



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

PARECER: 0320/2019–G1P

ASSUNTO: Auditoria de Regularidade.

JURISDICIONADA: Secretaria de Estado de Fazenda do DF - SEF, Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - Seplag e outros.

REFERÊNCIA: Processo nº 32.137/2014-e.

EMENTA: 1. AUDITORIA. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF (LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00), EM RELAÇÃO AO ÚLTIMO ANO DE MANDATO DAS CHEFIAS DO PODER EXECUTIVO E DOS ÓRGÃOS DO PODER LEGISLATIVO DO DISTRITO FEDERAL, NO EXERCÍCIO DE 2014. SUBSÍDIO. À ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO ANALÍTICO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DE 2014. RELATÓRIO DE AUDITORIA. DECISÃO Nº 3.313/15. AUDIÊNCIA DE RESPONSÁVEIS. PRORROGAÇÕES DE PRAZO. ENVIO DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS. DECISÃO Nº 6.120/17: REINSTRUÇÃO DOS AUTOS; SOBRESTAMENTO DA ANÁLISE DE ACHADOS DE AUDITORIA; DETERMINAÇÕES À SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DO DF – SEPLAG. INTERPOSIÇÃO DE PEDIDO DE REEXAME PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. DESPACHO SINGULAR Nº 96/2018 – GCPM: CONHECIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO E CONCESSÃO DE PRAZO À SEPLAG PARA CONTRARRAZÕES. REQUERIMENTO DO SR. ADONIAS DOS REIS SANTIAGO REQUERENDO O CHAMAMENTO DO FEITO À ORDEM PARA FINS DE TORNAR SEM EFEITO O DESPACHO SINGULAR Nº 96/2018. DECISÃO Nº 2.377/18: NÃO CONHECIMENTO DO REQUERIMENTO, POSTO QUE INTEMPESTIVO. OFÍCIOS DA SEPLAG COM RESPOSTA À DILIGÊNCIA DETERMINADA NA DECISÃO Nº 6.120/17. DECISÃO Nº 2.880/18: REITERAÇÃO DA DILIGÊNCIA DETERMINADA À SEPLAG. JUNTADA DE DOCUMENTOS APRESENTADOS PELA SEPLAG E SEDESTMIDH. ANÁLISE DO MÉRITO RECURSAL. DECISÃO Nº 4.907/18: NO MÉRITO, DADO PROVIMENTO AO RECURSO PARA REFORMAR O ITEM II DA DECISÃO Nº 6.120/17, CONFERINDO-LHE NOVA REDAÇÃO. ENVIO DE INFORMAÇÕES PELA SEPLAG, EM CUMPRIMENTO À DECISÃO Nº 2.880/18. **NESTA FASE:** REINSTRUÇÃO, EM ATENDIMENTO À DECISÃO Nº 6.120/17. COTA ADITIVA DA SECRETÁRIA.



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

2. ÁREA TÉCNICA OPINA PELA DELIBERAÇÃO QUANTO A PROPOSIÇÕES CONSTANTES DA INFORMAÇÃO Nº 29/17-NAGF (E-DOC E6A5E32B-E), COM AJUSTES REDACIONAIS.
3. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS AQUIESCE, COM ACRÉSCIMO.

1. Os autos cuidam de Auditoria de Regularidade realizada no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do DF, com o objetivo de verificar, entre outros aspectos, se houve descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/00), em relação ao último ano de mandato dos titulares do Poder Executivo e dos órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal (exercício de 2014).

2. Os Achados de Auditoria, constantes do Relatório Final de Auditoria nº 5.3.001.15 (Peça 155, e-DOC B8468C2-e), bem como os respectivos responsáveis, segundo a Matriz de Responsabilização (e-DOC 980A6FA7), são:

Achado de Auditoria nº 1: Ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar.

Responsáveis: o ex-Governador, com exercício de mandato em 2014, e os titulares da Secretaria de Planejamento e Orçamento – Seplan, da então Subsecretaria de Orçamento da Seplan, da Secretaria de Fazenda do DF – SEF e da Subsecretaria do Tesouro da SEF, que exerceram cargos no referido exercício.

Achado de Auditoria nº 2: Ocorrência de obrigações de despesa contraídas no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014 com parcelas a serem pagas em 2015, porém sem a suficiente disponibilidade financeira para o seu custeio.

Responsáveis: o ex-Governador, com exercício de mandato em 2014.

Achado de Auditoria nº 3: Ocorrência de despesas sem cobertura de créditos orçamentários autorizados.

Responsáveis: os titulares da então Secretaria de Planejamento e Orçamento – Seplan e da Subsecretaria de Orçamento da Seplan.



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

3. Em face das irregularidades apontadas nos Achados de Auditoria 1, 2 e 3 do referido Relatório, por meio da Decisão nº 3.313/15, de 04.08.15 (Peça 168; e-DOC B5A3C28E-e), a Corte de Contas determinou a audiência do ex-Governador do DF, Senhor Agnelo Santos Queiroz Filho, com mandato em 2014, do Senhor Caio Abbott¹, da Subsecretaria de Orçamento da Seplan – Suop, dos Senhores Francisco das Chagas Silva² e Paulo Santos Carvalho, da Subsecretaria do Tesouro da SEF – Sutes, dos ex-titulares da Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan, Senhor Paulo Antenor de Oliveira, da Secretaria de Fazenda do DF – SEF, Senhor Adonias dos Reis Santiago³.
4. Por meio da Informação nº 31/2016 – NAGF (Peça 309; e-DOC 0C6200CD-e), o Corpo Instrutivo analisou as razões de justificativa apresentadas. De relevo fazer breve síntese dos principais itens das Razões de Justificativas vertidas aos autos.
5. As alegações do Sr. Senhor Caio Abbott não intentaram negar as irregularidades destacadas nos Achados de Auditoria 1 e 3, e trouxeram novos elementos e informações que corroboraram às constatações apontadas.
6. No esforço de afastar a responsabilidade pelos fatos a ele imputados, atribuiu responsabilidade aos membros da Junta de Execução Orçamentária do DF – JEO/DF que teria passado a ter total controle das decisões orçamentárias do DF, afastando das decisões as Subsecretarias.
7. A Junta de Execução Orçamentária do DF – JEO/DF foi criada em 2012, sem norma instituidora, era presidida pelo então Governador do DF, e coordenada pelo então Chefe

¹ Decisão nº 3.928/2015 (Peça 205; e-DOC 7EFD0A183-e): conheceu das razões de justificativa apresentadas pelos Senhores Paulo dos Santos Carvalho (peça 194; e-DOC ACCD7208-c) e Caio Abbott (peça 195; e-DOC F7A0B3DB-c) e prorrogou prazo em trinta dias de prazo para o encaminhamento das razões de justificativa dos demais interessados.

² Decisão nº 4.322/2015 (Peça 221; e-DOC 773EC969-e): conheceu das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Francisco das Chagas Silva (Peça 217; e-DOC FE72E41B-c). Ainda, concedeu prorrogação de prazo (de trinta dias), aos Senhores Agnelo Santos Queiroz Filho, Paulo Antenor de Oliveira e Adonias dos Reis Santiago que, vieram a ser atendidos em novas prorrogações, conforme Decisões nº 4.962/15 (Peça 236; e-DOC 68FCF2E5-e), 5.682/15 (Peça 249; D2F0E703-e), 105/16 (Peça 261; e-DOC 71181765-e) e 698/16 (Peça 274; e-DOC 1E9C363B-e).

³ Decisão nº 1.574/2016 (Peça 287; e-DOC 2708A39F-e): conheceu das razões de justificativas apresentadas pelos Senhores Paulo Antenor de Oliveira e Adonias dos Reis Santiago, protocoladas em 28.03.16 (Peças 281 e 283; e-DOCs 91ED72AA-c e 934106DE-c), e concedeu a sétima prorrogação de prazo solicitada pelo Senhor Agnelo Santos Queiroz Filho. As razões de justificativa desse último foram protocoladas neste Tribunal, tempestivamente, em 10/05/16 (Peça 299; e-DOC CE0C7060-c).



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

da Casa Civil. Tinha ainda como membros os então Secretários de Estado de Planejamento e Orçamento e de Fazenda do DF. De outra, o Justificante alegou ter adotado diversas medidas na tentativa de evitar os resultados indesejados, que vieram a se confirmar ao final do exercício de 2014.

8. Segundo o Justificante, as decisões políticas se sobrepunham às técnicas, operacionais e jurídicas relacionadas à matéria de finanças públicas, sendo ignoradas as atribuições regimentais da SUOP no processo de orçamentação e execução do orçamento do DF, o que fragilizou drasticamente a autonomia e independência do órgão central de orçamento.

9. Alegou restar à Subsecretaria somente satisfazer os planos de Governo, conduzidos pela Casa Civil, em detrimento das reais necessidades programadas tecnicamente. Dessa forma, trouxe à lume o papel primordial desempenhado pela Casa Civil na condução das políticas públicas e na alocação e execução dos recursos orçamentários e financeiros⁴.

10. De outra, apontou cerceamento imposto à SUOP em sua tentativa de controle do aumento das despesas com pessoal (competência atribuída à SUOP pelo Decreto nº 33.234/11

11. Conforme destacado na Informação nº 31/2016 – NAGF (Peça 309; e-DOC 0C6200CD-e), *litteris*:

“43. Segundo alegado, a então Secretaria de Administração do DF teria passado a decidir sobre as autorizações dos pleitos de aumento das referidas despesas, submetidas posteriormente ao ad referendum do Conselho de Política de Recursos Humanos – CPRH, criado pelo mesmo Decreto mencionado, sem instar a área econômica do Governo do DF para oferecer as manifestações de sua alçada, especialmente no tocante à repercussão do acréscimo nas metas fiscais. Mais relevante, ainda, é a afirmação do Sr. Caio Abbott de que tais medidas teriam ocasionado, como consequência, o crescimento da despesa com pessoal e encargos sociais em 32% no último quadrimestre de 2014, correspondendo a R\$ 250 milhões por mês, bem assim exigido a suplementação de R\$ 1 bilhão de dotações orçamentárias para cobertura de tais despesas, no entanto, os recursos orçamentários livres já não mais existiam.

[..]

46. De fato, o Justificante faz prova de providências por ele adotadas no sentido de alertar as instâncias superiores, inclusive a JEO/DF, sobre a necessidade da adoção de medidas urgentes, visando comprimir as

⁴ No que se refere, sobretudo, à realização dos denominados Projetos Estruturantes do DF – PEDFs. Os recursos vinculados aos PEDFs, segundo o Justificante, apresentaram crescimento significativo entre os exercícios de 2013 e 2014, acima, inclusive, do crescimento visto nas receitas, motivo do agravamento da situação constatada em 2014.



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

despesas ou a assunção de novas obrigações, visando o atingimento do equilíbrio fiscal no exercício, o que, no seu entender, não surtiram os efeitos esperados (cfe. Anexos 4 a 6, p. 35 a 70, do e-DOC F7A0B3DB-c). No caso, também vale chamar a atenção para o fato de o Justificante ter oferecido diversas sugestões em suas tentativas de evitar a piora do problema que se avizinhava no segundo semestre de 2014, conforme anteriormente indicado no parágrafo 20 desta instrução”. (destaque no original).

12. Em razão do exposto, o Corpo Instrutivo entendeu que deveriam ser acolhidas as “razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Caio Abbott, para afastar sua responsabilização pelos fatos lhes imputados nos Achados de Auditoria nº 1 e 3 consignados no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15”.

13. Decorrente disso, reconheceu-se a participação e responsabilidade do ex-Secretário-Chefe da Casa Civil do Distrito Federal, Senhor Swedenberger do Nascimento Barbosa, com exercício no período de 01.01.14 a 31.12.14, e coordenador da denominada Junta de Execução Orçamentária do Distrito Federal – JEO/DF, nas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria nº 1 e 3, motivo pelo qual foi chamado em audiência, consoante a Decisão nº 341/17, proferida na Sessão Ordinária nº 4.929, de 09.02.17 (Peça 341; e-DOC 612BF16E-e), que determinou ainda o sobrestamento do exame de mérito das razões de justificativa juntadas aos autos em cumprimento da Decisão nº 3.313/15⁵:

14. As Razões de Justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco das Chagas foram na mesma linha. Segundo o Justificante, quando assumiu o cargo de Subsecretário do Tesouro, a situação “já se encaminhava para um quadro caótico, proveniente das ações todas anterior a sua participação”, ressaltando também a atuação centralizadora e preponderante da JEO/DF nas tomadas de decisão relativamente às despesas orçamentárias. Em razão das decisões serem tomadas no âmbito do primeiro escalão, restou ao justificante apenas coordenar a operacionalização das despesas. Os argumentos trazidos reforçaram a deliberação da Corte em chamar em audiência o ex-Secretário-Chefe da Casa Civil.

15. Dessa forma, o Corpo Instrutivo propôs, *in verbis*:

⁵ Decisão nº 3.313/15: “[...] II – sobrestar o exame de mérito das razões de justificativa juntadas aos autos em atenção à Decisão nº 3.313/15; III – determinar a audiência do ex-Secretário de Estado Chefe da Casa Civil do Distrito Federal, com exercício do cargo em 2014, para apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, suas razões de justificativa acerca das irregularidades relativas aos Achados de Auditorias 1 e 3 consignados no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 e na Matriz de Responsabilização atualizada (e-DOC 2D1BEE67); [...]” .



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

“63. Assim, em face dos argumentos expostos pelo Sr. Francisco das Chagas, em linha com as razões também consignadas pelo Sr. Caio Abbott, tem-se que merecem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo mesmo, para afastar sua responsabilização pelos fatos lhe imputados no Achado de Auditoria nº 1 consignado no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15.”

16. O Sr. Paulo Santos Carvalho, ex-Subsecretário do Tesouro, apresentou suas Razões de Justificativas (e-DOC ACCD7208-C) em relação aos principais pontos do Achado de Auditoria nº 1, do Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15. Contudo, lhe foi imputada responsabilidade apenas pela insuficiência de recursos financeiros ao final do exercício.

17. Da mesma forma que os Justificantes anteriores, o Sr. Paulo Carvalho não buscou afastar os fatos apontados no Relatório de Auditoria, mas apenas a sua responsabilização.

18. O Justificante alega ter ocupado o cargo de Subsecretário do Tesouro até junho/2014 e que quando se afastou do cargo havia registro de um superávit de R\$ 951,6 milhões.

19. O Corpo Instrutivo anotou que, de fato, *“os deficits orçamentários e financeiros tornam-se mais evidentes à medida em que se aproxima o fim dos exercícios, especialmente em gestões pouco eficientes na tomada de providências efetivas para evitar desequilíbrios”*.

20. Consignou também que as razões de justificativas apresentadas pelos outros Responsáveis evidenciavam que as decisões afetas à gestão orçamentária e financeira ficaram centralizadas no primeiro escalão do Governo, na figura da JEO/DF.

21. Dessa forma, concluiu que os argumentos trazidos pelo Justificante se alinhavam aos anteriores, e entendeu que as razões de justificativas mereciam ser acolhidas, afastando sua responsabilização pelos fatos que lhe foram imputados no Achado de Auditoria nº 1.

22. Quanto ao Sr. Paulo Antenor de Oliveira, lhe foram imputadas responsabilidade pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria nºs 1 e 3. Em síntese, inicialmente, o Justificante questiona o fato de o Relatório de Auditoria ter considerado o demonstrativo da disponibilidade de caixa constante do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo do DF relativo ao 3º quadrimestre de 2014, publicado nas págs. 21/22 do DODF de 30/01/2015, no qual é apresentada a disponibilidade bruta de R\$ 917,8 milhões superavitária e líquida de R\$ 15,3 milhões deficitária, e que na apuração da disponibilidade líquida de caixa, devem ser



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

deduzidos os valores de Restos a Pagar Não Processados, cujas despesas ainda pendiam de confirmação e que, em geral, são cancelados até meados do ano seguinte.

23. Dessa forma, propõe demonstrativo de disponibilidade de caixa na tentativa de provar que, se considerado o referido montante, a disponibilidade líquida de caixa passaria dos R\$ 15,3 milhões negativos para R\$ 176,4 milhões positivos. Apresenta novo demonstrativo que também considera os Restos a Pagar cancelados por decurso de prazo (prescritos), chegando a novo superávit de R\$ 560 milhões. Dessa forma, considera que o resultado por ele demonstrado seria o mais correto.

24. Em análise, o Controle Externo contrapõe afirmando que o cálculo apresentado no documento referido pelo Justificante “*difere daquele oficialmente definido para a apuração da meta oficial de Resultado Primário*”, e afiança que, mesmo considerando a metodologia sugerida, a apuração resulta em pequena redução com pouco impacto, face aos expressivos déficits apurados em ambos os exercícios. Ademais, lembra que o superávit apresentado nas fontes de recursos vinculados não se presta para cobrir o déficit apurado nas fontes de recursos não vinculados.

25. No que se refere aos R\$ 2,2 bilhões de despesas de 2014 não inscritas e Restos a Pagar, alega que: a) “*auditoria não cuidou da análise de despesa específica, posto que teria sido utilizado critério amostral, restrito a dados de despesa publicados*”; b) “*o descumprimento do art. 42 da LRF não pode ser verificado a partir do resultado contábil, menos ainda de um critério amostral que fragiliza a análise técnica dos dados, pois a Lei é específica a obrigações de despesa*”; c) “*nova despesa não deve ser confundida com aumento de gasto público, o qual não é vedado pela Lei*”; d) “*o propósito da vedação do art. 42 da LRF não é impedir o reequilíbrio econômico-financeiro, nem o acréscimo ou repactuação contratual, nem sequer limitar o financeiro da despesa ao empenho geral*”.

26. O Justificante alegou adoção de medidas de controle de despesas por parte da Seplan e citou o equilíbrio nas metas fiscais registrado até o 5º bimestre de 2014.

27. Notadamente, o exercício terminou deficitário em R\$ 514,2 milhões, sem considerar as despesas de 2014 transpostas para 2015 (sem registro contábil) que, se somadas, elevariam o déficit para R\$ 2.2 bilhões, superior à meta inicial da LDO/2014 da ordem de R\$ 903,4 milhões negativos, tendo sido a meta ampliada ao final do exercício para R\$ 1,978 bilhão.



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

28. O Justificante buscou imputar responsabilidade aos responsáveis pelas unidades gestoras, alegando que, mesmo diante de providências daquela Seplan de enviar expedientes às unidades gestoras⁶ informando da necessidade de redução do gasto público, as unidades teriam contraído despesas sem orçamento, além de não terem adotado medidas para a mitigação do déficit orçamentário, contrariando orientação determinada pelo então Governador.

29. A Informação considerou que, por certo, as medidas adotadas pela Seplan com vistas ao controle do orçamento das unidades gestoras foram insuficientes ou não surtiram os efeitos desejados. Em verdade, se mostraram tardias, já que as obrigações e os compromissos restavam assumidos (com obras realizadas, serviços prestados, materiais e equipamentos entregues).

30. Resultou, de fato, na ausência dos necessários registros contábeis conforme apurado ao final de 2014, com a transposição de expressivo volume de despesas da competência do exercício para o exercício seguinte.

31. Segundo anotou a Instrução na Informação nº 31/2016 – NAGF (Peça 309; e-DOC 0C6200CD-e), “cada unidade gestora, de per si, não teria o condão de evitar tamanho desequilíbrio evidenciado em 2014. Essa tarefa, conforme tem-se constatado, cabia aos membros da JEO/DF, que atraíram para si o amplo controle sobre a execução do orçamento anual de 2014”.

32. Mormente porque as providências tomadas se concentraram nos meses finais de 2014, e se configuraram em tentativas inócuas de controle de execução de despesas, muitas já consumadas, por meio de contingenciamentos orçamentários e financeiros, limitações e cancelamento de empenhos (entre outras medidas).

33. Em relação às despesas com pessoal, o Sr. Paulo Antenor asseverou que houve aumento desproporcional em 2014, sem a participação da Selpan. Contudo, não apresentou dados que comprovassem nem a alegada ausência de participação da Seplan, nem o noticiado percentual de aumento de gastos.

⁶ Citou o envio de expediente em agosto de 2014, informando sobre a necessidade de redução do gasto público; envio de expediente ao então Governador, em setembro, informando sobre a necessidade de contingenciamento no último quadrimestre do exercício; envio de expediente a todas as unidades gestoras, em dezembro, com notificação para cancelamento de empenhos e alerta de que eventual manutenção de empenhos deveria ser justificada junto ao Secretário de Fazenda.



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

34. Segundo a Instrução, *litteris*:

87. Ainda, sobre a elevação das despesas com pessoal, o Justificante aponta que teria havido a tentativa de incrementar reajustes a inúmeras carreiras, "com a intenção de algo que seria convalidação", por meio do Processo GDF nº 414.000.409/13. Entretanto, não teria havido aprovação da Seplan. Deduz que, se o impacto orçamentário causado pelo aumento da despesa com pessoal tiver sido resultado do reajuste concedido por meio das leis indicadas no referido Processo, tratar-se-ia de despesa realizada sem prévia análise orçamentária por parte da Seplan. Entende que haveria necessidade de apuração rigorosa sobre a aplicação de cada disposição legal, que não tenha sido convalidada e, por consequência, não poderia ter gerado efeitos. Reafirma que a orientação da Seplan era para redução da despesa com pessoal, a despeito do aumento observado nos meses finais de 2014.

35. Não é demais lembrar que as irregularidades apontadas nos Achados de Auditoria nº 1 e nº 3 não estão restritas às despesas com pessoal, que de fato experimentou significativo aumento em 2014, em relação ao exercício anterior.

36. A propósito, como titular do órgão central de planejamento e orçamento⁷ e membro da JEO/DF, era competente para agir de maneira efetiva, alertando os componentes da Junta de Execução Orçamentária na condução dos processos de reajustes salariais havidos diante das restrições e limitações orçamentárias existentes. Sobre o assunto, importa transcrever excerto da Informação nº 31/2016 – NAGF (Peça 309; e-DOC 0C6200CD-e), *verbis*:

“A prova que de que a previsão inicial de dotações para gastos com pessoal e encargos sociais estava bastante aquém da realidade pode ser constatada pelo montante dessas despesas empenhadas em 2014, o qual superou em R\$ 1,4 bilhão o valor registrado em 2013 e R\$ 873,1 milhões a previsão inicial da LOA/2014, isso sem considerar o valor apurado na auditoria de despesas de pessoal e encargos sociais da competência de 2014 trasposto para 2015, no total de R\$ 1,1 bilhão, conforme apurado no Siggo, no exercício de 2015 (PT32). Vale dizer que despachos de reconhecimento de dívidas publicados

⁷ Importa anotar que o **Conselho de Política de Recursos Humanos – CPRH**, consoante o art. 2º do seu Regimento Interno, aprovado pelo Decreto nº 23.946/03 e alterado pelo Decreto nº 33.852/12, **era composto** pelos Secretários de Estado de Administração Pública (Presidente), de Governo, **de Planejamento e Orçamento**, de Fazenda; pelo Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil; e pelo Procurador-Geral do Distrito Federal. Referido Conselho tinha entre suas **competências, entre outras**, a de **opinar sobre projetos de lei relativos a pessoal e de aprovar quaisquer atos ou providências que resultem em aumento de despesas com pessoal**.



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

pelas unidades gestoras no DODF em 2015 apontam para R\$ 1,3 bilhão (PT25).”

37. Quanto ao Decreto nº 36.182/14, editado em outubro de 2014, que determinou o cancelamento de empenhos a partir de 1º de maio do mesmo ano, o Justificante alega que se tratou de medida definida pelo então Governador do DF, cuja decisão não teria passado por ele, não podendo, no caso, ter impedido sua publicação nem tampouco deixar de dar cumprimento às diretrizes e determinações ditadas pelo Chefe do Poder Executivo.

38. Sobre o assunto, o Corpo Instrutivo considerou razoável afastar a responsabilidade do Justificante quanto a esse item, sugerindo manter todos os demais nexos assoados à conduta lhe atribuída.

39. Por fim, o Corpo Instrutivo consignou entendimento de que *“são inadmissíveis, e contrariam as normas pertinentes, contingenciamentos de créditos orçamentários, cancelamentos de empenhos ou corte de dotações, falta de suplementações orçamentárias, entre outras medidas, em relação a despesas já consumadas ou cujas realizações efetivamente não possam ser paralisadas no momento em que os respectivos créditos revelem-se insuficientes para cobri-las integralmente. Na condição de titular do órgão central de planejamento e orçamento e de membro da JEO/DF o Justificante dispunha de competência para tomar providências, além das que tomou, visando a evitar as irregularidades apontadas nos Achados 1 e 3 de Auditoria”*.

40. Diante disso, com exceção à exclusão do nexo causal relacionado ao cancelamento de empenhos associado à conduta do Justificante o Corpo Instrutivo concluiu que *“não merece acolhida os pedidos feitos por esse, inclusive no que diz respeito ao requerimento de conversão dos autos em diligência para apresentação dos dados técnicos que subsidiaram a elaboração do Relatório de Auditoria, posto que os dados carregados aos autos já se mostram suficientes para sustentar os Achados de Auditoria”*, posicionamento acolhido pelo Parquet e pelo r. Relator.

41. O Sr. Adonias dos Reis Santiago limitou sua manifestação ao Achado de Auditoria nº 1 (ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar).



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

42. Em resumo, inicialmente, o Justificante considera impróprias as imputações que lhes foram atribuídas, ante a ausência de individualização das condutas e falta de identificação dos atos que fundamentam a imputação ao Justificante, realizadas, segundo ele, com base em presunção de responsabilidade. Dessa forma, pugna pela exclusão de seu nome da relação de responsáveis.

43. No mérito, assevera não lhe caber a responsabilidade por gasto público sem cobertura contratual promovido por unidades ordenadoras de despesas e unidades executivas. A respeito da insuficiência de recursos financeiros, aduz que, para a inscrição da despesa em Restos a Pagar - RAP, suficiente que haja o orçamento e o empenho, e sugere necessário que a auditoria esclareça como a insuficiência de recursos se tornou causa da não inscrição de despesas em RAP. Alega que não cabe lhe imputar responsabilidade em relação às despesas não inscritas em Restos a Pagar por insuficiência de recursos orçamentários.

44. O Justificante promove discussão sobre o processo legal de execução da despesa e apuração de Restos a Pagar, discorre sobre os estágios da despesa, e alega que cabe ao ordenador a decisão de empenho, liquidação e inscrição ou não da despesa em RAP, para dar suporte à alegação de que tais atos não são da competência da Secretaria de Fazenda, e considera incompreensível a imputação ao Justificante, Secretário de Estado à época.

45. As Razões de Justificativas questionam as conclusões do Relatório de Auditoria e adiciona que, até a data da defesa, nem mesmo o próprio GDF teria elementos sólidos para afirmar que os R\$2,2 bilhões de despesas do exercício de 2014 deixaram de ser inscritos em RAP. Acastela impossível imputar responsabilidade ao Justificante pela alegada falta de inscrição em Restos a Pagar, enquanto não se apurar a efetiva existência, os valores, as fontes, os gestores e os motivos de sua assunção.

