



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública
Divisão de Auditoria de Programas e de Recursos Externos

RELATÓRIO PRÉVIO DE AUDITORIA FINANCEIRA

Operações de Crédito Internas e Externas das Demonstrações Financeiras do GDF - Exercício de 2018

Brasília, junho de 2019



Tribunal de Contas do Distrito Federal

Plenário – Conselheiros:

Anilcéia Luzia Machado – Presidente

Márcio Michel – Vice-Presidente

Inácio Magalhães Filho - Corregedor

Manoel Paulo de Andrade Neto

Antônio Renato Alves Rainha

José Roberto de Paiva Martins

Paulo Tadeu

Procuradores do Ministério Público Junto ao Tribunal

Marcos Felipe Pinheiro Lima – Procurador-Geral

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira

Demóstenes Tres Albuquerque

MISSÃO

“GERAR BENEFÍCIOS PARA A
SOCIEDADE POR MEIO DO
APERFEIÇOAMENTO E CONTROLE
DA GESTÃO DOS RECURSOS
PÚBLICOS DO DF”



Relatório Prévio de Auditoria Financeira relativo às operações de crédito internas e externas das demonstrações financeiras do GDF – Exercício 2018

EQUIPE DE AUDITORIA

FABRÍCIO BIANCO ABREU

Auditor de Controle Externo

CARLOS ALBERTO CASCÃO JÚNIOR

Auditor de Controle Externo

MARCELO MAGALHÃES SILVA DE SOUSA

Auditor de Controle Externo

HELDER SILVÉRIO BORBA

Diretor da Divisão de Auditoria de Programas e de Recursos Externos

LUCIENE DE FÁTIMA CARVALHO TEODORO

Secretária de Macroavaliação da Gestão Pública

FRANCISCO ANTONIO ALVES DE SOUZA

Secretário-Geral de Controle Externo

DADOS PARA CONTATO

Tribunal de Contas do Distrito Federal

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública

Divisão de Auditoria de Programas e de Recursos Externos

Praça do Buriti – Ed. Palácio Costa e Silva (Anexo)

Brasília – DF – CEP: 70.075-901

Fone: (61) 3314-2771



Sumário

| | |
|--|----|
| Relatório Prévio Sobre as Operações de Crédito Internas e Externas das Demonstrações Financeiras do GDF do Exercício de 2018 | 6 |
| Opinião com ressalva | 6 |
| Base para opinião com ressalva | 6 |
| Responsabilidade da SEFP/DF pelas demonstrações financeiras | 7 |
| Responsabilidade do auditor | 7 |
| Relatório Prévio de Controle Interno Associado à Auditoria Financeira..... | 10 |
| 1. Introdução | 10 |
| 2. Fragilidades dos controles internos..... | 12 |
| 3. Conclusão | 26 |
| 4. Manifestações da SEFP/DF | 27 |
| 5. Proposta de encaminhamento | 27 |



Resumo

Trata-se do relatório prévio de auditoria financeira sobre as dívidas decorrentes de contratos de operações de crédito internas e externas, autorizada conforme o item I.b da Decisão – TCDF nº 913/2019. Na opinião dos auditores, as demonstrações financeiras do Distrito Federal para o exercício de 2018 apresentam razoavelmente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial das dívidas decorrentes de operações de crédito internas e externas para o período findo em 31 de dezembro de 2018, de acordo com a estrutura do relatório financeiro aplicável, exceto quanto: 1) às obrigações contratuais relativas às amortizações a serem pagas no exercício subsequente não serem registradas no passivo circulante, representando distorção estimada pela equipe de auditoria em R\$ 341 milhões; 2) às notas explicativas das demonstrações financeiras do DF – exercício 2018 não divulgarem incertezas associadas à aplicação da legislação adequada ao contrato do Programa de Ajuste Fiscal – PAF, representando distorção referente à classe de afirmação divulgação, estimada pela equipe de auditoria em R\$ 130 milhões; e 3) às notas explicativas não evidenciarem adequadamente as afirmações presentes nas demonstrações financeiras, em afronta aos critérios de referenciação preconizados pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, representando uma distorção relevante atinente a falhas de divulgação das demonstrações financeiras. Além daquelas falhas consideradas relevantes e que foram objeto de ressalva, registraram-se, ainda, fragilidades nos controles internos relativas a outras distorções menos significativas: 1) reconhecimento indevido de ingresso de recursos de R\$ 183.350,47, relativo ao contrato CT2000010 e 2) falhas de lançamentos contábeis no contrato relativo ao Programa de Ajuste Fiscal e nos contratos nº CT1221444 e nº CT2286369.



RELATÓRIO PRÉVIO SOBRE AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS E EXTERNAS DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DO GDF DO EXERCÍCIO DE 2018

À Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão – SEFP/DF,

Fomos designados para examinar as operações de crédito internas e externas apresentadas nas demonstrações financeiras do GDF referentes ao exercício de 2018, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis. A SEFP/DF, por meio da Subsecretaria de Contabilidade – SUCON/SEFP/DF, Órgão Central do Sistema de Contabilidade do GDF, é o órgão responsável pela elaboração, apresentação e divulgação das demonstrações financeiras, parte integrante do Balanço Geral do GDF.

Opinião com ressalva

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos dos assuntos descritos na seção a seguir, intitulada “Base para opinião com ressalva”, as demonstrações financeiras acima referidas apresentam razoavelmente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial das dívidas decorrentes de operações de crédito internas e externas para o período findo em 31 de dezembro de 2018, de acordo com a estrutura do relatório financeiro aplicável.

Não expressamos opinião sobre as demonstrações financeiras consolidadas do GDF, exercício de 2018, nem a respeito dos controles internos do GDF.

Base para opinião com ressalva

Identificamos três distorções relevantes nas demonstrações financeiras do GDF – exercício 2018, conforme as seguintes constatações da auditoria:

1. As obrigações contratuais relativas às amortizações a serem pagas no exercício subsequente não são registradas no passivo circulante, representando distorção estimada pela equipe de auditoria em R\$ 341 milhões¹, sem alterar o valor do passivo total, vez que são indevidamente registradas no passivo não circulante;
2. As notas explicativas das demonstrações financeiras do DF – exercício 2018 – não divulgam incertezas associadas à aplicação da legislação adequada ao contrato do Programa de Ajuste Fiscal – PAF, representando distorção referente à classe de afirmação divulgação, estimada pela equipe de auditoria em R\$ 130 milhões; e
3. As notas explicativas não evidenciam adequadamente as afirmações presentes nas demonstrações financeiras, em afronta aos critérios de referenciação preconizados pelo Manual de Contabilidade

¹ Para a presente auditoria, foram definidas a materialidade global de R\$ 91.637.641,13, a materialidade de execução de R\$ 68.728.230,85 e o limite de acúmulo de distorções de R\$ 4.581.882,06.



Aplicada ao Setor Público – MCASP, o que representa uma distorção relevante atinente a falhas de divulgação das demonstrações financeiras.

As ressalvas tratam de erro de classificação contábil não passível de causar desequilíbrio em outras contas das demonstrações financeiras e de ausência de divulgação de informações qualitativas. Nesse contexto, avaliamos que as distorções não ensejam opinião adversa.

