



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

Processo n.º: 32.137/2014-e

Origem: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF, Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag/DF e outros

Assunto: Auditoria de Regularidade

Ementa: Auditoria de Regularidade. Verificação quanto ao possível descumprimento do art. 42 da LRF no exercício de 2014. Subsídio à elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo. Despacho Singular n.º 290/15-GCPT: envio da versão prévia do Relatório de Auditoria aos gestores das unidades do Poder Executivo relacionadas no parágrafo 4º da Informação n.º 14/15-NAGF, bem como à Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal e à Coordenadoria da Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança/DF, para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos Achados de Auditoria, para manifestações. Encaminhamento de informações. Elaboração do Relatório Final de Auditoria n.º 5.3.001.15. Decisão n.º 3.313/2015: audiência dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização, para apresentarem, no prazo de 15 (quinze) dias, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, suas razões de justificativa acerca das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria. Encaminhamento de justificativas por alguns dos responsáveis chamados em audiência, pedido de dilação de prazo formulado por outros responsáveis e requerimentos formulados pelo Chefe do Poder Executivo, por meio de seus representantes legais, e pelo titular da SEF/DF, com cumulação alternativa de pedido de prorrogação de prazo. Decisão n.º 3.928/2015: conhecimento das justificativas encaminhadas em atenção ao deliberado no item I da Decisão n.º 3.313/2015 e dos pedidos de dilação de prazo formulados pelos demais responsáveis, concedendo prazo de 30 (trinta) dias para encaminhamento de suas razões de justificativa, a contar de 25.08.2015, em face dos Achados de Auditoria insertos no Relatório de Auditoria n.º 5.3.001.15, e sobrestamento do exame das justificativas encaminhadas pelos demais responsáveis. Encaminhamento de justificativas por um dos responsáveis e novo pedido de prorrogação de prazo pelos demais responsáveis. Decisão n.º 4.322/2015: conhecimento das justificativas apresentadas por um dos responsáveis, em atenção ao deliberado no item I da Decisão n.º 3.313/2015, e dos pedidos de dilação de prazo formulados pelos demais responsáveis, concedendo prazo de 30 (trinta) dias para encaminhamento de suas razões de justificativa, a contar de 24.09.2015, em face dos Achados de Auditoria insertos no Relatório de Auditoria n.º 5.3.001.15. Novos pedidos de prorrogação de prazo formulados pelos Senhores Agnelo Santos Queiroz Filho, por meio de seus representantes legais, Paulo Antenor de Oliveira e Adonias dos Reis Santiago. Decisões n.ºs 4.962/2015 e 5.682/2015: conhecimento das documentações apresentadas e concessão das dilações de prazos. Ingresso de novos pedidos de prorrogação de prazo formulados pelos Srs. Agnelo Santos Queiroz Filho, por meio de seus representantes legais, Paulo Antenor de Oliveira e Adonias dos Reis Santiago. Decisão n.º 105/2016: conhecimento das documentações apresentadas e concessão das dilações de prazo. Ingresso de pedido de fornecimento de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