46. A respeito dos decretos editados pelo então Governador, defende não existir razão para imputar responsabilidade à Secretaria de Fazenda sobre tais constatações, ante a ausência de competência do órgão da estrutura administrativa do DF para editar Decretos, cabendo-lhes dar cumprimento às normas editadas.

47. O Justificante entende que merece reparo a afirmação da Auditoria de que o cancelamento de notas de empenho configura evidência do descontrole da administração financeira do DF, já que o cancelamento não foi determinado pela SEF. Ademais, reporta de



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

baixa materialidade o total de empenhos cancelados (2,3% do total apurado, R\$ 48 milhões) e a insuficiência financeira apontada no nexos causal.

48. Quanto aos regulamentos editados em 2014, mencionados no Relatório de Auditoria, a Instrução anotou que “os Decretos nº 35.881/14 e 36.182/14 definiram o titular da SEF como um dos responsáveis por autorizar, de forma discricionária, empenhos e reempenhos das despesas que foram objeto dos regramentos veiculados nos referidos normativos”.

49. Adicionalmente, anota que o Decreto nº 35.114, de 29.01.14, que estabeleceu a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para 2014, “atribuiu à SEF, entre outras competências, a de fazer gestão junto às unidades gestoras para que avaliassem seus gastos, periodicamente, tendo por objetivo controlar e acompanhar o fluxo de caixa do Tesouro e agilizar a liberação dos correspondentes recursos financeiros programados”, concluindo:

237. Ainda, vale reproduzir os seguintes dispositivos sobre contingenciamento da execução orçamentária constante do Decreto nº 32.598/10, que aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal:

Art. 25. O contingenciamento da execução orçamentária visa assegurar, durante o exercício, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, objetivando a estabilidade financeira do Tesouro do Distrito Federal.

Art. 26. Ficam a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal e a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, órgãos centrais de planejamento e orçamento e de administração financeira, respectivamente, autorizados, quando necessário, a procederem ao contingenciamento de dotação orçamentária, bem como a editarem normas e procedimentos específicos para cada exercício financeiro.

§1º Caberá aos órgãos citados no caput deste artigo o gerenciamento da execução orçamentária e financeira, efetuando análises e projeções para subsidiar a adoção de eventuais medidas no decorrer do exercício que impliquem em contingenciamento de dotações, visando o equilíbrio do fluxo de receita e de despesa e o cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO.



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

§2º Os órgãos centrais de planejamento e orçamento e de administração financeira poderão estabelecer, em conjunto, por ato próprio, procedimentos específicos relacionados à execução orçamentária e financeira. (original sem grifo)

238. Portanto, não obstante o Justificante alegue que não tenham responsabilidade pela edição dos Decretos editados nos meses finais de 2014, as matérias neles veiculadas diziam respeito a atribuições e competências da Secretaria de Fazenda, sendo que, no tocante ao Decretos nº 35.881/14 e 36.182/14, conforme visto, foram atribuídas competências ao Justificante para que, **de forma discricionária, decidisse sobre a autorização dos empenhos ou reempenhos solicitados pelas unidades**, na forma disciplinada naqueles normativos. A título de exemplo, às págs. 71/82 do e-DOC F7A0B3DB-c constam cópias de documentação na qual os titulares da SEF, da Seplan e da Casa Civil autorizaram ou desautorizaram o descontingenciamento e/ou emissão de notas de empenho solicitados pelas unidades gestoras, com base no referido Decreto nº 35.881/14.

[...]

240. O Justificante atuou durante todo o exercício de 2014 como titular da Secretaria de Fazenda do DF, órgão responsável pela gestão das finanças públicas do Distrito Federal, com competências legais para agir. O mesmo exercia o cargo de Secretário de Fazenda do DF, portanto, titular do órgão central incumbido de manter o controle das finanças deste Ente federativo. O controle do caixa do Tesouro é da responsabilidade da Secretaria de Fazenda. A situação deficitária já apresentada ao final de 2013, que requeria redobrada atenção por parte do Justificante, e demais envolvidos⁶, restou agravada em 2014, levando ao trespasse de grande volume de despesas desse exercício para o subsequente, com nefastos efeitos sobre as finanças do DF e com evidentes impactos indesejáveis sobre as demonstrações e os resultados contábeis e fiscais em 2014 e 2015, situação esta que contrariou regras e princípios constitucionais, orçamentários, contábeis e fiscais, em especial os da legalidade, da publicidade e da transparência das ações governamentais, da eficiência, do planejamento, do controle e do equilíbrio da gestão fiscal e da gestão fiscal responsável.”

⁶ Cf. Decisão nº 1.648/14.



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

50. No que se refere à materialidade do valor da insuficiência financeira⁸, a Instrução ressalta que o valor não deve ser considerado de forma isolada. Anota também que o próprio Justificante, em suas Razões de Justificativa afirma que “*não havendo recursos financeiros suficientes para atender todas as demandas de Governo, não foi criado orçamento sem a correspondente expectativa de ingresso de recursos*”.

51. Em outro ponto, o Justificante afirma que “*em razão de fontes de recursos terem apresentado frustração na arrecadação, aliada à elevação de despesas com pessoal, houve escassez de recursos orçamentários*”. Mais, ao alegar que “*não foi adotada nenhuma medida que resultasse na criação de recurso orçamentário baseado em receita fictícia*”, o Justificante reforça a ideia de que as deficiências na arrecadação de receitas contribuíram para problemas relacionados à falta de créditos orçamentários suficientes para a cobertura de despesas.

52. Nesse ponto, a Instrução pondera que:

“248. Difícil dissociar a insuficiência de recursos financeiros como causa para o expressivo volume de despesas trespassadas de 2014 para 2015. Vale dizer que o demonstrativo de disponibilidade de caixa integrante do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo relativo ao 3º quadrimestre de 2014 apontou uma insuficiência financeira líquida de R\$ 541,4 milhões nas fontes de recursos não vinculados. Contudo, se os valores apurados na auditoria tivessem sido inscritos em Restos a Pagar, a insuficiência nessas fontes de recursos teria saltado para R\$ 2,5 bilhões.

[...]

*254. Nesse sentido, o que se viu no âmbito da auditoria foi um cenário em que, de forma generalizada, grande quantidade de unidades executoras, terminou por deixar pendentes **elevado** volume de despesas da competência de 2014 para empenho, liquidação e pagamento em 2015, comprometendo a gestão do orçamento desse último ano e desvirtuando as demonstrações e os resultados contábeis e fiscais de ambos os exercícios. Cada unidade gestora, de per si, não teria o condão de evitar tamanho desequilíbrio evidenciado em 2014. Essa tarefa, conforme tem-se constatado, cabia aos membros da JEO/DF, que atraíram para si o amplo controle sobre a execução do orçamento anual de 2014.”*

⁸ O Justificante aponta que consta de Papel de Trabalho da auditoria que somente R\$ 14,5 milhões teriam sido indicados para a causa insuficiência financeira de recursos, representando 0,7% do total apurado no Achado de Auditoria nº 1.



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

53. Impende anotar que o titular da Secretária de Planejamento e Orçamento, em suas Razões de Justificativa, firmou entendimento de que a insuficiência financeira contribuiu para os problemas orçamentários evidenciados em 2014.

54. Novamente vieram as alegações de que eventuais providências técnicas e operacionais adotadas pela SEF foram em decorrência das decisões políticas e diretrizes estabelecidas pela JEO/DF, principalmente pelo então Governador, assim como alegou o Sr. Paulo Antenor.

55. O Corpo Instrutivo entendeu não haver como *“eximir o Justificante da responsabilização pelas ocorrências detectadas no Achado de Auditoria nº 1, ante as competências e atribuições que detinha, não somente na qualidade de Secretário de Fazenda do DF, mas também como membro da própria JEO/DF”*.

56. Diante do desequilíbrio orçamentário e financeiro ocorrido em 2014, tendo em conta que a JEO/DF ditou as principais políticas e diretrizes para as demais unidades executoras do DF, o Corpo Instrutivo avaliou que não há como isentar o Sr. Adonias dos Reis Santiago da responsabilidade a ele imputada.

57. Concluiu, então, por que não sejam acolhidos *“os pedidos feitos pelo Justificante, inclusive no que diz respeito ao requerimento de conversão dos autos em diligência para apresentação dos dados técnicos que subsidiaram a elaboração do Relatório de Auditoria, posto que os dados carreados aos autos já se mostram suficientes para sustentar os Achados de Auditoria.*

58. As preliminares das Razões de Justificativa apresentadas pelos representantes legais do **ex-Governador, Sr. Agnelo Santos Queiroz Filho**, buscaram formar conjunto de elementos que caracterizassem, no entendimento da defesa, o cerceamento à ampla defesa.

59. Resumidamente, alegou ter percebido que os processos relativos às ocorrências apontadas no Relatório de Auditoria sobre despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar, bem como os convênios identificados em publicações do DODF, **não haviam sido analisados pela equipe de auditoria.**

60. Sem apontar a que tabela se referia, o Justificante aduziu que o total dos registros de cancelamentos de empenhos de 2014 constante de planilha do Papel de Trabalho nº 12 não reflete a *quantum* indicada no Relatório de Auditoria. Reclama a falta de análise detida dos



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

gastos de pessoal, e em virtude disso, considera preliminares as conclusões do Relatório de Auditoria.

61. Em outra direção, segundo a defesa, ao não individualizar as condutas e imputar responsabilidade a todos os envolvidos pela não inscrição de despesas em Restos a Pagar de 2014, restando ausentes a especificação da ação, da omissão ou da conduta atribuída ao requerente que teria dado causa à suposta irregularidade, obsta-se o exercício da ampla defesa.

62. Sustenta ainda que o Relatório de Auditoria tomou como verdade absoluta as informações prestadas pelos agentes públicos do Governo que lhe sucedeu e, sem checar os dados, concluiu de forma peremptória que houve descumprimento do art. 42 da LRF. Reporta necessário verificar se, de fato, a despesa foi realizada, indo a cada unidade orçamentária e em cada processo para verificar se a despesa atendeu as normas para sua realização.

63. Nessa linha, aduz que o Relatório de Auditoria aponta que a maior parte das despesas com pessoal não inscritas em RAP de 2014 se referia às Secretarias de Saúde e Educação, sem que fossem especificados minimamente o mês de competência e a que título as despesas foram constituídas. Tem como mera alegação, desprovida de comprovação, que a edição dos Decretos nº 35.881/14 e 36.182/14 seja a causa para a ocorrência de despesas não inscritas em RAP em 2014, sem especificar quais despesas efetivamente realizadas deixaram de ser inscritas em consequência dos referidos Decretos.

64. Segundo a Instrução, *litteris*:

*“293. Insinua que, do ponto de vista formal: **“não há dúvidas de que o Relatório de Auditoria não verificou o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ele apenas “requeitou” informações preparadas pela equipe do atual Governo para produzir manchetes jornalísticas, validando-as como ‘achados de Auditoria, sem qualquer checagem das provas materiais das alegações.”** (original sem grifo) Acrescenta que o Relatório de Auditoria não se baseou em provas aptas a confirmar o descumprimento do art. 42 da LRF e, do ponto de vista jurídico, é uma peça incapaz de produzir os efeitos para os quais foi elaborada. (grifos no original)*



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

65. Alegou, ainda, ausência de preocupação do Relatório de Auditoria em apurar receitas de competência de 2014 que ingressaram nos cofres públicos em 2015⁹.

66. Aduz o Justificante que, sem a especificação dos fatos que os originaram, não se configura a irregularidade aplicada, tornando, dessa forma, inviável o direito de defesa. Pontuou ser necessário levar em consideração os saldos superavitários dos fundos que passariam a ser recursos do Tesouro no final do exercício, tendo o Relatório de Auditoria avaliado apenas o lado da despesa, distorcendo os dados.

67. Finalizando as preliminares, o Justificante conclui impedido de exercer o contraditório e a ampla defesa diante da ausência de elementos comprobatórios das alegações do Relatório de Auditoria, motivo pelo qual requer que o Relatório de Auditoria não seja acolhido, ou que seja determinada sua reelaboração.

68. No mérito (mantendo destaque ao que se considera mais relevante), o Justificante contextualiza a situação jurídica, econômica e social do DF no momento em que assumiu o Governo, destacando os impactos da crise financeira internacional em 2008, bem como os desmandos dos Governos anteriores, revelados a partir da denominada Operação Caixa de Pandora, deflagrada pela Polícia Federal ao final de 2009.

69. Sobre o crescimento da despesa com pessoal, a defesa compara a evolução da participação da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, entre 2003 e 2014, para demonstrar que os aumentos concedidos durante o seu Governo não foram feitos de forma descontrolada.

70. Em linhas gerais, o Justificante alega esforço orçamentário para retomar gastos com investimentos, citando como exemplo o Estádio Mané Garrincha, programa de recuperação asfáltica, entre outros gastos. Adiciona que, com o advento da Lei Complementar nº 769/08, passou a ter que aportar recursos a título de contribuição patronais previdenciárias. De outra, alega que os repasses obrigatórios ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF para fazer face a pagamentos de precatórios (da ordem de R\$ 805,3 milhões) foram mais significativos no seu Governo e, se somados às contribuições patronais

⁹ Segundo a Informação nº 31/2016, “apresenta levantamento feito no Siggo que aponta o montante de R\$ 286 milhões de supostas receitas de 2014 arrecadadas em 2015. Diz que não se poderia deixar de considerar, também, o reflexo do empréstimo de R\$ 500 milhões conseguido junto ao Banco do Brasil, mas só disponibilizado em janeiro de 2015, no entanto, estranhamente não acrescentou o tal valor ao referido levantamento apresentado.”



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

previdenciárias montam R\$ 2,178 bilhões, valor superior aos R\$ 2.153,7 milhões apurados no Achado de Auditoria nº 1.

71. Sobre a despesa com pessoal e a necessidade de valorização do servidor público, traz comparação das médias salariais praticadas no Poder Executivo, mais baixas que no TCDF e na CLDF em 2014. Alega ter sofrido impacto de aumentos salariais concedidos pelo Governo antecessor, mas afirma que concluiu as negociações com os servidores públicos, concedendo novos aumentos, além de ter nomeado 35.831 novos servidores, em razão da carência de pessoal em várias áreas.

72. De acordo com a Informação nº 31/2016 – NAGF (Peça 309; e-DOC 0C6200CD-e), “o Justificante menciona que o limite prudencial do Poder Executivo restou ultrapassado no 3º quadrimestre de 2014 (conforme RGF publicado). No entanto, alega que isso só ocorreu pelo fato de contribuições previdenciárias dos servidores do Poder Executivo estarem custeando despesas com inativos e pensionistas da CLDF e do TCDF”. Adicionalmente, alega que durante seu Governo as contas públicas foram afetadas pelo pagamento em pecúnia de Licenças-Prêmio, motivadas por decisões tomadas no mandato anterior.

73. Em específico sobre o Achado de Auditoria nº 1, o Justificante questiona o apontamento do Relatório de Auditoria sobre a pouca materialidade das dívidas deixadas pelo TCDF¹⁰ e pela CLDF, rezingando a adoção do mesmo critério para 13 (treze) unidades do Poder Executivo (listadas em tabela).

74. Em relação ao montante de despesa de pessoal trespassada para 2015 (em especial, em relação às despesas das Secretarias de Educação e Saúde e do Iprev/DF), o Justificante alega não haver esclarecimento sobre a espécie de despesa. Ainda, que montante efetivamente pago a esses três órgãos (R\$ 945,8 milhões, segundo registro do Siggo) diverge do total apontado em auditoria. Por fim, argumenta que “a folha de pagamento da SE e SES é

¹⁰ Segundo a Informação nº 31/2016 – NAGF: “312. Anota o Justificante que o Relatório de Auditoria apurou o montante de R\$ 174,5 mil de despesas do TCDF que não teriam sido inscritas em Restos a Pagar. Menciona, no entanto, que, até 30.10.15, o referido órgão teria liquidado R\$ 10,2 milhões em Despesas de Exercícios Anteriores – DEA. Sugere, com isso, que, no TCDF, também poderiam ter ficado despesas do exercício de 2014 sem suficiência de caixa para custeá-las, vez que, segundo apurado pelo próprio Justificante, o Tribunal teria ficado com somente R\$ 210 mil para o custeio de DEA, situação que levaria a Corte a encontrar-se em situação semelhante à imputada ao Poder Executivo.”



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

quitada sempre no mês seguinte ao do mês trabalhado, conforme autoriza a LODF, por isso a folha de pagamento desses órgãos relativa a dezembro/2014 teria sido paga em janeiro/2015”.

75. Sendo assim, sugere isonomia no tratamento em relação ao Governo anterior, posto que, no início do seu Governo, também pagou despesa da folha de pagamento do mês de dezembro do último ano do seu antecessor. Caso contrário, seria penalizado com o pagamento a mais que os demais Governos, motivo pelo qual, espera que as ocorrências de despesas de pessoal desses órgãos sejam excluídas do volume apurado no Achado de Auditoria nº 1.

76. Por fim, a Instrução registra que:

“317. No tocante à ocorrência relacionada à SEF, cujo valor lhe imputado totalizou R\$ 53,4 milhões (sendo R\$ 42,9 milhões referentes a pendência de repasses ao TJDFT para pagamento de precatórios, de novembro e dezembro de 2014; R\$ 2 milhões referentes a pendência de repasses para pagamento de Requisições de Pequeno Valor; e R\$ 8,5 milhões referentes ao pagamento de Pasep), assevera o Justificante que o Relatório de Auditoria traz uma análise equivocada, por não ter levado em conta o fluxo e o expressivo montante de pagamentos feitos no seu Governo. Além disso, aduz que as despesas de precatórios não foram contraídas em 2014, tratando de dívida que se arrasta há muitos anos no DF. Faz explanação sobre a situação da dívida e do pagamento de precatórios em Governos anteriores e no seu, concluindo que o seu Governo, foi, de longe, o que mais repassou recursos ao TJDFT para quitar precatórios, o que permitiria, no seu entender, solicitar a essa Corte que fosse relevada eventual falta de pagamento de uma ou outra parcela. Ainda, informa que, quando assumiu o Governo, em 01.01.11, ficou com a obrigação de repassar ao TJDFT as parcelas de novembro e dezembro de 2010, deixadas pelo Governo anterior, situação que seria similar a que ocorreu no final do seu Governo, em relação às parcelas de novembro e dezembro de 2014 deixadas para 2015, motivo pelo qual as despesas apuradas na auditoria não deveriam ser consideradas como de 2014.”

77. Em relação à transposição de despesas de 2014 para 2015 relativas a contratos e convênios¹¹, o Justificante afirma ausência de comprovação nos autos, assim como da data em que foram constituídas. Alega que esses valores não foram contabilizados quando da publicação

¹¹Os valores apontados no Relatório de Auditoria totalizaram R\$ 1.073,1 milhões.



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

do Relatório de Auditoria, considerando-se a edição do Decreto nº 36.755/16, que determinou o registro contábil de todas as dívidas contraídas, até 31.12.14, pelos órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do DF. Chama atenção para “*o fato de constar em tabela integrante de Papel de Trabalho da auditoria o registro de que não teria sido possível identificar a causa para 40% das despesas apontadas, entendendo que isso revelaria uma precariedade que necessitaria ser superada*”, consoante registro da Instrução.

78. Sobre a ausência de cobertura contratual, ocorrência identificada em cinco unidades envolvidas no Achado de Auditoria em tela, o Justificante considera que deveria ser desconsiderada já que “*o Relatório de Auditoria teria deixado evidente que não aprofundaria o assunto na auditoria, deixando sua avaliação para as competentes Secretaria de Controle Externo da Corte. Entende ser equivocada tal procedimento, posto que o próprio Relatório entendeu que haveria indício de afronta à Lei de Licitações e Contratos*”.

79. No que toca à insuficiência financeira, uma das causas apontadas para o Achado de Auditoria nº 1, o Justificante questiona o resultado apontado¹² que deduz da disponibilidade de caixa bruta os Restos a Pagar, especialmente os Restos a Pagar Não Processados (RAPNP), de realização incerta, conforme metodologia estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

80. Nesse sentido, apresenta demonstrativo com o intuito de mostrar nova disponibilidade de caixa de 2014, que inclui os Restos a Pagar cancelados no decorrer do exercício de 2015. No demonstrativo em tela apura superávit de R\$ 752,5 milhões nas fontes de recursos vinculados e déficit de R\$ 178,2 milhões no total das fontes de recursos não vinculados (segundo a Instrução, a fonte 00x – Ordinário Não Vinculado ainda apresentaria déficit de R\$ 482,5 milhões). Por fim, o Justificante afirma divergência entre os dados por ele apurados e os levantados pela auditoria, motivo pelo qual esses não deveriam ser considerados.

81. No que se refere à edição de diversos Decretos¹³ editados ao final de 2014, apontados na auditoria como uma das principais causas para as ocorrências do Achado de

¹² A auditoria utilizou como referência o demonstrativo de caixa publicado pelo Poder Executivo no DODF de 30.01.15, no qual era apontada uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 917,8 milhões e déficit R\$ 15,3 milhões, descontados os Restos a Pagar.

¹³ Os referidos Decretos introduziram regras sobre vedações para emissão de empenho, restrições para abertura de créditos orçamentários, cancelamentos de saldos de empenho, contingenciamento de disponibilidades orçamentárias e financeiras, entre outras regras.



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

Auditoria nº 1, o Justificante, preliminarmente, informa inviabilizada a defesa em razão de não ter tido acesso ao PT13-07, ausentes entre os documentos associados aos presentes autos.

82. No mérito, o Justificante alega que, estabelecidas as orientações normativas¹⁴, no início do exercício de 2014, o monitoramento da execução orçamentária foi objeto de atenção permanente da Junta de Execução Orçamentária, integrada pelo Governador e pelos Secretário-Chefe da Casa Civil, Secretário de Fazenda e Secretário de Planejamento e Orçamento do DF. Notadamente, os Decretos nº 35.881/14 e 36.182/14 deveriam ser avaliados sob o contexto das orientações normativas emitidas no início do exercício, e que não causaram tumulto.

83. Por fim, nesse ponto, o Justificante reporta sobre os esforços dispendidos pelas Secretarias de Fazenda e de Planejamento e Orçamento no sentido de que os titulares das unidades da administração direta e indireta do GDF atentassem para execução dos recursos orçamentários alocados. Reporta como equivocado o entendimento externado no Relatório de Auditoria a respeito do Decreto nº 35.881/14, que estabeleceu vedações para emissão de notas de empenho; restrições para abertura de créditos orçamentários; e contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras -, sendo apontado na auditoria como um dos causadores de despesas da competência de 2014 transpostas para 2015.

84. Na visão empreendida pelo Justificante, o referido Decreto nº 35.881/2014 seria uma enérgica demonstração de responsabilidade fiscal do ex-Governador que, 48 horas após a realização do primeiro turno das eleições para o Governo do DF, em 05/10/2014, ciente de que não prosseguiria no pleito eleitoral, tratou de providenciar o encerramento de sua gestão.

85. Por fim, considera despidendo cogitar restrições ou limitações de prazos, decorrentes das alterações normativas implementadas no Decreto nº 35.881/14, diante da ciência de todos os gestores públicos, desde 08/10/2014, sobre as restrições para empenhos.

86. Quanto à inobservância dos princípios constitucionais, o Justificante nega ter havido qualquer ofensa às regras e princípios legais, a ele imputados pelo Relatório de Auditoria e na Matriz de Responsabilização, alegando não haver comprovação de que o mesmo tenha agido com dolo ou culpa.

¹⁴ Os Decretos nº 35.062/14 e 35.114/14 dispuseram, respectivamente, sobre o controle da despesa pública e a programação orçamentária e financeira, e o cronograma de desembolso.



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

87. No que se refere ao Achado de Auditoria nº 2, o Justificante incute na ausência de identificação pontual de cada processo administrativo, correspondentes motivos que ensejaram a celebração de contratos e convênios durante o período, o que inviabiliza o contraditório e a ampla defesa. Requer o reconhecimento de que o ano de 2014 fora pautado pela responsabilidade quanto ao aumento de despesas. Para tanto, colaciona tabela contendo dados de execução no biênio 2013/2014, em que busca caracterizar o aumento de despesas no grupo de Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos.

88. O Justificante faz alusão à Meta Primária constante da 12ª Revisão Anual do Programa de Ajuste Fiscal, apresentada em maio de 2015, com o intuito de mostrar o seu empenho e responsabilidade, bem como dos seus Secretários, na contenção do gasto público durante 2014, e na manutenção do equilíbrio fiscal¹⁵. Aponta, ainda, o cumprimento dos limites de aplicação mínimas em saúde e educação em 2014.

89. No tocante ao cumprimento do art. 42 da LRF, o Justificante alega não ter havido análise específica, **mas amostral**, restrito a dados de despesa publicados, motivo pelo qual reporta como frágil a auditoria, prejudicando o contraditório e a ampla defesa.

90. Segundo o Controle Externo:

“337. Defende que, a teor do disposto no art. 42 da LRF, não se pode confundir aumento de despesa com gasto público além do programado, pois o aumento de despesa de que trata o dispositivo legal guarda correlação com os dois últimos quadrimestres do ano eleitoral e decorre de "nova despesa". Argumenta que o descumprimento do referido artigo não pode ser verificado no resultado contábil, menos ainda a partir de um critério amostral que fragiliza a análise técnica dos dados. Acrescenta que o escopo da vedação do aludido dispositivo não é impedir o reequilíbrio econômico-financeiro, a repactuação contratual ou o acréscimo contratual, como também não se prestaria a limitar o financeiro da despesa do empenho geral. Além disso, cita dispositivos do Decreto nº 32.598/10 sobre liquidação da despesa e relaciona a questão ao argumento de que a publicação de extrato no DODF não é comprovação de que a despesa se efetivou, dando a entender que a

¹⁵ As Razões de Justificativas trazem tabela com a evolução dos Resultados Primários de 2012 a 2014, e destaca o fato de o déficit de R\$ 902 milhões apresentado no Resultado Primário de 2014 ter sido 4,65% inferior ao déficit de R\$ 946 milhões registrado em 2013. Destaca ter havido equilíbrio nas Metas Fiscais até o 5º bimestre de 2014, consoante o Processo nº 7070/2015 e a Decisão nº 3.398/2015 da Corte, tendo o resultado negativo apontado apenas no 6º bimestre do mesmo exercício.



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

contração da obrigação de despesa prevista no art. 42 da LRF só estaria presente no momento da referida liquidação.

338. Anota que o levantamento amostral não se presta como comprovação do que foi alegado, pois baseia-se exclusivamente em extratos de contratos e convênios publicados no DODF. Acresce, ainda, que, não há informação se os dados integram o Achado de Auditoria nº 1 ou se são despesas somente do Achado nº 2. Entende como necessária a avaliação de três pontos atinentes esse último Achado: a) o saldo da disponibilidade de caixa é o do DF e não o do Poder Executivo; b) o cancelamento de inscrição em Restos a Pagar, que reverta para o saldo da disponibilidade de caixa o volume de recursos não utilizado; c) as receitas de competência de 2014 que só foram contabilizadas em 2015.”