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas Brasileiras de Auditoria para o Setor Público – NBASP 100 e 200 e com as Diretrizes Gerais de Auditoria Financeira preconizadas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) - ISSAIs 1000 a 1810, com destaque para as ISSAIs 1315, 1450, 1510, 1700, 1705 e 1805, que são convergentes – com as adequações de concordância – com as Normas Internacionais de Auditoria (ISA, por sua sigla em inglês), emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC). Nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção intitulada “*Responsabilidades do auditor*”, deste relatório. Somos independentes em relação ao Governo do Distrito Federal, bem como à SEFP/DF, de acordo com os princípios éticos relevantes para nossa auditoria de demonstrações financeiras previstos no Código de Ética deste Tribunal de Contas e da INTOSAI, e cumprimos com as demais responsabilidades de acordo com essas normas. Acreditamos que a evidência de auditoria obtida é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião com ressalva.

Responsabilidade da SEFP/DF pelas demonstrações financeiras

A SEFP/DF, por meio da Subsecretaria de Contabilidade – SUCON/SEFP/DF (arts. 123, inciso I, II, V e VIII, e 125, inciso II, do Decreto nº 35.565/2014), é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações financeiras livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, de acordo com a estrutura de relatório financeiro baseada nas normas a seguir indicadas, aplicáveis à elaboração das demonstrações financeiras de 2018:

- a) Lei nº 4.320/64;
- b) Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 7ª Edição;
- d) Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público;
- e) Instrução Normativa nº 1/2016 – Tribunal de Contas do Distrito Federal, de 17.11.2016.

Responsabilidade do auditor

Nossa responsabilidade é expressar uma opinião com base na auditoria sobre as operações de crédito internas e externas apresentadas nas demonstrações financeiras do GDF referentes ao exercício de 2018. Uma auditoria envolve procedimentos para obter evidência de auditoria a respeito dos valores e divulgações nas demonstrações financeiras, independentemente se causadas por fraude ou erro.



Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas internacionais de auditoria sempre detecta as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações financeiras.

Como parte de uma auditoria realizada de acordo com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), exercemos julgamento profissional e mantivemos ceticismo profissional ao longo da auditoria.

Além disso:

- identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas operações de crédito internas e externas apresentadas nas demonstrações financeiras do GDF, exercício 2018, independentemente se causada por fraude ou erro, planejamos e executamos procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtivemos evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião; o risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver o ato de burlar os controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais;
- obtivemos entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria para planejarmos procedimentos de auditoria apropriados às circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos do GDF;
- avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações feitas pelo GDF no tocante às dívidas decorrentes de contratos de operações de crédito internas e externas;
- no que se refere às dívidas decorrentes de contratos de operações de crédito internas e externas, avaliamos a apresentação geral, a estrutura e o conteúdo das demonstrações financeiras, inclusive as divulgações e se as demonstrações financeiras representam as correspondentes transações e eventos subjacentes de forma a alcançar a apresentação adequada.



Este relatório prévio tem o propósito de comunicar aos responsáveis pela elaboração e apresentação das demonstrações financeiras do GDF, entre outros aspectos, o alcance planejado, a época da auditoria e as constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos que identificamos durante nossos trabalhos.

Brasília, 28 de junho de 2019.

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

Carlos Alberto Cascão Júnior

Auditor de Controle Externo – Mat. 1437-9

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

Marcelo Magalhães Silva de Sousa

Auditor de Controle Externo – Mat. 1420-2

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

Fabício Bianco Abreu

Auditor de Controle Externo – Mat. 449-9



RELATÓRIO PRÉVIO DE CONTROLE INTERNO ASSOCIADO À AUDITORIA FINANCEIRA

1. Introdução

Tratam os autos da realização de auditoria financeira piloto sobre as operações de crédito internas e externas, conforme autorizado no item I.b da Decisão – TCDF nº 913/2019.

2. As auditorias financeiras, no âmbito do setor público, são espécies de fiscalização das auditorias governamentais e são conduzidas de acordo com normas internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, internalizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal por força do art. 232, § 2º, do Regimento Interno.

3. Uma auditoria financeira conduzida no setor público consiste em um trabalho de certificação que tem como propósito aumentar a confiança dos usuários das demonstrações financeiras apresentadas por um ente público.

4. Auditorias financeiras no setor público podem ter como objetos, entre outros: a) demonstrações financeiras anuais consolidadas do ente público; b) demonstrações financeiras anuais consolidadas ou individuais de órgãos, fundos e entidades específicas; e c) contas específicas que irão compor demonstrações financeiras individuais ou consolidadas.

5. Trabalhos de certificação realizados numa auditoria financeira têm como pressuposto que a informação do objeto auditado é elaborada, preparada e apresentada pelo gestor, de acordo com critérios aplicáveis. Compete, então, aos auditores obter evidências suficientes e apropriadas para expressar opinião, com um nível de asseguarção razoável, sobre a adequação das informações apresentadas aos critérios.

6. Numa auditoria financeira, tais critérios dizem respeito à aderência da informação do objeto a uma estrutura de relatório financeiro aplicável.

7. Nos trabalhos de asseguarção razoável, o auditor deve planejar e executar a auditoria para obter segurança razoável de que as demonstrações financeiras estejam livres de distorções relevantes, seja devido a erros ou fraudes. Assim, a conclusão da auditoria é expressa de forma positiva, transmitindo que, na opinião do auditor, o objeto está ou não em conformidade com todos os aspectos relevantes, de acordo com os critérios aplicáveis.

8. Os trabalhos de asseguarção razoável fornecem uma garantia alta, contudo, devido às limitações que lhes são inerentes, as auditorias nunca poderão oferecer uma asseguarção absoluta.

9. Os usuários ou destinatários do trabalho de asseguarção são as pessoas e/ou instituições que têm interesse nas informações divulgadas pelas entidades públicas, seja por exigência legal ou interesse econômico. São exemplos de interessados: cidadãos, Poder Legislativo, investidores, órgãos de controle interno e externo, agências de classificação de risco, agentes financiadores, organizações internacionais, entre outros.



10. Sobre as iniciativas para a realização de auditoria financeira no âmbito do TCDF, destaca-se o Processo nº 31924/2017-e, que tem como escopo estudos técnicos para o fortalecimento da metodologia de auditoria financeira no TCDF.

11. O referido processo encontra-se atualmente sobrestado (item II da Decisão – TCDF nº 4.238/2018) até a conclusão da auditoria financeira sobre operações de crédito internas e externas, em virtude da contribuição dos conhecimentos advindos da presente auditoria àqueles estudos.

12. Registram-se, ainda, iniciativas semelhantes em outros tribunais de contas. Cita-se, como exemplo, o Processo nº TC 016.937/2012-0, do Tribunal de Contas da União – TCU, no âmbito do qual foram estabelecidos estratégia e plano de ação para aumentar, mediante a realização de auditorias financeiras, a transparência, a credibilidade e a utilidade das contas públicas federais.



2. Fragilidades dos controles internos

2.1. Achado de auditoria

As obrigações contratuais relativas às amortizações a serem pagas no exercício de 2019 não foram registradas no passivo circulante das demonstrações financeiras de 2018 (PT44).