informações e de audiência pelos Srs. Agnelo Santos Queiroz Filho, por meio de seus representantes legais, e Adonias dos Reis Santiago. Novas solicitações de prorrogação de prazo formuladas pelos referidos senhores e pelo Sr. Paulo Antenor de Oliveira. Decisão n.º 698/2016: conhecimento das documentações apresentadas e concessão das dilações de prazo requeridas. Encaminhamento das razões de justificativa pelos Srs. Paulo Antenor de Oliveira e Adonias dos Reis Santiago e nova solicitação de prorrogação de prazo formulada pelo Sr. Agnelo Santos Queiroz Filho, por meio de seus representantes legais. Decisão n.º 1.574/2016: conhecimento das razões de justificativa encaminhadas, concessão da prorrogação de prazo requerida de forma improrrogável e sobrestamento do exame de mérito dos esclarecimentos juntados aos autos. Razões de justificativa encaminhadas pelo Sr. Agnelo Santos Queiroz Filho, por meio de seus representantes legais. Análise de mérito das razões de justificativa apresentadas. Manifestação da unidade instrutiva e do MPJTCDF. Preliminar de incidente de suspeição de Conselheiro arguida pelo órgão ministerial. Decisão n.º 5.068/2016: remessa dos autos ao Gabinete da Presidência, com vistas à observância do rito procedimental a que alude o art. 63, § 7º e seguintes, do RI/TCDF. Decisão n.º 5.315/2016: denegou os pedidos de solicitação de cópia, vista dos autos e de manifestação efetuados pelos representantes legais do Sr. Agnelo Santos Queiroz Filho; deu ciência desta decisão aos peticionantes, sem prejuízo de esclarecer que, após a resolução da questão incidental a ser examinada nos autos do Processo n.º 31.270/2016, os interessados poderão manejar novo peticionamento nos autos solicitando que lhes seja franqueada vista aos autos e obtenção de cópia da documentação carreada ao feito após prolação da Decisão n.º 1.574/2016; e autorizou o retorno dos autos ao Gabinete da Presidência, para os fins escoimados na Decisão n.º 5.068/2016. Improcedência da exceção de suspeição suscitada (Decisão Reservada n.º 133/2016, prolatada no Processo n.º 31.270/2016). Exame de mérito das razões de justificativa encaminhadas em atenção à Decisão n.º 3.313/2015. Decisão n.º 341/2017: sobrestar o exame de mérito das razões de justificativa encaminhadas em atenção à Decisão n.º 3.313/2015, determinar 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, consignados no Relatório de Auditoria n.º 5.3.001.15 e na Matriz de Responsabilização atualizada. Prorrogações de prazo e concessões de vista dos autos deferidas mediante despachos singulares. Encaminhamento de razões de justificativa pelo Sr. Swedenberger do Nascimento Barbosa. Ingresso de documentos protocolados pelo Sr. Adonias dos Reis Santiago, por meio de representante legal, com pedido de realização de sustentação oral e apresentação de elementos complementares às razões de justificativa encaminhadas anteriormente. Exame de mérito das razões de justificativa encaminhadas em atenção à Decisão n.º 3.313/2015, sobrestadas pelo item II da Decisão n.º 341/2017, e das apresentadas pelo Sr. Swedenberger do Nascimento Barbosa, em atenção ao item III da Decisão n.º 341/2017, bem como análise de expedientes enviados pelo Sr. Adonias dos Reis Santiago, por meio de seu representante legal, com pedido de sustentação oral e apresentação de elementos complementares às razões de justificativa encaminhadas anteriormente. Nova manifestação da unidade instrutiva do *Parquet* especial. Decisão n.º 4.371/2017: conhecimento das justificativas encaminhadas pelo Sr. Swedenberger do

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

Nascimento Barbosa, bem como dos demais documentos acostados ao feito, com fulcro no art. 126, §§ 1º e 2º, do RI/TCDF, negar conhecimento do documento protocolado pelo Sr. Adonias dos Reis Santiago em 30.06.2017 (peça 385; e-DOC 8924A283-c), por meio de representante legal, que apresenta 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, deferir o pedido de realização de sustentação oral formulado pelo Sr. Adonias dos Reis Santiago fixando-se a data de 03.10.2017 para o exercício da oitiva oral requerida, devendo o interessado e sua procuradora legalmente constituída serem regularmente notificados da decisão que vier a ser proferida, nos termos do art. 136, § 2º, do RI/TCDF; dar ciência da decisão que vier a ser adotada aos demais interessados, esclarecendo-lhes que, caso haja interesse, poderão solicitar a realização de sustentação oral na sessão ordinária do dia 03.10.2017, nos termos do § 3º do art. 136 do RI/TCDF; e autorizar o retorno dos autos ao Gabinete do Relator do feito, após adoção das medidas cabíveis. Realização da sustentação oral designada para o dia 03.10.2017 do Sr. Adonias dos Reis Santiago, por meio de seu representante legal, consoante deliberado pelo Plenário desta Casa no item III da Decisão n.º 4.371/2017, bem como pelo representante legal do Sr. Agnelo Santos Queiroz Filho e pela representante legal do Sr. Paulo Antenor de Oliveira, a teor do deliberado no item IV da Decisão n.º 4.371/2017. Decisão n.º 4.804/2017: adiada a discussão da matéria à vista dos argumentos apresentados pelos defendentes, concedendo prazo de 10 (dez) dias para apresentação de memoriais. Juntada de memoriais. Decisão n.º 6.120/2017: determinação à Seplag/DF para 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 1º.05.2014 a 31.12.2014, contendo obrigatoriamente o objeto, data de vencimento e valor executado; retorno dos autos à Semag/TCDF, 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; 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; e determinação à Seplag/DF para 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. Ingresso de Pedido de Reexame formulado pelo MPjTCDF, em face do item II da Decisão n.º 6.120/2017. Despacho Singular n.º 96/2018-GCPM: conhecimento do Pedido de Reexame interposto pelo *Parquet* especial, em face do item II da Decisão n.º 6.120/17, conferindo-lhe efeito suspensivo; ciência da decisão monocrática ao recorrente; e abertura de prazo de 30 (trinta) dias para oferecimento de contrarrazões recursais pela Seplag/DF. Ingresso de pedido de prorrogação de prazo, por mais 30 (trinta) dias, formulado pela Seplag/DF, para cumprimento da diligência constante do item I da Decisão