91. Alega que o saldo da disponibilidade de caixa do Poder Legislativo seria recurso do Tesouro do Distrito Federal, via de consequência, resultaria no superávit de R\$ 70,9 milhões no DF, ao invés de déficit de R\$ 15,3 milhões.

92. Consoante Informação nº 31/2016 – NAGF (Peça 309; e-DOC 0C6200CD-e), “segundo o cálculo atuarial do final de 2014, que acompanhou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016, o Fundo Previdenciário tinha um superavit técnico atuarial de R\$ 1,6 milhão. Deduz que os 75% (correspondentes a R\$ 1,2 bilhão) de recursos desse Fundo utilizados para o custeio de despesas de 2015, conforme autorizado pela já mencionada Lei Complementar nº 899/15, deveriam ser considerados como disponibilidade financeira do DF em 2014”.

93. O Justificante aduz que, se considerado isso, restaria R\$1,8 bilhão de disponibilidade de caixa ao final de 2014, composto por: “R\$ 70,9 milhões de superavit do DF, considerando o saldo positivo apresentado no Poder Legislativo; R\$ 243,7 milhões de Restos a Pagar de 2014 cancelados em 2015; R\$ 286 milhões de receitas de 2014 arrecadadas em 2015; e R\$ 1,2 bilhão de recursos do Fundo Previdenciário do DF utilizado no custeio de despesas de 2015 (LC nº 899/15)”.

94. A respeito da assertiva consignada no Relatório de Auditoria de que “as unidades executoras não poderiam evitar ou impedir, de per si, o considerável impacto negativo deixado sobre as contas públicas do DF, no exercício de 2014 e subsequentes”, o



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

Justificante contesta e informa que a Seplan havia enviado expediente às unidades gestoras contendo alerta sobre a necessidade de redução do gasto público.

95. Informa sobre o expediente da então Seplan enviado às unidades gestoras, alertando-as sobre a necessidade de redução do gasto público, e acresce que, no mês seguinte, a Seplan encaminhou ao Justificante, via Junta de Execução Orçamentária, os detalhes sobre a necessidade de contingenciamento no último quadrimestre, o que o levou à edição do Decreto que nº 35.881/2014. Adiciona que, em 18/12/2014, todas as unidades executoras foram notificadas pela SEF para cancelamento de saldos de empenho, sendo necessário que cada gestor justificasse a necessidade do não cancelamento do empenho.

96. Como medida de controle, noticia duas reuniões realizadas por ele. Em uma delas, reuniu os Secretários de Estado e dirigentes de entidades da Administração Indireta do DF. Na outra teria reunido os titulares e respectivos responsáveis pela administração financeira de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF, quando recomendou o envolvimento pessoal de todos na necessária análise e cancelamento de empenhos relativos a despesas que não teriam como serem executadas no último bimestre de 2014. Afirma, por fim, que infelizmente muitas unidades executoras não seguiram essas determinações, podendo ter contraído despesa sem orçamento, além de não adotarem providências para mitigar o déficit orçamentário, com o necessário cancelamento de empenhos.

97. A despeito dos percalços, várias foram as medidas adotadas em 2014 pelo Justificante e seus Secretários, destacando: *“revisão de contratos de manutenção, adiando novas contratações que não fossem imprescindíveis; não realização de aditivos de contratos de locação de veículos e de mão de obra terceirizada que acarretassem aumento de despesas; diminuição de despesas com pagamento de cargos em comissão, com sua extinção; utilização ao máximo da fonte de recursos 138 – Sistema Único de Saúde; utilização de superavit financeiros, redução do número de secretarias, entre outras”*.

98. Sobre a ausência de repasses da União, alega que se esperava R\$ 1,8 bilhão de viesse a compor o Orçamento do DF, em 2014. Segundo o Justificante, o não repasse do valor esperado foi determinante para a redução da meta de resultado primário e a alocação de recursos destinados ao custeio, para pagamento de pessoal. Assevera que a ausência de disponibilidade



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

do recurso que deveria ser transferido ao término de 2014 impactou negativamente o gasto público, justificando a adoção de medidas.

99. Por fim, com o intuito de afastar a responsabilidade atribuída no Achado de Auditoria nº 2, reafirma que não pode ser responsabilizado pela conduta de ordenador de despesa que firma contrato sem prévio empenho ou sem previsão orçamentária, e afirma que não autorizou aumento de despesa e, menos ainda, emitiu autorização para contratações nessas circunstâncias.

100. Sobre o Achado de Auditoria nº 3, o Justificante fincou as justificativas anteriores, deixando de tecer comentários a respeito da insuficiência de créditos orçamentários, causa principal para a ocorrência do Achado de Auditoria nº 1. Diante disso, o Justificante requer que o julgamento dos presentes autos seja convertido em diligência, determinando-se as seguintes providências:

- “a) apresentação, pelos órgãos públicos do Distrito Federal, dos processos administrativos nos quais constam as despesas que o Relatório de Auditoria entende que não teriam sido inscritos em Restos a Pagar;*
- b) realização de auditoria nos processos indicados no item anterior; e*
- c) disponibilização de prazo de 90 dias para a realização da auditoria nos processos indicados no item “a”, supra.”*

101. Na eventualidade de não ver acolhidos os pedidos, demandou que seja:

- “a) reconhecido que sua conduta, em todos os aspectos indicados no Relatório de Auditoria, deu-se de forma adequada, pautando-se pela estrita legalidade, afastando-se qualquer responsabilidade pelas alegadas irregularidades;*
- b) reconhecida a ausência de qualquer irregularidade na atuação do Justificante no ano de 2014;*
- c) reconhecido o integral respeito e cumprimento do disposto no art. 42 da LRF;*
- d) reconhecido que o Justificante não possa ser responsabilizado pela conduta de terceiros.”*

102. O Controle Externo, em análise, registrou as coincidentes justificativas apresentadas pelos Srs. Paulo Antenor, Adonias Santiago e Agnelo Queiroz, delimitando, inicialmente a responsabilidade atribuída ao Sr. Agnelo Queiroz pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria nº 1 (transposição de despesas de 2014 para 2015) e nº 2 (descumprimento do art. 42 da LRF).

103. De saída, a Instrução contesta a alegação do Justificante de que os processos relativos às ocorrências apontadas não tenham sido analisados, discorrendo sobre as medidas e



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

procedimentos adotados que culminaram na elaboração do Relatório Final de Auditoria em análise.

104. Sobre o excessivo volume de despesa da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar, transpassadas para o exercício de 2015, a Informação registra o cotejo dos dados apurados no Relatório Final de Auditoria com os valores de execução de 2015, confirmando os resultados apontados, *verbis*:

“354. Tendo em conta que o Relatório de Auditoria foi encerrado em julho de 2015, buscou-se, nesta oportunidade, confrontar os dados nela apurados com registros de despesas da competência de 2014 não inscritos em Restos a Pagar realizados até o encerramento do exercício de 2015, no intuito de cotejar as ocorrências anteriormente apuradas com dados mais atualizados, especialmente no tocante à apropriação de dívidas, decorrentes de despesas de 2014 não empenhadas, registradas como Despesas de Exercícios Anteriores e contabilizadas por força do Decreto nº 36.755/15 (PT29 e PT32).

355. Considerando as duas fontes mencionadas (valores empenhados no elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores – DEA e contabilizados patrimonialmente por força do Decreto nº 36.755/15), tem-se que, no que se refere aos R\$ 1.073,1 milhões de despesas de contratos/convênios da competência de 2014 que deixaram de ser inscritos em Restos a Pagar, apurados na auditoria, R\$ 218,1 milhões foram empenhados em DEA, em 2015, e R\$ 925,6 milhões foram contabilizados patrimonialmente, em atenção ao Decreto nº 36.755/15. O somatório dos dois montantes referidos (R\$ 1.143,7 milhões) é equivalente, portanto, ao apontado no Relatório de Auditoria (PT29). Quanto às despesas de pessoal e encargos sociais de 2014 pendentes de inscrição em Restos a Pagar, o levantamento feito nesta oportunidade (PT32), que confronta dados do PT18-02, aponta empenho de R\$ 1.132,8 milhões em 2015, considerando apenas despesas dos meses de novembro e dezembro de 2014 relativos a folhas de pagamento de pessoal das Secretarias de Educação e de Saúde. Referido valor também equivale ao apurado na auditoria (R\$ 1.080,6 milhões). Somando-se os valores apurados nesta ocasião (com base nos registros lançados no Siggo até 31.12.15), relativos a pessoal e encargos sociais e a contratos/convênios, chega-se ao montante de R\$ 2.276,5 milhões, valor esse superior aos R\$ 2.153,7 milhões apurados na auditoria. Portanto, os valores ora apresentados vêm ao encontro dos números apurados no Achado de Auditoria nº 1.

356. Não é demais registrar que, se considerados todos os valores de despesas contratuais de 2014 empenhados em 2015 como DEA, no total de R\$ 257,7 milhões (PT27 – Planilha B), e contabilizados por conta do mencionado Decreto, no montante de R\$ 1.114,5 milhões (PT28 – Planilha C), chega-se ao valor de R\$ 1.372,2 milhões. No tocante às despesas com pessoal, tem-se os valores de R\$ 1.141,9 milhões e R\$ 228,8 milhões, totalizando R\$ 1.370,7 milhões. Nesse caso, o somatório dos totais relativos a pessoal e encargos sociais e a contratos/convênios resulta em R\$ 2.742,9 milhões, portanto superior ao valor apontado no Relatório de Auditoria.”



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

105. A respeito da avaliação do cumprimento do art. 42 da LRF, Achado de Auditoria nº 2, o Corpo Instrutivo defende a metodologia utilizada, de levantamento amostral, como previsto nas normas de auditoria, e que os dados foram cotejados com outras fontes. Dessa forma, entendeu não ser imprescindível para a avaliação o eventual exame físico de processos.

106. Sobre as alegações do Justificante em relação ao item “Avaliação de Risco de Auditoria”, o Controle Externo reafirma os elevados **Riscos¹⁶ Inerente e de Detecção** presentes na auditoria em tela, assim como estaria presente o **Risco de Controle**. Esclarece, no entanto, que isso significa a “*a possibilidade de existirem outras irregularidades que não tenham sido detectadas nos procedimentos de auditagem, pois, conforme ressaltado no Relatório de Auditoria, 120 unidades gestoras dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social promoveram empenhos de despesa em 2014, da ordem de R\$ 19 bilhões, destinados a 18.572 credores*”.

107. Noutra linha, significa que, se ao invés de levantamento **amostral**, a auditoria levada a cabo abarcasse todo o conjunto de dados relacionado ao objeto de auditoria, a chance de se detectar mais ocorrências seria fortemente elevada.

108. No que se refere à alegada discrepância entre os dados do PT12 e da tabela constante do Relatório de Auditoria, alega o Corpo Instrutivo que o papel de trabalho em comento não configurou fonte direta para a elaboração de nenhuma planilha inserida no Relatório. Ademais, o Justificante não aponta onde estariam as alegadas divergências e que os valores de cancelamentos de empenho não têm de corresponder exatamente aos valores que deixaram de ser inscritos em Restos a Pagar.

109. Sobre os dados dos Balanços Orçamentário e Financeiro de 2014, reportados pelo Justificante, a Instrução afirmou que tratam da disponibilidade financeira bruta, que considera os montantes de despesas inscritas em Restos a Pagar e de outras obrigações financeiras, assim como recursos oriundos de aplicações financeiras do Fundo Previdenciário do DF, que não integram a disponibilidade financeira do Tesouro local¹⁷, nos termos da

¹⁶ Que poderiam acarretar o fato de não serem descobertos, pelos auditores, eventuais **erros ou irregularidades** relevantes no universo auditado.

¹⁷ “A disponibilidade financeira bruta e líquida, por fonte de recursos, considerada na auditoria, foi oficialmente publicada pelo Poder Executivo no seu Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2014, cujos valores foram cotejados com dados extraídos do Siggo.”



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

orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, constante do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição¹⁰.

110. A par de contrapor a reclamação do Justificante sobre a ausência de análise do crescimento do gasto com pessoal¹⁸, a Instrução asseverou que o efeito advindo dessa análise seria apenas o de evidenciar a elevação das despesas nessa rubrica durante o período de mandato do ex-Governador que, ao fim e ao cabo, contribuiu para o desequilíbrio orçamentário e financeiro apurado em 2014, que culminou na transposição de expressivo volume de despesas de 2014 para 2015. Ainda sobre o assunto, a Instrução asseverou que, litteris:

“363. De todo modo, quase todos os Justificantes chamados em audiência nestes autos, cujas razões foram atrás analisadas, fizeram questão de chamar a atenção para o impacto negativo que os reajustes salariais concedidos a diversas categorias de servidores do DF, aprovados no fim de 2013, para vigorar em exercícios seguintes, tiveram sobre a situação deficitária evidenciada ao final de 2014. Diga-se, reajustes salariais cujos projetos de lei foram enviados pelo então Governador, ora Justificante, e cujos processamentos deixaram de ouvir a obrigatória manifestação das Secretarias de Planejamento e Orçamento e de Fazenda do Distrito Federal, segundo afirmado pelos então Secretário de Planejamento e Orçamento, Secretário de Fazenda e Subsecretário de Orçamento, em suas razões de justificativa atrás analisadas, constatações também apontadas no Relatório de Inspeção (e-DOC 5AD2FEA9) inserto no Processo nº 14309/14. Portanto, a análise sobre os aumentos das despesas com pessoal, no âmbito da auditoria levada a efeito nos presentes autos, não teria o condão de afastar a responsabilidade do Justificante, posto que a iniciativa de projetos de lei da espécie é de competência privativa da chefia do Poder Executivo.

364. Ainda sobre a elevação de gastos com pessoal, o próprio Justificante dá notícia de que teriam sido nomeados 35.831 novos servidores concursados para o Poder Executivo no período de 2011 a 2014 e que, a partir de 2013, teria concedido novos reajustes salariais aos servidores do DF. Registra, ainda, que tanto as nomeações quanto os reajustes concedidos impactaram as despesas de pessoal e outras despesas correntes, a exemplo do auxílio-transporte e do auxílio-alimentação dos servidores do Poder Executivo (este último teria sofrido elevação de 400% durante o quadriênio). Em outro ponto, apresenta tabela com simulação na qual é apontado que as despesas com pessoal teriam sofrido acréscimo de R\$ 2,4 bilhões em 2014. Esquece o justificante de que a responsabilidade pela política de gasto público implementada em seu período de governo deve recair sobre ele próprio, por ocasião da correspondente prestação de contas à sociedade.”

¹⁸ A análise da regularidade na concessão de aumentos salariais concedidos no período foi objeto de inspeção realizada por este Tribunal, tratada no Processo nº 14.309/2014.



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

111. Já em razão da sustentação do Justificante a respeito da imputação de irregularidade e descrição da conduta de todos os responsáveis de forma conjunta, o Corpo Instrutivo assenta que o cerne desses autos é o desequilíbrio orçamentário e financeiro de ordem geral, evidenciado em 2014, cujo controle cabia exatamente ao Justificante¹⁹ e aos demais responsáveis chamados em audiência, e que teve como efeito a falta de registros contábeis de expressivo volume de despesas da competência de 2014, deixando compromissos pendentes e comprometendo a execução dos exercícios subsequentes.

112. Notadamente, restou caracterizada a demorada tentativa dos membros da JEO/DF de reequilíbrio fiscal, quando as obrigações e compromissos restavam assumidos ou em via de assunção, resultando apenas em obstáculo aos registros contábeis. Profícuo colacionar o que o Controle Externo destacou:

“370. Assim, a JEO/DF atuou como uma unidade orgânica, ditando as principais políticas e diretrizes para as demais unidades executoras do DF. Assim, não se faz necessária a individualização de responsabilidade do Justificante pelas irregularidades apontadas no Achado de Auditoria nº 1. Além de Chefe supremo do Poder Executivo local, com competência privativa constitucional (LODF, art. 100, III e IV), entre outras, de nomear e exonerar Secretários de Estado e de exercer, com auxílio deles, a direção superior da administração do Distrito Federal, também era membro da multicidadada JEO/DF, que funcionou como um colegiado, sob a sua presidência. Ainda, teve participação direta em uma das causas verificadas, ao sancionar o Decreto nº 36.182, de 23.12.14, cancelando, de forma unilateral e indiscriminada, os empenhos de despesas emitidos a partir de 01.05.14, que não tivessem sido liquidados, e impondo exigências em desacordo com as normas orçamentárias, medidas que contribuíram para o impedimento da regular inscrição de despesas em Restos a Pagar ao final do exercício financeiro. Conforme registrado no Relatório de Auditoria, para que haja inscrição de despesas em Restos a Pagar Não Processados basta que o serviço tenha sido prestado, a obra executada ou o material/equipamento tenha sido entregue, mesmo que a nota fiscal ou documento equivalente ainda não esteja em poder do gestor contratante.

371. Vale esclarecer que a responsabilização quanto ao descumprimento do art. 42 da LRF foi atribuída somente ao então titular do Poder Executivo, ora Justificante, à luz do disposto na própria norma. Portanto, não houve atribuição conjunta nesse caso.

¹⁹ Não é demais lembrar que os registros antecedentes deixaram claro que a execução orçamentária e financeira ao longo de 2014 tiveram como norte as políticas e diretrizes governamentais emanadas da multicidadada Junta de Execução Orçamentária – JEO/DF, presidida pelo então titular do Poder Executivo, ora Justificante.



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

113. Nessa esteira, a Informação comentou os pontos trazidos pelas Razões de Justificativas. A exemplo, afirmou que não procede a alegação feita pelo Justificante sobre a quitação da folha de pagamento no mês seguinte ao mês trabalhado, motivo pelo qual a folha referente ao mês de dezembro de 2014 das Secretarias de Saúde e Educação teria sido quitada em 2015. Da mesma forma, considera descabido o argumento de que não poderia ser exigido do Justificante o pagamento de uma folha de pagamento a mais que os seus antecessores. Apesar de a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF²⁰ determinar o pagamento da folha salarial até o quinto dia útil do mês subsequente, isso não impede o empenho da despesa no correspondente mês de competência a que se referem as folhas.

114. Sobre os Decretos nº 35.881/14 e 36.182/14, apontados pelo Relatório de Auditoria como determinantes para as ocorrências registradas no Achado de Auditoria nº 1, a Instrução lembra que quase metade das unidades relacionadas ao referido Achado (24 de 50 unidades) informaram os referidos Decretos entre as causas para as ocorrências apontadas.

115. Da mesma forma, o Corpo Instrutivo esclarece que as “*disponibilidades financeiras dos fundos especiais, oriundas de recursos não vinculados, foram consideradas juntamente com os demais recursos do Tesouro para fins de apuração do resultado apresentado ao final daquele exercício, que, no caso, apresentou déficit, conforme pode ser constatado nos PT19-01 e PT20-02*”.

116. Na mesma senda, descabido que o Justificante reclame que as análises deveriam considerar nas contas de 2014 cerca de R\$ 1,2 bilhão de recursos do Fundo Previdenciário dos servidores do DF, utilizados pelo novo Governo para pagar despesas em 2015 com aposentados e pensionistas, porque a autorização dada pela Lei Complementar nº 899/2015 para esses fins decorreu da necessidade de sanar problemas advindos do desequilíbrio orçamentário e financeiro apresentado em 2014, ao final do Governo do Justificante.

117. Segundo a Instrução, não procede a alegação do ex-Governador que o atingimento do limite prudencial de despesas com pessoal do Poder Executivo no 3º quadrimestre de 2014 decorreu especialmente do custeio de despesas com inativos e pensionistas na CLDF e do TCDF por meio das contribuições previdenciárias dos servidores

²⁰ O inciso IX do art. 35 da LODF estabelece que é direito do servidor público do DF ter a quitação da folha de pagamento até o quinto dia útil do mês subsequente, sob pena de incidência de atualização monetária.

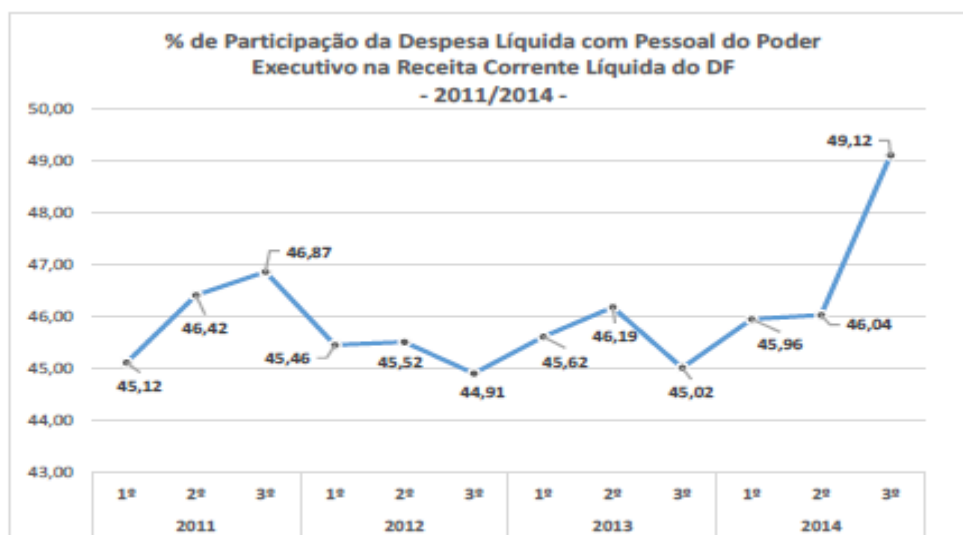


**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

do Poder Executivo, bem como a alegação de impacto nas contas públicas do Governo do Justificante de pagamentos de licença-prêmio em pecúnia, motivado por decisões do STJ e desta Corte, anteriores ao seu Governo.

118. Conforme a Instrução, o “Justificante deixou de atentar que a conversão de licença-prêmio em pecúnia, por ocasião da aposentadoria do servidor público, está prevista no art. 142 da Lei Complementar nº 840, de 23.12.11, sancionada pelo próprio ex-Governador, no primeiro ano de seu mandato. Portanto, todos esses fatores deveriam ter sido considerados pelo Justificante nas suas políticas de governo, em consonância com o princípio da gestão fiscal responsável”.

119. Com as devidas vênias, de relevo colacionar o gráfico da evolução da relação gasto com pessoal/Receita Corrente Líquida, nos quadrimestres de 2011 a 2014:



Fonte: RAPP/2011 e Processos nºs 19951/11, 12803/12, 22781/13, 34810/13, 2498/14, 8712/14, 28423/14 e 2450/15.

120. Quanto às alegações de que a defesa teria sido inviabilizada em razão do suposto não acesso ao PT13-07, segundo alegado, não constante do processo, o Controle Externo informa que se trata de erro formal, não material, pois o referido Papel de Trabalho integrou o processo, ocorrendo apenas renumeração para PT13-03, associado aos autos. Ademais, o conteúdo do referido PT era cópias dos DODF em que foram publicados os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Financeira do DF, relativos aos 5º e 6º bimestres de 2014.



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

121. A respeito da alegação de que os decretos sancionados pelo Justificante a partir de outubro de 2014 deveriam ser reavaliados em conjunto com os Decretos nº 35.062/14 e 35.114/14²¹, a Instrução anota que os argumentos não afastam a responsabilidade do Justificante em relação ao Achado de Auditoria nº 1, devido ao fato de que se tratam de regras anualmente editadas em cumprimento a exigências legais afetas a matéria.

122. Sobre o assunto, registrou que, “*conforme registrado no Relatório de Auditoria, após a edição do Decreto nº 35.114/14, não se tem notícia de outros regramentos que possam ter sido editados no período de janeiro a setembro de 2014, com o fito de evitar efetivamente o desequilíbrio verificado na execução orçamentária e financeira do DF, incluindo-se, aí, principalmente, a adoção de medidas que de fato impedissem a assunção de obrigações e compromissos pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF, que resultasse em despesas não suportadas pelas fontes de custeio disponíveis*”.

123. **A partir de 07/10/2014, foram editados dezesseis Decretos** estabelecendo um significativo arcabouço de regras, procedimentos e prazos com vistas à vedação de emissão de notas de empenho; restrições para abertura de créditos orçamentários; contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras; limitações para empenhos de despesas com pessoal; autorização para remanejamento de saldos de disponibilidades financeiras entre fontes de recursos, inclusive de contrapartida de recursos vinculados; cancelamentos de saldos de empenho; restrições para inscrições de saldos de empenho em Restos a Pagar.

124. Ocorre que, no avançado do tempo, os compromissos e obrigações já estavam assumidos e materializados na forma de despesas realizadas e/ou compromissadas, revelando-se equivocado o cancelamento de empenhos.

125. A respeito do Achado de Auditoria nº 2, relacionado diretamente às ocorrências que indicam descumprimento do art. 42 da LRF, o Corpo Instrutivo também reporta improcedente a alegação de que não se teria identificado pontualmente os processos administrativos, tampouco verificado nos autos os motivos ensejadores da celebração de contratos e convênios. Constam do PT20-01, dados como número/ano e a especificação do

²¹ Dispuseram sobre o controle da despesa pública e a programação orçamentária e financeira e o cronograma de desembolso para o exercício, nessa ordem. Essas regras são estabelecidas no início de cada exercício e visam dar início à execução orçamentária, primeiramente como uso da regra do duodécimo, até que seja publicada a programação orçamentária e financeira para o exercício, conforme determina o art. 8º da LRF.



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

ajuste (contrato, convênio, aditivo, etc.), números dos respectivos processos administrativos, dados dos contratantes e contratados, objeto do ajuste, vigência, data de assinatura, entre outras informações, que demonstram que os dados foram coletados a partir de publicações do próprio Poder Executivo. Demais, compuseram a base dados extraídos do Siggo (notas de empenho, inscrição em Restos a Pagar), além de informações ofertadas pelas unidades gestoras e credores.

126. Procedeu-se, além disso, a revisão “*dos dados constantes do referido PT20-01. O resultado consta do PT26a, apontando para o valor de R\$ 178,2 milhões, corroborando o montante anteriormente apontado (R\$ 173,4 milhões). Vale esclarecer que a revisão se restringiu somente ao período apurado na auditoria para esta finalidade específica (Achado nº 2), de 1º de setembro a 31 de dezembro de 2014, não avançando sobre todo o período vedado pelo art. 42 da LRF, ou seja, de 1º de maio a 31 dezembro de 2014*”.

127. Notadamente, improcedente a alegação de que, para verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, necessário que considerar o saldo da disponibilidade de caixa do DF como um todo, e não o do Poder Executivo apenas, já que o comando legal estabelece que a verificação se em relação aos titulares de Poderes e órgãos indicados no art. 20 da LRF²².