2.1.1. Critério

13. Segundo o MCASP 7ª Edição, as obrigações devem ser classificadas no passivo circulante quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis. As demais obrigações devem ser classificadas no passivo não circulante.

2.1.2. Evidência

14. Na demonstração financeira do DF – exercício de 2018, as amortizações a serem pagas no exercício subsequente não são divulgadas no passivo circulante do balanço patrimonial. Ressalta-se que tais valores já eram de conhecimento na oportunidade da elaboração das demonstrações financeiras, conforme detalhado a seguir.

15. Entre os documentos complementares do PLOA para 2019, encontra-se no “Anexo A6-Quadro-III-Serviço-da-dívida”², à pg. 13, estimativa de R\$ 407 milhões (a preços constantes) e R\$ 424 milhões (a preços correntes) para o valor a ser despendido com amortização de dívidas decorrentes de operações de crédito internas e externas no exercício.

16. O item “5.26 Cronograma de Pagamentos dos Empréstimos e Financiamentos do Distrito Federal 2018” do Balanço Geral da Prestação de Contas do Governo prevê o pagamento de R\$ 404 milhões a título de amortizações contratuais em 2019.

17. Procedimento analítico que compara o total pago de amortizações contratuais de janeiro a maio, nos exercícios 2018 e 2019, demonstra não haver diferença significativa entre esses valores, conforme tabela a seguir:

| | 2018 | 2019 |
|-------------------------|-------------------|-------------------|
| Amortização de Jan-maio | R\$ 84.080.059,48 | R\$ 83.418.611,94 |

Fonte: PT44.

18. Outro procedimento analítico, que projeta linearmente o valor da amortização anual, tendo em vista que o cálculo para o dimensionamento das amortizações é função do saldo devedor, aponta para uma previsão de pagamento de amortizações em 2019 de R\$ 341 milhões, conforme tabela a seguir:

| | Dem. Fin. 2017 | Dem. Fin. 2018 |
|--|----------------------|----------------------|
| Saldo da dívida contratual, conforme demonstrações financeiras do DF em 31.12 do exercício | R\$ 4.035.563.382,36 | R\$ 4.581.882.056,66 |
| Amortização paga em 2018 | R\$ 300.306.868,39 | |
| Amortização estimada para 2019 | | R\$ 340.961.229,30 |

Fonte: PT44.

19. Assim, a SEFP/DF já teria conhecimento, ao final de 2018, para reclassificar para o passivo circulante das demonstrações financeiras de 2018, do

² Disponível em <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/09/A6-Quadro-III-Serviço-da-Dívida.pdf>. Acesso em 19.06.2019.



montante das amortizações das dívidas decorrentes de contratos de operações de crédito a serem pagas no exercício subsequente, estimadas pela equipe de auditoria em R\$ 341 milhões.

20. Assim, apesar de o GDF ter conhecimento das amortizações decorrentes de contratos de operação de crédito a serem pagas no exercício subsequente, não foram realizados lançamentos adequados e compatíveis com essa realidade nas contas de empréstimo e financiamento de contratos de operações de crédito do passivo circulante. Tais contas apresentaram saldo zero durante todo o exercício.

21. No DF, as contas do passivo circulante relativas ao pagamento de amortizações contratuais são creditadas mensalmente pela emissão de Notas de Lançamento, e são debitadas, no mesmo valor, pela emissão da Ordem Bancária correspondente, resultando em saldo zero após essa última operação.

22. Entretanto, o saldo de abertura das contas do passivo circulante relativo às amortizações das operações de crédito deveria indicar o montante a ser pago no exercício. Para isso, faz-se necessário reclassificar para o curto prazo parte dos valores previstos para o longo prazo (além do exercício corrente). Ao longo do ano, esse saldo cairia na proporção das amortizações pagas.

23. Trata-se de falha na classificação da informação contábil. A não reclassificação para o passivo circulante das obrigações com amortizações de dívidas contratuais exigíveis no exercício subsequente representa distorção relevante e não generalizada de cerca de R\$ 341 milhões.

24. No julgamento profissional dos auditores, avaliou-se que, apesar da magnitude da distorção ultrapassar os limites de materialidade da auditoria, ela não altera o valor do passivo total nem produz efeito nas contas do ativo do balanço patrimonial das demonstrações financeiras de 2018. Assim, avaliou-se que a opinião modificada por ressalva seria mais adequada para a situação em tela.

2.1.3. Causas

25. A metodologia adotada pelo GDF para contabilizar as amortizações a serem pagas não guarda relação com os prazos de exigibilidade daquelas dívidas.

2.1.4. Efeitos

26. Violação do conceito contábil de passivo circulante e passivo não circulante, resultando na redução da qualidade da evidenciação da informação contábil lançada no SIGGo.

27. Com isso, os usuários do relatório financeiro não são informados adequadamente sobre os prazos para pagamento das amortizações decorrentes da contratação de operações de crédito. Ao informar que toda a dívida está classificada no longo prazo, o usuário da informação contábil terá a falsa percepção de que o GDF não tem dívidas da espécie com vencimento no exercício subsequente.

2.1.5. Proposições

28. Determinar à SEFP/DF que faça constar nas contas do passivo circulante do balanço patrimonial valores apropriados e compatíveis com a previsão do vencimento das obrigações relativas à amortização das dívidas oriundas de contratos de operações de crédito nos 12 (doze) meses subsequentes.



2.1.6. Benefícios esperados

29. Espera-se, com isso, a melhora da informação contábil lançada no SIGGo. Assim, os usuários das demonstrações financeiras terão condições de avaliar adequadamente os prazos para pagamento das amortizações decorrentes da contratação de operações de crédito.

2.2. Achado de auditoria

As notas explicativas das demonstrações financeiras do DF – exercício 2018 – não divulgam incertezas associadas à aplicação da legislação adequada ao contrato do Programa de Ajuste Fiscal – PAF, representando distorção referente à classe de afirmação divulgação, estimada pela equipe de auditoria em R\$ 130 milhões (PT45.2).

2.2.1. Critério

30. A Instrução Normativa – TCDF nº 1/2016, no seu artigo 1º, inciso I, estabelece que os balanços e as demonstrações contábeis apresentados na prestação de contas anuais do Governador do Distrito Federal devem ser elaboradas em consonância com o MCASP.

31. No Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 7º edição, aplicável às demonstrações financeiras apresentadas em 2018, consta que é necessário o registro em notas explicativas quando houver a possibilidade de saída de recursos da entidade para fazer frente a uma obrigação possível em consequência de eventos passados, mas dependente da ocorrência de eventos futuros incertos, que não estariam totalmente sob o controle da entidade, e cujos valores sejam estimáveis.

