos serviços a serem prestados.

As despesas sem contrato impedem o conhecimento prévio do valor total da despesa e das condições de sua aquisição, tais como quantidade, preço e qualidade.

79. Cabe frisar que leis orçamentárias elaboradas sob essas condições não correspondem a um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas, prejudicando, por conseguinte, um debate realista sobre as escolhas orçamentárias.

5.1.1.3. Causas do Achado 1.1

80. A equipe de auditoria identificou as seguintes causas para o Achado 1.1:

- inexistência de controle específico do montante das despesas com fornecedores de bens e prestadores de serviços para fins de elaboração de orçamentos realistas;
- ineficácia dos controles atinentes à assunção de obrigações dessa natureza, a exemplo da verificação de aderência às normas legais (despesas sem cobertura contratual); e
- inexistência de ferramenta automatizada com informações completas e atualizadas para gerenciamento dos contratos.

5.1.1.4. Efeitos do Achado 1.1

81. Como efeitos, citam-se:

- risco de comprometimento crescente e excessivo dos recursos orçamentários e financeiros do GDF no médio e longo prazo;
- risco de inviabilização de novas políticas públicas no médio e longo prazo, por falta de espaço fiscal;
- risco de fraude na comprovação de despesas realizadas sem cobertura contratual;
- risco de insuficiência de créditos orçamentários assim como possibilidade de grande volume de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA nos exercícios seguintes; e
- descumprimento de normas de execução orçamentária e financeira, em razão da execução de despesas sem cobertura contratual.

5.1.1.5. Proposições

82. Sugere-se recomendar ao Excelentíssimo Senhor Governador do DF:

- aprimorar os controles atinentes à assunção de obrigações com fornecedores e prestadores de serviços, de modo, inclusive, a mitigar a ocorrência de despesa sem cobertura contratual;
- adotar providências visando garantir que todas as unidades do complexo administrativo distrital provejam o sistema e-ContratosDF com informações atualizadas em relação a todos os contratos vigentes no GDF; e
- ultimar as providências para a efetiva implantação do módulo de faturamento no sistema e-Contratos de maneira a condicionar a execução de despesas no SIGGo para as quais seja exigida contratualização legal ao prévio cadastramento do contrato no sistema e-ContratosDF.

5.1.1.6. Benefícios Esperados

83. Entre os benefícios esperados, listam-se:
- sustentabilidade das finanças públicas no médio e longo prazo e disponibilidade de espaço fiscal para iniciar novas políticas públicas;
 - redução do risco de fraude nas relações com fornecedores de bens e prestadores de serviços, vez que todas essas relações serão reguladas por contrato; e
 - todos contratos cadastrados no sistema e-ContratosDF com informações atualizadas sobre a gestão desses como requisito para execução da despesa correlata no SIGGo.

5.1.2. Achado 1.2

O GDF não considera a totalidade das despesas de pessoal na gestão do espaço fiscal.

5.1.2.1. Critério relativo ao Achado 1.2

84. O gestor deve considerar a totalidade das despesas de pessoal e dos elementos que causam a sua variação com vistas a melhor gerir o espaço fiscal do DF.

5.1.2.2. Análises e Evidências

Relevância do conhecimento sobre as despesas de pessoal

85. Segundo os princípios de governança orçamentária da OCDE, impõe-se a necessidade de prever o impacto das despesas de pessoal no orçamento (curto prazo) e no espaço fiscal futuro (médio e longo prazos), o que exige controle minucioso dessas despesas e dos fatores que levam à sua variação, entre os quais se destacam crescimento vegetativo e reajustes salariais.

86. Em resposta ao Questionário de Avaliação de Riscos e Controles submetido pela equipe de auditoria, a Seplag/DF apontou como “muito relevante” para o gerenciamento de riscos à gestão do espaço fiscal a existência de informações tempestivas e de boa qualidade sobre despesas de pessoal.

Possíveis passivos de pessoal decorrentes de reajustes concedidos em anos anteriores

87. Para esse item, revela-se particularmente importante, dentre os 10 princípios orçamentários da OCDE, o princípio 9, assim descrito:

(...) os orçamentos públicos deverão: a) adotar mecanismos para promover a manutenção dos planos orçamentários e mitigar o potencial impacto dos riscos fiscais e, assim, promover um desenvolvimento estável das finanças públicas; b) identificar, classificar e quantificar os riscos fiscais, incluindo passivos contingentes; c) explicitar os mecanismos de gestão desses riscos; d)

publicar um relatório sobre a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.

88. De acordo com o art. 4º, § 3º, da LRF, a LDO deverá conter um Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas. Aquele dispositivo legal exige, ainda, que o gestor informe as providências a serem tomadas caso aqueles riscos se concretizem.

89. Segundo Oliveira⁹, os passivos contingentes, na maior parte, são integrados por ações judiciais:

*O Anexo de Riscos Fiscais deve relacionar as principais demandas, descrever o objeto do litígio e historiar a evolução do processo. Os processos mais expressivos (bilhões de reais), referem-se a (...) **ações em massa relativas a remuneração e vantagens dos servidores públicos e benefício previdenciário.** (...) (grifos nossos)*

90. A auditoria constatou a existência de possíveis passivos com pessoal relativos a reajustes concedidos por lei, mas que não foram pagos pelo GDF, e que, até o encerramento desta auditoria, estavam em discussão no Poder Judiciário.

91. O Ofício SEI-GDF nº 1353/2018 - Seplag/Sugep (e-DOC 22C6FCD2-c) detalha que o montante diz respeito à 3ª parcela do reajuste previsto para setembro de 2015, autorizado pelas Leis nºs 5.105/2013, 5.106/2013, 5.181/2013, 5.185/2013 e 5.195/2013.

92. Por meio do Despacho SEI-GDF Seplag/Sugep/Assesp (e-DOC 22C6FCD2-c), a Assessoria Especial da Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Seplag/DF apresenta a estimativa de cerca de R\$ 1,1 bilhão referente à terceira parcela dos reajustes concedidos por leis distritais em anos anteriores, mas ainda não pagos às carreiras de Assistência à Educação, Magistério Público, Médica do QPDF, Planejamento e Gestão Urbana e Regional e Políticas Públicas e Gestão Governamental, compreendendo o período de setembro de 2015 a dezembro de 2018.

93. Ressalta-se que o valor apresentado não considera eventuais acréscimos provenientes de atualizações monetárias e/ou juros de mora que poderiam majorar aquela estimativa.

94. Pela magnitude do passivo estimado em R\$ 1,1 bilhão pela Seplag/DF, verifica-se que representa um risco capaz de afetar as contas públicas que deveria ter sido incluído no Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2019 (Anexo XII da Lei nº 6.216/18).

95. No entanto, ao verificar o Anexo XII da Lei nº 6.216/18, constata-se a existência apenas de informações quanto a riscos tributários e riscos decorrentes da dívida pública (Precatórios e RPV), bem como de passivos contraídos por empresas estatais.

96. Os riscos elencados no documento não incluem aqueles relativos ao eventual pagamento de reajuste de pessoal decorrente das Leis nºs

⁹ Oliveira, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal, direitos, orçamento e finanças públicas. / Weder de Oliveira – 2 ed., - Belo Horizonte: Forum, 2015, páginas 638 a 642.

5.105/2013, 5.106/2013, 5.181/2013, 5.185/2013 e 5.195/2013, tampouco relaciona as medidas a serem adotadas para o tratamento daqueles riscos.

O Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2019 não contempla os passivos contingentes com pessoal, de pelo menos R\$ 1,1 bilhão, relativos à terceira parcela de reajustes salariais não implementados em anos anteriores, os quais se encontram em discussão no Poder Judiciário.

97. No PLOA 2019, destinou-se o montante de R\$ 200 milhões para concessão de reajuste para leis em vigor ou novos projetos de lei. Não houve relação daquela fixação de despesa com os reajustes já concedidos pelas leis de 2013 e ainda não pagos.

98. Além disso, o art. 5º, inciso III, da LRF, assevera que a LDO deverá definir o montante da Reserva de Contingência, levando em consideração os riscos fiscais e passivos contingentes.

99. Todavia, verificam-se fragilidades no procedimento de definição do montante estabelecido no PLDO e na LDO de 2019 (art. 27 e art. 29, respectivamente) para a Reserva de Contingência, de 3% da Receita Corrente Líquida para o PLDO e de 1%, no mínimo, para a LDO publicada. Tal percentual definido é o mesmo desde o PLDO de 2012, o que indica que o seu dimensionamento não está vinculado aos riscos e contingências que deveriam lhe dar amparo.

Passivos de pessoal decorrentes de licença prêmio

100. Foram verificados, também, passivos decorrentes de licença prêmio por assiduidade adquiridos e não gozados por servidores do GDF. Os passivos derivam do direito à conversão em pecúnia do benefício por ocasião da aposentadoria (art. 142 da LC nº 840/2011 e LC nº 947/2018).

101. A Coordenação de Pagamento e Registros da SEDF informou que a estimativa para esse passivo, ao final de 2018, atingiria o total de R\$ 411,2 milhões.

102. Em reunião realizada em 17.08.2018, a Sugep da SES informou que o passivo relativo à licença prêmio apurado até junho de 2018 é de cerca de R\$ 175 milhões.

103. Por meio do Ofício SEI-GDF Nº 3564/2018 - SEPLAG/GAB, a Seplag/DF encaminhou Nota Técnica da Assessoria Especial vinculada à Sugep da Seplag/DF em que informou o consolidado do passivo acumulado de licença prêmio para todas as carreiras do GDF. Segundo informado, no dia 10.10.2018 o total do passivo era de cerca de R\$ 600 milhões.

104. A exemplo do possível passivo de pessoal decorrente de reajustes não implementados em anos anteriores, o passivo com licença prêmio também não constou do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2019 e da LDO/19. Ademais, tendo essas obrigações sido reconhecidas e mensuradas pela Seplag/DF, devem ser contabilmente reconhecidas.

Deficiências do SIGRH

105. Outra fragilidade nos controles atinentes à gestão das despesas de pessoal do GDF diz respeito ao fato de a Subsecretaria de Gestão de Pessoas, da Seplag/DF, utilizar o Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH, e, em função das múltiplas deficiências do sistema, conforme relatado a seguir, não ter condições de elaborar estimativas confiáveis ou fazer comparações com as estimativas elaboradas pelas unidades, conforme informado em reunião realizada em 12.07.2018.