128. Assim como não deve prosperar a ideia de se levar em conta o posterior cancelamento de inscrição em Restos a Pagar, que reverta para o saldo da disponibilidade de caixa o volume de recursos não utilizado, por não encontrar amparo legal.

129. Da mesma forma, além de inócuo no caso em análise²³, incabível levar em conta as receitas de competência de 2014 que só foram ingressar em 2015. Cediço que a receita é registrada segundo o regime de caixa²⁴.

130. Segundo o entendimento do Justificante, “*a teor do art. 42 da LRF, não se pode confundir aumento de despesa com gasto público além do programado, pois o aumento de despesa de que trata o dispositivo legal guarda correlação com os dois últimos quadrimestres do ano eleitoral e decorre de "nova despesa"*”.

²² No caso do Distrito Federal, cabe a observância do dispositivo pelos titulares do Poder Executivo e dos órgãos do Poder Legislativo (CLDF e TCDF).

²³ A adição desses recursos não seria suficiente para reverter a insuficiência financeira apresentada nas fontes de recursos Não Vinculados ao final de 2014, em especial na fonte x00 – Ordinário Não Vinculado, que representa a maior parcela de ocorrências apontadas no Achado de Auditoria nº 2.

²⁴ Lei nº 4.320/64:

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;”



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

131. Por fim, no que diz respeito ao Achado de Auditoria nº 2, a Instrução anotou:

“415. Sobre os apontamentos, convém esclarecer que a apuração levada a efeito na auditoria considerou somente obrigações contraídas no período vedado, tendo por critério, inclusive, os termos da Decisão – TCDF nº 2.520/07 desta Corte, na qual é entendida como “obrigação de despesa” aquela decorrente da celebração, do aditamento ou da prorrogação do contrato ou instrumento congêneres e, ainda, “contraída a obrigação de despesa” o momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congêneres, entendimento este que tem sido exposto nas LDOs locais, conforme consta do art. 78, inciso I, da Lei nº 5.164/13 (LDO/2014), atinente ao exercício objeto da presente análise. Quanto ao uso de dados contábeis e amostra, o assunto encontra-se contemplado nos parágrafos 358 e 406/407 desta instrução.

416. Ainda sobre o art. 42 da LRF, o Justificante argumenta que o escopo da vedação do aludido dispositivo não é impedir o reequilíbrio econômico-financeiro, a repactuação contratual ou o acréscimo contratual, como também não se presta a limitar o financeiro da despesa do empenho geral. Ao contrário do que prega o Justificante, toda a LRF tem como fundamento primordial a obtenção e a manutenção do equilíbrio orçamentário e financeiro das contas públicas, razão pela qual dispõe sobre princípios da gestão fiscal responsável e regras sobre planejamento, metas fiscais, geração de receita, concessão de incentivos fiscais, criação e expansão de despesas, acompanhamento da arrecadação aliada à limitação de empenhos da despesa, limites de despesas com pessoal e de endividamento público, entre outros regramentos. Nesse sentido, o art. 42 constitui um dos mais importantes comandos da Lei Fiscal, com vistas a impedir que determinado mandatário deixe para seu sucessor dívidas sem lastro financeiro.

417. Quanto à contestação do entendimento consignado no Relatório de Auditoria de que as unidades executoras não poderiam evitar ou impedir, de per si, o considerável impacto negativo deixado sobre as contas públicas do DF, no exercício de 2014 e subsequentes, bem assim quanto à informação de medidas adotadas pelo Justificante e Secretariado nos meses finais de 2014, as questões já restaram abordadas nesta instrução, conforme pode ser conferido nos parágrafos 153/154 e 253/254.

418. Importante ressaltar que o Justificante, na qualidade de mandatário do Distrito Federal e de presidente da JEO/DF, teria por obrigação conhecer a situação das finanças deste ente, bem assim adotar todas as providências necessárias à manutenção do equilíbrio fiscal exigido pelas normas legais. Os Resultados Primários negativos registrados no segundo e terceiro anos de seu mandato deveriam ter servido de alerta para que a situação fosse corrigida em 2014, e não agravada.”

132. Analisadas as razões de justificativa, consoante a Informação nº 31/2016 – NAGF (peça 309; e-DOC 0C6200CD-e), o Ministério Público de Contas do DF – MPC/DF apreciou os feitos mediante o Parecer 914/2016 – MF (peça 313; e-DOC 6E230208-e). Quanto



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

ao mérito das defesas, o **Parquet** aquiesceu integralmente com a minudente análise promovida pela Unidade Instrutiva.

133. Com fundamento no que restou comprovado das Razões de Justificativas apresentadas por todos responsáveis chamados em audiência, as principais decisões relativas à gestão orçamentária e financeira foram tomadas no primeiro escalão do Governo, por meio da Junta de Execução Orçamentária (JEO/DF) (Achados 1 e 3), que era presidida pelo Governador, coordenada pelo Chefe da Casa Civil, e que tinha como membros os Secretários de Fazenda e de Planejamento e Orçamento.

134. De outra, o **Parquet** especializado reportou o art. 42 da LRF como um dos principais dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, senão o mais importante, cuja inobservância constitui crime, nos termos do art. 359-C do Código Penal Brasileiro. Ressalta o comando específico ao titular do Poder ou órgão referido no art. 20, no caso em tela, o Chefe do Poder Executivo local. Em assim sendo, não se pode afastar sua responsabilidade em razão do seu dever de controle (culpa *in vigilando*) e/ou imperícia na escolha de preposto (culpa *in elegendo*).

135. Ademais, o Chefe do Poder Executivo e as Secretarias de Planejamento e Orçamento e de Fazenda foram alertados no início de 2014 pela c. Corte (Decisão nº 1648/2014, item IV), quanto “à *necessidade de estrito cumprimento do art. 42 da Lei Fiscal*”, tendo em vista a insuficiência financeira constatada já no 3º quadrimestre de 2013.

136. Ao final, o **Parquet** consignou ter sido inegável o descontrole financeiro ante o expressivo déficit (cerca de R\$ 2,7 bilhões) devidamente comprovado e posteriormente validado. O descontrole decorreu da ineficácia do planejamento orçamentário e financeiro, de providências intempestivas, iniciadas no final do exercício e que se restringiram na profusão de medidas predominantemente de contábeis, com o intuito de manobrar e dificultar a inscrição de despesas em restos a pagar, jogado as despesas de 2014 para 2015.

137. Dessa forma, **pugnou pela improcedência** das justificativas apresentadas pelo então titular do Poder Executivo do Distrito Federal acerca do Achado 2, via de consequência **entendeu que houve descumprimento ao art. 42 da LRF**, e aquiesceu **à aplicação das sanções previstas nos arts. 57 e 60 da LC n.º 01/1994 ao responsável**.



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

138. Entendeu, contudo, relevante **sobrestar o julgamento do mérito das demais defesas** em virtude da proposta de nova oitiva, do Chefe da Casa Civil, em virtude da possibilidade de virem aos autos novos elementos capazes de influenciar²⁵ o seu julgamento e o dos demais responsáveis pelas mesmas irregularidades (Achados 1 e 3).

139. O r. Relator dos feitos (Relatório/Voto do Relator, Peça 340; e-DOC 39C2B5A5-e), aquiesceu parcialmente com a Unidade Técnica e com o **Parquet** especial, acrescentando proposta de sobrestamento do exame de mérito das razões de justificativas e a audiência do ex-Secretário de Estado Chefe da Casa Civil do Distrito Federal, com exercício do cargo em 2014, para apresentar suas razões de justificativa acerca das irregularidades relativas aos Achados de Auditoria n^{os} 1 e 3.

140. O Relatório/Voto do Relator foi acolhido por unanimidade pelo Plenário desta Corte, dando ensejo à Decisão n^o 341/17, proferida na Sessão Ordinária n^o 4.929, de 09.02.17 (peça 341; e-DOC 612BF16E-e), nos seguintes termos:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) das razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Agnelo Santos Queiroz Filho, por intermédio de seus representantes legais (e-DOC CE0C7060-c), em atenção ao item I da Decisão n^o 3.313/15; b) da Informação n^o 31/2016 – NAGF (e-DOC 0C6200CD-e); c) do Parecer n^o 0914/2016 - MF (e-DOC 6E230208-e); d) do pedido de obtenção de cópia da documentação juntada ao processo, após a prolação da Decisão n^o 1.547/2016, e de eventuais Papéis de Trabalho juntados aos autos após o Papel de Trabalho n^o 22, formulado pelo representante legal do Sr. Agnelo Santos Queiroz Filho, deferindo o aludido pleito, em homenagem ao princípio do contraditório, a fim de possibilitar a mais ampla defesa ao interessado e considerando o teor do item III da Decisão n^o 5.315/16; II – **sobrestar o exame de mérito das razões de justificativa juntadas aos autos em atenção à Decisão n^o 3.313/15; III – determinar a audiência do ex-Secretário de Estado Chefe da Casa Civil do Distrito Federal, com exercício do cargo em 2014, para apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, suas razões de justificativa acerca das irregularidades relativas aos Achados de Auditorias 1 e 3 consignados no Relatório de Auditoria n^o 5.3.001.15 e na Matriz de Responsabilização atualizada (e-DOC 2D1BEE67); IV – dar ciência desta decisão aos interessados; V – autorizar: a) o envio de cópia do Relatório de Auditoria n^o 5.3.001.15 (e-DOC 9B8468C2), da Matriz de Responsabilização atualizada (e-DOC 2D1BEE67), do relatório/voto***

²⁵ Com fulcro no entendimento jurisprudencial da c. Corte, cujo teor, recentemente, foi incorporado no novo Regimento Interno (Resolução n.º 296, de 15/09/2016, publicado no DODF de 20/09/2016 - fls. 12 a 29), por meio do artigo 127:

“Art. 127. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.”



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

do Relator e desta decisão ao responsável indicado no item III, a fim de subsidiar o cumprimento da diligência em tela; b) o retorno dos autos à Semag/TCDF, para as providências pertinentes. (grifou-se)

141. As razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Swedenberger do Nascimento Barbosa e a análise de expedientes enviados pelo Sr. Adonias dos Reis Santiago²⁶, por meio de seu representante legal, com pedido de sustentação oral e apresentação de **elementos complementares** às razões de justificativa por ele já apresentadas foi o objeto da Informação nº 29/2017 – NAGF (Peça nº 387, e-DOC E6A5E32B-e).

142. Inicialmente, o Sr. Swedenberger do Nascimento Barbosa busca retificar o período de exercício no cargo de Secretário de Estado Chefe da Casa Civil do DF constante da Matriz de Responsabilização (peça 308; e-DOC 2D1BEE67-e), e alega que exerceu o cargo até o dia 19.12.14 (DODF de 22.12.14, Seção 2, p. 27). Motivo pelo qual o Justificante requer então o afastamento da responsabilidade quanto às consequências do Decreto nº 36.182²⁷, de 23.12.14.

143. A Instrução anotou que *“de fato, o ex-Chefe da Casa Civil foi exonerado do cargo por meio de Decreto datado de 19.12.14, porém somente publicado no DODF de 22.01.14, sem menção a retroatividade de data para efeitos da exoneração. Não consta republicação do referido decreto. Portanto, a data final seria de 22.12.14, e não de 19.12.14”*.

144. Dessa forma, o período a ser considerado na Matriz de Responsabilização é o de 1º de janeiro a 22 de dezembro de 2014, não sendo razoável atribuir-lhe responsabilidade pelos efeitos emanados do Decreto nº 36.182/2014, e posteriores alterações promovidas pelos Decretos nº 36.194/14 e 36.203/14.

145. O Justificante alega que o Decreto nº 35.881, de 07/10/2014, publicado no DODF de 08/10/2014, excluiu a Casa Civil das atribuições definidas no Decreto nº 36.032, de 20/11/2014, publicado no DODF de 21/11/2014. Os dispositivos atribuíam, conjuntamente à SEF e à então Seplan, competências para autorização para emissão de notas de empenho e análise da reprogramação feita pelos ordenadores de despesas para fins de liberação dos saldos orçamentários contingenciados.

²⁶ Despacho Singular nº 361/17 – GCIM (peça 382; e-DOC 24DA8EF0-e).

²⁷ Decreto por meio do qual o ex-Governador do DF cancelou os empenhos realizados a partir de 01.05.14, que não tivessem sido liquidados.



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

146. Quanto ao papel de coordenação exercido pela Casa Civil, afiança que não tinha ingerência nenhuma sobre as Secretarias de Planejamento e Orçamento (Seplan, à época) e de Fazenda (SEF), diferentemente do que havia sido informado pelo Ex-Subsecretário de Orçamento (nas razões de justificativas analisadas antes). Corroborar, alegando que não há qualquer indicação disso nas razões de justificativas apresentadas nesses feitos pelo ex-Governador e ex-Secretário de Fazenda.

147. Segundo o Justificante, não há manifestação formal emanada por ele determinando ao indicado ex-Subsecretário a realização de qualquer ato de natureza orçamentária. Portanto, a tentativa de transferir responsabilidade para a Casa Civil se encontra obstada. Entende que a função da Casa Civil na Junta de Execução Orçamentária – JEO/DF era de acompanhamento das políticas públicas descritas nos projetos estruturantes do DF, constantes da Lei Orçamentária Anual – LOA.

148. A respeito, alega que nunca deteve autorização para praticar atos de contingenciamento de recursos no Siggo, não existindo nenhum ato formal de sua lavra determinando ao citado ex-Secretário que adotasse ou se abstivesse de adotar ato de natureza orçamentário-financeira, que não aqueles afetos à Casa Civil.

149. Em análise, no entanto, a Instrução anotou que, “*contrariamente ao que afirma o Justificante, há prova nos autos da atuação do mesmo com base nas atribuições definidas no Decreto nº 35.881/14, relacionada a autorizações para descontingenciamentos de saldos orçamentários e/ou emissão de notas de empenho solicitados pelas unidades gestoras, conforme consta da peça 195 juntada aos autos (e-DOC F7A0B3DB-c, Anexos 8 a 11, págs. 71/82)*”.

150. Sobre as competências da Casa Civil durante o período, relevante colacionar excertos da Informação nº 209/2017 – NAGF (Peça nº 387, e-DOC E6A5E32B-e), *litteris*:

“74. No que diz respeito ao papel que a Casa Civil exerceu no Governo compreendido entre 2011 e 2014, cabe registrar que, por meio do Decreto nº 32.716, de 01.01.11, que dispôs sobre a nova estrutura do Governo do DF, foi recriada a Casa Civil, como órgão de apoio e assessoramento do Governador, tendo atuação e competência, entre outras, para o acompanhamento das políticas de gestão governamental, visando à eficiência das demais Secretarias de Estado, Administrações Regionais e da Administração Indireta (art. 6º, II). Referido normativo foi alterado pelo Decreto nº 33.583, de 16.03.12, fazendo-se constar, entre as competências do órgão a de supervisionar e coordenar as



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

Administrações Regionais (art. 6º, V) e de coordenar a execução orçamentária e financeira dos órgãos da Administração Direta (art. 6º, VI). Mediante o Decreto nº 35.126, de 30.01.14, foi aprovado o Regimento Interno da Casa Civil, adicionando entre as competências já estabelecidas para o órgão a de fazer a gestão do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no âmbito do Distrito Federal e coordenar as negociações com a União, com vistas à execução dos projetos desse programa no Distrito Federal (art. 1º, VII) e coordenar o planejamento e a gestão da carteira de Projetos Estruturantes do Distrito Federal – PEDF (art. 1º, VIII).

75. Vê-se que a Casa Civil foi recriada no início do novo Governo com mandato de 2011 a 2014, assumindo destacadas funções, sobretudo no exercício de 2014, quando foram adicionadas às suas já relevantes competências as de coordenar e gerir o PAC e a carteira de PEDF. O papel de destaque da Casa Civil ficou ressaltado não somente pelas competências definidas nas referidas normas, mas também pelas notícias produzidas sobretudo na mídia digital. Esse protagonismo ficou ainda mais evidente com a criação da mencionada Junta de Execução Orçamentária do DF – JEO/DF, consoante documentos insertos no PT35, associado aos autos, e às págs. 28/34 da peça 195 (e-DOC F7A0B3DB-c).

76. À Casa Civil coube, a partir de sua criação, o relevante papel de conduzir e coordenar as políticas públicas do DF, em assessoramento ao então Governador. Não há como dissociar de tais competências a alocação e execução dos recursos necessários a sua viabilização. Entre suas competências e atribuições, coube especial destaque às voltadas à coordenação e gestão do PAC e da carteira de PEDF. Não é demais ressaltar que o direcionamento de recursos orçamentário-financeiros para os projetos estruturantes, numa situação de frustração da arrecadação prevista na LOA, impactou sobremaneira a cobertura das demais despesas previstas no orçamento, muitas das quais não tinham como deixar de ser realizadas, mesmo na ausência de disponibilidade financeira.”

151. Notório o papel preponderante da Casa Civil – Caci tanto na condução das políticas públicas entre 2011 e 2014, assim como em razão da função de secretário executivo e coordenador da Junta de Execução Orçamentária – JEO/DF, ambas exercidas pelo Justificante.

152. A JEO/DF atuou nos moldes de uma unidade orgânica, estabelecendo as políticas e diretrizes para as demais unidades executoras, anote-se, sem ter sido formalmente constituída. Contudo, o Justificante se recente de atos formais por ele emanados e direcionados à Seplan e à SEF como prova da sua atuação.

153. A Instrução registrou que o relevante papel desempenhado pela JEO/DF (e pela Caci) no exercício de 2014 povoou amplamente as razões de justificativas apresentadas pela



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

maioria dos gestores chamados em audiência nos autos²⁸, inclusive nas Razões de Justificativas do Justificante, *in verbis*:

“82. O próprio Justificante destaca a relevância do papel exercido pela JEO/DF (presidida pelo então Governador e coordenada pelo ex-Chefe da Casa Civil, ora Justificante) no período de 2012, quando fora instituída, até o término de 2014, conforme atrás registrado nos §§ 19 a 24 desta instrução. Importante ressaltar alguns dos registros feitos nesses parágrafos. É afirmado, por exemplo, que a criação da JEO/DF teve por objetivo, entre outros, promover a gestão interna das políticas e projetos prioritários do governo. A implantação da JEO/DF teria permitido maior dinamismo nas contratações, tendo em vista a flexibilidade na alocação e no remanejamento de recursos, de modo a impulsionar as agendas prioritárias do governo.

83. Ainda, é acrescentado que o processo de coordenação da execução do orçamento, implementado pela JEO/DF, tinha como norte a eficiência, buscando a máxima conversão dos recursos do Estado em bens e serviços públicos. Com essa missão, teriam sido remanejadas dotações de empreendimentos que estavam com a execução financeira em ritmo lento para os que estavam com andamento mais acelerado, garantindo assim executar o orçamento no limite da capacidade financeira do Estado.

84. Ressalte-se que o próprio Justificante informa que essa nova forma de gestão dos escassos recursos públicos pela JEO/DF não foi entendida e compreendida por muitos dos gestores à época. Assim, era comum ouvir críticas à atuação da JEO/DF, notadamente com relação ao remanejamento de recursos entre as programações orçamentárias dos PEDF, alegando que isso era uma medida “política”, com o conseqüente enfraquecimento da então Seplan e da SEF, como órgãos centrais de planejamento e gestão do orçamento, não obstante a sua previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA/2013 e LOA/2014). Veja que nesse ponto os muitos gestores estariam a fazer coro com alguns dos apontamentos feitos pelo ex-Subsecretário de Orçamento, em suas razões de justificativa, porém contestados pelo ora Justificante.

85. Também não se pode deixar de ressaltar a afirmação do próprio Justificante de que a JEO/DF existia apenas como arranjo de gestão informal para facilitar a tomada de decisão do Chefe do Poder Executivo à luz de informações da execução orçamentária, financeira e do andamento dos principais projetos e programas, onde cada órgão possuía suas próprias atribuições. (grifos no original).

154. Nas preliminares, o Justificante alega que teve a defesa prejudicada pelo estágio de apuração em que os autos se encontravam, onde os demais defendentes se justificaram e

²⁸ Colacionou trechos das razões de justificativas que faziam referência ao destacado papel da Caci dos Justificantes: **ex-Subsecretário de Orçamento; ex-Subsecretário do Tesouro; ex-Secretário de Planejamento e Orçamento; ex-Secretário de Fazenda e; ex-Governador do DF.**



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

puderam diligenciar com profundidade sobre os atos. Assim como os Justificantes anteriores, reporta erro do Relatório de Auditoria ao imputar responsabilidade de forma conjunta, ao invés de individualizada, pela não inscrição de despesas de 2014 em Restos a Pagar.

155. A Instrução contrapôs indicando que três dos seis responsáveis chamados em diligência na fase anterior verteram aos autos suas razões de justificativa com menos de sessenta dias da Decisão nº 3.313/2015. Os outros Justificantes solicitaram reiteradas prorrogações de prazo, tendo sido todas atendidas, assim como o Justificante, que teve dois pedidos de prorrogação de prazo atendidos. Demais, o acesso aos autos sempre foi franqueado e que, no seu entender, na verdade a defesa foi beneficiada com o conhecimento dos argumentos e provas constantes dos autos.

156. No mérito, quanto às causas dos Achados de Auditoria 1 e 3, o Justificante alegou, baseado nos arts. 66, 59 e 60 da Lei nº 4.320/64, que nenhuma despesa poderia ser realizada sem o correspondente empenho e que nenhum empenho poderia exceder o limite do crédito orçamentário autorizado, não sendo possível sua inscrição em Restos a Pagar, por via de consequência. Dessa forma, aduz im procedente a insuficiência de crédito orçamentário ter sido alçada como a causa do Achado de Auditoria nº 1 (não inscrição de expressivo montante de despesas da competência de 2014 em Restos a Pagar).

157. Em contraponto a Instrução assevera que a condição para o empenho da despesa é a disponibilidade de crédito orçamentários, “*mas, pode ser que existam, indevidamente, valores de despesas totais ou parciais decorrentes de compromissos (folha de pagamento de servidores públicos, por exemplo) e obrigações (contratações públicas, por exemplo) sem o correspondente empenho (ou porque não chegou a ser emitido ou porque restou cancelado) ou sem o correspondente crédito orçamentário (ou porque foi insuficientemente previsto ou porque foi remanejado ou bloqueado)*”. Nessa esteira, os argumentos não são suficientes para afastar a causa do achado.

158. O Justificante aponta possíveis motivos para a ocorrência de insuficiência de crédito orçamentário, sempre decorrentes da atuação do ordenador de despesa. A exemplo, que o crédito destinado na LOA à unidade executora poderia ter sido inferior ao esperado pelo ordenador de despesa. Ocorre que “*o simples fato de o ordenador solicitar suplementação não lhe dá o direito de começar a gastar por conta*”. Em outra linha, indica que pode ter havido o



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

cancelamento do empenho por parte do ordenador de despesa diante da não entrega da documentação devida por parte do fornecedor, mesmo tendo sido cumpridas as demais exigências para a liquidação da despesa. Nesse caso, entende que a responsabilidade pela não inscrição da despesa em Restos a Pagar seria do ordenador de despesa, não sendo possível aos órgãos centrais de acompanhamento da execução orçamentária identificar tais despesas, que não estariam registradas na contabilidade.

159. Aduz, como terceiro motivo, o cancelamento de empenho executado pelo órgão central de planejamento e orçamento do DF, sem a observância do estágio em que se encontrava a realização da despesa, caso em que o gestor do órgão central é que passaria a ser o responsável pela correspondente despesa não inscrita em Restos a Pagar.

160. A Instrução, em análise, chama atenção para o fato de que as hipóteses aviltadas pelo Justificante buscam reportar a responsabilidade ao ordenador de despesa ou para o órgão central de orçamento. Quanto à Seplan, o titular à época foi instado a se manifestar nos presentes feitos. Quanto aos ordenadores de despesa, a Instrução não afasta, assim como não afastou a Informação nº 31/2016-NAGF, que a responsabilidade de cada unidade gestora, se houver, possa vir a ser avaliada no foro e no momento apropriados. Contudo, assevera, emergiu dos trabalhos de auditoria em tela um cenário generalizado de ausência de inscrição em Restos a Pagar, por parte de diversas unidades executoras, de expressivo volume despesas de 2014, deixado para empenho, liquidação e pagamento no exercício de 2015 e seguintes.

161. Dessa forma, reforça que *“cada unidade gestora, de per si, não teria o condão de evitar tamanho desequilíbrio evidenciado em 2014. Essa tarefa, conforme tem-se evidenciado, cabia aos membros da JEO/DF, que atraíram para si o amplo controle sobre os rumos da execução do orçamento anual de 2014”*.

162. Por fim, no que concerne à primeira causa apontada no Achado de Auditoria 1, o Corpo Instrutivo apontou novamente que as providências adotadas se deram nos meses finais de 2014, e que foram ineficientes para controlar o empenho de despesas, muitas já consumadas, limitando-se a contingenciamento orçamentário e financeiro, limitações e até cancelamento de empenhos já realizados. De outra, não constam medidas efetivas de controle da assunção de obrigações e compromissos durante todo o exercício.



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

163. No que se refere à segunda causa apontada para o Achado de Auditoria 1, referente à insuficiência de disponibilidade financeira, o Justificante afirma que a mesma não tem o condão de impedir o empenho e a conseqüente inscrição em Restos a Pagar por parte dos ordenadores de despesa, motivo pelo qual não é correto imputar responsabilidade aos membros da JEO/DF por esse motivo.

164. A Instrução anota que no regular processo de execução orçamentária, de fato, a insuficiência de disponibilidade financeira em si não seria impeditiva para a emissão do empenho. Porém, *“não há como ignorar o fato de que a insuficiência de recursos financeiros foi causa para o contingenciamento e bloqueio de dotações, limitação para a abertura de créditos orçamentários, consoante registrado pelo próprio Justificante e pelos ex-Secretários de Planejamento e Orçamento e de Fazenda do DF, ouvidos nestes autos”*.

165. Lembra, ainda, que os dados contábeis do DF e o demonstrativo publicado no RGF do Poder Executivo, referente ao 3º quadrimestre de 2014, apontavam déficit de R\$ 541,4 milhões nas fontes de recursos não vinculados, ao final de 2014²⁹.

166. A esse respeito, a Instrução reforça que as providências tomadas ficaram concentradas em tentativas, nos meses finais de 2014, de controlar o empenho de despesas, muitas já consumadas, por meio de contingenciamentos orçamentários e financeiros, limitações e até cancelamento de empenhos já realizados (entre outras medidas). Contudo, não constam notícias de providências voltadas ao efetivo controle da assunção de obrigações e compromissos durante todo o exercício, visando, por exemplo, coibir que despesas continuassem sendo realizadas de fato, mesmo sem disponibilidade de crédito orçamentário suficiente.

167. Dessa forma, considera que a insuficiência financeira observada em 2014 operou efeitos no sentido de impedir ou limitar a abertura de créditos orçamentários, a emissão de empenhos, impedindo a inscrição de expressivo volume de despesas da competência de 2014, em diversas unidades executoras, em Restos a Pagar.