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

n.º 6.120/2017. Despacho exarado pelo Relator-Recursal, i. Conselheiro Paiva Martins, restituindo o processo ao Gabinete da Presidência, para direcioná-lo ao Gabinete do Relator original, para análise do pedido de prorrogação de prazo formulado pela Seplag/DF. Ingresso de requerimento interposto pelo representante legal do Sr. Adonias dos Reis Santiago, solicitando cópia integral do processo. Decisão n.º 1.341/2018: tomar conhecimento do pedido de prorrogação de prazo formulado pela Seplag/DF, concedendo-lhe dilação de 30 (trinta) dias para cumprimento da diligência constante do item I da Decisão n.º 6.120/2017, a contar da ciência da decisão plenária, e do requerimento interposto pelo representante legal do Sr. Adonias dos Reis Santiago, deferindo-lhe cópia integral do processo, em prol dos princípios da publicidade, do contraditório e da ampla defesa; dar ciência da decisão que vier a ser proferida aos interessados; e autorizar o retorno dos autos à Semag/TCDF, para as providências pertinentes. Decisão n.º 2.377/2018: deixar de conhecer do requerimento protocolizado pelo Sr. Adonias dos Reis Santiago, por intermédio de seus representantes legais, posto que intempestivo; autorizar o retorno dos autos à Semag/TCDF para o exame de mérito do recurso interposto pelo MPJTCDF. Envio de informações por jurisdicionadas. Decisão n.º 2.880/2018: 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). Decisão n.º 4.907/2018: 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 n.º 6.120/2017, que passará a ter a seguinte redação: 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 n.º 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. **Nesta fase:** exame de cumprimento de diligência em relação ao determinado nas Decisões n.ºs 6.120/2017 e 2.880/2018. Unidade instrutiva propõe ao Tribunal: conhecer da documentação juntada aos autos; considerar parcialmente atendido o item I e atendido o item II da Decisão n.º 6.120/2017, com a redação dada pela Decisão n.º 4.907/2018, sem a necessidade de adoção de outras providências nesta oportunidade; considerar procedentes algumas razões de justificativa, parcialmente procedentes outras e improcedentes as demais; considerar que houve descumprimento da disposição contida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

dezembro do referido ano, deixando parcelas a serem pagas no exercício de 2015, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito; aplicar as sanções previstas nos arts. 57, inciso II e § 1º, e 60 da LO/TCDF aos gestores mencionados; reiterar itens da Decisão n.º 2.768/2011; determinações e alertas; conhecimento da decisão a ser prolatada aos responsáveis indicados, jurisdicionadas, secretarias de controle externo, bem como ao MPDFT. Cota Aditiva da Secretária da Semag/TCDF: sugere ao Plenário a apreciação das propostas constantes da Informação n.º 29/17-NAGF, com ajustes redacionais em função de Decisões posteriores exaradas pela Corte, em especial a Decisão n.º 6.120/2017, bem como ajustes redacionais na Informação n.º 09/2019-DIAGF. Parecer ministerial convergente, com acréscimo. VOTO divergente. Pelo sobrestamento do exame de mérito dos autos até o deslinde da matéria correspondente no âmbito do Poder Judiciário (Processos TJDF n.ºs 0715292-48.2019.8.07.0001 e 0705904-70.2019.8.07.0018).

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Auditoria de Regularidade realizada no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do DF, com o objetivo de verificar se houve descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 101/2000), em relação ao último ano de mandato dos titulares do Poder Executivo e dos órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal (exercício de 2014).

Após diversas deliberações plenárias no feito, este Tribunal de Contas, no dia 14.12.2017, exarou a **Decisão n.º 6.120/2017** (e-DOC 959239A1-e), transcrita a seguir:

“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, atendo 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

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” (grifei).

Posteriormente, em face de pedido de reexame interposto pelo MPJTCDF, esta Corte de Contas prolatou a **Decisão n.º 4.907/2018** (e-DOC 2C8967F0-e), *in verbis*:

“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. (grifos acrescidos).