106. No caso das deficiências do SIGRH, foram coletadas informações na Sugep da Seplag/DF, Sugep da SES e Sugep da SEDF. Destacam-se as seguintes deficiências do sistema:

- a) o sistema é muito antigo, não é amigável, e perde-se muito tempo com problemas no sistema;
- b) possibilidade de inserção de informação não estruturada (campo texto) na descrição de tipos críticos de registro, a exemplo dos valores de remuneração - o sistema aceita digitar qualquer valor de remuneração. Assim, se for digitado um zero a mais, por exemplo, o caso só é detectado em conferência manual;
- c) o SIGRH adota codificações das despesas de pessoal diferentes das codificações existentes no SIGGo para o mesmo tipo de registro;
- d) despesas com diárias, ressarcimento de requisitados e pagamentos de Requisições de Pequeno Valor - RPV e precatórios não estão incluídas no sistema;
- e) falhas no registro de informações essenciais em alguns registros, como, por exemplo, pagamento de horas extras – não é possível saber o mês de competência de horas extras e sobre qual procedimento/amparo legal tais horas estariam vinculadas. Nesse caso, a situação deve ser verificada manualmente;
- f) o sistema não mantém integridade entre os pagamentos de gratificações e o efetivo desempenho da função gratificada; a título de exemplo, foram citadas a existência de três tipos de gratificação: docência em área rural, em centros de ensino exclusivamente especial e em horário noturno; no entanto, o professor continua a receber gratificação mesmo quando já tenha deixado aquela lotação; nessas situações, é preciso realizar conferência manual para detectar esses casos.

107. Tais evidências corroboram que a Sugep da Seplag/DF não tem condições suficientes de elaborar estimativas ou fazer comparações com as estimativas elaboradas pelas unidades que fazem uso do SIGGo, pois utilizam o apenas o SIGRH como fonte de informação.

5.1.2.3. Causas do Achado 1.2

108. Entre as causas do achado ora discutido, a equipe de auditoria aponta as seguintes:

- ineficácia dos controles para avaliação do risco de passivos contingentes relacionados a reajustes de pessoal não implementados;
- ineficácia dos controles atinentes à fixação das despesas de pessoal, uma vez que não garantem a inclusão no orçamento de obrigações com licença prêmio em pecúnia não pagas,
- deficiências do SIGRH para registro de obrigações com servidores.

5.1.2.4. Efeitos do Achado 1.2

109. Como efeitos das falhas identificadas, citam-se:
- risco de comprometimento crescente e excessivo dos recursos orçamentários e financeiros do GDF no médio e longo prazo;
 - risco de inviabilização de novas políticas públicas no médio e longo prazo, por falta de espaço fiscal;
 - risco de geração de grande volume de despesas de exercícios anteriores.

5.1.2.5. Proposições

110. Sugere-se recomendar à Seplag/DF que:
- a) passe a incluir no Anexo de Riscos Fiscais da LDO os passivos contingentes relativos a gastos com pessoal, a exemplo do possível passivo relativo à terceira parcela de reajustes salariais não implementados em anos anteriores, os quais se encontram em discussão no Poder Judiciário;
 - b) aprimore o SIGRH ou adote um novo sistema informatizado de suporte à gestão de recursos humanos, de modo a corrigir as deficiências apontadas no parágrafo 106 deste Relatório; e
 - c) passe a considerar, na elaboração da proposta orçamentária, os passivos relativos a licenças prêmio em pecúnia não pagas.

5.1.2.6. Benefícios Esperados

111. Dentre os benefícios esperados, destaca-se o correto dimensionamento, nas leis orçamentárias anuais, das despesas de pessoal do GDF, com o intuito de prover a sustentabilidade das finanças públicas no médio e longo prazo, bem como uma melhor gestão do espaço fiscal.

5.1.3. Achado 1.3

O GDF não avalia sistematicamente a relação custo-benefício das renúncias de receita.

5.1.3.1. Critério relacionado ao Achado 1.3

112. O gestor deve avaliar a relação custo-benefício das renúncias de receita, com vistas a evitar o comprometimento excessivo do espaço fiscal e/ou o aumento de impostos para fazer frente a renúncias indevidas.

5.1.3.2. Análises e Evidências

Renúncias de receita e respectivas relações custo-benefício

113. Quanto às renúncias de receita, vale destacar, de início, a materialidade dos valores envolvidos. Apresenta-se, a seguir, tabela resumo relacionando a receita tributária efetivamente renunciada com a receita tributária arrecadada.

R\$ 1.000,00

RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA, POR EXERCÍCIO.			
Exercício	Receita Tributária Arrecadada	Renúncia de Receita Realizada	%
2015	13.294.064	1.698.715	12,8%
2016	14.513.639	1.814.924	12,5%
2017	14.882.295	1.614.024	10,8%

Fonte: RAPP dos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Valores históricos.

Inclui receitas arrecadadas de multas e juros de tributos.

114. Em que pese a magnitude desses valores, os quais representam os custos dessa política, a Seplag/DF apontou, em resposta ao Questionário de Avaliação de Riscos e Controles, como apenas de “relevância mediana” para o gerenciamento de riscos à gestão do espaço fiscal a existência de informações tempestivas e de boa qualidade sobre a avaliação custo-benefício das renúncias de receita.

115. De acordo com os arts. 77 e 80, inciso V, da Lei Orgânica do Distrito Federal, cabe aos Poderes Legislativo e Executivo manter, de maneira integrada, sistema de controle interno para, entre outras coisas, avaliar a relação de custo-benefício das renúncias de receitas.

116. Em relatório elaborado pela CGDF sobre a avaliação das renúncias de receitas (Anexo VI, Volume IV da Prestação de Contas Anual do Governo de 2016), foi registrada a inexistência de metodologia para avaliar a relação custo-benefício daquelas renúncias.

117. Com efeito, constatou-se que não existe, no âmbito da Administração Pública local, instância que efetivamente mensure os benefícios advindos das renúncias de receita vigentes no Distrito Federal.

As renúncias de receitas tributárias do DF não são avaliadas sistemática e periodicamente quanto ao custo-benefício de suas concessões.

118. Embora não haja avaliação sistemática implantada, a Secretaria de Fazenda noticiou, mediante o Ofício nº 567/2016-GAB/SEF (e-DOC 819E51AF), a criação de Grupo de Trabalho conjunto CGDF/SEF, cujo objetivo era definir uma metodologia de avaliação das renúncias de receita tributária. Segundo informado nesse expediente, esse GT teria finalizado suas atividades em agosto de 2015, com a apresentação de relatório e proposta de decreto para implantar a mencionada metodologia.

119. Ainda de acordo com o citado Ofício, os resultados alcançados pelo Grupo de Trabalho, já aprovados pelo titular da CGDF, seguiriam pendentes de aprovação da SEF, bem assim de manifestação das demais unidades interessadas, notadamente Seplag/DF e Secretaria da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais. Por conseguinte, também não havia sido publicado o decreto que acompanhou o relatório do Grupo de Trabalho, o qual obrigaria, se efetivamente editado, que os benefícios tributários de iniciativa do Poder Executivo observassem as premissas avaliativas sugeridas.

120. No relatório elaborado pela CGDF, de 2017, sobre a avaliação das renúncias de receitas (Anexo VI, Volume IV da Prestação de Contas Anual do Governo de 2017), reportou-se que a metodologia elaborada para a avaliação da relação de custo-benefício da renúncia de receita tributária foi aprovada parcialmente por meio da Portaria Conjunta CGDF/SEF nº 11, de 20/10/2017, e que a proposta de decreto apresentada pelo GT já obteve pronunciamento favorável por parte da Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF, por meio do Parecer Jurídico GDF/SEI nº 43/2018-PRCON/PGDF, de 15/01/2018.

121. De acordo com o relatório, a CGDF destaca que foi aprovada a metodologia para a avaliação da relação de custo-benefício da renúncia de receita tributária, restando pendente a efetiva publicação de decreto que estabeleça as rotinas operacionais para os órgãos e entidades do GDF para proposição, acompanhamento e avaliação de benefícios tributários.

122. Cabe destacar que a metodologia proposta pelo GT CGDF/SEF, mesmo que aprovada, não poderia ser implantada de imediato, pois pressupõe que as renúncias sejam concedidas com objetivos e metas bem definidos, de modo a possibilitar o cotejamento dos resultados obtidos (benefícios) com o montante renunciado (custos).

123. Além disso, as renúncias tributárias vigentes não observam, em sua maioria, o disposto no art. 94 da Lei Complementar distrital nº 13/96. A lei preconiza que as isenções ou benefícios fiscais terão prazo certo de vigência, que não poderá ultrapassar aquele do Plano Plurianual.

124. Segundo informado em reunião com a Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais, vinculada ao Gabinete da SEF, 80% dos benefícios tributários não têm prazo certo de vigência. Os que têm prazo determinado, no percentual de 20% do total, são renovados sem que seja feita avaliação de custo-benefício, como, por exemplo, o PL nº 826/2015, encaminhado pelo Poder Executivo, convertido na Lei nº 5.593/15, que concedeu isenções fiscais relativas ao IPVA, ICMS, IPTU e à TLP.

125. De acordo com levantamento realizado pela equipe de auditoria, verificou-se que o impacto financeiro no aumento da arrecadação, nos anos de

2016 e 2017, proveniente da edição de leis distritais¹⁰ que majoraram carga tributária, foi de cerca de R\$ 2,5 bilhões. Já a renúncia de receita naqueles mesmos anos somou cerca de R\$ 3,4 bilhões (R\$ 1,8 bilhão em 2016 e 1,6 bilhão em 2017, de acordo com o RAPP 2016 e 2017, respectivamente).

126. Nesse sentido, registra-se a necessidade de avaliação do custo-benefício das renúncias de receitas antes da promoção de políticas de oneração tributárias – a redução de determinadas renúncias de receita que não produziram resultados satisfatórios poderia ter evitado parte daquela majoração tributária.

O impacto financeiro nos exercícios de 2016 e 2017, proveniente do aumento da carga tributária autorizadas pelas Leis n^{os} 5.546, 5.548, 5.549, 5.452, 5.558, 5.569 e 5.595, foi estimado em R\$ 2,5 bilhões, ao passo que, no mesmo período, a renúncia de receita total foi de cerca de R\$ 3,4 bilhões.