168. Em outro argumento, o Justificante afirma que o Decreto nº 35.881/14 somente teria tratado da proibição para emissão de empenho e que a mesma teria se dado antes da

²⁹ Se acrescentadas as despesas da competência do exercício que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar, associadas a tais fontes, o déficit financeiro subiria para R\$ 2,5 bilhões.



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

contratação de obrigações por parte das unidades gestoras. Informa que as competências conferidas no normativo para as Seplan, SEF e Casa Civil, eram de apreciar e autorizar a abertura de créditos adicionais, emissão de empenhos, remanejamento de saldos orçamentários e análise de reprogramações orçamentárias feitas pelos gestores.

169. O Corpo Instrutivo entende que o argumento não merece prosperar, primeiro porque o citado Decreto foi além, e estabeleceu restrições para abertura de créditos orçamentários e contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras. Segundo, porque é pouco provável que as contratações de obrigações pelas unidades executoras se deram todas após 07/10/2014, no último trimestre do exercício.

170. O Justificante reconhece que o Decreto nº 36.182/14 pode ter sido causa para a não inscrição de despesas de 2014 em Restos a Pagar. A respeito, argumenta que a ementa do citado Decreto confirma as alegações dos ex-Secretários de Planejamento e Orçamento e de Fazenda de que as unidades orçamentárias se mostraram refratárias em seguir as orientações emanadas daquelas Secretarias, como órgãos centrais de acompanhamento da execução orçamentária, e também as determinações do ex-Governador, consoante os Decretos nº 35.881/2014 e 35.943/2014.

171. No entender do Corpo Instrutivo, o argumento não deve prosperar em razão de as medidas adotadas terem sido demasiadamente tardias, quando a assunção das obrigações já havia ocorrido, sendo esse, talvez, o motivo do comportamento refratário das unidades executoras, que não podiam desfazer despesas já realizadas.

172. Quanto ao aumento da despesa com pessoal³⁰, o Justificante endereça a questão ao Conselho de Políticas de Recursos Humanos do DF – CPRH, já que não era, na visão do Justificante³¹, papel institucional da Casa Civil a promoção de políticas públicas ligadas a recursos humanos. Reporta necessário que seja indicado, de forma desagregada, o valor de cada parcela dessa despesa, bem como o mês de sua competência, a fim de viabilizar o seu

³⁰ A responsabilização pelo envio dos projetos de lei que resultaram em elevação de despesas dessa natureza sem que fosse observada a legislação de regência, sobretudo no que diz respeito ao impacto financeiro de tais aumentos, foi avaliada no âmbito do Processo nº 14.309/2014, não cabendo neste foro rediscutir a questão.

³¹ O Justificante chama a atenção, contudo, para o fato de as folhas de pagamento de pessoal das Secretarias de Educação e de Saúde do DF: serem preponderantes no gasto de pessoal do Governo; terem sido os maiores montantes de despesas de pessoal não inscritas de Restos a Pagar de 2014 apontados no Relatório de Auditoria; terem sido pagas no 5º dia útil do mês de janeiro de 2015, no que diz respeito às folhas de dezembro de 2014.



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

pronunciamento a respeito. Por fim, no tocante a essas despesas, afirma que o Relatório de Auditoria não traz a comprovação material das mesmas.

173. Segundo a Instrução, não há razão no argumento de que o Relatório de Auditoria não comprova materialmente os valores apontados para as despesas de pessoal. O levantamento feito consta, essencialmente, do PT18-02³² e do PT15³³. Notícia, ainda, levantamento de dados mais atual, quando da elaboração da Informação nº 31/2016 – NAGF (PTs 25 e 32), que corroborou os resultados apontados nos PTs 15 e 18-02.

174. No que se refere às despesas de contratos e convênios, o Justificante julga imprescindível a análise dos respectivos processos administrativos, com o intuito de especificar o valor de cada despesa, identificar sua categoria econômica e fonte de custeio, a fim de que esses dados possam ser analisados com os saldos das disponibilidades de caixa, acrescidas das receitas da competência de 2014 contabilizadas apenas em 2015.

175. Novamente, o Corpo Instrutivo lembra³⁴ que está em avaliação a *“responsabilização pelo desequilíbrio orçamentário e financeiro de ordem geral evidenciado ao final de 2014, cujo controle cabia à gestão superior do DF, e pela transposição de **expressivo** volume de despesas da competência desse exercício para o de 2015, comprometendo a execução do orçamento subsequente e impactando negativamente os resultados e demonstrativos contábeis e fiscais de ambos os anos”*.

176. O Justificante alega não ter sido possível a validação de todos os valores informados pelos credores quando do procedimento de circularização. Em contraponto, a Instrução pondera que o interesse na circularização foi cotejar os valores dos créditos informados pelos credores, junto às unidades executoras, com os valores de dívidas informados pelas mesmas unidades junto a seus credores. Informa ainda que, durante o processo de

³² Contém as Notas de Empenho consideradas, detalhamentos diversos sobre tais despesas (programa de trabalho, categoria econômica, modalidade de aplicação, grupo de despesa, elemento de despesa, fonte de recurso, mês de competência, etc.).

³³ Contém relação dos despachos de reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, publicados pelas unidades gestoras, que também contemplam relação de despesas de pessoal transpostas para 2015, de ambas as Secretarias.

³⁴ *“Os dados individualizados considerados na auditoria relativos às despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar constam de planilha do PT18-01, com indicação do código e nome da unidade gestora, código e nome do credor, número do processo de pagamento, período de referência, código da fonte de recursos, valor da despesa não inscrita em Restos a Pagar e motivo da sua não inscrição”*.



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

cotejamento dos dados, a equipe foi conservadora e desprezou os valores informados pelos credores que ultrapassaram os valores informados pelas unidades.

177. Quanto à arguição do Justificante de que o Relatório de Auditoria avaliou somente a despesa, sem considerar a receita, a Instrução anota que o objetivo da auditoria era avaliar o cumprimento do art. 42 da LRF.

178. Para levar a efeito, foi necessário levantamento sobre eventual volume de despesa da competência do exercício de 2014 não inscrita em Restos a Pagar, “*por força do entendimento contido no item “f” da Decisão – TCDF nº 2.520/07, segundo o qual os valores referentes à assunção de obrigação sem a correspondente emissão de Nota de Empenho, bem como a anulação/cancelamento do documento, cujos compromissos permaneçam vigentes, devem ser acrescidos ao montante inscrito em Restos a Pagar, para fins de verificação do cumprimento do art. 42 da LRF*”.

179. Ademais, a avaliação do referido dispositivo legal levou em conta as disponibilidades financeiras bruta e líquida (deduzidas os restos a pagar não processados), que considera as receitas orçamentárias arrecadadas no exercício, além das disponibilidades advindas do exercício anterior. Dessa forma, reputa improcedente o argumento em apreço.

180. Já em relação ao Achado de Auditoria 3, realização de despesas sem suficiente crédito orçamentário, a Instrução entendeu que “*não procede a afirmação do Justificante de que se intenta imputar-lhe responsabilidade pelo referido Achado pelo fato de que ele, ao atuar como membro da JEO/DF, tivesse o poder de autorizar ou impedir que vários ordenadores de despesa assumissem despesas sem o devido crédito orçamentário*”, e complementou:

“O que se pode extrair das razões de justificativa apresentadas nesses autos, cuja análise restou consignada na referida Informação, é que a JEO/DF teve atuação destacada e preponderante na condução das políticas públicas do Governo e nas diretrizes para a execução orçamentária e financeira levada a efeito, notadamente, no exercício de 2014, e, conseqüentemente, na situação de desajuste orçamentário-financeiro verificada naquele exercício objeto dos achados apontados no Relatório de Auditoria. Aliado a isso, não se pode ignorar o papel de relevo exercido pela Caci, em assessoramento direto ao Governador, não somente em função das competências lhe atribuídas como também pelo fato de seu titular ter exercido a função de secretário executivo e coordenador daquela referida Junta.”



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

181. Segundo o Justificante, o descontrole na execução orçamentária nos dois últimos quadrimestres de 2014, se existiu, não deveria lhe ser imputado, dado que foram emitidos diversos alertas aos ordenadores de despesa, por meio dos instrumentos que ele relaciona. Aduz suficientes e efetivas as medidas adotadas desde o início de 2014 pelos integrantes da JEO/DF para o controle e limitação da despesa aos créditos orçamentários disponíveis e à efetiva realização das receitas até outubro de 2014.

182. A respeito, para o Controle Externo, necessário sopesar com a devida cautela, posto que as *“medidas, além de outras não referenciadas pelo Justificante, conforme já anotado no bojo do Relatório de Auditoria e da Informação nº 31/2016 – NAGF, ao que tudo indica, foram tomadas quando a situação em 2014 já indicava estar fora do controle, não sendo suficientes, conforme visto, para conter o tamanho do desequilíbrio nas contas públicas do DF apresentado ao final do exercício e o expressivo volume de despesas que ficaram fora da contabilidade do exercício. Sobre o ponto, remete-se também à abordagem constantes dos §§ 92/95 e 101/102 desta instrução”*.

183. De outra, o Corpo Instrutivo reportou indevida a argumentação do Justificante de que ele e os outros membros da JEO/DF poderiam, se não fossem responsáveis, ter proposto a abertura de crédito orçamentário sem a correspondente receita, ou com receita fictícia. De fato, um erro não justificaria o outro, e teria o efeito de aprofundamento do desequilíbrio instalado.

184. Por fim, em considerações complementares, o Justificante questiona o porquê de os quatro gestores componentes da JEO/DF não estarem sendo responsabilizados pelos três achados de auditoria.

185. Em resposta, o Corpo Instrutivo consigna que, *verbis*:

“117. Sobre o questionamento, cabe esclarecer que os quatro membros da JEO/DF figuraram como responsáveis pelo Achado de Auditoria 1. Quanto ao Achado de Auditoria 2, restou como responsável somente o ex-Governador do DF porque, conforme justificado no próprio Relatório de Auditoria, o comando do art. 42 da LRF é dirigido ao titular do Poder Executivo, não fazendo menção aos demais gestores desse Poder. No tocante ao Achado 3, foi chamado inicialmente o ex-titular da então Seplan, em função das ocorrências afetas ao achado estarem diretamente ligadas às competências do referido órgão e dos registros feitos pelas unidades gestoras, consignados nos Papéis de Trabalho (PT18-01, PT18-07, PT22-01 e PT22-02) e no próprio Relatório de Auditoria (§§ 64/66 e 120), apontando a Seplan como principal causadora das ocorrências do



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

Achado. Por sua vez, o motivo de o ora Justificante também constar como responsável pelo Achado 3 deve-se não somente aos apontamentos feitos especialmente pelo então Subsecretário de Orçamento, em suas razões de justificativa, mas também pelo papel de relevo exercido pelo Justificante, como membro coordenador da JEO/DF e como titular da Caci, à qual competia, entre outras atribuições, as de: coordenação do planejamento e da gestão da carteira dos PEDF; gestão do PAC; e coordenação das políticas do Governo e dos recursos orçamentários e financeiros dos órgãos da Administração Direta, consoante restou consignado no § 422 da multicitada Informação nº 31/2016 – NAGF. Vale dizer que essas razões também serviram para sua inclusão no Achado 1.”

186. O Justificante questiona sobre possível contrariedade entre a proposta para que fosse desconsiderado o cancelamento de empenhos entre os nexos de causalidade associados à conduta atribuída ao ex-titular da Seplan³⁵, ante o fato de se estar considerando que a JEO/DF se constituía de um ente despersonalizado e responsável por todos os atos.

187. Conforme consignado pela Instrução, não há razão para acolher tal argumento, posto que a “*responsabilidade de cada um dos chamados aos autos não foi definida somente com base no fato de serem membros da JEO/DF, mas também em função das competências que possuíam como titulares dos órgãos que comandavam*”.

188. Por fim, no que se refere às Razões de Justificativas apresentadas pelo Sr. Swedenberger do Nascimento Barbosa, ex-Chefe da Casa Civil, em contraponto ao argumento trazido pelo Justificante de que a edição do Decreto nº 35.881/14³⁶ teria sido uma enérgica demonstração de sua responsabilidade fiscal como Governador, o Corpo Instrutivo pondera que a medida tardia acabou por contribuir de forma determinante “*...para a ocorrência de volume expressivo de despesas da competência de 2014 sem a devida inscrição em Restos a Pagar, restando, portanto, às margens dos demonstrativos contábeis e fiscais publicados naquele exercício...*”.

189. Diante das análises realizadas na Informação nº 29/2017 – NAGF (Peça nº 387, e-DOC E6A5E32B-e), a Instrução propôs acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas apenas para corrigir a Matriz de Responsabilização³⁷ apenas quanto ao período

³⁵ Contida na Informação nº 31/2016 – NAGF.

³⁶ Que estabeleceu vedações para emissão de notas de empenho, restrições para abertura de créditos orçamentários e contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras.

³⁷ A Matriz de Responsabilização atualizada foi juntada aos autos (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e).



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

em que o Justificante esteve ocupando o cargo de Secretário-Chefe da Casa Civil no exercício de 2014, alterando-o de 01/01/2014 a 31/12/2014 para 01/01/2014 a 22/12/2014.

190. Em decorrência disso, propõe retirar a menção ao Decreto nº 36.182/14 entre as condutas atribuídas ao Justificante, **mantendo-se inalterados os demais apontamentos** constantes da referida Matriz e da Informação nº 31/2016 - NAGF.

191. Noutro giro, também foram objeto de análise pela Informação nº 209/2017 – NAGF os dois expedientes protocolizados³⁸ pelos patronos do Sr. Adonias dos Reis Santiago, ex-Secretário de Fazenda, já ouvido nos autos (Informação nº 31/2016 – NAGF – peça 309; e-DOC 0C6200CD-e). No primeiro o Justificante requer que lhe seja oportunizada a sustentação oral, por meio da sua representante legal constituída nos autos.

192. O segundo expediente (peça 385; e-DOC 8924A283-c) traz **elementos complementares** às suas razões de justificativa já analisadas.

193. A Instrução sugeriu o não conhecimento do referido expediente tendo em vista ter *“operada a preclusão consumativa para apresentação de razões de justificativa por parte do Sr. Adonias, pois o mesmo já exerceu o seu direito dentro do prazo fixado por este Tribunal, inclusive tendo o mérito de suas razões já analisadas pelo Corpo Técnico da Casa, mediante a multicitada Informação nº 31/2016 – NAGF, e pelo Ministério Público de Contas do DF – MPC/DF, mediante o mencionado Parecer 914/2016 – MF”*.

194. Prossegue a Instrução e informa que *“a peça protocolizada nesta oportunidade pelo Sr. Adonias faz menção a apontamentos feitos na referida Informação nº 31/2016 – NAGF, ao pronunciamento do MPC/DF e, pior, a apontamentos constantes das razões de justificativa do ex-Chefe da Casa Civil, cuja análise de mérito está sendo promovida nesta instrução e cujo teor sequer foi levado à apreciação do Conselheiro-relator, do MPC/DF e do Plenário desta Corte. Acrescente-se que não foram apresentados novos documentos pelo Peticionário. A peça por ele ora protocolizada, basicamente, repisa os argumentos antes oferecidos, fazendo uso, ainda, de outros argumentos oferecidos por justificantes chamados em audiência nos autos. Ademais, acolher o excepcional pedido de apresentação de elementos complementares, revestido de verdadeira réplica e tréplica às razões de justificativa já apresentadas e*

³⁸ Despacho Singular nº 361/17 – GCIM (peça 382; e-DOC 24DA8EF0-e).



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

analisadas, abriria precedente para que todos os demais chamados aos autos também preiteassem o direito de procederem do mesmo modo, causando verdadeiro tumulto processual e perpetuação da fase de justificativa”.

195. Por fim, sugere que o Sr. Adonias e os outros Justificantes ouvidos nos autos aguardem a fase recursal para, se desejarem, apresentar manifestação sobre o pronunciamento da Corte a respeito do mérito das defesas apresentadas.

196. Dessa maneira, a Informação nº 29/2017 – NAGF (Peça nº 387, e-DOC E6A5E32B-e) sugere:

“IV. Sugestões

“133. Em razão de todo o exposto, sugere-se submeter os presentes autos à apreciação do Exmo. Senhor Conselheiro-Relator, para que, consoante disposto no § 1º do art. 136 do RI/TCDF, delibere sobre o pedido formulado pelo Senhor Adonias dos Reis Santiago para realização de sustentação oral, por meio de seu representante legal qualificado nos autos (peça 384; e-DOC 2B899455-c), ao tempo em que se propõe ao egrégio Plenário que:

“I. tome conhecimento:

a) das razões de justificativa apresentadas, tempestivamente, pelo Senhor Swedenberger do Nascimento Barbosa, por intermédio de seus representantes legais (peça 379; e-DOC A2666AA0-c);

b) da presente Informação e da Matriz de Responsabilização atualizada e juntada aos autos (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

“II. deixe de conhecer do pedido formulado pelo Senhor Adonias dos Reis Santiago, por meio dos seus representantes legais, mediante o qual o signatário pretende ver consideradas razões complementares às razões de justificativa por ele anteriormente protocolizadas nesta Corte e já analisadas, vez que operada a preclusão consumativa para a prática do ato pleiteado pelo requerente (peça 385; e-DOC 8924A283-c);

“III. no mérito:

a) considere procedentes as razões de justificativas apresentadas pelos Senhores Paulo Santos Carvalho (peça 194; e-DOC ACCD7208-e), Caio Abbott (peça 195; e-DOC F7A0B3DB-C) e Francisco das Chagas Silva (peça 217; e-DOC FE72E41B-c), afastando suas responsabilizações pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 3, consignados no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

b) considere parcialmente procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Paulo Antenor de Oliveira (peça 281; e-DOC 91ED72AA-c), apenas para desconsiderar o cancelamento de empenhos entre os nexos de causalidade associados à conduta atribuída ao Justificante, e pelo Senhor



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

Swedenberger do Nascimento Barbosa (peça 379; e- DOC A2666AA0-c), apenas para corrigir o período em o que Justificante esteve ocupando o cargo de Secretário-Chefe da Casa Civil no exercício de 2014, alterando-o de 01.01.14 a 31.12.14 para 01.01.14 a 22.12.14, e retirar a menção ao Decreto nº 36.182/14 entre as condutas atribuídas ao Justificante, deixando de acolher, em relação a ambos os responsáveis, as demais alegações apresentadas e mantendo sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 3, consignados no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

c) considere improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Adonias dos Reis Santiago (peça 283; e-DOC 934106DE-c), mantendo sua responsabilização pela ocorrência apontada no Achado de Auditoria 1, consignado no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

d) considere improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Agnelo Santos Queiroz Filho (peça 299; e-DOC CE0C7060-c), mantendo sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 2, consignados no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

“IV. à luz dos resultados apresentados pelas apurações promovidas na auditoria levada a efeito nos presentes autos, considere que houve descumprimento:

a) da disposição contida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/00), por parte do ex-Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, com mandato no exercício de 2014, em razão de terem sido contraídas obrigações de despesa no período de 1º de maio a 31 de dezembro do referido ano, deixando parcelas a serem pagas no exercício de 2015, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito (Achado de Auditoria 2);

b) dos princípios constitucionais da legalidade, publicidade e da eficiência, princípios orçamentários da anualidade e universalidade, princípios do planejamento e da transparência das ações governamentais, princípios do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas e princípio da gestão fiscal responsável, bem assim das disposições legais e decisões deste Tribunal relacionadas à matéria, as quais contemplam os mencionados princípios (CF/88, art. 37, caput; LC nº 101/00, arts. 1º, caput e §1º, 48 e 50; Lei nº 4.320/64, arts. 2º, 3º, 4º, 34, 35, II, 36, 60, 83, 89, 90, 91 e 92; Decreto nº 32.598/10, arts. 47 a 55 e 79 a 85; Decisões - TCDF nº 2.849/10, 2.768/11, 2.317/12, 6.530/12), por parte do ex-Chefe do Poder Executivo, com exercício de mandato em 2014, e dos ex-titulares da Casa Civil da Governadoria do DF, da então Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan e da Secretaria de Fazenda do DF – SEF, com exercício dos cargos em 2014, em razão da ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar, onerando o orçamento



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

de 2015, bem como impactando negativamente as demonstrações e resultados contábeis e fiscais de ambos os exercícios (Achado de Auditoria 1);

c) das disposições constantes da Constituição Federal de 1988 – CF/88, arts. 37, caput (princípios da legalidade, publicidade e eficiência) e 167, II; da LC nº 101/00, arts. 37, IV, e 48; e da Decisão – TCDF nº 2.768/11, itens II.1.a.III e III.b), por parte do ex-titulares da Casa Civil da Governadoria do DF e da então Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan, em função da ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 realizadas sem cobertura de créditos orçamentários (Achado de Auditoria 3);

“V. aplique as sanções previstas nos arts. 57, inciso II e § 1º, e 60 da LO/TCDF (Lei Complementar nº 1/94), c/c os arts. 272, incisos II e VII, e 273 do Regimento Interno do TCDF, aprovado pela Resolução nº 296/16:

a) ao Senhor Agnelo Santos Queiroz Filho, ex-Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, com mandato no exercício de 2014, em face da sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 2, consoante disposto nos itens IV.a e IV.b, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

b) ao Senhor Paulo Antenor de Oliveira, ex-titular da então Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan, com exercício do cargo em 2014, em face da sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 3, consoante disposto nos itens IV.b e IV.c, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

c) ao Senhor Adonias dos Reis Santiago, ex-titular da Secretaria de Fazenda do DF – SEF, com exercício do cargo em 2014, em face da sua responsabilização pela ocorrência apontada no Achado de Auditoria 1, consoante disposto no item IV.b, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

d) ao Senhor Swedenberger do Nascimento Barbosa, ex-titular da Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, com exercício do cargo em 2014, em face da sua responsabilização pela ocorrência apontada nos Achados de Auditoria 1 e 3, consoante disposto nos itens IV.b e IV.c, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

“VI. reitere os termos constantes dos itens II.1.a.I a II.1.a.III, II.1.b, II.1.c, III.a e III.b da Decisão nº 2.768/11, com os ajustes necessários, para:

I. determinar:

a) aos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, assim como às empresas estatais dependentes, a adoção de medidas efetivas para impedir:

i. a realização de despesas sem que haja prévio e suficiente empenho, em observância à vedação contida nos arts. 60 da Lei nº 4.320/64 e 48 do Decreto nº 32.598/10;

ii. que a contabilização de despesas incorridas ou compromissos assumidos da competência do exercício seja transposta para o



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

exercício subsequente, por ausência de empenho ou cancelamento de saldo de empenho, de forma a cumprir os princípios constitucionais da legalidade, publicidade e eficiência, princípios orçamentários da anualidade e da universalidade, princípios do planejamento e da transparência das ações governamentais, princípios do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas e princípio da responsabilidade fiscal, assim como as seguintes disposições legais sobre a matéria, as quais contemplam os mencionados princípios: arts. 37, caput, da Constituição Federal de 1988; 2º a 4º, 35, II, 36, 60, 83 e 89 a 92, da Lei nº 4.320/64; 1º, § 1º, 48 e 50, II, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); e 48, 49, 80 e 81 do Decreto nº 32.598/10;

iii. a realização de despesas ou assunção de obrigações sem que haja saldo de crédito orçamentário disponível, em conformidade com o que dispõem o inciso II do art. 167 da Constituição Federal e inciso II do art. 151 da Lei Orgânica do DF;

b) às Secretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Fazenda do DF que aprimorem as medidas por elas já adotadas, para que o planejamento e a execução orçamentária e financeira do Distrito Federal sejam realizados de forma a possibilitar o cumprimento das deliberações constantes do item 1.a supra;

c) à Controladoria-Geral do DF que aprimore as medidas por ela já adotadas, com vistas a promover o efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira do DF, em especial das medidas anteriormente deliberadas, orientando e fiscalizando os gestores públicos, de modo a evitar a ocorrência das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e);

2. alertar:

a) a Chefia do Poder Executivo e os Senhores Secretários Planejamento, Orçamento e Gestão e de Fazenda do DF para que, nas regulamentações afetas à execução orçamentária, financeira e contábil, evitem editar normas que impeçam a contabilização (empenho e inscrição em Restos a Pagar) de despesas da competência do exercício, a exemplo das disposições contidas nos Decretos nº 35.881/14 e 36.182/14 (e alterações), para que não haja transposição de despesas para o exercício subsequente;

b) a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF sobre a necessidade de adoção de medidas voltadas a evitar que as restrições orçamentárias impostas aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal venham ocasionar a realização de despesas ou assunção de compromissos sem a obrigatória suficiência de crédito orçamentário autorizado;

“VII. dê conhecimento da decisão de mérito a ser prolatada, do Relatório/Voto do Relator, do Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15, da Informação nº 31/2016 – NAGF/Semag e da presente Informação:



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

a) ao Exmo. Senhor Governador do Distrito Federal, às Secretárias de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Fazenda do DF e à Controladoria-Geral do Distrito Federal, para adoção de medidas efetivas que busquem evitar a ocorrência consignadas nos Achados de Auditoria;

b) às Secretarias de Controle Externo deste Tribunal, em subsídio aos trabalhos por elas desenvolvidos;

c) ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para as providências que entender cabíveis;

“VIII. autorize o retorno dos presentes autos a esta Secretaria de Controle Externo para as providências pertinentes.”

197. Na sequência da instrução processual, o Ministério Público de Contas consignou manifestação por meio do Parecer nº 0749/2017 – MF (Peça 399, e-DOC D96833D4-e), em que **acolheu integralmente as sugestões da unidade técnica**, pelos seus fundamentos.

198. Propôs, ainda, que fosse alternado no item V das sugestões suso, um dos fundamentos legais para a aplicação de multa, de “os arts. 272, incisos II e VII, e 273 do Regimento Interno do TCDF, aprovado pela Resolução nº 296/16”, para “o art. 182, incisos I e VIII, do Regimento Interno do TCDF, aprovado pela Resolução n.º 38/90”, esta última vigente à época dos fatos, além de ser menos gravosa aos responsabilizados (princípio da irretroatividade das normas).

199. Por meio da Decisão nº 4.371/2017 a corte conheceu das justificativas encaminhadas pelo Sr. Swedenberger do Nascimento Barbosa, bem como dos demais documentos acostados ao feito, com fulcro no art. 126, §§ 1º e 2º, do RI/TCDF.

200. Negou, conforme proposto, conhecimento do documento protocolado pelo Sr. Adonias dos Reis Santiago em 30.06.2017 (peça 385; e-DOC 8924A283-c), contendo elementos complementares às razões de justificativa anteriormente protocolizadas nesta Corte e já analisadas pela Semag/TCDF e pelo *Parquet* especial, uma vez que operada a preclusão consumativa para a prática do ato pleiteado pelo requerente. Na mesma deliberação, deferiu o pedido de realização de sustentação oral formulado pelo Sr. Adonias dos Reis Santiago (fixado para data de 03.10.2017).