2.2.2. Evidência

32. Cumpre esclarecer que, pela Lei Complementar nº 148/16, a União concedeu descontos sobre o saldo devedor do contrato do PAF, na forma prevista pelo seu art. 3º, sem alongar o prazo estabelecido para a quitação do contrato:

“Art. 3º A União concederá descontos sobre os saldos devedores dos contratos referidos no art. 2º, em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período. “

33. Posteriormente, foi editada a Lei Complementar nº 156/16, que, por meio do art. 1º, facultou à União conceder alongamento de até duzentos e quarenta meses, no prazo originalmente estabelecido pelo contrato, para o pagamento das dívidas refinanciadas:

“Art. 1º A União poderá adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e nos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas. “

34. Entretanto, o art. 4º da mencionada LC nº 156/16 estabelece, ao ente da Federação que assinar termo aditivo para adesão às condições dessa lei, limitação do crescimento de despesas primárias correntes por dois anos:

“Art. 4º Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes



federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido. “

35. Para os entes que se comprometeram a aderir ao alongamento do perfil da dívida, a União antecipou os benefícios de carência e diferimento de proporções das primeiras parcelas, conforme previsto na referida Lei Complementar.

36. Tal benefício foi incorporado na memória de cálculo apresentada no boleto de cobrança do agente financiador. O valor das prestações é apresentado segundo o estabelecido na LC nº 148/16. Ressalta-se que o GDF não assinou o termo aditivo relacionado à LC nº 156/16.

37. Durante os trabalhos de campo, foi constatado que litigam judicialmente União e DF no Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança nº 34.154 - DF, no qual a União alega que o DF não deveria fazer jus aos benefícios da LC nº 156/16, uma vez que não aprovou qualquer lei distrital para implementar as condicionantes exigidas para a limitação do crescimento das despesas primárias correntes e que teria perdido o prazo para fazer a opção por aquela lei complementar. Assim, no entender da União, o GDF não estaria apto à fruição dos benefícios previstos na LC nº 156/16.

38. Dessa forma, nos boletos de cobrança do PAF, emitidos pelo Banco do Brasil, são considerados, para efeito do cálculo das parcelas do contrato de empréstimo, os benefícios da LC nº 156/16, incorporando a diferença em relação à parcela calculada conforme a LC nº 148/16 – cujo cálculo implica em parcelas maiores – ao saldo devedor. Assim, percebe-se que o acúmulo daquelas diferenças gera aumento do saldo devedor do contrato.

39. A União requer, ainda, que o DF quite, em pagamento único, a totalidade do resíduo do saldo devedor – gerado pela prestação mensal paga com fruição de benefícios da LC nº 156/16 aplicados às parcelas que deveriam ser pagas sob a ótica da LC nº 148/16 – e ainda a aplicação das sanções contratuais cabíveis. Por outro lado, o DF defende o pagamento em 12 (doze) parcelas e a ausência da incidência de sanções.

40. De acordo com as informações do Mandado de Segurança nº 34.154 – DF, o DF obteve liminar para continuar com o pagamento usufruindo os benefícios da LC nº 156/16 até que a questão seja solucionada. Em 14.06.2019, a demanda foi suspensa pelo STF, pelo prazo de 180 dias, para aguardar uma solução consensual entre a União e o DF.

41. Em relação ao valor do resíduo do saldo devedor, o boleto da cobrança do Agente Financiador, referente ao último mês do exercício de 2018, e também o recálculo realizado, considerando o saldo devedor consignado nesses boletos, apontam para um saldo de pendência jurídica no valor de R\$ 130 milhões, o que implica incerteza sobre o desfecho da questão judicial.

42. Por essa razão, o valor do resíduo de prestação teria que ser divulgado nas notas explicativas das demonstrações financeiras do GDF – exercício 2018, parte integrante da Prestação de Contas do Governo. Entretanto, analisando



aquelas demonstrações, não se encontra nenhuma explicação em relação a essa incerteza.

43. Destaca-se, ainda, o fato de que, apesar não ter havido ingresso de novos recursos no PAF, o pagamento das amortizações da dívida não foi suficiente para reduzir o saldo devedor daquele contrato, que passou de R\$ 1.117.111.894,79, em 31.12.2017, para R\$ 1.152.130.910,03, em 31.12.2018, conforme informado nas contas que compõe as demonstrações financeiras do GDF de 2018.

44. No julgamento profissional dos auditores, as incertezas associadas à aplicação da legislação adequada ao contrato do Programa de Ajuste Fiscal – PAF são relevantes no contexto das operações de crédito celebradas pelo DF. Portanto, avaliou-se que a omissão dessa informação resultou em distorção relevante.

45. Em consonância com o item 21 da ISSAI 1705, estimou-se a quantificação dos efeitos financeiros daquela distorção em uma possível sobreavaliação de R\$ 130 milhões nas contas do passivo do Balanço Patrimonial – o saldo devedor do contrato do PAF poderia ser R\$ 130 milhões menor do que o registrado nas demonstrações financeiras, a depender do resultado da ação judicial, caso seja decidido pela aplicação das regras estabelecidas na LC nº 148/16.

46. Embora o valor ultrapasse os limites de materialidade da auditoria, por tratar-se de um erro de divulgação com efeitos apenas potenciais, avaliou-se que a opinião modificada por ressalva seria mais adequada para a situação em tela.

2.2.3. Causas

47. Omissão da SEFP/DF em relatar em notas explicativas as incertezas relativas ao contrato do Programa de Ajuste Fiscal – PAF.

2.2.4. Efeitos

48. Desinformação do usuário das demonstrações financeiras, podendo levar à tomada de decisões diversas das que seriam tomadas caso a incerteza estivesse bem evidenciada em notas explicativas.

2.2.5. Proposições

49. Determinar à SEFP/DF que, doravante, apresente em notas explicativas as incertezas presentes nas demonstrações financeiras, de forma a informar corretamente os usuários das demonstrações financeiras.

2.2.6. Benefícios esperados

50. Demonstrações financeiras, contendo notas explicativas adequadas, que representem melhor a situação patrimonial do DF, para melhor auxiliar os usuários das demonstrações em suas decisões.



2.3. Achado de auditoria

As notas explicativas não evidenciam adequadamente as afirmações presentes nas demonstrações financeiras (PT47.0).

2.3.1. Critério

51. A Instrução Normativa – TCDF nº 1/2016, no seu artigo 1º, inciso I, estabelece que os balanços e as demonstrações contábeis apresentadas na prestação de contas anuais do Governador do Distrito Federal devem ser elaboradas em consonância com o MCASP.