127. Conforme informações da Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais, vinculada ao Gabinete da SEF, as principais dificuldades em relação à avaliação custo-benefício das renúncias tributárias concedidas são:

- a) ausência de estipulação de metas e objetivos atrelados às propostas de renúncia, pois a metodologia proposta pelo GT depende dessas informações;
- b) ausência de governança sobre as renúncias concedidas diretamente pela CLDF, a exemplo das renúncias concedidas pela Lei distrital nº 4.727/2011, cujo projeto de lei foi de iniciativa de membro do Poder Legislativo;
- c) dificuldades no registro das renúncias de receitas de impostos sujeitas ao auto lançamento, uma vez que o lançamento pode ser concluído pelo contribuinte sem o preenchimento do código de benefício;
- d) renúncias antigas concedidas com prazo indeterminado; e

¹⁰ Foram consideradas no levantamento as Leis n^{os} 5.546, 5.548, 5.549, 5.452, 5.558, 5.569 e 5.595 – todas editadas em 2015 com impacto financeiro em 2016 e 2017 – cujos Projetos de Lei previam estimativas de impacto financeiro para as onerações tributárias: respectivamente PL n^{os} 669/2015 (mudanças de critério no ICMS pago pelo consumidor final de produtos estimado em R\$ 375 milhões); 649/2015 (aumento da alíquota modal do ICMS estimado em R\$ 180 milhões); 650/2015 (alterações de alíquota do ITCMD estimado em R\$ 33 milhões); 142/2015 (alterações da alíquota do IPVA estimado em R\$ 145,8 milhões e aumento da alíquota do ITBI estimada em R\$ 132 milhões) c/c o PL 826/2015 (elevações de alíquota do ICMS relativas à gasolina, óleo diesel e serviços de comunicação estimado em R\$ 236,8 milhões); 651/2015 (extensão da cobrança de ICMS aos contribuintes para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte estimado em R\$ 122 milhões); 694 (expansão da alíquota adicional do ICMS para os produtos de que trata o PL estimado em R\$ 34 milhões) e PL 744/2015 (majoração de alíquota de ISS para serviços de registros públicos, cartorários e notariais estimado em R\$ 6,6 milhões). Para os impactos da majoração tributária para 2017, considerou-se os efeitos das respectivas Leis aprovadas em 2015, acrescidas do índice de inflação INPC de 4,09%, conforme consta da metodologia de renúncia de receita da LDO/2018.

e) dificuldade de revogar as renúncias já concedidas (por exemplo renúncia para o primeiro ano do IPVA, em que o governo tentou sem sucesso pôr fim à referida renúncia¹¹).

5.1.3.3. Causas do Achado 1.3

128. A equipe de auditoria identificou as seguintes causas:

- inexistência de controles, no momento da proposição de benefícios tributários, que possibilitem a avaliação futura da relação custo-benefício das renúncias de receita;
- inexistência de controles que assegurem a manutenção somente das renúncias de receita que se justifiquem sob a ótica da relação custo-benefício;
- inexistência de metodologia implantada para avaliação da relação custo-benefício das renúncias de receita.

5.1.3.4. Efeitos do Achado 1.3

129. Como efeito de não haver avaliação de custo-benefício, há risco de renúncias de receita potencialmente desvantajosas para a sociedade e para o erário se perpetuarem no orçamento distrital. Ao mesmo tempo, o GDF busca equilibrar suas contas, pelo lado da receita, mediante o aumento de tributos.

130. Aponta-se, ainda, o risco de inviabilização de novas políticas públicas no médio e longo prazo, devido à restrição fiscal decorrente da redução injustificada da receita tributária líquida.

5.1.3.5. Proposição

131. Para correção dessas falhas, sugere-se recomendar ao Excelentíssimo Senhor Governador do DF que normatize a metodologia para avaliar a relação custo-benefício das renúncias de receitas, em sintonia com os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta nº 03/2014.

5.1.3.6. Benefícios Esperados

132. Como benefício dessa medida, espera-se a sustentabilidade das finanças públicas no médio e longo prazo e disponibilidade de espaço fiscal para iniciar novas políticas públicas pela descontinuidade de renúncias que não se justifiquem pela avaliação custo-benefício.

5.1.4. Achado 1.4

O DF não avalia adequadamente o impacto das despesas futuras com serviços da dívida no espaço fiscal, bem como não trata os riscos contratuais de variação cambial e de atraso na execução decorrentes de aporte insuficiente de recursos de contrapartida.

¹¹ Existe uma isenção de IPVA sobre veículo novo. Motivação: concessionárias de veículos do DF estariam perdendo vendas para o entorno, pois Goiás está concedendo esse benefício, assim, o DF também deveria concedê-lo. No entanto, após implementação do benefício, de acordo com a Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais não foi verificado nenhum aumento das vendas. Por conseguinte, tentou-se eliminar esse benefício, mas não houve sucesso.

5.1.4.1. Critério relacionado ao Achado 1.4

133. O gestor deve avaliar a capacidade do GDF de pagar o serviço da dívida e de arcar com os eventuais compromissos contratuais para aporte financeiro de contrapartida, bem como deve controlar o impacto dessas despesas no espaço fiscal.

5.1.4.2. Análises e Evidências

Operações de crédito e estimativa de seus efeitos no curto, médio e longo prazo

134. Indagado sobre as unidades administrativas que controlariam as questões afetas à dívida pública e à contratação de operações de crédito, representante da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão entrevistado pela equipe remeteu à Coordenação da Dívida Pública e Ajuste Fiscal - Codaf/SEF e à Subsecretaria de Captação de Recursos - Sucap da Seplag/DF.

135. À Codaf/SEF cabe informar, por ocasião da elaboração do orçamento, o montante que deverá ser desembolsado anualmente com o pagamento do serviço da dívida decorrente das operações de crédito vigentes e daquelas a contratar. Deve, também, manter dados atualizados sobre os contratos de financiamento, os recursos recebidos e a receber, e as despesas com o serviço da dívida.

136. A metodologia utilizada pela Codaf/SEF para realizar projeção dos serviços da dívida pública consiste em realizar o levantamento dos cronogramas de liberação de financiamento de cada contrato e projetá-los no tempo, até a última liberação. Assim, as projeções envolvem o horizonte de curto, médio e longo prazo, até o final da vigência dos contratos.

137. Ocorre que o cronograma das liberações está, frequentemente, condicionado ao cumprimento de métricas de execução, de desembolso de recursos próprios, ou ao envio de prestação de contas dos valores já liberados.

138. Em reunião com aquela Coordenação, foi reportado à equipe de auditoria que o ritmo da execução dos contratos de operação de crédito é, em geral, lento, o que acaba atrasando o cronograma das liberações de recurso previstas, comprometendo as projeções realizadas.

139. Também foi reportado como possível efeito o aumento da contrapartida a ser aportada com recursos do Tesouro. Isso pode ocorrer, segundo a Gestora, por conta de eventuais reajustes no valor total a ser despendido por conta de recursos próprios do GDF, sem que seja alterado o valor inicial financiado, a exemplo do Contrato nº 162.305-84, firmado entre GDF e Caixa, em que o valor de contrapartida atualizado cresceu vertiginosamente em relação ao inicialmente contratado.

140. Já a Subsecretária da Sucap da Seplag/DF acrescentou que os contratos são celebrados, normalmente, com 5% a 15% de contrapartida. Admitiu não haver acompanhamento da evolução dos montantes de contrapartida, mas ponderou que não era comum haver elevação significativa.

141. Em relação à gestão dos contratos em andamento, o acompanhamento da execução dos contratos fica totalmente a cargo das unidades setoriais que repassam as informações à Codaf/SEF para que as

projeções possam ser atualizadas.

142. Reportou-se que, devido a esse modelo, existem dificuldades em obter informações atualizadas com a posição factível de execução dos financiamentos das Secretarias executantes.

143. Em regra, não há um órgão central de governo que acompanhe a execução desses contratos nas diversas Secretarias, com competência ou poder para demandar informações e formular questionamentos pela ausência de cumprimento dos cronogramas. A exceção se faz a alguns contratos de operações de crédito que estão centralizados e gerenciados pela Sucap da Seplag/DF, considerados boa prática pela Coordenação.

144. Conforme destacado, também não há acompanhamento da evolução da atualização dos montantes de contrapartida dos contratos de operações de crédito, o que inviabiliza a análise do impacto desses compromissos no espaço fiscal.

145. Considerando as limitações reportadas, as projeções são mensalmente atualizadas levando em conta novas pactuações de cronogramas de liberação de empréstimo dos contratos. O gerenciamento dessas informações é todo realizado por planilhas Excel – uma para cada contrato.

146. A Codaf/SEF reportou também que realiza projeções sobre os limites de endividamento do GDF. Tais projeções levam em conta a Receita Corrente Líquida, apurada no quadrimestre anterior, de acordo com o preconizado pelo Manual de Instrução de Pleitos da STN.

147. A metodologia da Codaf/SEF apenas difere daquele preconizada pela STN no que se refere a inclusão das operações a contratar ainda não protocoladas naquela Secretaria Federal, o que agrega maior prudência às projeções dos limites.

148. A avaliação sobre o limite de endividamento para operações de crédito tem por base os valores da Receita Corrente Líquida e possui critérios próprios definidos pelo Senado Federal.

149. Não obstante a observância dos limites legais, mostra-se razoável que uma boa gestão do espaço fiscal demande avaliar se as despesas decorrentes das contratações de operações de crédito podem ser acrescidas às despesas correntes e de capital já existentes ou projetadas no horizonte de médio e longo prazos.

A avaliação da capacidade de pagamento dos compromissos de médio e longo prazo decorrentes de operações de crédito não considera as despesas correntes e de capital já existentes ou projetadas.

150. Além disso, de acordo com informações da Codaf/SEF, em reunião realizada no dia 22.06.2018, o estoque da dívida pública consolidada apurado à época era de cerca de R\$ 4,4 bilhões. Já as projeções para 2018 dos serviços decorrentes daquela dívida foram estimadas em R\$ 937,3 milhões. Para 2021 as projeções dos serviços da dívida foram estimadas em R\$ 1,3 bilhão. No valor das projeções estão incluídas as operações de crédito já contratadas e as novas

operações de crédito previstas no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Distrito Federal – PAF/DF.

151. A Sucap da Seplag/DF informou que faz a intermediação entre a Secretaria de Estado e as instituições financeiras, agências de fomento e órgãos federais envolvidos no processo de contratação das operações de crédito.