201. Posteriormente, a Decisão n.º 4.804/2017 adiou a discussão da matéria à vista dos argumentos apresentados pelos defendentes, concedendo prazo de 10 (dez) dias para apresentação de memoriais.



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

202. Na instrução anterior à última assentada, por meio da Decisão nº 6.120/2017, - Peça 457 (e-DOC 959239^a-e), a Corte de Contas deliberou, in verbis:

DECISÃO Nº 6.120/2017

“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar à Secretaria de Planejamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhe a esta Corte de Contas a relação, em planilha eletrônica, de todos os contratos, aditivos ou instrumentos congêneres, assinados no período de 01.05.2014 a 31.12.2014, contendo obrigatoriamente o objeto, data de vencimento e valor executado; II – tendo em conta o item I retro, determinar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para fins de reinstrução, de modo a mitigar os Riscos de Auditoria detectados, atentando para demonstrar de forma clara e didática a metodologia utilizada para evidenciar a ocorrência, no exercício de 2014, do cumprimento ou descumprimento do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo distrital, observando o entendimento desta Corte de Contas na Decisão n.º 2.520/2017 quanto ao momento para a contração de obrigação, qual seja o momento da celebração do contrato administrativo ou instrumento congênere, com exceção dos contratos plurianuais e de serviços continuados, que se iniciem em um mandato e terminem no outro mandato; III – sobrestar a análise dos achados de auditoria n.º 1 e 3, dado que a análise do achado de n.º 02 poderá influenciar no resultado final dos trabalhos; IV – determinar à Seplag/DF que doravante, para fins de apuração das disposições do art. 42 da LRF, elabore planilha eletrônica na metodologia reportada no item I retro, no que pertine ao exercício de 2018 e quadriênios subsequentes, sem prejuízo de que os órgãos e entidades do Distrito Federal observem rigorosamente o comando inserto no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964, c/c o parágrafo único art. 60 da Lei n.º 8.666/1993; V – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para posterior cumprimento da diligência a que alude o item II retro. Vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento da instrução e do parecer do Ministério Público junto à Corte. (sem destaques no original)

203. Diante disso, o Ministério Público de Contas interpôs Pedido de Reexame (Peça 564, e-Doc 2C8967F0-e), com intento de reformar a parte final do item II da r. Decisão 6.120/2017, solicitando que fosse *“observada a Decisão n.º 2.520/2007, para considerar o momento da celebração do contrato administrativo ou instrumento congênere como sendo a contração da obrigação”* e, em relação aos contratos plurianuais e de serviços continuados, que sejam consideradas, *“tanto no levantamento das obrigações assumidas no período de vedação quanto na apuração da disponibilidade de caixa, tão somente as parcelas cuja competência se refira ao último ano de mandato”*.



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

204. O Tribunal deu provimento ao Pedido de Reexame do **Parquet de Contas**, prolatando Decisão nº 4.907/18 (Peça 564, e-DOC 2C8967F0-e), *litteris*:

“DECISÃO Nº 4907/2018

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – no mérito, dar provimento ao Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público junto à Corte de Contas do Distrito Federal (e-doc 7C8E83F0-e), para que seja reformado inciso II da Decisão nº 6.120/17, que passará a ter a seguinte redação: “II – tendo em conta o item I retro, determinar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para fins de reinstrução, de modo a mitigar os Riscos de Auditoria detectados, demonstrando de forma clara e didática a metodologia utilizada para evidenciar a ocorrência, no exercício de 2014, do cumprimento ou não do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo Distrital, observando: a) o entendimento desta Corte de Contas na Decisão nº 2.520/2007 quanto ao momento para a contração de obrigação, qual seja o momento da celebração do contrato administrativo ou instrumento congênere, ou seu aditamento ou prorrogação; b) em relação aos contratos plurianuais e de serviços continuados que se iniciem em um mandato e terminem no outro mandato, a necessidade de considerar, tanto no levantamento das obrigações assumidas no período de vedação quanto na apuração da disponibilidade de caixa, tão somente as parcelas cuja competência se refira a até o último ano de mandato;” II – dar ciência desta decisão ao recorrente; III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para adoção das providências cabíveis.(grifei)

205. Por meio da Informação nº 09/2019 – DIAGF (Peça 590, e-DOC 989FC993-e), a Instrução promoveu a análise das informações encaminhadas tempestivamente pela Seplag³⁹ por meio do Ofício SEI-GDF nº 2802/2018-Seplag/Gab, de 24.08.18 (Peça 568, e-DOC 26576E3C-c), após a Corte ter reiterado a determinação:

“DECISÃO Nº 2.880/18:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...]; II – reiterar à Seplag/DF a determinação constante do item I da Decisão n.º 6.120/2017, para cumprimento em **novo prazo de 60 (sessenta) dias**, tendo em vista que as informações constantes dos documentos indicados no item I.a não atendem a referida diligência, uma vez que se tratam de dados parciais e, ainda, apresentados em arquivos com formato diverso daquele que foi requerido pelo TCDF (planilha eletrônica); III – alertar a Seplag/DF de que eventuais informações encaminhadas a esta Corte diretamente por outras unidades do Complexo Administrativo distrital não se prestarão ao atendimento do determinado no item II; [...].”*

³⁹ Item I da DECISÃO Nº 6.120/2017.



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

206. A Instrução delimitou a verificação do cumprimento/descumprimento do art. 42 da LRF, nos termos do **Decisum** 4.907/2018, informando que “*levará em consideração todos os compromissos assumidos nos últimos 8 meses do final de mandato (período vedado), sem as exclusões antes previstas na redação original da Decisão nº 6.120/17 (referentes a “contratos plurianuais e de serviços continuados, que se iniciem em um mandato e terminem no outro mandato”)*, devendo-se atentar para a necessidade de se considerar, tanto no levantamento das obrigações assumidas no período de vedação quanto na apuração da disponibilidade de caixa, *tão somente as parcelas cuja competência se refira a até o último ano de mandato*”.

207. Anotou os registros encaminhados pela Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – SEDESTMIDH, consoante o Ofício SEI-GDF nº 398/2018 – SEDESTMIDH/GAB, de 12.06.18 (e-DOC D9004872-c, Peça 526), constam também da resposta encaminhada pela Seplag.

208. Nessa toada, a Instrução registrou sobre os Riscos de Auditoria enfrentados durante os trabalhos, que teriam impactado as conclusões e proposições da equipe de auditoria. Com o intuito de aclarar sobre os conceitos associados, colacionou excertos das Normas de Auditoria Governamental – NAG Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro, adotadas como Norma Geral de Auditoria deste Tribunal por meio da Resolução nº 220/2011.

209. Em seguida, ainda sobre a mitigação dos Riscos de Auditoria, a Instrução trouxe trechos da Informação nº 02/2015-NAGF, Peça 11, e-DOC 3BA4F821-e, em que destaca tópicos relacionados ao planejamento dos trabalhos de auditoria, assim como excertos do Relatório Prévio⁴⁰ que informou sobre novas fragilidades, destacando que “*os fatos noticiados anteriormente comprovam que o ambiente de controle sobre as operações orçamentárias e financeiras era sensivelmente frágil à época do período abrangido pela auditoria*”.

210. Nesse sentido, a Instrução sintetiza os procedimentos previstos e adotados, *in verbis*:

“19. Ou seja, diversos procedimentos foram previstos pela equipe de auditoria e aplicados durante a execução da auditoria para enfrentar os riscos detectados àquela época, tendo se levado em consideração a equipe e o prazo disponíveis para o trabalho, entre os quais:

- *a equipe de auditoria planejou e realizou levantamento dos empenhos emitidos em janeiro e fevereiro de 2015 para processamento da folha*

⁴⁰ Peça 22, e-DOC 79965481-e.



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

de pagamento de pessoal de dezembro de 2014, bem como inquiriu os órgãos e entidades auditados sobre a existência de obrigações dessa natureza ainda pendentes;

- *para fazer frente às fragilidades dos dados sobre contratos existentes no âmbito do Siggo, a equipe planejou e executou procedimentos para identificar as datas de início e de término dos contratos (inclusive aditivos) e para determinar parcelas de despesa de prestação dos serviços, locações de mão de obra e aquisições de material de consumo, equipamentos e material permanente e execuções de obras e instalações que se referiam à competência do exercício de 2014;*
- *também em atenção às fragilidades dos dados sobre contratos existentes no âmbito do Siggo, a equipe, de acordo com o planejado, enviou ofícios para credores selecionados em amostra representativa, para que esses indicassem os créditos da competência de 2014 com fatura ou nota fiscal emitida;*
- *a equipe de auditoria apurou – em procedimento adicional não previsto inicialmente, mas que se mostrou necessário ao longo da execução – a ocorrência de despesas para as quais não havia créditos orçamentários, no montante de R\$ 1,3 bilhão;*
- *a equipe planejou e executou procedimentos para levantar dados sobre disponibilidade financeira líquida (após inscrição de restos a pagar processados e não processados), por Unidade Gestora e fonte de recurso vinculada e não vinculada, e verificar se houve suficiência financeira para saldar as despesas da competência do exercício de 2014, incluindo as eventuais despesas não contabilizadas;*
- *a equipe planejou e executou procedimentos para levantar informações, no Siggo e no DODF (extratos publicados na Seção III), visando constatar se foram firmados contratos, convênios, aditivos e outros instrumentos congêneres afetos a obrigações de despesa contraídas no período de 1º maio a 31 de dezembro de 2014, que tivessem parcelas a serem pagas em 2015, sem lastro financeiro para o seu custeio, sendo que, para fins de verificação das obrigações contraídas no período vedado pelo art. 42 da LRF, a equipe concentrou seus esforços no 3º quadrimestre, período mais próximo ao encerramento do exercício e mais propício a que ocorram despesas deixadas pendentes de pagamento para o ano subsequente; o ganho marginal de estender os exames à integralidade do período vedado não justificaria o custo adicional associado, em especial diante das limites de prazo e equipe disponível.*

211. Quanto aos riscos de auditoria, apontou que foram “***detectadas as duas circunstâncias sine qua non para conclusão de que houve descumprimento do art. 42 da LRF, que seriam: 1) a existência de obrigações de despesas contraídas nos últimos oito meses de mandato e pendentes de pagamento no encerramento do exercício; e 2) a insuficiência financeira para quitar tais obrigações***”.



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

212. Por fim, sobre os Riscos de Auditoria, anotou que a avaliação inicial se repetiu na redação do Relatório Final de Auditoria nº 5.3.001.15 (e-DOC 9B8468C2, Peça 155), tendo ocorrido erro material ao final, ao manter equivocadamente como **elevado**, quando deveria constar como **baixo**.

213. Na reanálise do Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo, o Corpo Instrutivo anotou, *litteris*:

“27. Com o intuito de demonstrar clara e didaticamente a situação de cumprimento ou descumprimento do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo distrital no exercício de 2014, tal como demandado no item II da Decisão nº 6.120/2017, com a redação da Decisão nº 4.907/18, inicialmente cumpre elucidarmos a finalidade do Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar (para o exercício de 2014, denominado de Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa, consoante Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – MDF/STN 5ª edição, regente à época) e como devemos interpretar suas informações, sempre em atenção à filosofia estatuída pela LRF.

*28. Segundo o MDF/STN, o Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar integra o Relatório de Gestão Fiscal e visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e as disponibilidades de caixa por fonte de recursos, distinguindo os recursos com destinações vinculadas dos não vinculados. Logo, na análise do respectivo Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar, é primordial levar em consideração os saldos apresentados por fonte de recursos, sendo que eventual superavit alcançado em **fontes de recursos vinculados não podem servir de cobertura para déficits apurados nas fontes não vinculadas**, nos termos da LRF:*

LRF:

Art. 8º, Parágrafo único: Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

29. Com efeito, tal Demonstrativo possui relevância para a verificação da situação de cumprimento do art. 42 da LRF, de forma que, ao final do último ano da gestão administrativo-financeira do titular dos Poderes e órgãos definidos na Lei Fiscal, deve ser apresentada suficiente disponibilidade de caixa para cobrir todos os compromissos e obrigações de despesa do exercício. Essa verificação se dá pelo confronto dos compromissos e obrigações de despesa assumidos e pendentes de pagamento, inclusive e especialmente aqueles referentes ao período vedado (últimos 8 meses do mandato), com a disponibilidade de caixa existente:

LRF:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação



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

de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. [...].

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. (grifamos)

30. Para as despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato, ou elas devem ser pagas até o final do ano, ou devem ser provisionados recursos financeiros no encerramento do exercício para fazer frente aos compromissos deixados em aberto. Importa ressaltar que, de acordo com o parágrafo único do dispositivo transcrito, a disponibilidade financeira deverá ser suficiente para saldar todos os encargos e despesas compromissados pendentes de pagamento no encerramento do exercício.

31. Em termos práticos, o primeiro passo para aferir se houve cumprimento ou descumprimento do referido artigo é a apuração da suficiência ou insuficiência financeira (líquida) ao final do mandato do titular do Poder ou órgão (no caso em análise, o chefe do Poder Executivo). No Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa, essa informação pode ser verificada na coluna “Disponibilidade de Caixa

Líquida (Após Inscrição dos Restos a Pagar Não Processados do Exercício)”, resultante do seguinte cálculo:

Disponibilidade de Caixa Líquida (=) Disponibilidade de Caixa Bruta (-) Restos a Pagar Processados Inscritos (-) Outras Obrigações Financeiras (-) Restos a Pagar Não Processados Inscritos⁴

32. Passo seguinte, é o levantamento se houve obrigações contraídas **nos últimos dois quadrimestres do mandato**; e, caso positivo, se para as respectivas parcelas de competência do último ano de mandato pendentes de pagamento no encerramento do exercício havia disponibilidade financeira suficiente para o seu custeio. Desse modo, caso a disponibilidade de caixa se apresente **insuficiente**, de maneira que não seja possível sequer honrar as despesas registradas em **Restos a Pagar**, a situação pode indicar infringência ao comando contido no art. 42 da LRF.

33. O quadro a seguir ilustra o Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre de 2014 (DODF nº 6, de 30.01.15).

[...]

34. A disponibilidade financeira **líquida** declarada pelo Poder Executivo reflete, por si só, a ocorrência de **insuficiência financeira** global (todas as fontes) de **R\$ 15,3 milhões** ao final do exercício de 2014, após a inscrição de Restos a Pagar não Processados. Ademais, a apuração por fonte apresentou **insuficiência líquida** de **R\$ 541,4 milhões** para os Recursos Não Vinculados. Ainda em relação aos Recursos Não Vinculados, é

⁴ “Devem ser acrescidos, ainda, os compromissos que não foram devidamente registrados na Contabilidade, consoante definições da Decisão nº 2.520/07.”



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

oportuno salientar que a publicação já evidenciava uma disponibilidade bruta insuficiente, no valor de R\$ 39,7 milhões.

35. Os valores informados para a disponibilidade de caixa e restos a pagar foram conferidos por levantamentos no Siggo, quando da análise do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do 3º quadrimestre de 2014, no âmbito do Processo nº 2450/15, e novamente no curso da Auditoria de Regularidade em tela, conforme consta no documento associado PT 17 – “Disponibilidade Financeira 2014”. Nesta oportunidade, foram feitos também novos levantamentos no Siggo, que corroboraram os resultados antes informados.

36. Ressalta-se, ainda, que dos valores constantes da tabela anterior, não consta o montante de R\$ 2,2 bilhões de despesas da competência de 2014 que deixaram de ser registradas no Siggo, e que portanto não foram inscritas em Restos a Pagar, objeto do Achado de Auditoria nº 1, conforme consta do item 2.1.1 do Relatório Final de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155, e-DOC 9B8468C2)⁵ e documentos associados PT 18-01, PT18-02 e PT18-03 (Levantamento de despesas não inscritas em Restos a Pagar, Poder Executivo), fato esse que teria o condão de aumentar ainda mais a insuficiência financeira registrada ao final do exercício.(grifos no original)

214. O item I da Decisão nº 6.120/2017 determinou que a Jurisdicionada encaminhasse planilha eletrônica na metodologia reportada no item I daquela Decisão, contendo **todos** os contratos, aditivos ou instrumentos congêneres, assinados no período de **01.05.14 a 31.12.14**, incluindo obrigatoriamente o objeto, data de vencimento e valor executado, para fins de apuração do cumprimento das disposições do art. 42 da LRF.

215. Em análise às informações carreadas aos autos pela Seplag⁴¹, o zeloso Corpo Instrutivo registrou, inicialmente, a qualidade variável dos dados constantes da Planilha de Contratos, posto ter sido composta a partir de dados digitados manualmente e, por vários usuários, “*não se baseando em dados obtidos de forma sistematizada e padronizada, em um banco de dados estruturado*”.

⁵ “Achado de Auditoria nº 1: ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar.”

⁴¹ Ofício nº 2802/2018 – SEPLAG (Peça 568, e-Doc 26576E3C-c), contendo em anexo duas planilhas eletrônicas, intituladas “Contratos_2014_v.24ago18.xlsx”, contendo os contratos, aditivos ou instrumentos congêneres assinados entre 01.05.14 e 31.12.14; e “Controle_de_usuarios_do_Sistema_de_Contratos_2014.xlsx” (que a Instrução se refere como “Planilha de Controle de Usuários”, com o rol de órgãos e usuários responsáveis pelos lançamentos das informações na primeira planilha. Ambas as planilhas estão associadas aos presentes feios sob a denominação “oficio2802_18_SEPLAG_anexos”.



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

216. De outra, informou que vários contratos vieram sem o valor empenhado em 2014, ou com informações incompletas, a exemplo da fonte dos recursos. Demais, os dados **não englobaram a totalidade** das contratações assinadas no período requerido, tendo sido verificado a ausência de contratos antes detectados (constantes do PT20 “Levantamento de obrigações contratuais setdez/2014”), conforme sintetizado, *verbis*:

Qtde.		%
92	Total de órgãos e entidades (A)	100%
75	Informaram contatos (B)	82%
13	Não precisam informar (“não se aplica”) (C)	14%
88	Total de cadastramento (D=B+C)	96%
4	não informaram (e precisavam informar) (E=A-D)	4%
65	iniciaram lançamentos	87% -> percentual do total cadastrado
53	Informaram conclusão dos lançamentos	71% -> percentual do total cadastrado

“43. A respeito dos valores de execução orçamentária informados na Planilha de Contratos, de forma global, tem-se que foi empenhado R\$ 1,8 bilhão, liquidado R\$ 1,4 bilhão e inscritos em Restos a Pagar R\$ 189 milhões no período vedado pelo art. 42 da LRF. Em relação ao montante total de Restos a Pagar informado pela Seplag, de início já chamou a atenção o elevado valor referente a inscrições afetas a Recursos **Não Vinculados**, para os quais não havia lastro financeiro, posto que a disponibilidade **bruta** nessas fontes era negativa em pelo menos **R\$ 39,7 milhões**.

44. Dada a qualidade variável das informações apresentadas pela Seplag, e a fim de proceder com a **prudência** que merece o caso, efetuou-se conferência dos dados informados mediante cruzamento destes com os registros contábeis do Siggo, de forma a eliminar possíveis informações inconsistentes. Para obtenção dos lançamentos sem inconsistências, executou-se o cruzamento desses com a tabela “Notas de Empenho” existente no Siggo, para o período de 2014, por meio dos campos “Nº do Processo” e “Nº do Credor (CNPJ/CPF)”, comum a ambas as fontes de informação. Realizou-se, em seguida, o **rastreio** das Notas de Empenho levantadas no passo anterior, obtendo-se os valores inscritos em Restos a Pagar Processados – RPP e Restos a Pagar Não Processados – RPNP na tabela “Saldo Contábil” do Siggo, relativas às despesas efetivamente contraídas no período de 01.05.14 a 31.12.14.

45. Assim, os lançamentos dos quais **não se pudesse confirmar** os dados informados naquela Planilha, com um nível adequado de certeza, **não foram**



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

*considerados na apuração. É o caso, por exemplo, de código de unidade gestora, número de processo e/ou credor inconsistentes com os dados do Siggo e/ou DODF, e que **inviabilizaram** a identificação da contratação a que se referia.*

*46. Houve casos, também, de inconsistências quanto a informações dessa mesma natureza, mas facilmente identificáveis como erro formal de preenchimento, e que **não prejudicaram** a identificação da contratação. Por exemplo, CPF/CNPJ informado não coincidente com Campo Credor presente no Siggo, mas a descrição do credor apontava para o mesmo fornecedor; ou número do processo administrativo registrado no Siggo igual ao constante na publicação do DODF, mas destoante daquele informado pela Seplag. Para tais situações, foram levantados os valores correspondentes no Siggo e agregados na apuração.*

*47. Da mesma forma, os registros confirmados no Siggo e que se apresentaram consistentes com as informações relacionadas ao processo de contratação (por exemplo, mesmo número de processo administrativo e credor), mas divergentes em relação aos valores informados na Planilha de Contratos (por exemplo, montante inscrito em Restos a Pagar informado menor que aquele do Siggo), **foram considerados na apuração, optando-se pelos registros contábeis do Siggo.***

*48. Ademais, cumpre esclarecer que a presente reinstrução abrangeu as obrigações assumidas no período vedado pelo art. 42 da LRF e que se encontravam devidamente empenhadas e inscritas em Restos a Pagar, no sistema Siggo, ao final de 2014, de maneira a confrontar tais registros com as informações prestadas pela Seplag. Vale lembrar que a abordagem anterior levada a efeito pela auditoria de regularidade estendeu-se a verificações de despesas contraídas que se encontravam à margem da contabilidade. Reforça-se, entretanto, que a falta da totalidade dos contratos na Planilha de Contratos e a eliminação das informações inconsistentes na presente apuração possuem o potencial de apenas reduzir a materialidade dos achados que serão apresentados nesta oportunidade, **não interferindo de forma alguma na conclusão obtida ao final deste trabalho**, conforme será demonstrado.*

49. Dito isso, a tabela a seguir reflete o resultado do cruzamento das informações remetidas pela Seplag com os registros contábeis de Restos a Pagar Processados e Não Processados ao final de 2014, tendo em consideração todas as fontes de recursos não vinculados, de acordo com os dados disponíveis no Siggo. Considerando a grande quantidade de dados analisados, optou-se por apresentar os resultados desse cruzamento de forma resumida, sendo que a relação completa desse levantamento se encontra associada aos autos (PT38 - Cruzamento Siggo x Seplag).



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

R\$ 1,00

OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS, NO PERÍODO VEDADO PELO ART. 42 DA LRF, COM PARCELAS PENDENTES DE PAGAMENTO AO FINAL DO EXERCÍCIO DE 2014, SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA SUFICIENTE PARA QUITAÇÃO			
RESUMO POR FONTE	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR		
	RPNP - 531100000	RPP - 532100000	TOTAL
100	40.629.801,09	6.941.986,67	47.571.787,76
120	114.828,68	-	114.828,68
220	953.992,15	947.552,03	1.901.544,18
420	4.920,00	550.684,93	555.604,93
101	104.548,67	-	104.548,67
109	2.070.339,96	-	2.070.339,96
320	5.370,00	-	5.370,00
Total	43.883.800,55	8.440.223,63	52.324.024,18

Fonte: Sepiag – Ofício nº 2802/2018 (e-DOC 26576E3C-c); e Siggo, conforme PT38 "Cruzamento Siggo Sepiag", associada ao Processo.

Nota: 1 – Dados encaminhados pela então Sepiag são incompletos sobre as contratações realizadas no período vedado.

50. O cruzamento dos dados permitiu detectar a ocorrência da inscrição de despesas compromissadas durante o período vedado em **RPP** nas Fontes de Recursos Não Vinculados, no valor de pelo menos **R\$ 8,4 milhões** (Conta contábil 532100000 – Restos a Pagar Processado - Inscritos); e de **R\$ 43,9 milhões em RPNP** (Conta 531100000 – Restos a Pagar Não Processado - Inscritos). Tal fato comprova, apenas em relação às contratações informadas nesta oportunidade, a existência de parcelas que ficaram para pagamento no exercício seguinte, sob a modalidade de Restos a Pagar Processados (isto é, dívidas líquidas e certas, com apenas a etapa do pagamento pendente), **no valor de R\$ 8,4 milhões, vale repetir, sem que houvesse disponibilidade de caixa para suportá-las**. Conforme registrado no tópico anterior, a disponibilidade **bruta** já se encontrava **negativa em R\$ 39,7 milhões** nas Fontes Não Vinculadas; ou seja, já não havia lastro financeiro naquelas fontes que suportasse o efeito dos RPP.

51. Dessa forma, analisando a questão de forma objetiva, entende-se que, somente com esse apontamento do montante inscrito em RPP, referente a despesas contraídas no período vedado sem que houvesse disponibilidade financeira líquida nas fontes, e já liquidadas, ipso facto, seria o bastante para **configurar o descumprimento do art. 42 da LRF de forma inequívoca**, posto que os registros contábeis do Siggo evidenciaram a existência de dívidas contraídas no período vedado e que ficaram pendentes de pagamento sem que houvesse lastro financeiro nas Fontes de Recursos Não Vinculados, ao final do exercício de referência.

52. Ao considerarmos também os valores inscritos em RPNP, no montante de **R\$ 43,9 milhões**, consoante entendimento trazido pela Decisão nº



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

2.520/07, o total das contratações **sem lastro financeiro** obtido a partir da planilha da Seplag **sobe para R\$ 52,3 milhões**, conforme espelhado na tabela anterior.

53. Lado outro, o levantamento procedido pela equipe de auditoria apontou o valor de **R\$ 143,2 milhões** nas fontes de recursos não vinculados para as parcelas pendentes de pagamento referentes a contratações no período vedado, **o qual inclui as despesas que ficaram à margem da contabilidade e não inscritas em Restos a Pagar**, conforme PT 26a – “Confere_Achado2_PlanilhaPrincipal”, associado aos autos. Portanto, superior ao valor que foi possível depurar nesta oportunidade com base nas informações trazidas pela Seplag. Entretanto, deve-se levar em conta, como já comentado, que os registros encaminhados pela Seplag vieram incompletos, sendo que parte foi ainda descartada pela inconsistência em seu preenchimento, por bem da prudência, não se podendo esperar que os valores apurados agora sejam totalmente coincidentes com aqueles apontados no trabalho de auditoria.