“I - balanços e demonstrações contábeis das unidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, consolidados por segmento da Administração Pública - administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e fundos especiais -, **devendo ser elaborados em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público** e legislação aplicável, compreendendo os balanços orçamentário, financeiro e patrimonial; as demonstrações das variações patrimoniais, do fluxo de caixa e das mutações do patrimônio líquido e notas explicativas correspondentes; e os anexos previstos nas normas de Direito Financeiro; “ (Grifos nossos)

52. Balanços e demonstrações financeiras do GDF do exercício de 2018 devem ser elaborados em consonância com o MCASP 7ª Edição, que preconiza o seguinte:

“As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) são compostas pelas demonstrações enumeradas pela Lei nº 4.320/1964, pelas demonstrações exigidas pela NBC T 16. 6 – Demonstrações Contábeis e pelas demonstrações exigidas pela Lei Complementar nº 101/2000, as quais são: a. Balanço Orçamentário; b. Balanço Financeiro; c. Balanço Patrimonial; d. Demonstração das Variações Patrimoniais; e. Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); e f. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

As estruturas das demonstrações contábeis contidas nos anexos da Lei nº 4.320/1964 foram atualizadas pela Portaria STN nº 438/2012, em consonância com os novos padrões da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP). Em função da atualização dos anexos da Lei nº 4.320/1964, somente os demonstrativos enumerados no parágrafo anterior serão exigidos para fins de apresentação das demonstrações contábeis nos termos deste Manual. (Grifos nossos)

53. Em relação às notas explicativas integrantes das demonstrações financeiras do GDF, exercício 2018, o MCASP 7ª Edição – Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público estabelece, no item 8.2 Estrutura:

“As notas explicativas devem ser apresentadas de forma sistemática. **Cada quadro ou item a que uma nota explicativa se aplique deverá ter referência cruzada com a respectiva nota explicativa.**

A fim de facilitar a compreensão e a comparação das DCASP com as de outras entidades, **sugere-se que as notas explicativas sejam apresentadas na seguinte ordem: a. Informações gerais; b. Resumo das políticas contábeis significativas; c. Informações de suporte e detalhamento de itens apresentados nas demonstrações contábeis pela ordem em que cada demonstração e cada rubrica sejam apresentadas; e d. Outras informações relevantes.** ” (Grifos nossos)



2.3.2. Evidência

54. As demonstrações financeiras do GDF relativas ao exercício 2018 (e-DOC 6F884862-e) apresentam notas explicativas insuficientes para evidenciar adequadamente as afirmações presentes nas demonstrações financeiras. Além disso, as notas explicativas não são apresentadas de forma sistemática, com conteúdo devidamente indexado, conforme preconiza o MCASP 7ª Edição.

55. Não foram apresentadas notas explicativas em relação às operações de crédito internas e externas. Foram apresentadas apenas notas explicativas em relação à contabilização intra orçamentária (item 5.11) e em relação à consolidação do balanço (item 11.8).

56. A despeito de não integrar o escopo da presente auditoria, verificou-se a existência de comentários e notas ao longo de demonstrativos apresentados no Balanço Geral da Prestação de Contas do Governo de 2018. Por exemplo, na página 35 daquele documento, existe uma nota sobre a “exclusão da Receita de Contribuição (72102901)”. No entanto, tais comentários carecem dos pressupostos de uma nota explicativa, elaborada nos moldes do MCASP.

57. A falta de notas explicativas prejudica a clareza das informações contábeis. Tome-se o exemplo do objeto da presente auditoria. A quase totalidade das informações sobre a conta Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo do balanço patrimonial das demonstrações está evidenciada no item “5.25 – Demonstrativos da Dívida Fundada – 2018”, quando deveriam constar de notas explicativas com referência cruzada.

58. Entretanto, não há qualquer referência que estabeleça relação entre a informação selecionada para apresentação no balanço patrimonial (Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo) e sua evidenciação (o item 5.25 – Demonstrativos da Dívida Fundada – 2018).

59. Um exemplo de demonstrações financeiras que apresentam notas explicativas sistematizadas e com indexação adequada pode ser encontrado no Balanço Geral da União de 2017 (e-DOC 7512BC4A-e). Naquelas demonstrações, o primeiro balanço apresentado é o patrimonial (pg. 19), onde se indicam as notas explicativas associadas (6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18), conforme demonstrado a seguir:



Balanço Patrimonial

R\$ milhares

| ATIVO | NE | 2017 | 2016 |
|--|-----------|------------------------|------------------------|
| Ativo Circulante | | | |
| Caixa e Equivalentes de Caixa | <u>6</u> | 1.140.142.287 | 1.107.688.058 |
| Créditos a Curto Prazo | <u>7</u> | 76.928.084 | 112.315.801 |
| Demais Créditos e Valores a Curto Prazo | <u>8</u> | 50.548.379 | 191.000.043 |
| Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo | | 2.030.520 | 3.182.029 |
| Estoques | | 19.598.479 | 20.986.338 |
| VPD Pagas Antecipadamente | | 29.044 | 20.604 |
| Ativos Não Financeiros Mantidos para Venda | | 78.033 | - |
| Total do Ativo Circulante | | 1.289.354.826 | 1.435.192.872 |
| Ativo Não Circulante | | | |
| Realizável a Longo Prazo | | 2.093.654.628 | 2.004.875.378 |
| Créditos a Longo Prazo | <u>7</u> | 2.052.051.963 | 1.966.979.069 |
| Demais Créditos e Valores a Longo Prazo | <u>8</u> | 30.577.454 | 29.283.586 |
| Investimentos Temporários a Longo Prazo | | 11.025.209 | 8.612.723 |
| VPD pagas antecipadamente | | 2 | - |
| Investimentos | <u>9</u> | 309.366.587 | 301.782.879 |
| Imobilizado | <u>10</u> | 1.142.712.847 | 927.492.969 |
| Intangível | <u>11</u> | 4.472.395 | 3.926.274 |
| Diferido | | 4.850 | 5.931 |
| Total do Ativo Não Circulante | | 3.550.211.307 | 3.238.083.432 |
| TOTAL DO ATIVO | | 4.839.566.134 | 4.673.276.304 |
| PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO | | | |
| Passivo Circulante | | | |
| Obrig. Trab., Prev. e Assist. a Pagar a Curto Prazo | <u>12</u> | 39.248.889 | 38.128.997 |
| Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo | <u>13</u> | 789.358.425 | 656.003.290 |
| Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo | <u>14</u> | 2.813.892 | 3.407.533 |
| Obrigações Fiscais a Curto Prazo | | 190.776 | 204.489 |
| Obrigações de Repartições a Outros Entes | | 693.214 | 874.574 |
| Provisões a Curto Prazo | <u>15</u> | 55.702.170 | 41.115.288 |
| Demais Obrigações a Curto Prazo | <u>16</u> | 240.859.578 | 325.102.186 |
| Total do Passivo Circulante | | 1.128.866.943 | 1.064.836.357 |
| Passivo Não Circulante | | | |
| Obrig. Trab., Prev. e Assist. a Pagar a Longo Prazo | <u>12</u> | 1.402.230 | 1.534.567 |
| Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo | <u>13</u> | 4.456.181.616 | 4.008.353.584 |
| Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo | <u>14</u> | 348.317 | 100.435 |
| Obrigações Fiscais a Longo Prazo | | 80.675 | 68.007 |
| Provisões a Longo Prazo | <u>15</u> | 1.654.751.294 | 1.556.152.697 |
| Demais Obrigações a Longo Prazo | <u>16</u> | 23.338.898 | 63.381.457 |
| Resultado Diferido | | 2.280 | 336.618 |
| Total do Passivo Não Circulante | | 6.136.105.309 | 5.629.927.366 |
| Patrimônio Líquido | | | |
| Patrimônio Social e Capital Social | | 30.805.622 | 12.464.880 |
| Adiantamento Para Futuro Aumento de Capital | | 1.397.093 | - |
| Reservas de Capital | | 290.669 | 290.669 |
| Ajustes de Avaliação Patrimonial | | 226.024 | 362.692 |
| Reservas de Lucros | | 76.088 | 96.022 |
| Demais Reservas | | 272.537 | 7.356.756 |
| Resultados Acumulados | | (2.457.697.269) | (2.041.281.554) |
| (-) Ações / Cotas em Tesouraria | | (776.885) | (776.885) |
| Total do Patrimônio Líquido | | (2.425.406.119) | (2.021.487.419) |
| TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO | | 4.839.566.134 | 4.673.276.304 |

Demonstrações Contábeis Consolidadas da União | Balanço Geral da União 2017 | Secretaria do Tesouro Nacional | 19

Fonte: BGU 2017.