152. Informou ainda que a contratação está condicionada ao cumprimento dos limites fixados pelo Senado Federal, cuja verificação compete ao Ministério da Fazenda – MF e, no âmbito deste, à Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF. Nas operações de crédito externas, exige-se, adicionalmente, aval da Comissão de Financiamentos Externos, que funciona junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e autorização específica do Senado.

153. Entre os itens verificados pelos órgãos federais citados, destacam-se os limites para a dívida consolidada líquida e para o comprometimento anual com o serviço da dívida consolidada, de 200% e de 11,5% da Receita Corrente Líquida – RCL, respectivamente, bem como o cumprimento do PAF/DF. Por força desse instrumento, as operações de crédito, mesmo aquelas ainda em fase de negociação, devem constar de anexo próprio do Programa.

154. A equipe de auditoria constatou que a Sucap da Seplag/DF instrui novas operações de crédito observando apenas se a operação de crédito está autorizada no Anexo V do PAF/DF.

155. Quanto aos riscos contratuais de operações de crédito assumidas em moeda estrangeira, verificou-se que tanto o fluxo de recebimentos de valores destinados aos Programas que recebem recursos internacionais como os serviços da dívida e os aportes de contrapartida de recursos locais ficam totalmente expostos aos riscos de variação cambial.

156. A título de exemplo, citam-se alguns contratos firmados pelo GDF para os quais os valores de contrapartida são estipulados em dólar. Caso a moeda americana aumente, esse valor também aumenta. Entretanto, a Sucap da Seplag/DF entende que a probabilidade de ocorrência de tais eventos é reduzida, uma vez que as instituições financeiras realizariam avaliação de risco prévia à assinatura dos contratos.

157. A avaliação de risco realizada pelos agentes financeiros busca tão somente tratar os riscos para o credor, cabendo ao GDF, que tem objetivos distintos daqueles das instituições financeiras, proceder ao seu próprio gerenciamento de riscos, conforme preconizam as boas práticas de risco e governança, a exemplo da norma técnica da ABNT ISO 31.000 e o COSO, cuja adoção na Administração Pública do DF está prevista no Decreto distrital nº 37.302/2016.

158. Nesse contexto, o simples fato de o montante da dívida consolidada e de os gastos com o serviço da dívida se encontrarem dentro dos limites estabelecidos na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, alterado pelas Resoluções nº 5/2002, nº 20/2003 e nº 10/2017, todas do Senado Federal, não significa que a gestão do espaço fiscal do DF esteja sendo feita de modo adequado.

159. Sobre o assunto, cabe destacar trecho do Manual de Instrução de Pleitos, elaborado pela STN/MF com objetivo de orientar os entes no adequado fornecimento das informações necessárias para a análise da proposta de operação de crédito:

As avaliações do Ministério da Fazenda e os procedimentos constantes deste Manual contribuem para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal especialmente no contexto da contratação de operações de crédito.

Deve-se ressaltar que nada substitui a responsabilidade individual do gestor público, cuja decisão de contratar envolve não somente os aspectos formais, mas, sobretudo, uma ótica permanente voltada à responsabilidade na gestão fiscal, em sentido amplo.

A LRF pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange, dentre outros itens, à operação de crédito. (Grifos nossos)

160. Com base na leitura do citado Manual, o cumprimento dos limites estabelecidos é condição necessária à autorização da operação de crédito pelas instâncias competentes, mas não esgota os cuidados que o gestor deve tomar ao dar início ao processo de contratação de financiamentos.

161. A deficiência apontada acima é observada na situação relatada pela Sucap da Seplag/DF, na qual várias operações de crédito, em sua maioria relacionadas a infraestrutura urbana, tais como asfalto, saneamento básico e moradias, no montante de R\$ 2,5 bilhões, estavam paralisadas pela falta de capacidade do DF em aportar os recursos de contrapartida acordados. Com efeito, o DF contratou um empréstimo de R\$ 600 milhões junto ao Banco do Brasil como meio para aportar recursos de contrapartida em projetos financiados por essas operações de crédito.

5.1.4.3. Causas do Achado 1.4

162. Identifica-se como causa desse achado o fato de as despesas decorrentes das contratações de operações de crédito não serem avaliadas em confronto com as despesas correntes e de capital já existentes ou projetadas no horizonte de médio e longo prazos.

163. Aponta-se, também, a inexistência de processo sistemático para mitigação de riscos de variação cambial e de atraso na execução dos Programas financiados por recursos de operações de crédito que requerem aportes de contrapartida.

5.1.4.4. Efeitos do Achado 1.4

164. Como efeitos do achado, mencionam-se:

- risco de comprometimento crescente e excessivo dos recursos orçamentário-financeiros do GDF no médio e longo prazo com o serviço da dívida e com as contrapartidas de operações de crédito;

- risco de inviabilização de novas políticas públicas no médio e longo prazo, por falta de espaço fiscal; e
- risco de lentidão na execução dos contratos financiados por operações de crédito, por carência de recursos de contrapartida a serem aportados.

5.1.4.5. Proposições

165. Sugere-se recomendar ao Excelentíssimo Senhor Governador do DF que, antes de celebrar novas operações de crédito, passe a considerar, na avaliação da capacidade de pagamento dos compromissos de médio e longo prazo decorrentes de operações de crédito, as despesas correntes e de capital já existentes ou projetadas no horizonte de médio e longo prazos, de forma a manter a sustentabilidade das finanças.

166. Sugere-se, ainda, recomendar ao Excelentíssimo Senhor Governador do DF que estabeleça processo sistemático de gerenciamento de riscos de variação cambial e de atraso na execução dos Programas financiados por recursos de operações de crédito que requerem aportes de contrapartida.

5.1.4.6. Benefícios Esperados

167. Como benefício dessas medidas, espera-se a melhoria da sustentabilidade das operações de crédito. Espera-se, ainda, a mitigação dos riscos relativos às execuções contratuais, a exemplo da falta de recursos para o aporte de contrapartidas.

5.1.5. Achado 1.5

O GDF não se baseia, ao decidir pela continuidade das políticas públicas, no resultado de avaliação sistemática de desempenho.

5.1.5.1. Critério relacionado ao Achado 1.5

168. O gestor deve avaliar o desempenho das políticas públicas distritais e identificar aquelas de baixo desempenho, com vistas a aprimorá-las ou suprimi-las, liberando espaço fiscal para políticas novas ou de desempenho satisfatório.

5.1.5.2. Análises e Evidências

Avaliação de desempenho das políticas públicas

169. Segundo os princípios de governança orçamentária da OCDE, a avaliação de desempenho deve ser parte integrante do processo orçamentário. Trata-se de medida importante, por meio da qual se pode identificar políticas de baixo desempenho, com vistas a aprimorá-las ou suprimi-las, liberando espaço fiscal para políticas novas ou de desempenho satisfatório.

170. Em resposta ao Questionário de Avaliação de Riscos e Controles, a Seplag/DF apontou como “relevante” para o gerenciamento de riscos à gestão do espaço fiscal a existência de informações tempestivas e de boa qualidade sobre a avaliação de desempenho das políticas públicas distritais. Em reunião para esclarecimento de pontos do mencionado Questionário, representante da Seplag/DF mencionou como atores envolvidos nesse processo a Suop da Seplag/DF, Suplan da Seplag/DF e a Subsecretaria de Gestão de Programas, Processos e Projetos Estratégicos – Suppe da Seplag/DF.

171. A Suop da Seplag/DF informou que não realiza esse tipo de avaliação. Alegou que, possivelmente, a Suplan da Seplag/DF ou a Governança/DF realizariam trabalhos nesse sentido.

172. Por sua vez, a Suplan da Seplag/DF informou que consolida as informações oriundas das unidades setoriais sobre o grau do atingimento das metas e indicadores previstos no PPA.

173. Nesse sentido, tanto a elaboração daquelas metas e indicadores como o seu acompanhamento ficam totalmente a cargo das unidades setoriais. A Suplan da Seplag/DF alega não dispor de estrutura para criticar as informações repassadas, uma vez que as unidades setoriais é que teriam o conhecimento especializado do atingimento das metas pertinentes a cada Pasta.

174. A Suplan da Seplag/DF alegou, ainda, que o GDF realiza o acompanhamento da execução físico-financeira dos subtítulos aprovados na LOA por meio do Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG, no qual o andamento das etapas físicas, informado pelos agentes de planejamento de cada unidade orçamentária, é cotejado com os valores de empenho, liquidação e pagamento, extraídos diretamente do SIGGo.

175. Consoante entrevista realizada com representantes da Subsecretaria de Planejamento, a qualidade das informações sobre execução física varia bastante de UO para UO. Segundo o gestor, nas unidades em que os agentes de planejamento têm a qualificação necessária para o desempenho da função, os dados são de boa qualidade, ao passo que, naquelas em que os agentes não têm a qualificação requerida, as informações deixam a desejar.

176. A esse respeito, foi relatado que apenas metade dos agentes de planejamento são servidores efetivos do GDF e que nenhum deles integra a carreira Auditoria de Controle Interno, em desacordo com o § 1º do art. 90 do Decreto distrital nº 32.598/2010.

177. O gestor do SAG reconheceu que apenas raramente são realizadas visitas às unidades orçamentárias para aferir a fidedignidade dos dados inseridos. Tal limitação, inclusive, é registrada em nota explicativa aos relatórios de desempenho físico-financeiro publicados bimestralmente. Nesse contexto, o gestor restringe-se a questionar os agentes de planejamento quando o andamento informado das etapas físicas aparenta ser inconsistente.

178. Conforme relatado, há casos em que os agentes de planejamento limitam-se a repetir, no campo em que deveria ser informado o andamento físico da etapa, o percentual de execução orçamentária realizado. Também foi relatado que pode ocorrer de o andamento físico da etapa no SAG regredir, de modo a continuar coincidente com o percentual de execução orçamentária após a realização de um crédito suplementar. Essas ocorrências indicam, segundo o gestor do SAG, que os dados provenientes da unidade não guardam, em muitos casos, correspondência com a realidade.

179. Desse modo, por conta da baixa qualidade dos dados inseridos no SAG, fica comprometida a credibilidade dos relatórios gerados a partir deles.