217. Diante disso, o Corpo Instrutivo conclui propõe diversas medidas eg. Plenário:

- I. tomar conhecimento da presente Informação, bem como dos Ofícios SEI-GDF nº 2802/2018-Seplag/Gab, de 24.08.18, e anexos (peças 568 a 575, e-Docs 26576E3C-c, F30FE376-e, 2F79E765-e, 25D96959-e, 98D33BA0-e, 2A9EBDBA-e, 44A53FB3-e, 4E05B18F-e) e SEI-GDF nº 398/2018 – SEDESTMIDH/GAB, de 12.06.2018, e anexos (peças 526 a 538, e-DOCs D9004872-c, 5FDCCE11-e, E2B8A76A-e, 3B9EE467-e, 89D3627D-e, 50F52170-e, 50423CB1-e, E20FBAAB-e, 55127BAF-e, 3B29F9A6-e, 8694B69E-e, 4407718F-e, F31AB08B-e), documentação acostada aos autos;
- II. considerar parcialmente atendido o item I e atendido o item II da Decisão nº 6.120/17, com a redação dada pela Decisão nº 4.907/18, sem a necessidade de adoção de outras providências nesta oportunidade;
- III. acolher as proposições consignadas pela Informação nº 29/2017NAGF (e-DOC E6A5E32B, peça 387), já aquiescidas pelo Parecer 0749/2017 – MF (e-DOC D96833D4-e, peça 399), com os ajustes ora procedidos, para que:
 - a) considere:
 - i. procedentes as razões de justificativas apresentadas pelos Senhores Paulo Santos Carvalho (peça 194; e-DOC ACCD7208-e), Caio Abbott (peça 195; e-DOC F7A0B3DB-C) e Francisco das Chagas Silva (peça 217; e-DOC FE72E41B-c), afastando suas responsabilizações pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 3, consignados no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);
 - ii. parcialmente procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Paulo Antenor de Oliveira (peça 281; e-DOC 91ED72AA-c), apenas para desconsiderar o cancelamento de empenhos entre os nexos de causalidade associados à conduta atribuída ao Justificante, e pelo Senhor Swedenberger do Nascimento Barbosa (peça 379; e-DOC A2666AA0-c),



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

apenas para corrigir o período em o que Justificante esteve ocupando o cargo de Secretário-Chefe da Casa Civil no exercício de 2014, alterando-o de 01.01.14 a 31.12.14 para 01.01.14 a 22.12.14, e retirar a menção ao Decreto nº 36.182/14 entre as condutas atribuídas ao Justificante, deixando de acolher, em relação a ambos os responsáveis, as demais alegações apresentadas e mantendo sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 3, consignados no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

iii. improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Adonias dos Reis Santiago (peça 283; e-DOC 934106DE-c), mantendo sua responsabilização pela ocorrência apontada no Achado de Auditoria 1, consignado no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

iv. improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Agnelo Santos Queiroz Filho (peça 299; e-DOC CE0C7060-c), mantendo sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 2, consignados no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

b) à luz dos resultados apresentados pelas apurações promovidas na auditoria levada a efeito nos presentes autos, bem assim na presente reinstrução, considere que houve descumprimento:

i. da disposição contida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/00), por parte do ex Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, com mandato no exercício de 2014, em razão de terem sido contraídas obrigações de despesa no período de 1º de maio a 31 de dezembro do referido ano, deixando parcelas a serem pagas no exercício de 2015, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito (Achado de Auditoria 2);

ii. dos princípios constitucionais da legalidade, publicidade e da eficiência, princípios orçamentários da anualidade e universalidade, princípios do planejamento e da transparência das ações governamentais, princípios do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas e princípio da gestão fiscal responsável, bem assim das disposições legais e decisões deste Tribunal relacionadas à matéria, as quais contemplam os mencionados princípios (CF/88, art. 37, caput; LC nº 101/00, arts. 1º, caput e §1º, 48 e 50; Lei nº 4.320/64, arts. 2º, 3º, 4º, 34, 35, II, 36, 60, 83, 89, 90, 91 e 92; Decreto nº 32.598/10, arts. 47 a 55 e 79 a 85; Decisões - TCDF nº 2.849/10, 2.768/11, 2.317/12, 6.530/12), por parte do ex-Chefe do Poder Executivo, com exercício de mandato em 2014, e dos ex-titulares da Casa Civil da Governadoria do DF, da então Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan e da então Secretaria de Fazenda do DF – SEF, com exercício dos cargos em 2014, em razão da ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar, onerando o orçamento de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

- 2015, bem como impactando negativamente as demonstrações e resultados contábeis e fiscais de ambos os exercícios (Achado de Auditoria 1);
- iii. das disposições constantes da Constituição Federal de 1988 – CF/88, arts. 37, caput (princípios da legalidade, publicidade e eficiência) e 167, II; da LC nº 101/00, arts. 37, IV, e 48; e da Decisão – TCDF nº 2.768/11, itens II.1.a.III e III.b), por parte do ex-titulares da Casa Civil da Governadoria do DF e da então Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan, em função da ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 realizadas sem cobertura de créditos orçamentários (Achado de Auditoria 3);
- c) aplique as sanções previstas nos arts. 57, inciso II e § 1º, e 60 da LO/TCDF (Lei Complementar nº 1/94), c/c o art. 182, incisos I e VIII da Resolução TCDF nº 38/90 (Regimento Interno do TCDF vigente à época dos fatos):
- i. ao Senhor Agnelo Santos Queiroz Filho, ex-Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, com mandato no exercício de 2014, em face da sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 2, consoante disposto nos itens IV.a e IV.b, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e), retificando-se o período de ocorrência do fato constante do item 2 da referida matriz para 1º de maio a 31 de dezembro de 2014;
- ii. ao Senhor Paulo Antenor de Oliveira, ex-titular da então Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan, com exercício do cargo em 2014, em face da sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 3, consoante disposto nos itens IV.b e IV.c, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);
- iii. ao Senhor Adonias dos Reis Santiago, ex-titular da então Secretaria de Fazenda do DF – SEF, com exercício do cargo em 2014, em face da sua responsabilização pela ocorrência apontada no Achado de Auditoria 1, consoante disposto no item IV.b, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);
- iv. ao Senhor Swedenberger do Nascimento Barbosa, ex-titular da Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, com exercício do cargo em 2014, em face da sua responsabilização pela ocorrência apontada nos Achados de Auditoria 1 e 3, consoante disposto nos itens IV.b e IV.c, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);
- d) reitere os termos constantes dos itens II.1.a.I a II.1.a.III, II.1.b, II.1.c, III.a e III.b da Decisão nº 2.768/11, com os ajustes necessários, para:
- i. determinar:
1. aos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, assim como às empresas estatais dependentes, a adoção de medidas efetivas para impedir:
- a. a realização de despesas sem que haja prévio e suficiente empenho, em observância à vedação contida nos arts. 60 da Lei nº 4.320/64 e 48 do Decreto nº 32.598/10;
- b. que a contabilização de despesas incorridas ou compromissos assumidos da competência do exercício seja transposta para o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

exercício subsequente, por ausência de empenho ou cancelamento de saldo de empenho, de forma a cumprir os princípios constitucionais da legalidade, publicidade e eficiência, princípios orçamentários da anualidade e da universalidade, princípios do planejamento e da transparência das ações governamentais, princípios do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas e princípio da responsabilidade fiscal, assim como as seguintes disposições legais sobre a matéria, as quais contemplam os mencionados princípios: arts. 37, caput, da Constituição Federal de 1988; 2º a 4º, 35, II, 36, 60, 83 e 89 a 92, da Lei nº 4.320/64; 1º, § 1º, 48 e 50, II, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); e 48, 49, 80 e 81 do Decreto nº 32.598/10;

c. a realização de despesas ou assunção de obrigações sem que haja saldo de crédito orçamentário disponível, em conformidade com o que dispõem o inciso II do art. 167 da Constituição Federal e inciso II do art. 151 da Lei Orgânica do DF;

2. à Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do DF que aprimore as medidas por ela já adotadas, para que o planejamento e a execução orçamentária e financeira do Distrito Federal sejam realizados de forma a possibilitar o cumprimento das deliberações constantes do item 1.a supra;

3. à Controladoria-Geral do DF que aprimore as medidas por ela já adotadas, com vistas a promover o efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira do DF, em especial das medidas anteriormente deliberadas, orientando e fiscalizando os gestores públicos, de modo a evitar a ocorrência das irregularidades apontadas no Relatório Final de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e);

ii. alertar:

1. a Chefia do Poder Executivo e o Senhor Secretário de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do DF para que, nas regulamentações afetas à execução orçamentária, financeira e contábil, evite editar normas que impeçam a contabilização (empenho e inscrição em Restos a Pagar) de despesas da competência do exercício, a exemplo das disposições contidas nos Decretos nº 35.881/14 e 36.182/14 (e alterações), para que não haja transposição de despesas para o exercício subsequente;

2. a Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do DF sobre a necessidade de adoção de medidas voltadas a evitar que as restrições orçamentárias impostas aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal venham ocasionar a realização de despesas ou assunção de compromissos sem a obrigatoria suficiência de crédito orçamentário autorizado;

IV. dar conhecimento da decisão de mérito a ser prolatada e da presente Informação:

a) aos interessados indicados no subitem III.a, supra;

b) ao Exmo. Senhor Governador do Distrito Federal, à Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do DF e à



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

Controladoria-Geral do Distrito Federal, para adoção de medidas efetivas que busquem evitar as ocorrências consignadas nos Achados de Auditoria;

c) às Secretarias de Controle Externo deste Tribunal, em subsídio aos trabalhos por elas desenvolvidos;

d) ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para as providências que entender cabíveis;

V. autorizar:

a) o fornecimento de cópia do Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) aos destinatários indicados no item IV.b, supra;

b) o retorno dos presentes autos a esta Secretaria de Controle Externo para as providências pertinentes e arquivamento.

218. Em Cota Aditiva, a Secretária de Controle Externo julgou necessário “*tecer considerações adicionais sobre os temas abordados na Informação nº 09/2019-DIAGF (peça 590, e-DOC 989FC993-e)*”.

219. Inicialmente, quanto ao risco de auditoria, o Controle Externo entendeu que o assunto foi adequadamente tratado na Informação nº 09/2019-DIAGF.

220. Quanto à extensão do período para realização de levantamento de novas obrigações em mais quatro meses (maio a dezembro), além do que havia sido considerado na verificação anterior à reinstrução em tela (setembro a dezembro), ponderou que o interstício de quatro meses foi considerado como suficiente pelos auditores para embasar a opinião sobre o descumprimento do art. 42 da LRF. Demais, a extensão provavelmente aumentaria os montantes encontrados de despesas sem lastro financeiro. Contudo, não desconstituiria o que já havia sido constatado.

221. O Despacho da Secretaria nº 35/2019, por fim, sugere “*a apreciação das propostas constantes da Informação nº 29/17-NAGF (peça 387, e-DOC E6A5E32B-e), com ajustes redacionais em função de Decisões posteriores exaradas pela Corte, em especial a Decisão nº 6.120/17, bem como da reinstrução objeto da Informação nº 09/2019-DIAGF (e-DOC 989FC993-e)*”, *verbis*:

“I. *tome conhecimento:*

a) do Ofício nº 2802/2018 – Seplag/GAB e anexos (e-DOCs 26576E3C-c, F30FE376-e, 2F79E765-e, 25D96959-e, 98D33BA0-e, 2A9EBDBA-e, 44A53FB3-e, 4E05B18F-e), do Ofício nº 398/2018 – SEDESTMIDH/GAB e anexos (e-DOCs D9004872-c, 5FDCCE11-e, E2B8A76A-e, 3B9EE467-e, 89D3627D-e, 50F52170-e, 50423CB1-e, E20FBAAB -e, 55127BAF-e, 3B29F9A6-e, 8694B69E-e, 4407718F-e, F31AB08B-e), da Informação nº 09/2019-DIAGF (e-DOC 989FC993-e) e do presente despacho;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

II. considere parcialmente atendido o item I e atendido o item II da Decisão nº 6.120/2017, com a redação dada pela Decisão nº 4.907/18, sem a necessidade de adoção de outras providências nesta oportunidade;

III. no mérito:

a) considere procedentes as razões de justificativas apresentadas pelos Senhores Paulo Santos Carvalho (peça 194; e-DOC ACCD7208-e), Caio Abbott (peça 195; e-DOC F7A0B3DB-C) e Francisco das Chagas Silva (peça 217; e-DOC FE72E41B-c), afastando suas responsabilizações pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 3, consignados no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

b) considere parcialmente procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Paulo Antenor de Oliveira (peça 281; eDOC 91ED72AA-c), apenas para desconsiderar o cancelamento de empenhos entre os nexos de causalidade associados à conduta atribuída ao Justificante, e pelo Senhor Swedenberger do Nascimento Barbosa (peça 379; e-DOC A2666AA0-c), apenas para corrigir o período em o que Justificante esteve ocupando o cargo de Secretário-Chefe da Casa Civil no exercício de 2014, alterando-o de 01.01.14 a 31.12.14 para 01.01.14 a 22.12.14, e retirar a menção ao Decreto nº 36.182/14 entre as condutas atribuídas ao Justificante, deixando de acolher, em relação a ambos os responsáveis, as demais alegações apresentadas e mantendo sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 3, consignados no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

c) considere improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Adonias dos Reis Santiago (peça 283; e-DOC 934106DE-c), mantendo sua responsabilização pela ocorrência apontada no Achado de Auditoria 1, consignado no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

d) considere improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Agnelo Santos Queiroz Filho (peça 299; e-DOC CE0C7060-c), mantendo sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 2, consignados no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

IV. considere que houve descumprimento:

a) da disposição contida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/00), por parte do ex-Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, com mandato no exercício de 2014, em razão de terem sido contraídas obrigações de despesa no período de 1º de maio a 31 de dezembro do referido ano, deixando parcelas a serem pagas no exercício de 2015, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito (Achado de Auditoria 2);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

b) dos princípios constitucionais da legalidade, publicidade e da eficiência, princípios orçamentários da anualidade e universalidade, princípios do planejamento e da transparência das ações governamentais, princípios do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas e princípio da gestão fiscal responsável, bem assim das disposições legais e decisões deste Tribunal relacionadas à matéria, as quais contemplam os mencionados princípios (CF/88, art. 37, caput; LC nº 101/00, arts. 1º, caput e §1º, 48 e 50; Lei nº 4.320/64, arts. 2º, 3º, 4º, 34, 35, II, 36, 60, 83, 89, 90, 91 e 92; Decreto nº 32.598/10, arts. 47 a 55 e 79 a 85; Decisões - TCDF nº 2.849/10, 2.768/11, 2.317/12, 6.530/12), por parte do ex-Chefe do Poder Executivo, com exercício de mandato em 2014, e dos ex-titulares da Casa Civil da Governadoria do DF, da então Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan e da Secretaria de Fazenda do DF – SEF, com exercício dos cargos em 2014, em razão da ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar, onerando o orçamento de 2015, bem como impactando negativamente as demonstrações e resultados contábeis e fiscais de ambos os exercícios (Achado de Auditoria 1);

c) das disposições constantes da Constituição Federal de 1988 – CF/88, arts. 37, caput (princípios da legalidade, publicidade e eficiência) e 167, II; da LC nº 101/00, arts. 37, IV, e 48; e da Decisão – TCDF nº 2.768/11, itens II.1.a.III e III.b), por parte do ex-titulares da Casa Civil da Governadoria do DF e da então Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan, em função da ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 realizadas sem cobertura de créditos orçamentários (Achado de Auditoria 3);

V. aplique as sanções previstas nos arts. 57, inciso II e § 1º, e 60 da LO/TCDF (Lei Complementar nº 1/94), c/c o art. 182, incisos I e VIII, da Resolução TCDF nº 38/90 (Regimento Interno do TCDF vigente à época dos fatos):

a) ao Senhor Agnelo Santos Queiroz Filho, ex-Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, com mandato no exercício de 2014, em face da sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 2, consoante disposto nos itens IV.a e IV.b, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e), retificando-se o período de ocorrência do fato constante do item 2 da referida matriz para 1º de maio a 31 de dezembro de 2014;

b) ao Senhor Paulo Antenor de Oliveira, ex-titular da então Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan, com exercício do cargo em 2014, em face da sua responsabilização pelas ocorrências apontadas nos Achados de Auditoria 1 e 3, consoante disposto nos itens IV.b e IV.c, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

c) ao Senhor Adonias dos Reis Santiago, ex-titular da Secretaria de Fazenda do DF – SEF, com exercício do cargo em 2014, em face da sua responsabilização pela ocorrência apontada no Achado de Auditoria 1, consoante disposto no item IV.b, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);



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

d) ao Senhor Swedenberger do Nascimento Barbosa, ex-titular da Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, com exercício do cargo em 2014, em face da sua responsabilização pela ocorrência apontada nos Achados de Auditoria 1 e 3, consoante disposto nos itens IV.b e IV.c, supra, e na Matriz de Responsabilização atualizada (peça 386; e-DOC 7AD284B4-e);

VI. reiterar os termos constantes dos itens II.1.a.I a II.1.a.III, II.1.b, II.1.c, III.a e III.b da Decisão nº 2.768/11, com os ajustes necessários, para:

1. determinar:

a) aos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, assim como às empresas estatais dependentes, a adoção de medidas efetivas para impedir:

i. a realização de despesas sem que haja prévio e suficiente empenho, em observância à vedação contida nos arts. 60 da Lei nº 4.320/64 e 48 do Decreto nº 32.598/10;

ii. que a contabilização de despesas incorridas ou compromissos assumidos da competência do exercício seja transposta para o exercício subsequente, por ausência de empenho ou cancelamento de saldo de empenho, de forma a cumprir os princípios constitucionais da legalidade, publicidade e eficiência, princípios orçamentários da anualidade e da universalidade, princípios do planejamento e da transparência das ações governamentais, princípios do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas e princípio da responsabilidade fiscal, assim como as seguintes disposições legais sobre a matéria, as quais contemplam os mencionados princípios: arts. 37, caput, da Constituição Federal de 1988; 2º a 4º, 35, II, 36, 60, 83 e 89 a 92, da Lei nº 4.320/64; 1º, § 1º, 48 e 50, II, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); e 48, 49, 80 e 81 do Decreto nº 32.598/10;

iii. a realização de despesas ou assunção de obrigações sem que haja saldo de crédito orçamentário disponível, em conformidade com o que dispõem o inciso II do art. 167 da Constituição Federal e inciso II do art. 151 da Lei Orgânica do DF;

b) à Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão que aprimore as medidas por ela já adotadas, para que o planejamento e a execução orçamentária e financeira do Distrito Federal sejam realizados de forma a possibilitar o cumprimento das deliberações constantes do item I.a supra;

c) à Controladoria-Geral do DF que aprimore as medidas por ela já adotadas, com vistas a promover o efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira do DF, em especial das medidas anteriormente deliberadas, orientando e fiscalizando os gestores públicos, de modo a evitar a ocorrência das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e);

2. alertar:



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

a) a Chefia do Poder Executivo e o Senhor Secretário de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do DF para que, nas regulamentações afetas à execução orçamentária, financeira e contábil, evite editar normas que impeçam a contabilização (empenho e inscrição em Restos a Pagar) de despesas da competência do exercício, a exemplo das disposições contidas nos Decretos nº 35.881/14 e 36.182/14 (e alterações), para que não haja transposição de despesas para o exercício subsequente;

b) a Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do DF sobre a necessidade de adoção de medidas voltadas a evitar que as restrições orçamentárias impostas aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal venham ocasionar a realização de despesas ou assunção de compromissos sem a obrigatoria suficiência de crédito orçamentário autorizado;

VII. dê conhecimento da decisão de mérito a ser prolatada e do Relatório/Voto do Relator:

a) aos interessados indicados no item III, supra;

b) ao Exmo. Senhor Governador do Distrito Federal, à Secretária de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do DF e à Controladoria-Geral do Distrito Federal, para adoção de medidas efetivas que busquem evitar a ocorrência consignadas nos Achados de Auditoria;

c) às Secretarias de Controle Externo deste Tribunal, em subsídio aos trabalhos por elas desenvolvidos;

d) ao Ministério Público de Contas que atua junto a este Tribunal e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

VIII. autorize:

a) o fornecimento de cópia do Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15 (peça 155; e-DOC 9B8468C2-e) aos destinatários indicados no item VII.b, supra;

b) o retorno dos presentes autos a esta Secretaria de Controle Externo para as providências pertinentes.

222. Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para pronunciamento, por força do Despacho Singular nº 239/2019 (e-DOC FEB4B076-e, Peça 593).

223. **Ab initio**, importante registrar que os autos cuidam de uma das principais verificações regulares realizadas pelas Cortes de Contas⁴². Os resultados da Auditoria de

⁴² LODF:

Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido **com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao qual compete:**

I - apreciar as contas anuais do Governador, fazer sobre elas relatório analítico-e emitir parecer prévio no prazo de sessenta dias, contados do seu recebimento da Câmara Legislativa;



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

Regularidade em tela subsidiam a elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2014.

224. Necessário aquilatar a relevância do assunto. A regra insculpida no art. 42 da LC nº 101/2000 – LRF, um dos principais dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, **é capital para o equilíbrio fiscal**. O regramento em tela tem como desígnio **impedir que as ações e decisões de um Chefe de Poder** (ou órgão, conforme citado no art. 20 do mesmo diploma legal), **onerem e limitem a gestão orçamentária e financeira do sucessor**, realizando despesas ou assumindo compromissos além do montante autorizado em lei e dos limites da disponibilidade financeira.

225. Dessa forma, a Auditoria de Regularidade buscou verificar o cumprimento do art. 42⁴³ da Lei de Responsabilidade Fiscal pelos Chefes Poder Executivo e dos órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal, no exercício de 2014, último ano de mandato, que proíbe contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

226. A verificação em tela, em essência, examina se houve **responsabilidade na gestão fiscal**, que **pressupõe a ação planejada e transparente**, corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

227. Em relação ao **Achado de Auditoria nº 1 “Ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar”**, foram identificados cerca de R\$ 2,2 bilhões (cerca de R\$ 1,1 bilhão referente a despesas com pessoal e R\$ 992,2 de despesas contratuais) em despesas da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar, no âmbito do Poder Executivo.

228. A **responsabilidade**, consoante a Matriz de Responsabilização atualizada (e-DOC 7AD284B4-e), foi atribuída ao **ex-Governador**⁴⁴, com exercício de mandato em 2014, e

⁴³Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

⁴⁴ Nexo de causalidade: “*descompasso entre as disponibilidades orçamentárias e financeiras e a assunção de obrigações de despesas pelos gestores, em decorrência de deficiência no comando (organização e coordenação)*”



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

Presidente da Junta de Execução Orçamentária do DF – JEO/DF; ao **ex-titular da Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF - Seplan**⁴⁵ e **membro** da JEO/DF JEO/DF; ao **ex-titular da Secretaria de Fazenda do DF - SEF**⁴⁶ e **membro** da JEO/DF; e o **ex-titular da Casa Civil do DF**⁴⁷ e **coordenador** da JEO/DF.

229. As principais causas, segundo o Relatório Final de Auditoria, foram: **insuficiência de crédito orçamentário; insuficiência de disponibilidade financeira;** disposições disciplinadas nos Decretos distritais nº 35.881/14⁴⁸ e 36.182/14⁴⁹, e respectivas alterações⁵⁰; e **despesas sem cobertura contratual**⁵¹.

da administração superior do DF (LODF, art. 100, III, IV e X), agravado pela expedição de decretos que contribuíram para a ocorrência da irregularidade”.

⁴⁵ Nexo de causalidade: “*impedimento de empenhos de despesas, e como consequência impossibilidade dos devidos registros contábeis, pelas unidades gestoras executoras, em decorrência, por exemplo, de estabelecimento de tetos orçamentários, remanejamento de dotações, não atendimento de suplementações orçamentárias solicitadas pelas unidades executoras e contingenciamento de dotações”.*

⁴⁶ Nexo de causalidade: “*Insuficiências financeiras, frente a assunção de obrigações de despesas pelos gestores, geradas pelo descontrole na administração financeira do DF, evidenciado especialmente por cancelamento de notas de empenho, que impediram os devidos registros contábeis pelas unidades gestoras executoras”.*

⁴⁷ Nexo de Causalidade: “*descompasso entre as disponibilidades orçamentárias e financeiras e a assunção de obrigações de despesas pelos gestores, em decorrência de deficiência em sua atuação como titular da Pasta, sobretudo em face das competências regimentais definidas no Decreto nº 35.126/14 e sua atuação como coordenador da JEO/DF”.*

⁴⁸ Estabeleceu vedações para emissão de notas de empenho; restrições para abertura de créditos orçamentários; e contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras.

⁴⁹ Estabeleceu as seguintes disposições:

Art. 1º Ficam cancelados, a partir da data de publicação deste Decreto, os empenhos realizados a partir de 1º de maio de 2014, que não tenham sido liquidados. Art. 2º As despesas correspondentes aos empenhos cancelados nos termos deste Decreto e que tenham sido objeto de efetiva prestação de serviço ou fornecimento, poderão ser reempenhadas, mediante autorização do Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal e do Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal.

§ 1º Constitui-se como requisito essencial, para a apreciação da autorização de que trata o caput deste artigo, que o respectivo ordenador de despesa apresente pedido, com justificativa circunstanciada, acompanhada da relação das notas fiscais, ou documentos equivalentes, relativos à prestação de serviço ou fornecimento correspondente;

§ 2º O pedido de autorização previsto no parágrafo anterior somente poderá ser apresentado ao Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, até às 12 horas, do dia 29 de dezembro de 2014.

§ 3º A manutenção do empenho, sem a prestação do serviço ou fornecimento correspondente, bem como sem que tenha ocorrido o cancelamento de empenho realizado indevidamente, implica a responsabilidade disciplinar do gestor, ou ordenador de despesa, sem prejuízo das eventuais responsabilidades administrativas e criminais.

§ 4º A Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal deverá autuar os processos disciplinares de que trata o parágrafo anterior, a partir de comunicação dos Secretários de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal e do Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal.

⁵⁰ Foram apontados por várias Unidades auditadas como causa da não inscrição das despesas de competência de 2014 em RAP.

⁵¹ Em afronta às disposições contidas nos arts. 60, parágrafo único, e 62 da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos).



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

230. Entre as causas apontadas, merecem registro as determinações contidas nos diversos decretos editados a partir de outubro de 2014, que estabeleceram múltiplas regras com o intuito de controle da execução orçamentária e financeira⁵².

231. Cediço que a **programação orçamentária e financeira** e o **cronograma mensal de desembolso** são estabelecidos no início de cada exercício por força do art. 8º⁵³ da Lei Complementar nº 101/00 – LRF. Coube ao Decreto nº 35.114, de **29/01/14**, tal papel.

232. Via de regra, e de acordo com sua finalidade, o dispositivo em tela deveria estabelecer o fluxo dos ingressos (a receita), por fonte diferenciada de recurso, e limitar o empenho em cada unidade orçamentária, **tudo em observância ao equilíbrio orçamentário e financeiro** que, em regra, foi estabelecido na LDO.