60. Note-se a coluna “NE” na figura acima, que representa a indexação entre a afirmação da demonstração financeira e a nota explicativa respectiva.



61. Além disso, há um descasamento entre as informações apresentadas nos balanços das demonstrações financeiras do DF e a fundamentação legal a eles atribuída.

62. Por exemplo, no item “5.13 Balanço Patrimonial do DF” consta a informação de que são evidenciados bens, direitos e obrigações, conforme artigo 105 e anexo 14 da Lei nº 4.320/64.

63. Segundo esse normativo, o balanço patrimonial demonstrará: I - o ativo financeiro; II - o ativo permanente; III - o passivo financeiro; IV - o passivo permanente; V - o saldo patrimonial; e VI - as contas de compensação.

64. Entretanto, o conteúdo do balanço patrimonial do DF, exercício de 2018, é apresentado como estabelecido no MCASP 7ª Edição e demonstra: ativo circulante e não circulante; passivo circulante e não circulante; e patrimônio líquido.

65. Complementarmente, para atendimento aos requisitos da Lei nº 4.320/64, o balanço patrimonial das demonstrações financeiras do DF de 2018 apresenta quadro que representa os ativos e passivos financeiros e permanentes, bem como quadros das contas de compensação e quadros do *superavit/deficit* financeiro (páginas 72 a 77 do e-DOC 6F884862-e).

66. Assim, o balanço patrimonial das demonstrações financeiras - exercício 2018 utiliza fundamentação legal de acordo com a Lei nº 4.320/64, mas apresenta nomenclaturas típicas do MCASP 7ª Edição.

67. Entende-se que tais falhas na divulgação das demonstrações financeiras do DF são consideradas distorções relevantes.

2.3.3. Causas

68. Tem-se como causa desse achado falhas nos procedimentos de elaboração das demonstrações financeiras do GDF, a cargo da Subsecretaria de Contabilidade – SUCON, a teor do art. 123, inciso I, II, V e VIII, e art. 125, inciso II, do Decreto nº 35.565/14, abaixo transcritos:

“Art. 123. À Subsecretaria de Contabilidade, órgão de comando e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Fazenda, compete:

I - supervisionar as operações relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial do Distrito Federal, com vistas à elaboração de demonstrações contábeis;

II - definir, normatizar e coordenar os procedimentos atinentes às operações de contabilidade dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Distrito Federal;

[...]

V - coordenar e orientar a elaboração dos Balanços Gerais do Distrito Federal;

[...]

VIII - supervisionar a consolidação das contas anuais do Governador do Distrito Federal a serem submetidas ao Poder Legislativo;

[...]

Art. 125. À Coordenação de Consolidação de Balanço, unidade orgânica de direção e supervisão, diretamente subordinada à Subsecretaria de Contabilidade, compete:

[...]

II - organizar a documentação e elaborar relatórios e demonstrativos que integram a prestação de contas do Distrito Federal;”.

2.3.4. Efeitos

69. Por efeito, tem-se dificultada a compreensão das informações por parte dos usuários dos relatórios financeiros, cujo rol inclui a população do Distrito



Federal, e, por isso, deve ser o mais claro possível.

2.3.5. Proposições

70. Sugere-se determinar à SEFP/DF que, doravante, elabore as demonstrações financeiras do GDF com o emprego de notas explicativas de forma sistemática e indexada, conforme previsto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP.

2.3.6. Benefícios esperados

71. Espera-se que as demonstrações financeiras do GDF sejam acompanhadas de notas explicativas adequadas, melhorando sua compreensão por todos seus usuários.

2.4. Achado de auditoria

Reconhecimento contábil de recursos que não ingressaram em conta corrente, acarretando aumento indevido do saldo devedor do Contrato CT2000010, referente ao Programa de Infraestrutura Urbana e Social (PT46.1).

2.4.1. Critério

72. Os eventos contábeis devem refletir a realidade dos fatos ocorridos.

2.4.2. Evidência

73. Preliminarmente, cumpre destacar que, de acordo com o Decreto nº 35.656/2014, compete à Coordenação da Gestão Financeira – COGEF, unidade orgânica da Subsecretaria do Tesouro da SEFP/DF, supervisionar as contas bancárias geridas pelo GDF, bem como, com auxílio da Gerência de Conciliação Bancária, controlar e registrar as entradas de recursos no caixa daquelas contas.

74. Em decorrência de tais competências, verifica-se que também cabe à COGEF realizar o lançamento dos ingressos de recursos provenientes de operações de crédito na contabilidade do DF.

75. Verificou-se a existência de uma Guia de Recolhimento (GR) no valor de R\$ 183.350,47 (2018GR26602) sem amparo no extrato bancário do Banco do Brasil, que gerencia a conta vinculada ao Contrato CT2000010, referente ao Programa de Infraestrutura Urbana e Social.

76. Ao analisar aquele extrato, não se verificou nenhuma referência ao suposto ingresso de recursos que teria embasado aquela Guia de Recolhimento. Por consequência, o saldo devedor daquele contrato, em 2018, encerrou o ano superestimado em R\$ 183.350,47.

77. Conforme reportado pela CODAF, em reunião ocorrida em 28.03.2019, esse lançamento teria sido realizado para, indevidamente, compensar uma devolução de recursos ao agente financiador em função da ausência ou da insuficiência da aplicação dos recursos na finalidade do Programa de Infraestrutura Urbana e Social.

78. Ainda, de acordo com a CODAF, tal falha teria sido detectada no início de 2019, mas após o prazo para realizar os ajustes no exercício de 2018 no SIGGo³.

79. Como consequência, aponta-se erro no saldo devedor daquele

³ Até maio de 2019, a falha não havia sido corrigida, conforme verificado pela equipe de auditoria.



contrato. Nesse sentido, procedimento realizado de confirmação externa revelou uma divergência de R\$ 183.350,47 no saldo devedor daquele contrato.

80. De acordo com o Banco do Brasil, credor daquela operação de crédito, o saldo devedor do Contrato CT2000010 seria de R\$ 416.898.287,85 enquanto o item 5.25 das demonstrações financeiras do GDF de 2018 aponta para o montante de R\$ 417.081.638,32.

2.4.3. Causas

81. Fragilidades dos controles internos que registram os ingressos de recursos nas contas vinculadas aos contratos de empréstimos.

2.4.4. Efeitos

82. O reconhecimento de ingressos de recursos, quando eles não ocorrem de fato, gera superestimativa do passivo, ou seja, o registro do montante total da dívida decorrente de um contrato fica registrada na contabilidade por um valor maior do que a realidade dos fatos, podendo prejudicar a compreensão dos usuários das demonstrações financeiras, além de comprometer a capacidade de pagamento, utilizada para angariar novas contratações de crédito.