180. De acordo com representante da Suppe da Seplag/DF entrevistado pela equipe de auditoria, a Subsecretaria em questão não faz a avaliação de desempenho das políticas públicas distritais. O objetivo do órgão é subsidiar, por

meio dos dados carregados no Sistema Integrado de Monitoramento e Gestão do DF – Gestão/DF, as decisões tomadas nas Reuniões de Acordo de Resultados, das quais participam o Governador e os dirigentes dos órgãos do GDF. A representante da Suppe da Seplag/DF entrevistada informou que existe uma unidade junto a Governança/DF que faz o acompanhamento de indicadores, a saber, a Unidade de Gestão da Estratégia e Informação – UGEI da Seplag/DF.

181. Em entrevista realizada com representantes da UGEI da Seplag/DF verificou-se que a unidade dispõe de sistema com indicadores destinados ao acompanhamento da execução de diversos projetos. Alguns indicadores são exigidos por órgãos externos ao GDF (Ex: Ministério da Saúde, Agenda 2030¹²) e auxiliam a implementação de algumas políticas públicas.

182. Trata-se de ferramenta de gestão que não se presta à avaliação das políticas públicas/projetos com o objetivo de auxiliar a elaboração de peças orçamentárias.

183. Existe, ainda, a Secretaria de Projetos Estratégicos – SEPE, responsável, de acordo com informações disponibilizadas no sítio eletrônico daquela Secretaria, pelo desenvolvimento de nove projetos, a saber: Implantação do CIOB, Habita Brasília, Implantação do BRT-Expresso Sul, Programa Santa Luzia, Sol Nascente, Desativação do Aterro Controlado do Jóquei, Regularização da Área de Interesse Específico – ARINE, Implantação de Drenagem e Pavimentação no Vicente Pires e, ainda, o Parque Tecnológico de Brasília – Biotic.

184. Como se constata na página da SEPE na Internet, a Pasta se ocupa da implantação de projetos já escolhidos, conforme demonstra a carteira de projetos existente. Desta forma, a SEPE não tem atribuições voltadas à avaliação de outras políticas públicas, fora daquela carteira de projetos.

185. A Unidade de Apoio a Governança da Seplag/DF afirmou, em reunião realizada em 29.08.2018, que o GDF não atingiu o equilíbrio fiscal ainda. Segundo o representante da UAG da Seplag/DF, foi feito um esforço para eliminar as despesas sem cobertura contratual. Afirmou ainda que “o trabalho da Governança nos últimos anos foi praticamente o de tentar conter os gastos e que uma avaliação das políticas públicas seria um sonho que não tem condição de ser realizado agora”.

186. Sobre as informações produzidas por aquelas unidades (Suplan, Suppe e Governança), embora não se prestem a avaliar políticas públicas ou projetos governamentais, cabe enfatizar que a Suop da Seplag/DF alegou não as conhecer, não as utilizando no processo de elaboração da peça orçamentária.

187. Nesse contexto, a decisão pela continuidade ou não de uma determinada iniciativa governamental, quer seja por ocasião da elaboração da peça orçamentária do exercício seguinte, quer seja quando da análise das propostas de alterações do orçamento corrente, não tem como subsídio informações técnicas que levem em consideração a avaliação do desempenho das políticas, programas ou projetos governamentais em andamento.

¹² <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>

188. Conclui-se que o GDF não realiza avaliação sistemática de desempenho das políticas públicas distritais, restringindo-se ao acompanhamento da execução físico-financeira dos subtítulos da LOA, mesmo assim com qualidade questionável. Isso dificulta a correção de rumos durante a execução do orçamento e prejudica a priorização, quando da elaboração da LOA.

Não se identificou, no complexo administrativo do DF, processo sistemático de avaliação do desempenho das políticas públicas distritais, de modo a subsidiar a elaboração das peças orçamentárias.

189. Tal situação evidencia a falta de instrumentos adequados para um bom gerenciamento do espaço fiscal do DF, no tocante à seleção e gestão das políticas públicas.

5.1.5.3. Causas do Achado 1.5

190. Aponta-se como causa do Achado 1.5 a inexistência de avaliação de desempenho das políticas, no momento da decisão pela continuidade de uma determinada política pública, que garanta a permanência daquelas que apresentem bom desempenho e a eliminação ou o aprimoramento daquelas que apresentem desempenho insatisfatório.

5.1.5.4. Efeitos do Achado 1.5

191. Apontam-se como efeitos:

- risco de comprometimento crescente e excessivo dos recursos orçamentário-financeiros do GDF no médio e longo prazo com políticas públicas de desempenho insatisfatório;
- risco de alocação ineficiente de recursos públicos, em prejuízo aos serviços prestados à população;
- risco de inviabilização de novas políticas públicas no médio e longo prazo, por falta de espaço fiscal.

5.1.5.5. Proposições

192. Sugere-se recomendar ao GDF implantar sistema de avaliação de desempenho das políticas públicas, com o objetivo de retroalimentar as peças orçamentárias.

5.1.5.6. Benefícios Esperados

193. Espera-se com essas medidas:

- aprimoramento das políticas públicas em razão da implantação efetiva de avaliação de desempenho;
- melhoria dos serviços prestados à população; e
- disponibilidade de espaço fiscal para iniciar novas políticas públicas.

5.1.6. Achado 1.6

No DF, as despesas com aquisição e construção de bens públicos¹³ são autorizadas sem que seja adequadamente avaliado o impacto dos respectivos gastos com funcionamento e manutenção no espaço fiscal futuro.

5.1.6.1. Critério relacionado ao Achado 1.6

194. O gestor deve avaliar e controlar o impacto no espaço fiscal das despesas de funcionamento e manutenção decorrentes da aquisição e construção de bens públicos.

5.1.6.2. Análises e Evidências

Aquisição e construção de bens públicos

195. Em resposta ao questionário de avaliação de riscos e controles submetido pela equipe de auditoria, em 2016, a Seplag/DF assinalou que apenas raramente leva em consideração, ao se pronunciar sobre a aquisição ou construção de um bem público, além dos gastos imediatos, o impacto que as correspondentes despesas de utilização e manutenção terão nos orçamentos futuros. A Secretaria em questão apontou, também, que as informações a respeito dessas despesas futuras são de qualidade insatisfatória.

196. Em reunião ocorrida na Seplag/DF, em 2016, para esclarecer alguns pontos do citado questionário, servidores da Pasta destacaram que compete às demais Secretarias de Estado e, no âmbito destas, às Subsecretarias de Administração Geral a produção e gestão de informações sobre as despesas futuras advindas da aquisição ou construção de bens públicos. Esses servidores ressaltaram, também, que seria difícil para o órgão central de planejamento e orçamento do DF lidar com tal volume de dados e projetar o comprometimento do espaço fiscal futuro advindo das despesas de utilização e manutenção decorrentes de aquisições e construções de bens públicos realizadas no presente.

197. Em nova reunião, em 2016, desta vez na Subsecretaria de Orçamento Público da Seplag/DF, o representante da Subsecretaria citada informou que trabalha com o histórico de execução orçamentário-financeira das diversas unidades orçamentárias, sendo esse o principal parâmetro utilizado para distribuição dos tetos orçamentários a serem observados na proposta de lei orçamentária anual. Nesse contexto, manter-se dentro do teto orçamentário distribuído pela Suop da Seplag/DF seria responsabilidade exclusiva de cada unidade orçamentária, sendo esse o instrumento empregado pelo GDF para adequação das despesas à capacidade de financiamento do Estado.

198. Em uma série de entrevistas realizadas em unidades da Seplag/DF, da SES e da SE, em 2018, com objetivo de atualizar as informações sobre o tema, constatou-se que o cenário não mudou muito. Foi relatado que as unidades orçamentárias têm a tarefa de incluir as despesas com manutenção e operação com aquisição e construção de bens em seus orçamentos.

199. A Suop da Seplag/DF relatou, em 2018, que a Seplag/DF está desenvolvendo um sistema de conservação do patrimônio, mas que atualmente

¹³ Adotou-se o conceito de bens públicos na forma estrita, e correspondem às edificações, à malha viária e às obras de arte especiais.

não há planejamento além do previsto nas metas fiscais, para um ano mais dois. Na opinião daquela Subsecretaria, seria necessária uma mudança na legislação para que fosse imposta a previsão dos custos de manutenção e funcionamento de novas obras. Alegou que o gestor só faz o que é devido por força de lei.

200. Os procedimentos relatados pela Suop da Seplag/DF denotam uma gestão com horizonte temporal de curtíssimo prazo, voltada apenas ao orçamento em execução e àquele em elaboração.

201. A equipe de auditoria não identificou procedimentos dedicados à gestão do espaço fiscal no médio e no longo prazo. Ressalte-se, porém, que a aquisição e construção de bens incluídas no orçamento atual podem exigir, nos exercícios seguintes, gastos continuados com utilização e manutenção desses bens, os quais podem não “caber” nos tetos orçamentários a serem distribuídos no futuro.

202. Assim, deixar a cargo unicamente das unidades orçamentárias a tarefa de incluir suas despesas dentro dos limites dos tetos orçamentários distribuídos, sem que se conheça o impacto das escolhas feitas no espaço fiscal futuro, evidencia que a Seplag/DF não toma, no que diz respeito às despesas futuras de utilização e manutenção de bens públicos, as cautelas devidas.

203. Com base nos princípios de governança orçamentária da OCDE, é recomendável que as decisões de aquisição ou construção de bens públicos sejam instruídas com estimativas fundamentadas das despesas decorrentes e que tais processos sejam considerados pelo órgão central de planejamento e orçamento. Assim, seria possível aferir, antes da decisão, seu impacto no espaço fiscal futuro.

204. Como consequência do achado, tem-se que decisões de gasto com impacto reduzido no orçamento vigente podem trazer para o GDF obrigações que reduzirão drasticamente o espaço fiscal no médio e no longo prazos.

205. O comprometimento do espaço fiscal futuro pode, inclusive, impedir que as próprias despesas de utilização e manutenção resem não contempladas, com prejuízo para a conservação do patrimônio público, a exemplo de equipamentos que se deterioram ou que ficam inutilizados. Esse tema, aliás, tem a atenção deste Tribunal, mediante o monitoramento em andamento registrado no Processo nº 5421/2018, cujo objeto é a conservação do patrimônio público.

5.1.6.3. Causas do Achado 1.6

206. Aponta-se como causa do Achado 1.6 a inexistência de controles macro gerenciais sobre a expansão das despesas de funcionamento e manutenção que decorrem da aquisição ou construção de bens públicos.