233. Estabelecidos a **programação orçamentária e financeira** e o **cronograma mensal de desembolso**, no decorrer da execução, caso as unidades executoras estiverem nos limites estabelecidos pelo Decreto e, considerando que o dispositivo legal programou a execução com o objetivo de garantir o equilíbrio orçamentário e financeiro, **em tese**, não haveria necessidade de alteração na programação orçamentária e financeira estabelecida. **Exceto na presença de frustração de arrecadação.**

234. **Bimestralmente**, é dever dos órgãos centrais de planejamento e orçamento e de fazenda verificar se a realização da receita sustenta o cumprimento das metas. Caso a arrecadação demonstre que não comportará a programação, os gestores, **por força de lei**, devem promover a limitação de empenho e da movimentação financeira, segundo os critérios fixados na Lei de Diretrizes Orçamentária, conforme determina o art. 9º da LRF⁵⁴. Decorre do comando

⁵² O Papel de Trabalho (PT13-02) contém a lista contendo 17 decretos editados entre 10 e 12/2014, que estabeleceram um arcabouço de procedimentos, prazos e outras regras voltadas a: vedação para emissão de notas de empenho; restrições para abertura de créditos orçamentários; contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras; limitações para empenhos de despesas com pessoal; autorização para remanejamento de saldos de disponibilidades financeiras entre fontes de recursos, inclusive de contrapartida de recursos vinculados (vide Decretos nº 36.036/14 e 36.062/14, supra); cancelamentos de saldos de empenho; restrições para inscrições de saldos de empenho em Restos a Pagar.

⁵³ Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

⁵⁴ 1. Art. 9º **Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado** primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes



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

legal a necessidade de **constante acompanhamento** e adoção, **de imediato**, de **medidas corretivas** com vistas a **garantir o equilíbrio das contas públicas**.

235. Os registros nos presentes autos, no entanto, dão notícias de que, após a publicação em janeiro de 2014 do Decreto nº 35.114 que estabeleceu a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso, apenas em agosto (em **11/08/2014**, meados do **quarto bimestre**) foi emitido o Ofício-Circular nº 016/2014-GAB/Seplan. Segundo os Justificantes, as unidades orçamentárias teriam sido informadas sobre a necessidade de redução dos gastos públicos.

236. Compulsando o referido documento (fls. 176/177 do e-DOC 91ED72AA-c) nota-se comentário de que a projeção da execução orçamentária realizada até julho, na fonte 100 (recursos ordinários do tesouro), indicava riscos de insuficiência financeira. De outra, sugere às unidades executoras que outras fontes se apresentavam como alternativa à manutenção as políticas públicas (fontes próprias, superávit financeiro convênios e operações de crédito). Recomenda, ainda, **atenção especial à execução orçamentária dos Projetos Estruturantes PEDF**, indicando que, caso apresentassem “... *saldos orçamentários, os mesmos poderão ser reprogramados em acordo com a Casa Civil*”, devendo as unidades se reportarem àquela Pasta “...*tendo em vista que o desbloqueio, descontingenciamento, e alterações relacionadas a estas programações são orientadas à Seplam pela referida Pasta*”.

237. Por fim, a Seplan informa que, juntamente com a Secretaria de Fazenda e a Casa Civil, Integrantes da JEO/DF, “*estava empenhada na busca de alternativas outras que permitiam a execução orçamentária sem comprometer os contratos vigentes e em cumprimento à LDO e à LRF*”.

238. Notadamente, **não se trata de medida efetiva** de controle orçamentário. Assemelha-se, em essência, a incentivos para a assunção de obrigações, diante das **promessas de viabilizar as despesas já contratadas**, e da lembrança de que a execução poderia ser viabilizada por meio de outras fontes de recursos que não onerassem o caixa do Tesouro.

e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



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

239. Foi citado ainda como medida de controle do gasto o Memorando-Circular nº 55/14 – Suop/Seplan, de **12/08/2014**, por meio do qual o então Secretário de Planejamento e Orçamento teria encaminhado ao então Governador o Relatório de Avaliação do Comportamento de Receita e Despesas Orçamentárias, elaborado com base na realização ocorrida no período de janeiro a junho de 2014.

240. O segundo foi a Nota Técnica nº 11/2014 – Suop/Seplan, de **04/09/2014**, por meio da qual foi noticiado ao então Chefe do Poder Executivo, por intermédio da JEO/DF, a necessidade de contingenciamento de créditos orçamentários no último quadrimestre de 2014.

241. Apenas em **07/10/2014** foi editado o Decreto nº 35.881, de 07.10.14, considerado pelos Justificantes como “*enérgica demonstração de responsabilidade fiscal do ex-Governador*”, adotada, coincidentemente, após o resultado do primeiro turno das eleições de 2014, conforme relato do próprio Justificante, o ex-Governador, que “***48 horas após a realização do primeiro turno das eleições para o Governo do DF, em 05/10/2014, ciente de que não prosseguiria no pleito eleitoral, tratou de providenciar o encerramento de sua gestão***”.

242. De todo o exposto, extrai-se que as citadas medidas de contenção de gastos **foram demasiadamente tardias e ineficazes para conter o gasto**, diante do desequilíbrio já instalado e irreversível. De fato, foram adotadas **verdadeiras manobras com o intuito de ocultar e descaracterizar** o resultado apontado pelo Relatório de Auditoria.

243. Profícuo anotar sobre os Decretos distritais nº 35.881/14 e 36.182/14. O primeiro, editado em **07/10/2014**, estabeleceu **vedações para emissão de notas de empenho, restrições para abertura de créditos orçamentários e contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras**.

244. Por sua vez, publicado em **24 de dezembro de 2014**, o Decreto nº 36.182/2014 determinou o **cancelamento de todos os empenhos realizados a partir de 1º de maio, ainda não liquidados**. Essa determinação foi alterada pelo Decreto nº 33.194, publicado no DODF de 29 de dezembro, que restringiu os cancelamentos aos empenhos relativos às fontes de recursos 100, 101, 102, 105 e 109.

245. De outra, o Decreto nº 36.182/2014 permitia o reempenho, condicionado à observância de regras burocráticas que, na prática, obstavam o reempenho da despesa, exigindo



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

a efetiva prestação do serviço ou o fornecimento de bens, assim como autorizações dos Secretários de Planejamento e Orçamento e da Fazenda do DF. Ademais, restava prazo exíguo até o encerramento do exercício.

246. Segundo o Relatório Final de Auditoria, *“no interregno dos oito dias compreendidos entre 24 a 31 de dezembro de 2014, apenas dois dias (29 e 30) tinham previsão para expediente normal. Portanto, esses foram os prazos e as circunstâncias de que os gestores de todas as unidades executoras integrantes da administração direta e indireta do DF dispunham para que promovessem a avaliação de todos os compromissos que tiveram seus empenhos cancelados e os submetessem à manifestação dos Secretários de Planejamento e Orçamento e de Fazenda do DF, visando ao reempenho dos mesmos”*.

247. As exigências trouxeram dificuldades ao cumprimento das normas contábeis relacionadas ao registro das despesas pelo regime de competência, mormente sobre a inscrição em Restos a Pagar, e contribuíram fortemente com o aumento no volume de obrigações que deixaram de ser inscritas em RAP não processados.

248. A proliferação de regulamentos ao final do exercício de 2014, associada ao arcabouço de regras neles contidas, demonstram que as medidas adotadas na tentativa de controlar a execução orçamentária e financeira, e reverter situação instalada⁵⁵ de descontrole e desequilíbrio fiscal, **foram inadequadas**. Demais, **evidenciou** a participação direta dos órgãos centrais de planejamento e orçamento (Seplan) e de administração financeira (SEF) do DF e, especialmente, da Chefia do Poder Executivo local, signatário dos Decretos.

249. Os efeitos foram a *“inobservância de normas legais e deliberações do TCDF afetas à matéria; realização de despesas sem prévio empenho; oneração do orçamento público do exercício subsequente, com possível prejuízo ao equilíbrio fiscal; distorção nos registros e demonstrações contábeis, bem como nos resultados e demonstrativos fiscais; impacto no*

⁵⁵ Os Demonstrativos de Metas Fiscais integrantes dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do DF, relativos aos 5º e 6º bimestres de 2014 (publicados nos DODF de 27.11.14, p. 20-21, e 29.01.15, p. 14-15), traziam (na coluna Previsão Atualizada) previsão orçamentária deficitária de R\$ 3,2 bilhões para o Resultado Primário registrado ao término de ambos períodos (PT13-07). Ao final do exercício, o Resultado Primário realizado registrou o déficit de R\$ 514,2 milhões. O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa constante do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre de 2014, apontou o montante de R\$ 541,4 milhões de insuficiência financeira no conjunto das fontes de recursos não vinculados. Note-se que esses resultados não consideram as despesas de competência de 2014 não inscritas em RAP.



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

cumprimento de limites legais de despesas com pessoal, educação e saúde, de endividamento, entre outros; comprometimento da transparência dos gastos públicos”.

250. Dessa forma, o **Achado de Auditoria nº 1 “Ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar”** consubstanciou afronta aos princípios constitucionais da legalidade, publicidade e da eficiência, princípios que regem a administração pública⁵⁶. Afrontou ainda o princípio orçamentário da Anualidade (arts. 2º cc 34, da Lei nº 4.320/64), que determina que o orçamento é anual e que o exercício financeiro coincide com ano civil.

251. Viu-se também ofensa ao princípio orçamentário da Universalidade (arts. 2º cc 3º e 4º), de que o orçamento anual deve conter todas as receitas e despesas previstas para o exercício financeiro. Nessa esteira, também não se observou o princípio da Competência da Despesas Publica (art. 35, inciso II, da Lei nº 4.320/64), que estabelece que pertencem ao exercício financeiro as despesas nele empenhadas.

252. Ao deixar de inscrever significativo volume de despesas em Restos a Pagar, violou-se o art. 36 da Lei nº 4.320/64, que estabelece que as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício, devem ser inscritas em Restos a Pagar (processadas e não processadas). Demais, há registros da realização de despesas sem o prévio empenho, em desobediência ao art. 60, Lei nº 4.320/64.

253. As distorções nos registros e demonstrações contábeis, bem como nos resultados e demonstrativos fiscais, configuram desrespeito aos arts. 83, 89, 90, 91 e 92 da Lei nº 4.320/1964.

254. No que diz respeito à transparência e à ação governamental planejada, foram maculados os princípios do Planejamento e da Transparência das Ações Governamentais e os Princípios do Controle e do Equilíbrio Fiscal das Contas Públicas, insculpidos no art. 1º (*caupt* e § 1º) da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000.

255. Em relação ao mesmo instituto legal, o Achado de Auditoria nº 1 comprovou a inobservância do art. 48, que trata do Princípio da Transparência da Gestão Fiscal, bem assim

⁵⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:



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

do art. 50 (em especial os incisos II, III e, V), ao deixar de seguir os critérios de escrituração das contas públicas.

256. Não obstante, também restaram descumpridas normas legais locais, especialmente o Decreto nº 32.598/10, arts. 47 a 55 e 79 a 85, além das deliberações da Corte de Contas (Decisões - TCDF nº 2.849/10, 2.768/11, 2.317/12, 6.530/12).

257. Quanto ao **Achado de Auditoria nº 2**: “*Ocorrência de obrigações de despesa contraídas no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014 com parcelas a serem pagas em 2015, porém sem a suficiente disponibilidade financeira para o seu custeio*”, os dados apurados no Relatório Final de Auditoria nº 5.3.001.15 (Peça 155, e-DOC B8468C2-e) confirmaram **a violação do disposto no art. 42 da LRF, no exercício de 2014.**

258. Ocorrida, repise-se, **a despeito do criterioso alerta**⁵⁷ do Tribunal ao Senhor Governador e às Secretarias de Estado de Planejamento e Orçamento e de Fazenda, por ocasião da análise do RGF do Poder Executivo do DF relativo ao 3º quadrimestre de 2013.

259. A apuração inicial levou em consideração o teor do art. 78 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014 (Lei distrital nº 5.164/13) e das Decisões – TCDF nº 5.029/02 e 2.520/07 (constam do tópico 2.2.1.1 do referido Relatório de Auditoria).

260. O levantamento foi **amostral**, e tomou como base as publicações dos extratos de contratos e convênios constantes da Sessão III dos Diários Oficiais do Distrito Federal (DODF) **publicados de 1º de setembro a 31 de dezembro de 2014.** Portanto, **não abarcou todo o período**, compreendido entre 1º de maio e 31 de dezembro do mesmo ano. O resultado apurado apontou a ocorrência de pelo menos R\$ 173,4 milhões de obrigações de despesas contraídas ao arrepio do art. 42 da LRF.

261. Diante do levantamento amostral, e com o intuito de que fosse estabelecida metodologia correta de apuração dos fatos, **o MPC/DF moveu o Pedido de Reexame** (Peça 564, e-DOC 2C8967F0-e), **para reformar a parte final do item II da r. Decisão 6.120/2017**, objetivando que fosse “*observada a Decisão n.º 2.520/2007, para considerar o momento da*

⁵⁷ Decisão nº 1.648/14 (publicada no DODF de 25.04.14, p. 25):

“[...] **IV – tendo em conta a insuficiência financeira registrada ao final de 2013, em cumprimento ao disposto no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), alertar o Senhor Governador do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento e a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal quanto à necessidade do estrito cumprimento do art. 42 da Lei Fiscal ao final do exercício corrente, por se tratar do último ano de mandato da chefia do Poder Executivo; [...]**”



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

*celebração do contrato administrativo ou instrumento congênere como sendo a contração da obrigação” e, em relação aos **contratos plurianuais e de serviços continuados, que fossem consideradas**, “tanto no levantamento das obrigações assumidas no período de vedação quanto na apuração da disponibilidade de caixa, tão somente as parcelas cuja competência se refira ao último ano de mandato”.*

262. Quanto à **responsabilidade** por contrair, direta ou indiretamente, por meio dos prepostos por ele nomeados, obrigações de despesas no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014, em desacordo com o art. 42 da LRF manteve-se **restrita à atuação do o Chefe do Poder Executivo⁵⁸ do Distrito Federal** em exercício à época, considerando que a vedação contida na norma se dirige **apenas aos titulares de Poder ou órgão** de que trata o art. 20 da LRF.

263. **Não se pode olvidar**, contudo, da **responsabilidade** das Secretarias de Planejamento e Orçamento e de Fazenda do DF **pelo descontrole e desequilíbrio** evidenciado nas contas públicas do DF no exercício de 2014, que redundaram na **insuficiência financeira** verificada em diversas fontes de recursos, sobretudo nas fontes de recursos não vinculados, com destaque para a fonte “00 – Ordinário Não Vinculado”.

264. As principais causas do descumprimento legal, segundo o Relatório Final de Auditoria, foram a **ineficiência e a ineficácia no processo de planejamento e orçamentação das receitas e despesas públicas**. Da mesma forma, **ineficiência na gestão dos recursos financeiros do DF**, diante das insuficiências de crédito orçamentário e de disponibilidade financeira, em face da despesa fixada e executada.

265. Os apontamentos consignados no Achado de Auditoria nº 1 permitem inferir e, de fato, validam a **ausência de mecanismo de controle** sobre a contratação de obrigações de despesas que pudesse prevenir ou impedir o descumprimento do art. 42 da LRF.

⁵⁸ Nexa de causalidade: “falha na adoção de medidas e controles necessários e suficientes para compatibilizar a assunção de obrigações de despesa no período vedado pela disposição do art. 42 da LRF com a disponibilidade financeira necessária ao seu custeio, ante a sua responsabilidade direta pelo cumprimento do mencionado dispositivo legal, bem como a competência que dispunha para agir, como titular do Poder Executivo (LODF, art. 100, III, IV e X), visando a evitar a ocorrência da ilegalidade apontada, a despeito, inclusive, do alerta proferido por esta Corte, por meio da Decisão nº 1.648/14.”



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

266. Dessa forma, restou comprovada a inobservância de norma legal, a afetação do orçamento público subsequente, o agravamento do desequilíbrio fiscal e a “contaminação” fiscal da gestão que se iniciou em 2015.

267. O Relatório Final de Auditoria, atento à tipificação dos crimes contra as finanças públicas, observou que o **art. 359-C do Código Penal Brasileiro** (Decreto-Lei nº 2.848/40), inserido pela Lei nº 10.028/00 (lei dos crimes fiscais) classifica como **crime** “ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa. A pena definida para o caso é de um a quatro anos de reclusão. Assim, cabe dar conhecimento do fato ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, para as providências que entender pertinentes”.

268. Por fim, cabe anotação sobre o **Achado de Auditoria nº 3: “Ocorrência de despesas sem cobertura de créditos orçamentários autorizados”**, em que constam como responsáveis os ex-titulares da então Secretaria de Planejamento e Orçamento – Seplan⁵⁹, membro da JEO/DF, e da Casa Civil⁶⁰, coordenador da JEO/DF.

269. A **insuficiência de créditos orçamentários** foi a responsável, conforme indicado por 21 unidades gestoras, pela não inscrição em restos a pagar de despesas contratuais da competência de 2014. Inicialmente, os levantamentos apontaram cerca de R\$ 309,7 milhões nessa situação. Em relação às despesas com pessoal, o montante identificado foi de aproximadamente R\$ 1,1 bilhão, dos quais R\$ 941,6 milhões não contavam com lastro orçamentário. Somados, equivalem a 61,9% do total de despesas de 2014 trespassadas para 2015.

270. Em resumo, o **descontrole na gestão** resultou na retenção de expressivo montante de despesas da competência de 2014, transferido para o exercício seguinte, **sem que tivesse, ao menos, lastro orçamentário suficiente para sua cobertura**. Não é demais anotar

⁵⁹ Nexo de causalidade: “como consequência impossibilidade dos devidos registros contábeis, pelas unidades gestoras executoras, em decorrência de estabelecimento de tetos orçamentários, remanejamento de dotações, não atendimento de suplementações orçamentárias solicitadas pelas unidades executoras e contingenciamento de

⁶⁰ Nexo de Causalidade: “orçamentárias e financeiras e a assunção de obrigações de despesas pelos gestores, em decorrência de deficiência em sua atuação como titular da Pasta, sobretudo em face das competências regimentais definidas no Decreto nº 35.126/14 e sua atuação como coordenador da JEO/DF”.



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

que diversas unidades gestoras alegaram insuficiência das dotações consignadas na LOA/2014, além de não terem logrado êxito nas solicitações de suplementações orçamentárias endereçadas à Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

271. A constatação em apontamento **afrenta**, além dos **princípios constitucionais da legalidade, da publicidade e da eficiência** insculpidos no art. 37 da CF/88, o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (e também na Constituição Distrital⁶¹) que **veda** a realização de despesa ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. **Trata-se de realização de despesa sem autorização legislativa.**

272. No que diz respeito à responsabilidade na gestão fiscal, o art. 37, inciso IV, equipara a realização de despesas sem cobertura de créditos orçamentários autorizados à operação de crédito e veda a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços⁶². Tem-se caracterizada a **ofensa ao Princípio da Transparência da Gestão Fiscal** (art. 48 da LRF)⁶³.

273. Segundo o Relatório de Auditoria as causas foram: *“ineficiência no processo de planejamento e orçamentação das receitas e despesas públicas do DF; aprovação de dotações insuficientes na Lei Orçamentária Anual; não atendimento, ou atendimento intempestivo, de pedidos de suplementações orçamentárias feitos pelas unidades ao órgão central de planejamento e orçamento do DF; intempestividade nas providências destinadas a suplementações de créditos orçamentários, por parte das unidades gestoras executoras”*.

274. Os efeitos decorrentes do descontrole verificado foram, resumidamente: a inobservância de normas legais e deliberações do TCDF; realização de despesas sem o prévio empenho; a impossibilidade de contabilização da despesa pelo regime de competência;

⁶¹ *Da mesma forma, o inciso II do art. 151 da Lei Orgânica do DF”*.

⁶² Via de consequência, pode levar a não obtenção da certidão de regularidade fiscal expedida pelo TCDF, impedindo a contração de crédito por parte do DF, em face da exigência constante do inciso IV, letra “a”, da Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

⁶³ O Tribunal, por meio da Decisão – TCDF nº 2.768/11, reiterou a Decisão nº 2.849/10, com ajustes redacionais, para: “[...]II.1. **determinar:** a) aos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, assim como às empresas estatais dependentes, a adoção de medidas efetivas para impedir: [...] **a.III**) a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas sem que haja saldo de crédito orçamentário disponível, em conformidade com o que dispõem o inciso II do art. 167 da Constituição Federal e inciso II do art. 151 da Lei Orgânica do DF; [...]; **III - alertar:** [...] b) a Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF sobre a necessidade de adoção de medidas voltadas a **evitar que as restrições orçamentárias impostas aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal venham ocasionar a realização de despesas ou assunção de compromissos sem a obrigatoria suficiência de crédito orçamentário autorizado**” (grifei).



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

distorção das demonstrações contábeis e dos relatórios elaborados com base nos registros da execução da despesa; possível impedimento à certificação de regularidade fiscal, para fins de contratação de operação de crédito pelo Governo (LRF, art. 37, IV, c/c art. 21, IV, da Resolução nº 43 do Senado Federal) e; comprometimento da transparência dos gastos públicos.

275. Como se viu, as razões de justificativa apresentadas pelos ex-Secretários de Fazenda e de Planejamento e Orçamento e pelo ex-Governador do DF não lograram êxito em afastar os fatos apontados, tampouco a responsabilização pelas ocorrências detectadas nos Achados de Auditoria nº 1 e 3, não somente pelas competências e atribuições que detinham em razão dos cargos que ocupavam, mas, especialmente, por suas atuações como membros da JEO/DF.

276. Dessa forma, o Ministério Público de Contas do DF, **em alinhamento com as conclusões consignadas** no Parecer 914/2016 – MF (peça 313; e-DOC 6E230208-e) e no Parecer nº 0749/2017 – MF (Peça 399, e-DOC D96833D4-e), **pugna**, em harmonia com a Instrução, de que são **parcialmente procedentes** as razões de justificativa apresentadas pelos ex-titulares da Casa Civil da Governadoria do DF e da então Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF, **e improcedentes** as razões de justificativa apresentadas pelo ex-Chefe do Poder Executivo e do ex-Secretário de Fazenda do DF.

277. Em específico, o Ministério Público **acquiesce** às sugestões feitas pelo Despacho da Secretaria de Controle Externo nº 35/2019, em cota aditiva, com ajustes redacionais, sem reparos ou acréscimos.

278. Não é demais repisar a importância da apuração em tela. Ao apreciar as Contas prestadas pelo Governador do Distrito Federal, cabe ao Tribunal, nos termos de Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal – RI/TCDF, aprovado pela Resolução nº 296, de 15 de setembro de 2016, *litteris*:

“Art. 223. O Tribunal emitirá parecer prévio no sentido de não serem aprovadas as contas anuais prestadas pelo Governador do Distrito Federal quando constatar irregularidades consideradas graves, em especial quando:

[...]



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

III - forem constatadas falhas ou impropriedades que comprometam gravemente a correção e exatidão de que devem estar revestidos os procedimentos de natureza orçamentária, financeira, patrimonial e contábil referentes às contas prestadas, inclusive no que se refere à elaboração dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, das demonstrações das variações patrimoniais e das demais demonstrações contábeis integrantes da prestação de contas, em conformidade com as normas aplicáveis à matéria;

[...]

V - constatados outros fatores que, pela gravidade e repercussão negativa que venham a ter sobre os resultados das gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e fiscal realizadas, possam enquadrar-se na hipótese prevista no caput deste artigo. (destaquei)

279. A apuração em análise evidenciou falhas e impropriedades causadas por atos que intentaram e, de fato, **comprometeram gravemente a correção e exatidão dos procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis no exercício de 2014**, inclusive, com sabidos reflexos nos exercícios seguintes.

280. O Decreto nº 36.182/14 merece destaque. Editado em setembro de 2014, estabeleceu (art. 1º), sem a anuência dos ordenadores de despesa das unidades executoras, o cancelamento generalizado e retroativo de empenhos (os empenhos realizados a partir de 1º de maio de 2014, e ainda não liquidados). A medida resultou no cancelamento automático dos saldos de empenho dos órgãos/entidades, no montante de R\$ 770,8 milhões (PT12).

281. Além da **insuficiência de caixa**, apurou-se falhas e **impropriedades na gestão orçamentária, financeira e contábil** capazes de **macular as Contas do Governo do Distrito Federal em 2014**, em ofensa aos “*princípios constitucionais da legalidade, publicidade e da eficiência, princípios orçamentários da anualidade e universalidade, princípios do planejamento e da transparência das ações governamentais, princípios do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas e princípio da gestão fiscal responsável*”.

282. No caso em tela, restou caracterizado o **descontrole, a falta de planejamento responsável e integral** quanto às obrigações de despesa contraídas, assim como a **adoção de medidas desarrazoadas que tiveram como intuito, no mínimo, arrefecer o descumprimento da legislação**. Ao tentar tornar “opaco” o descumprimento da lei, dificultou, em verdade, a apuração do montante das obrigações contraídas.



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

283. Imperioso anotar sobre as consequências decorrentes da inobservância dos dispositivos da LRF, motivo pelo qual é imperiosa a correta apuração dos fatos:

“Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.”

284. Diante das observações e apontamentos a respeito da relevância da reinstrução requerida pelo Ministério Público de Contas e determinada pela Corte, levada a efeito nesses autos, o **Parquet** especializado **acquiesce** à proposta da Unidade Técnica por que a Corte conheça da documentação vertida aos autos, considerando parcialmente atendido o item I e atendido o item II, ambos da Decisão nº 6.120/2017, com redação dada pela Decisão nº 4.907/2018.

285. Por fim, importa anotar sobre a recente **Denúncia**⁶⁴ **crime** do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, em desfavor dos responsáveis indicados nos autos, a saber, o ex-Governador do DF, Senhor Agnelo Santos Queiroz Filho, os ex-titulares da Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF – Seplan, Senhor Paulo Antenor de Oliveira, e da Secretaria de Fazenda do DF – SEF, Senhor Adonias dos Reis Santiago, e ex-Secretário-Chefe da Casa Civil do Distrito Federal, Senhor Swedenberger do Nascimento Barbosa, sendo que o primeiro responde pelo crime descrito no art. 359-C do Código Penal Brasileiro e, de novo, e os demais pelo crime descrito no art. 359-C, na forma do artigo 29, ambos do Código Penal Brasileiro.

286. O MPDFT concluiu, em alinhamento com este Ministério Público de Contas, que o ex-Governador do DF praticou e executou diretamente os atos descritos na denúncia, e os demais, na condição de partícipes, contribuíram para a ocorrência de crime, ao autorizarem a assunção de obrigação cuja despesa restaria parcela a pagar no exercício seguinte sem que houvesse contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, não as inscrevendo, inclusive, nos Restos a Pagar.

⁶⁴ Em anexo a este Parecer nº 0320/2019–G1P, disponível em (consulta em 11/06/2019): http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/APn_Agnelo_Queiroz_Filho_-_art._359-C.pdf.,



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

287. A referida Denúncia **foi recebida** pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em específico pela 3ª Vara Criminal de Brasília (Ação penal: PJe0715292-48.2019.8.07.00010715292-48.2019.8.07.0001). Os atos também motivaram a ação de improbidade administrativa por violação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Ação de improbidade administrativa Pje0705904-70.2019.8.07.0018 – 2ª Vara Criminal de Brasília).

É o Parecer.

Brasília, 11 de junho de 2019.

Demóstenes Tres de Albuquerque
Procurador, em substituição à 1ª Procuradoria.