2.4.5. Proposições

83. Sugere-se recomendar à COGEF/SUTES/SEFP/DF o aprimoramento dos controles associados ao reconhecimento de ingressos de recursos nas contas bancárias vinculadas às operações de crédito.

2.4.6. Benefícios Esperados

84. Como benefício dessas medidas, espera-se uma demonstração financeira mais fidedigna, aproximando-se da realidade dos fatos contábeis ocorridos, além da redução do comprometimento da capacidade de pagamento do GDF.

2.5. Achado de auditoria

Falhas nos lançamentos contábeis do contrato do PAF e dos contratos de operação de crédito CT1221444 e CT2286369 (PT45.2).

2.5.1. Critério

85. Os registros contábeis das amortizações e das atualizações monetárias das dívidas oriundas de contratos de operações de crédito devem ser lançados de acordo com a realidade dos fatos contábeis, devidamente suportados por cálculos que guardem estrita relação com as respectivas cláusulas contratuais.

2.5.2. Evidência

PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL – PAF

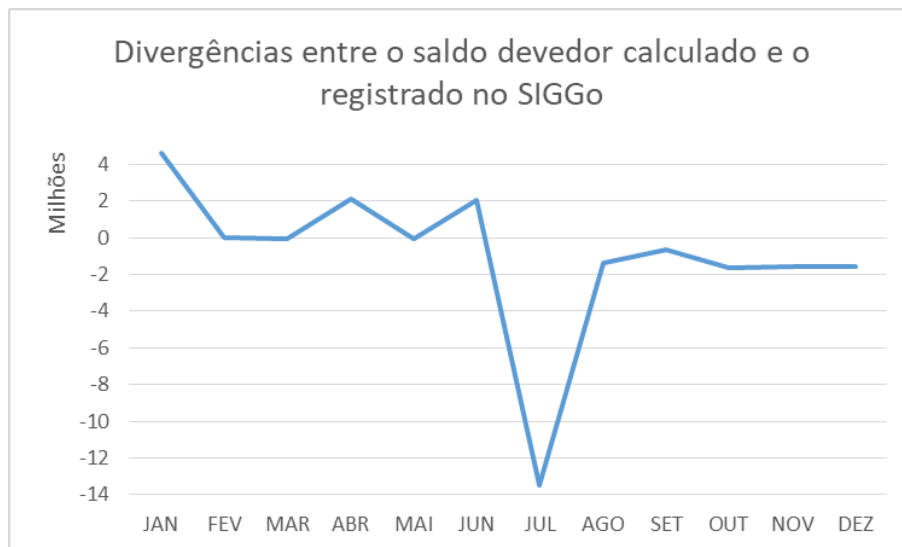
86. Na avaliação dos registros de amortização e atualização monetária do PAF, foram apuradas distorções, calculadas a partir dos parâmetros contratuais decorrentes da LC nº 148/14 (quarto termo aditivo) e já considerando o efeito dos pagamentos a menor realizados pelo DF.

87. A distorção da amortização e atualização foi calculada em conjunto pela dificuldade de se individualizar a parcela de cada uma causada pelos pagamentos a menor.

88. Percebe-se que o saldo devedor registrado na contabilidade, ao longo



do ano, oscila entre R\$ 4,6 milhões a menor (no mês de janeiro de 2018) e R\$ 13,5 milhões a maior (mês de julho de 2018), comparando, mês a mês, as transações de amortização e de atualização do saldo devedor que deveriam ter sido realizadas, de acordo com os cálculos da auditoria, com aqueles efetivamente lançados na contabilidade⁴ do GDF, como apresentado no gráfico a seguir.



Fonte: PT45.

89. Entretanto, em dezembro de 2018, essa oscilação teve valor menos significativo, representando divergência de R\$ 1,6 milhão no fechamento do exercício.

90. O procedimento realizado para confirmação dos saldos finais corrobora essa divergência por apontar valor de R\$ 1,5 milhão, bem próximo ao calculado pelos parâmetros contratuais.

91. Com as oscilações constatadas ao longo do exercício financeiro, fica evidenciado que não se dispensa a devida cautela na inserção dos registros de transações na contabilidade, resultando na dissociação entre a realidade contábil, transmitida pelos registros contábeis, e a realidade fática das operações de crédito.

92. Ademais, os registros contábeis não mantêm correspondência com os controles da CODAF de acompanhamento da evolução do contrato do PAF, transparecendo que esses controles não são levados em consideração para embasar a realização dos respectivos lançamentos contábeis.

93. No entanto, apesar das falhas identificadas, no nível de demonstrações financeiras, a distorção apurada em valores próximos a R\$ 1,6 milhão não é considerada relevante.

FALHAS DE LANÇAMENTOS CONTÁBEIS EM OUTROS CONTRATOS

94. Da análise das amostras de amortização da dívida, verificou-se que a parcela de amortização referente a setembro de 2018 do contrato CT1221444 celebrado junto ao BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – e referente ao Programa de Transporte Integrado, Mobilidade e Desenvolvimento Urbano, foi registrada na contabilidade de maneira indevida.

⁴ Destaca-se, ainda, a diferença a menor de R\$ 2.128.658,90, em abril de 2018, e de R\$ 2.010.904,51, em junho de 2018, bem como a diferença a maior de R\$ 1.629.322,82 em outubro de 2018, em comparação com os cálculos realizados pela auditoria.



95. Verificou-se que o boleto bancário da cobrança de amortização relativo àquela parcela aponta para uma amortização a ser paga de R\$ 1.119.244,35, com vencimento em 17.09.2018.
96. A equipe de auditoria realizou o recálculo dos valores, pela verificação do saldo devedor obtido a partir dos extratos bancários disponibilizados pelo BNDES em relação àquele contrato e das cláusulas contratuais aplicáveis ao cálculo das parcelas de amortização. Nesse caso, os cálculos convergiram com os valores apresentados pelo BNDES.
97. No entanto, os registros contábeis do SIGGo evidenciam o lançamento de amortização no valor de R\$ 1.029.186,92, de acordo com a 2018NL12757. Tal lançamento foi R\$ 90.057,43 a menor que o devido.
98. Nesse caso, verificou-se que a diferença foi lançada a maior, em idêntico valor, em conta de outra natureza, relativa aos juros da dívida. Assim, o boleto bancário previa o pagamento de juros no valor de R\$ 1.228.278,89 para o mês de setembro, mas foi lançada na contabilidade a quantia de R\$ 1.318.336,32, conforme memória de cálculo da 2018NL12758.
99. Para o agente financeiro credor, não houve diferença no perfil do saldo devedor daquele contrato, devido à fungibilidade do dinheiro. Isso porque o valor total do boleto de R\$ 5.316.664,17 – que incluía despesas de juros e amortizações de outros contratos do BNDES – foi pago integralmente por meio de duas ordens bancárias (2018OB50811 e 2018OB50812, a despeito da distorção entre a proporção de juros e amortização), coincidindo com o valor descrito no boleto.
100. Todavia, ainda assim, o saldo devedor do contrato, na contabilidade do GDF, restaria equivocado pelo lançamento da amortização a menor. Verificou-se que essa diferença foi lançada, novamente, em conta de outra natureza. Dessa vez, relativa à atualização do saldo devedor da dívida – procedimento realizado mensalmente.
101. De acordo com os cálculos da equipe de auditoria, o valor correto de atualização da dívida a ser lançado ao final do mês de setembro seria de R\$ 93.339,29 a crédito, representando aumento do saldo devedor. Entretanto, o valor lançado foi de apenas R\$ 3.281,83 a crédito.
102. Ressalta-se, no entanto, que tais eventos não são passíveis de compensação. Os valores totais de amortização e de atualização têm naturezas distintas e são informados, separadamente, no item 5.25 do Balanço Geral do DF.
103. Em relação ao contrato CT2286369, referente à implantação do sistema de produção de água do rio Corumbá, foram verificados problemas de evidenciação da correção de erros de lançamento.
104. Na cláusula sétima do contrato de operação de crédito CT2286369, estão elencados os regramentos sobre atualização monetária, na qual é definido que o coeficiente de atualização monetária aplicável ao contrato é idêntico ao utilizado para remuneração das contas vinculadas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.
105. Pelos recálculos realizados, não houve atualização financeira de 31.01.18 a 28.05.18, fato reforçado pela ausência de atualização no boleto de cobrança correspondente do agente financeiro.