5.1.6.4. Efeitos do Achado 1.6

207. Apontam-se como efeitos:

- risco de comprometimento crescente e excessivo dos recursos orçamentário-financeiros do GDF no médio e longo prazo com as despesas de funcionamento e manutenção decorrentes da aquisição e construção de bens públicos; e
- risco de inviabilização de novas políticas públicas no médio e longo prazo, por falta de espaço fiscal.

5.1.6.5. Proposições

208. Constatou-se que o GDF apresenta-se muito longe da situação ideal quanto à capacidade de prover adequada manutenção nos bens públicos existentes. De fato, o GDF encontra-se em etapa inicial de elaboração de planos de manutenção dos bens públicos existentes. Assim, resta prejudicada a gestão do espaço fiscal pela possibilidade de ocorrerem despesas que não se encontram sequer dimensionadas.

209. Por essa razão, é razoável supor que a implementação de tal etapa inicial é requisito prévio à gestão do espaço fiscal relativa a manutenção de bens públicos.

210. Tendo em vista que se encontra em andamento, neste Tribunal, o Processo nº 5421/2018, no qual são monitoradas as medidas propostas pelo GDF para estruturar as atividades de manutenção do patrimônio público distrital – etapa considerada inicial na estruturação de um programa de manutenção de bens públicos –, sugere-se deixar de propor medidas adicionais em relação ao assunto.

5.1.6.6. Benefícios Esperados

211. Tendo em vista a sugestão de deixar de propor medidas adicionais em relação ao assunto, considera-se tal tópico não aplicável.

5.2. Elaboração de Peças Orçamentárias Realistas

Questão de Auditoria nº 02

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

Resposta à questão de auditoria (Achados 2.1 e 2.2)

No GDF, as atividades de elaboração do orçamento não asseguram previsões realistas de receita e levam à fixação de despesas de natureza contratual e de pessoal em valor inferior às que sabidamente incorrerão.

5.2.1. Achado 2.1

O DF não leva em conta, na previsão da receita tributária, parâmetros locais de atividade econômica, tampouco considera, na previsão das renúncias de receita tributária do ICMS e do ISS, o histórico dos benefícios efetivamente usufruídos.

5.2.1.1. Critério relativo ao Achado 2.1

212. A metodologia empregada na previsão da receita tributária deve levar em consideração os parâmetros locais de atividade econômica e o histórico dos benefícios efetivamente usufruídos, e ser corrigida em razão dos erros e omissões observados quando da arrecadação, de modo a evitar vieses otimistas ou pessimistas.

5.2.1.2. Análises e Evidências

Metodologia de previsão da receita orçamentária tributária

213. Representantes da SEF esclareceram que a previsão da receita tributária é feita pela Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais, à qual compete a realização de estudos para subsidiar essas estimativas, não sendo de sua alçada, nem de qualquer outra unidade da SEF, pronunciamentos sobre outros tipos de receita.

214. Solicitada a detalhar os critérios empregados nas previsões de receita tributária que repassa à Seplag/DF por ocasião da elaboração das propostas de LDO e LOA, a SEF informou, mediante o Ofício nº 567/2016-GAB/SEF e anexos (e-DOC 819E51AF), que utiliza técnicas econométricas consagradas na literatura, além de observar os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico e de outros fatores relevantes.

215. Conforme se depreende do referido Ofício, a projeção de receita tributária líquida constante das leis orçamentárias, a qual se presta ao atendimento de diversas despesas da Administração Pública distrital, é fruto de duas previsões isoladas, a saber, a previsão da receita tributária bruta e a previsão das renúncias de receita tributária, ambas com limitações que comprometem o resultado final, conforme demonstrado adiante.

Sobre a previsão da receita tributária bruta

216. Conforme consta naquele Ofício, as previsões da receita bruta de tributos diretos, como IPTU e IPVA, são feitas com base nos correspondentes lançamentos feitos de ofício pela SEF.

217. Por sua vez, as previsões da receita bruta de tributos indiretos, como ICMS e ISS, tomam por base as séries históricas da arrecadação e os parâmetros de atividade econômica apropriados a cada tributo.

218. A equipe de auditoria constatou, pela análise da documentação apresentada, que os parâmetros empregados incluem índices do Relatório Focus, resultado de pesquisa de expectativas de agentes privados do mercado realizada semanalmente pelo Banco Central do Brasil.

219. Todavia, não foram identificados, entre os parâmetros listados no Ofício nº 567/2016-GAB/SEF, índices que reflitam as especificidades da realidade econômica do Distrito Federal. De fato, todos os parâmetros empregados referem-se ao Brasil, a exemplo de PIB, IGP-DI e INPC/IBGE, não constando do expediente em epígrafe nenhum índice local.

220. Representantes da Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais entrevistados pela equipe de auditoria atribuíram a não utilização de indicadores de atividade econômica local nas previsões da receita bruta à defasagem com que esses são publicados. Segundo informado, a defasagem chega, em alguns casos, a dois anos, o que inviabilizaria a utilização desses parâmetros nas previsões.

Não foram identificados índices que reflitam as especificidades da realidade econômica do Distrito Federal nos parâmetros listados para fazer a previsão de receita tributária.

221. Cabe destacar que a economia do DF tem peculiaridades que justificariam, segundo o juízo preliminar dos representantes daquela Assessoria, um estudo sobre a utilização de parâmetros locais nas previsões, com possível ganho de precisão das estimativas feitas.

222. Entende-se que, dentro do arranjo institucional do DF, cumpriria à Codeplan elaborar tempestivamente índices locais para medir a atividade econômica no DF.

223. Identifica-se, assim, um ponto de melhoria potencial das estimativas de receita tributária constantes das propostas de LOA, que, nos últimos anos, apresentaram erro médio da ordem de R\$ 950 milhões, conforme ilustra a tabela a seguir.

R\$ 1.000,00

RECEITA TRIBUTÁRIA				
EXERCÍCIO	PREVISÃO INICIAL (a)	REALIZADA (b)	DIFERENÇA (b) -(a)	ERRO %
2015	14.255.603,84	13.155.461,65	-1.100.142,19	7,7%
2016	15.005.694,00	14.355.151,00	-650.543,00	4,3%
2017	15.887.717,00	14.779.734,00	-1.107.983,00	7,0%
MÉDIA	15.049.671,61	14.096.782,22	-952.889,40	6,3%

Fonte: RAPP 2015, 2016 e 2017.
Valores históricos.

Sobre a previsão das renúncias de receita tributária

224. De acordo com representantes da Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais entrevistados, a previsão das renúncias de receita associadas aos chamados benefícios tributários de auto fruição, assim entendidos aqueles que independem de manifestação prévia da administração tributária para fruição, é prejudicada pela inexistência de séries históricas. É o que ocorre com a maior parte das isenções vigentes do ICMS e do ISS.

225. Segundo apontado por aqueles representantes e de acordo com o já citado Ofício nº 567/2016-GAB/SEF, os dados fiscais disponíveis não permitem detalhar, por benefício tributário, os valores efetivamente renunciados pelo Tesouro distrital. O não preenchimento de alguns campos e a inexistência de outros em notas fiscais e livros fiscais eletrônicos impediriam a identificação da legislação específica que fundamenta o benefício usufruído.

226. Conforme o referido Ofício, o preenchimento de todos os campos das notas fiscais eletrônicas já é obrigatório, por força do disposto no Decreto distrital nº 36.651/2015, que institui o Regulamento do ICMS. Quanto à inexistência de campos, aponta-se, naquele expediente, a necessidade de alterar o leiaute de notas e livros fiscais eletrônicos, a fim de obter informações que detalhem os benefícios do ICMS e do ISS efetivamente concedidos.

227. Entretanto, foi relatado que ainda existem problemas no registro das renúncias de receitas de impostos sujeitas ao auto lançamento, pela

difficuldade em recuperar informação sobre a fruição de benefício tributário.

228. Ainda, em relação ao registro das renúncias, alegaram ter avançado no tema incluindo um campo de codificação de benefício fiscal na nota fiscal eletrônica, desde dezembro de 2017, em que o contribuinte indicaria o benefício associado àquela comercialização ou prestação de serviço. Contudo, também nesse caso, apresenta-se a mesma dificuldade em recuperar informação aproveitável sobre a fruição de benefício tributário.

229. Desse modo, a previsão das renúncias de receita tributária não leva em conta o histórico de todos os valores efetivamente renunciados em exercícios anteriores e, por conseguinte, não é corrigida em razão dos erros e omissões observados quando da execução dessa renúncia de receita.

230. Por oportuno, apresenta-se a seguir tabela que compara a previsão de renúncia de receita tributária com a efetivamente realizada, nos exercícios de 2015 a 2017:

R\$ 1.000,00

RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA, POR EXERCÍCIO.				
Ano	Prevista (A)	Realizada (B)	% (B/A)	ERRO %
2015	2.555.707	1.698.715	66,5%	-33,5%
2016	1.810.355	1.814.924	100,3%	0,3%
2017	1.964.962	1.614.024	82,1%	-17,9%
MÉDIA	2.110.341	1.709.221	81,0%	-19,0%

Fonte: RAPP dos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Valores históricos.

Inclui receitas arrecadadas de multas e juros de tributos, contabilizadas no Sigo como Outras Receitas Correntes, e não como Receita Tributária.

A previsão das renúncias de receita tributária não leva em conta o histórico de todos os valores efetivamente renunciados em exercícios anteriores.

231. Identifica-se, assim, um ponto de melhoria potencial das estimativas de renúncia de receita tributária constantes das propostas de LOA.

5.2.1.3. Causas do Achado 2.1

232. Apontam-se como causas do Achado 2.1:

- intempestividade na divulgação de parâmetros econômicos distritais; e
- falhas no registro e controle inadequado das renúncias tributárias efetivamente concedidas e usufruídas.

5.2.1.4. Efeitos do Achado 2.1

233. Como efeitos do achado ora em discussão, apontam-se as estimativas historicamente maiores que a receita realizada, em prejuízo ao princípio do realismo orçamentário.

5.2.1.5. Proposições

234. Sugere-se recomendar à Codeplan, em parceria com a SEF, realizar estudos para obter índices de atividade econômica distrital confiáveis e tempestivos, com vistas a subsidiar a elaboração do orçamento público do DF.

235. Adicionalmente, sugere-se recomendar à SEF:

- proceder a ajustes no leiaute de notas fiscais eletrônicas e livros fiscais eletrônicos, de forma a possibilitar a identificação do valor e da legislação específica que fundamentam o benefício tributário efetivamente concedido e usufruído; e
- fiscalizar o preenchimento por completo de notas e livros fiscais das empresas, de modo a mitigar a ocorrência de preenchimento inadequado dos respectivos campos.

5.2.1.6. Benefícios Esperados

236. Espera-se, com essas medidas, maior índice de acerto das previsões de receita tributária constantes das leis orçamentárias do Distrito Federal e clareza quanto aos valores e fundamentos legais dos benefícios tributários efetivamente concedidos aos contribuintes.

5.2.2. Achado 2.2

A metodologia de fixação de despesa adotada pelo órgão central de planejamento e orçamento não assegura que as despesas de pessoal e de natureza contratual sejam integralmente contempladas na lei orçamentária anual.

5.2.2.1. Critério relativo ao Achado 2.2

237. A metodologia adotada na elaboração das peças orçamentárias deve assegurar a contemplação integral dos compromissos assumidos, como gastos de pessoal e despesas de natureza contratual.

5.2.2.2. Análises e Evidências

Metodologia de fixação da despesa orçamentária

238. Em linhas gerais, a metodologia vigente baseia-se na distribuição, pela Seplag/DF, de limites de gastos a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Pública distrital na proposição das despesas a constarem da LOA. Esses limites são conhecidos como tetos orçamentários.

239. Segundo Giacomoni¹⁴, o estabelecimento de limites a serem observados pelos órgãos e unidades na elaboração das propostas setoriais é uma providência indispensável em face da crônica escassez de recursos. Os limites distribuídos pelo órgão central de planejamento e orçamento têm por objetivo garantir às unidades recursos para o atendimento das despesas

¹⁴ Giacomoni, James, Orçamento Público / James Giacomoni. – 15 ed. ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010.

obrigatórias e daquelas necessárias à manutenção das atividades no nível atual de atendimento, bem como para o prosseguimento de projetos e obras iniciados.

240. Após distribuídos os limites, caberia ao órgão central analisar as solicitações de recursos, além do limite, destinados a financiar novos projetos e a expansão de atividades.

241. Dos ensinamentos de Giacomoni, percebe-se que a abordagem da estipulação de limites orçamentários tem como pressuposto a adequada estimativa, pelo órgão central, do volume de despesas obrigatórias e daquelas necessárias à manutenção das atividades no nível atual de atendimento.

242. Outro pressuposto dessa abordagem é a efetiva oitiva das áreas setoriais para subsidiar o processo de elaboração de uma estimativa orçamentária realista, levando em conta peculiaridades eventualmente desconhecidas pelo órgão central de planejamento e orçamento.

243. Inobservados esses pressupostos, aumentam os riscos de as despesas orçamentárias fixadas não serem realistas, não sendo suficientes para cobrir as despesas obrigatórias.

244. Como consequência de uma gestão orçamentária baseada no mecanismo de definição de tetos orçamentários subestimados, destaca-se o carreamento de distorções apresentadas em exercícios anteriores para os exercícios posteriores.

Sobre a fixação da despesa de pessoal

245. Segundo os princípios de governança orçamentária da OCDE, impõe-se a necessidade de prever o impacto das despesas de pessoal no orçamento (curto prazo) e no espaço fiscal futuro (médio e longo prazos), o que exige controle dessas despesas e dos fatores que levam à sua variação, entre os quais se destacam crescimento vegetativo e reajustes salariais.

246. Em resposta ao Questionário de Avaliação de Riscos e Controles submetido pela equipe de auditoria, a Seplag/DF apontou como “muito relevante” para o gerenciamento de riscos à gestão do espaço fiscal a existência de informações tempestivas e de boa qualidade sobre despesas de pessoal.

247. De acordo com o Ofício nº 36/2016 – UCI/SEPLAG (e-DOC C2F4AC0C-e), a alocação de recursos orçamentários com pessoal para fins de elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual para o exercício subsequente é realizada no início de cada ano pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

248. Naquele Ofício, a Seplag/DF reportou que a metodologia consiste em analisar dados históricos, registrados no SIGGo, da despesa realizada com pessoal nas diversas Secretarias, considerando os valores efetivamente executados em anos anteriores e o crescimento vegetativo estimado para essas despesas.

249. Com base nos valores históricos de cada Secretaria, corrigidos pelo crescimento vegetativo, a Seplag/DF realiza projeções para a despesa a ser realizada no exercício subsequente. De acordo com essas projeções, são estabelecidos os tetos orçamentários a serem observados na elaboração das

propostas setoriais, os quais são registrados no SIGGo.

250. Vale assinalar que o SIGGo não permite que as Secretarias registrem, no próprio Sistema, eventuais solicitações de aumento de teto orçamentário, caso entendam que os limites definidos pela Seplag/DF são insuficientes para os gastos de pessoal previstos.

251. Desse modo, os pedidos de “extra teto” são realizados por fora do SIGGo, por meio de ofícios encaminhados pelas unidades interessadas à Seplag/DF, e são registrados em processos autuados individualmente que, muitas vezes, não são analisados em tempo hábil.

252. Com relação a isso, verificou-se, em visita realizada à Coordenação Geral do Processo Orçamentário – Coger, da Seplag/DF, expressivo volume de pedidos de “extra teto” referentes ao PLOA 2019.

253. A equipe de auditoria teve acesso ao teor de algumas dessas solicitações de ampliação de limites e averiguou que tais pedidos, em geral, apresentam falhas graves, quando não carecem, de todo, de fundamentação. A título de exemplo, foram identificadas solicitações de “extra teto” em que não se distinguia entre, de um lado, a ampliação de recursos para o atendimento de despesas obrigatórias e de manutenção do nível atual de atividades e, do outro, da ampliação para o financiamento de novos projetos (e-DOC nº E81DC0E5-e e e-DOC nº 987DF4F5-e).

254. Merece destaque, ainda, a informação mencionada em entrevista realizada na Subsecretaria de Orçamento Público que o órgão central de planejamento e orçamento contava com a “incapacidade de execução do Estado” para, ao longo do exercício, remanejar recursos de subtítulos com baixo percentual de execução e, dessa maneira, corrigir os *deficits* associados às despesas de pessoal. Abria-se, assim, espaço para novas despesas, para as quais não havia espaço fiscal, em detrimento de despesas obrigatórias, como é o caso das despesas de pessoal.

255. Tais informações coadunam-se com aquelas registradas nas prestações de contas anuais do GDF, que dão conta que, anualmente (de 2015 a 2017), é aberto mais de R\$ 1 bilhão em créditos adicionais – com destaque para o exercício de 2015, quando foram abertos créditos de mais de R\$ 4 bilhões – para cobrir o pagamento de despesas com pessoal. A tabela, a seguir, apresenta a evolução do volume de abertura de créditos adicionais para a conta de “Pessoal e Encargos Sociais”, entre 2015 e 2017:

R\$ 1.000

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO CONSOLIDADO - COM SUPERÁVIT				
Exercício	Conta do Balanço Orçamentário	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Créditos Adicionais
2015	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	R\$ 16.896.098,72	R\$ 21.460.161,21	R\$ 4.564.062,49
2016		R\$ 20.096.685,58	R\$ 21.289.961,98	R\$ 1.193.276,40
2017		R\$ 14.342.135,39	R\$ 15.513.775,63	R\$ 1.171.640,24
			MÉDIA	R\$ 2.309.659,71

Fonte: Balanço Geral constante nas Prestações de Contas Anuais do Governador relativas aos anos de 2015, 2016 e 2017.

Valores Históricos.

256. Ainda a respeito da não inclusão, nas propostas de leis orçamentárias, de gastos que sabidamente ocorrerão, verificou-se que as despesas de pessoal decorrentes da conversão em pecúnia da licença prêmio por assiduidade, que montam a cerca de R\$ 600 milhões, não foram incluídas na proposta orçamentária do GDF para o exercício de 2019, conforme já apontado nos parágrafos 100 a 104 do presente relatório.

257. Além disso, de acordo com informações obtidas na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, da Seplag/DF, estima-se em aproximadamente R\$ 353 milhões o dispêndio com reajustes em 2019, além do passivo de R\$ 1,1 bilhão constituído entre 2015 e 2018 (e-DOC 19DF2216-e) relativo a reajustes não implementados em anos anteriores. No entanto, o valor constante do PLOA 2019 para tal fim é de apenas R\$ 200 milhões, incluído no Programa de Trabalho **28.846.0001.9099.0001 - Revisão Geral da Remuneração dos Servidores - Concessão de Reajustes a Diversas Carreiras do Distrito Federal**¹⁵.

258. Por oportuno, cumpre reproduzir a manifestação da Secretaria de Saúde, registrada no Memorando SEI-GDF Nº 75/2018 - SES/SUPLANS/DIPLAN/GEPOS (e-DOC 987DF4F5-e):

*(...) o processo de planejamento orçamentário não deve ser realizado com base na execução orçamentária dos exercícios anteriores, pois é um fator limitante e não reflete as necessidades reais e as razões que justificaram àquela execução, destacando **que a base deve ser a demonstração e a comprovação das necessidades, garantindo, minimamente, os contratos já celebrados e os compromissos legalmente assumidos.*** (grifos nossos)

259. Conclui-se que a metodologia adotada pelo GDF, por não considerar gastos que sabidamente ocorrerão e por não processar, adequadamente, os pedidos de extra teto formulados, não garante que a lei orçamentária contemple a totalidade da despesa de pessoal.

A metodologia utilizada pelo GDF não garante que a lei orçamentária contemple a totalidade da despesa de pessoal.

Sobre a fixação da despesa com contratos

260. A Seplag/DF esclareceu, mediante o Ofício nº 36/2016-UCI/SEPLAG (e-DOC C2F4AC0C-c), que a metodologia para definição dos tetos orçamentários das demais despesas, que não as de pessoal, é baseada no histórico de execução dos últimos três anos.

261. Especificamente no que diz respeito às despesas com contratos, a Secretaria em referência reconheceu que não dispõe de ferramenta para identificar e acompanhar o andamento dos contratos das diversas unidades do Governo do Distrito Federal. (Sobre a interrupção do Sicon, ver o Achado 1.1.)

¹⁵ Disponível em <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/09/A28-Anexo-XXI-Detalhamento-dos-Créditos-Orçamentários-FS-1.pdf>. Acesso em 28.11.18.