106. Ocorre que houve lançamento de atualização financeira nesse período nos registros contábeis do DF no valor de R\$ 2.982.277,27, como verificado na nota de lançamento nº 2018NL02825.

107. Entretanto, houve lançamento de mesma magnitude e efeito oposto realizado no mês de abril de 2018 (2018NL05479), cujo intuito reputa-se à correção do equívoco anterior, mesmo sem indicação expressa no lançamento realizado.

108. Posteriormente, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, a CODAF confirmou que o lançamento da 2018NL05479 tratava da correção daquele equívoco cometido no lançamento da 2018NL02825.

109. Ressalta-se que houve ingresso de recursos por meio de uma GR do dia 02.03.18 no mesmo valor do lançamento equivocadamente de atualização.

110. Por fim, em que pesem as falhas de controles internos descritas, tem-se que a incorreção remanescente no contrato CT1221444, bem como os erros de lançamento nos registros do contrato CT2286369, não representam distorções relevantes passíveis de modificação da opinião por ressalva.

2.5.3. Causas

111. Fragilidades dos controles internos da CODAF na realização dos lançamentos contábeis relativos à amortização e à atualização do saldo devedor da dívida decorrente de contratos de operações de crédito.

112. Acrescenta-se, ainda, que, nas falhas detectadas, não se identificaram, nas planilhas de controle da CODAF, os registros que dessem suporte aos lançamentos realizados no SIGGo. Assim, além das fragilidades dos controles implementados, aponta-se também para a ausência da efetiva utilização daqueles controles.

2.5.4. Efeitos

113. Embora o saldo devedor, ao final de 2018, concilie com os cálculos da auditoria, os lançamentos realizados prejudicam a transparência e a fidedignidade das informações contábeis, uma vez que os usuários terão a falsa percepção das quantias pagas pelo GDF a título de amortização e de atualização do saldo devedor no ano de 2018.

114. Ademais, a ausência da utilização de controles que permitam a conferência, mês a mês, dos cálculos que amparam os pagamentos da dívida – como amortização e atualização do saldo devedor – implica na dependência excessiva dos controles dos agentes financeiros para os cálculos de amortização, encargos e atualizações, bem como para proceder aos respectivos pagamentos. Isso pode acarretar dificuldades para que a CODAF aponte eventuais erros de cobrança por ventura existentes nos boletos dos agentes financeiros, podendo causar danos ao erário.

2.5.5. Proposições

115. Sugere-se recomendar à CODAF/SUTES/SEFP/DF o aprimoramento dos controles associados aos lançamentos da amortização e da atualização do saldo devedor da dívida decorrente de contratos de operações de crédito.



2.5.6. Benefícios esperados

116. Como benefício dessa medida, esperam-se registros contábeis e demonstração financeira mais fidedigna, aproximando-se da realidade dos fatos ocorridos, e a possibilidade de contestação de erros porventura presentes nas cobranças dos agentes financiadores, evitando a ocorrência de danos ao erário.

3. Conclusão

117. As dívidas decorrentes de operações de crédito registradas no passivo circulante e não circulante do balanço patrimonial de 2018 não guardam relação com os respectivos prazos de vencimento. O valor de amortizações previstas para serem pagas até o final do exercício de 2019 monta a cerca de R\$ 341 milhões e não foi apresentado nas contas de empréstimos e financiamentos a curto prazo, do passivo circulante, permanecendo classificado em contas de longo prazo, do passivo não circulante, sendo essa uma distorção relevante quanto à classificação contábil das demonstrações financeiras.

118. Constatou-se que as notas explicativas das demonstrações financeiras não evidenciam as incertezas associadas à aplicação da legislação adequada ao contrato do Programa de Ajuste Fiscal – PAF. Por se tratar de um resíduo a ser quitado junto a União, que, de acordo com último boleto do exercício de 2018 e com o recálculo realizado, montava a R\$ 130 milhões, entende-se ter ocorrido falha quanto à afirmação de apresentação (divulgação), também considerada relevante.

119. Além disso, as demonstrações financeiras do GDF – exercício 2018 não apresentam notas explicativas sistematicamente indexadas, em afronta aos critérios de referência preconizados pelo MCASP 7ª Edição, bem como houve utilização indevida de fundamentação legal para o balanço patrimonial.

120. Em adição às falhas relevantes relatadas anteriormente, apresentam-se, a seguir, as falhas detectadas que não representam distorções relevantes.

121. Falhas no lançamento contábil do contrato do PAF, que implicaram uma distorção de cerca de R\$ 1,6 milhão em relação ao saldo devedor no fim do exercício de 2018 contabilizado no SIGGo.

122. Contabilização indevida no Contrato CT2000010, que acarretou distorção de R\$ 183.350,47 no saldo devedor daquele contrato no final do exercício de 2018.

123. Em relação ao contrato CT2286369, verificou-se que as divergências identificadas pela auditoria foram corrigidas ainda no exercício de 2018.

124. Quanto aos demais contratos de operação de crédito, não foram identificadas distorções materialmente relevantes.

125. Consideradas em conjunto todas as distorções relevantes identificadas, entende-se que as dívidas decorrentes da contratação de operações de crédito internas e externas presentes nas demonstrações financeiras do GDF – exercício 2018 – apresentam de forma razoável a realidade dos fatos, ressalvadas as distorções relevantes identificadas pela auditoria.



4. Manifestações da SEFP/DF

126. A ser redigido após a manifestação da SEFP/DF.

5. Proposta de encaminhamento

127. A ser redigido após a manifestação da SEFP/DF.

Brasília, 28 de junho de 2019.

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

Carlos Alberto Cascão Júnior

Auditor de Controle Externo – Mat. 1437-9

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

Marcelo Magalhães Silva de Sousa

Auditor de Controle Externo – Mat. 1420-2

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

Fabício Bianco Abreu

Auditor de Controle Externo – Mat. 449-9