262. Assim, a responsabilidade pela alocação de recursos de despesas contratuais fica a cargo, unicamente, das diversas Secretarias de Estado, limitando-se o órgão central de planejamento e orçamento a distribuir “tetos orçamentários” com base no histórico de execução.

O GDF não tem meios eficazes para fixar o valor referente a obrigações contratuais na peça orçamentária.

263. Como forma de conhecer o montante de obrigações contratuais, em 2018, verificou-se a iniciativa da SCG da Seplag/DF de desenvolver e implantar o sistema e-Contratos, com o intuito de aprimorar a gestão contratual daquelas obrigações. No entanto, registra-se que, em que pese os esforços empreendidos pela SCG da Seplag/DF, várias unidades setoriais ainda não cadastraram contratos no Sistema, o que inviabiliza o conhecimento da totalidade das obrigações contratuais assumidas pelo GDF.

5.2.2.3. Causas do Achado 2.2

264. Aponta-se como causa do Achado 2.2 o fato de a metodologia de fixação da despesa não ter controles suficientes para garantir inclusão nas leis orçamentárias das obrigações materiais de pessoal e de natureza contratual da Administração Pública distrital, a exemplo de:

- inexistência de controle específico do montante das despesas com fornecedores de bens e prestadores de serviços para fins de elaboração de orçamentos realistas;
- inexistência de ferramenta automatizada com informações completas e atualizadas para gerenciamento dos contratos; e
- inexistência de controle específico para mitigar o risco de subdimensionamento da despesa de pessoal no processo de elaboração das leis orçamentárias.

5.2.2.4. Efeitos do Achado 2.2

265. Como efeitos do achado ora em discussão, aponta-se o risco de insuficiência de créditos orçamentários e, por conseguinte, de geração de passivos de pessoal e de natureza contratual.

266. Uma vez que esses passivos sejam eventualmente reconhecidos, são processados em exercícios seguintes e pagos na forma de despesas de exercícios anteriores (DEA), o que onera o orçamento dos exercícios subsequentes.

267. Por oportuno, ressalta-se a magnitude do pagamento de DEA durante os exercícios de 2016 a 2018, que supera a quantia de R\$ 300 milhões por ano. Os principais pagadores de DEA nesse período foram o Fundo de Saúde do Distrito Federal, a DFTrans, a Secretaria de Estado da Casa Civil, a Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos e a Secretaria de Educação.

5.2.2.5. Proposições

268. Sugere-se recomendar à Seplag/DF aprimorar os controles e a metodologia de fixação da despesa, de forma a garantir inclusão nas leis orçamentárias de todas as obrigações de pessoal e de natureza contratual da Administração Pública distrital.

269. Sugere-se, ainda, ao Excelentíssimo Senhor Governador do DF que ultime as providências para a efetiva implantação do módulo de faturamento no sistema e-Contratos de maneira a condicionar a execução de despesas no SIGGo para as quais seja exigida contratualização legal ao prévio cadastramento do contrato no sistema e-ContratosDF.

5.2.2.6. Benefícios Esperados

270. Espera-se, com essas medidas, a existência de orçamentos realistas, que contemplem a integralidade das obrigações.

6. COMENTÁRIOS DO GESTOR

271. A ser redigido após eventual manifestação do gestor sobre o conteúdo deste Relatório Prévio de Auditoria.

7. CONCLUSÃO

272. A boa gestão do espaço fiscal está ligada à sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo, necessitando, assim, de horizonte orçamentário para além do calendário anual, em que as decisões orçamentárias mais relevantes sejam tomadas em bases plurianuais.

273. Com base nos princípios da OCDE, os orçamentos devem ser administrados dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis; as decisões sobre as escolhas orçamentárias devem ser inclusivas, participativas e realistas; as peças orçamentárias devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas; as avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário; e deve-se levar em consideração a sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais, avaliados e gerenciados de forma prudente.

274. Em virtude do que foi mencionado, cabe alertar que o GDF não avalia o impacto no espaço fiscal das obrigações que assume com fornecedores de bens e prestadores de serviços, pois desconhece o montante dessas obrigações.

275. Aponta-se, também, que o GDF não considera a totalidade das despesas de pessoal na gestão do espaço fiscal, porque não insere no Anexo de Riscos Fiscais da LDO os possíveis passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais, a exemplo dos relativos aos reajustes não implementados em anos anteriores, bem como não inclui nas leis orçamentárias anuais os passivos de pessoal decorrentes de licença prêmio em pecúnia não pagas.

276. Verificou-se, ainda, a presença de deficiências no Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos utilizado no GDF, que também concorrem para a ocorrência desses passivos, por não propiciar a elaboração de estimativas confiáveis de despesas de pessoal, dificultando a transparência e a prudência ao gerir tais despesas. Tanto é assim que a Seplag/DF não vem utilizando o SIGRH para realizar as projeções de gastos com pessoal.

277. É relevante informar que o GDF não avalia sistematicamente a relação custo-benefício das renúncias de receita e não avalia adequadamente o impacto no espaço fiscal de despesas futuras com serviços da dívida e contrapartidas decorrentes de operações de crédito, bem como não trata os riscos contratuais de variação cambial e de atraso na execução decorrentes de aporte insuficiente de recursos de contrapartida.

278. Também destaca-se que o GDF não se baseia, ao decidir pela continuidade das políticas públicas, no resultado de avaliação sistemática de desempenho. Ainda, as despesas com aquisição e construção de bens públicos no DF são autorizadas sem que seja adequadamente avaliado o impacto dos respectivos gastos com funcionamento e manutenção no espaço fiscal futuro.

279. Nesse contexto, na gestão do espaço fiscal o gestor deve elaborar peças orçamentárias realistas. Assim, a experiência internacional atual mostra que uma peça orçamentária bem feita, construída com observância de princípios gerais de governança pública, é condição necessária para a melhoria da governança na administração pública como um todo.

280. Outro ponto de melhoria ocorre na previsão da receita tributária, pela não utilização de parâmetros locais de atividade econômica. Tampouco considera, na previsão das renúncias de receita tributária do ICMS e do ISS, o histórico dos benefícios efetivamente usufruídos.

281. É oportuno ressaltar que os controles existentes na metodologia de fixação de despesa adotada pelo órgão central de planejamento e orçamento não assegura que as despesas de pessoal e de natureza contratual sejam integralmente contempladas na lei orçamentária anual.

282. Por fim, cabe lembrar que a presente auditoria operacional objetiva prover diagnósticos que permitam visualizar e avaliar a situação do GDF para que assim forneça uma orientação precisa para o desenho, implantação e melhoria de processos e sistemas orçamentários, de modo a torná-los aptos a enfrentar os desafios presentes e futuros, assegurando que os recursos públicos sejam empregados no melhor interesse dos cidadãos.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

283. Ante todo o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

I. deixar de propor medidas adicionais em relação às despesas com funcionamento e manutenção de bens públicos, tendo em vista que se encontra em andamento, neste Tribunal, o Processo nº 5421/2018, no qual são monitoradas as medidas propostas pelo GDF para estruturar as atividades de manutenção do patrimônio público distrital – etapa considerada inicial na estruturação de um programa de manutenção de bens públicos;

II. recomendar ao Excelentíssimo Senhor Governador do DF que adote providências no sentido de:

a. aprimorar os controles atinentes à assunção de obrigações com fornecedores e prestadores de serviços, de modo, inclusive, a mitigar a ocorrência de despesa sem cobertura contratual;

b. garantir que todas as unidades do complexo administrativo distrital provejam o sistema e-ContratosDF com informações atualizadas em relação a todos os contratos vigentes no GDF;

c. ultimar as providências para a efetiva implantação do módulo de faturamento no sistema e-Contratos, de maneira a condicionar a execução de despesas no SIGGo para as quais seja exigida contratualização legal ao prévio cadastramento do contrato no sistema e-ContratosDF;

d. normatizar a metodologia para avaliar a relação custo-benefício das renúncias de receitas, em sintonia com os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta nº 03/2014;

e. antes de celebrar novas operações de crédito, passar a considerar, na avaliação da capacidade de pagamento dos compromissos de médio e longo prazo decorrentes de operações de crédito, as despesas correntes e de capital já existentes ou projetadas no horizonte de médio e longo prazos, de forma a manter a sustentabilidade das finanças;

f. estabelecer processo sistemático para mitigação dos riscos de variação cambial e de atraso na execução dos Programas financiados por recursos de operações de crédito que requerem aportes de contrapartida; e

g. implantar sistema de avaliação de desempenho das políticas públicas, com o objetivo de retroalimentar as peças orçamentárias;

III. recomendar à Seplag/DF que:

a. passe a considerar, na elaboração da proposta orçamentária, os passivos relativos a licenças prêmio em pecúnia não pagas;

b. passe a incluir no Anexo de Riscos Fiscais da LDO os passivos contingentes relativos a gastos com pessoal, a exemplo do possível passivo relativo à terceira parcela de reajustes salariais não implementados em anos anteriores, os quais se encontram em discussão no Poder Judiciário;

c. aprimore os controles da metodologia de fixação da despesa, de forma a garantir inclusão nas leis orçamentárias de todas as obrigações materiais de pessoal e de natureza contratual da Administração Pública distrital; e

d. aprimore o SIGRH, ou adote um novo sistema informatizado de suporte à gestão de recursos humanos, de modo a corrigir as deficiências apontadas no parágrafo 106 deste Relatório;

IV.recomendar à SEF que:

a. proceda a ajustes no leiaute de notas fiscais eletrônicas e livros fiscais eletrônicos, de forma a possibilitar a identificação do valor e da legislação específica que fundamentam o benefício tributário efetivamente concedido e usufruído; e

b. fiscalize o preenchimento por completo de notas e livros fiscais das empresas, de modo a mitigar a ocorrência de preenchimento inadequado dos respectivos campos;

V.recomendar à Codeplan que, em parceria com a SEF, realize estudos para obter índices de atividade econômica distrital confiáveis e tempestivos, com vistas a subsidiar a elaboração do orçamento público do DF;

À consideração superior.

Brasília, 04 de dezembro de 2018.

Gabriel de Oliveira Reges
ACE Mat. 1594-5

Marcelo Magalhães Silva de Sousa
ACE Mat. 1420-2

Fabricio Bianco Abreu
ACE Mat. 449-9