Portanto, nessa oportunidade examina-se o cumprimento de diligência em relação ao determinado nas Decisões n.ºs 6.120/2017 e 2.880/2018, bem como a avaliação se houve descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE INSTRUTIVA

A unidade instrutiva, por meio da Informação n.º 09/2019 – DIAGF (e-DOC 989FC993-e), reinstruiu os autos em atendimento ao item II da Decisão n.º 4.907/2018, se manifestando assim:

*“I – Da mitigação dos Riscos de Auditoria detectados
10. De início, cumpre relembrar os termos do item II da Decisão nº 6.120/17, com a redação dada pela Decisão nº 4.907/18, quando*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

determinou “[...] o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para fins de reinstrução, de modo a mitigar os Riscos de Auditoria detectados [...]” (grifamos).

11. Em fases processuais anteriores, suscitaram-se questões a respeito dos Riscos de Auditoria previstos e enfrentados durante os trabalhos, ao argumento de que, supostamente, teriam impactado as conclusões e proposições lançadas pela equipe de auditoria. Portanto, fazem-se necessários mais alguns esclarecimentos quanto aos conceitos que permeiam a matéria e a aplicabilidade no caso analisado.

12. Nesse sentido, apresentam-se os termos constantes 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, no intuito de tentar melhor esclarecer os referidos conceitos:

1123 – RISCO DE AUDITORIA: é a probabilidade de o profissional de auditoria deixar de emitir apropriadamente sua opinião e comentários sobre as transações, documentos e demonstrações materialmente incorretos pelo efeito de ausência ou fragilidades de controles internos e de erros ou fraudes existentes, mas não detectados pelo seu exame, em face da carência ou deficiência dos elementos comprobatórios ou pela ocorrência de eventos futuros incertos que possuam potencial para influenciar os objetos da auditoria.

(...)

4311 – O planejamento da auditoria governamental deve considerar os riscos da auditoria, quer pelo volume de transações, quer pela complexidade das atividades, quer pela estratégia da política pública.

4311.1 – Risco de auditoria é classificado em:

4311.1.1 – Risco Inerente: é a possibilidade de o erro acontecer em face de não existir controle.

4311.1.2 – Risco de Controle: é a possibilidade de o erro acontecer, mas não ser detectado pelos controles existentes, em face das limitações desses controles.

4311.1.3 – Risco de Detecção: é a possibilidade de o erro acontecer, mas não ser detectado pelo profissional de auditoria governamental.

(...)

4403 – A aplicação dos procedimentos de auditoria governamental deve ser realizada em razão da complexidade e volume das operações, por meio de provas seletivas, testes e amostragens, cabendo ao profissional de auditoria governamental, com base na análise de riscos e outros elementos de que dispuser, determinar a amplitude dos exames necessários à obtenção dos elementos de convicção que sejam válidos para o todo. (grifamos)

13. Ou seja, o risco de auditoria está diretamente relacionado aos efeitos da ausência ou fragilidades de controles internos e de erros ou fraudes existentes, cabendo ao auditor determinar a amplitude dos exames necessários à obtenção dos elementos de convicção.

14. Nesse sentido, quando do planejamento da auditoria, foram reportadas fragilidades dessa natureza, a saber (Informação nº 02/2015-NAGF, peça 11, e-DOC 3BA4F821-e):

Para a avaliação quanto à observância do art. 42 da LRF, será necessário apurar a existência de eventuais despesas da competência de 2014 que tenham, indevidamente, deixado de ser contabilizadas no referido exercício.

A realização desse procedimento justifica-se em função de que o transpasse de despesas da competência de um exercício para o seu



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

subsequente foi prática verificada no âmbito da Administração Pública local em anos anteriores, conforme fiscalizações empreendidas por esta Corte, consubstanciadas, especialmente, nos autos dos Processos nºs 513/03 (ref. ao exercício de 2002), 16469/05 (2003), 2812/04 e 8489/05 (2004), 3644/06 (2005), 4948/07 (2006), 39808/07 (2007), 3985/09 (2008) e 3301/10 (2009), 35944/10 (2010) e 35329/11 (2011).

Além disso, há indícios de que a prática possa ter se repetido em 2014, ante as dificuldades financeiras apresentadas pelo Distrito Federal nos meses finais do exercício, amplamente divulgadas na imprensa, aliadas a resultados apresentados, especialmente, nos Relatórios Resumidos da Execução orçamentária do DF (RREO), relativos aos 5º e 6º bimestres, e no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre, do mesmo ano.

A prática mencionada, se verificada, além da potencial interferência no cumprimento do referido comando legal da LRF, também pode impactar diretamente a fidedignidade das informações sobre a situação patrimonial, orçamentária e financeira do Distrito Federal, os resultados da gestão fiscal do exercício de 2014, bem como onerar o orçamento anual subsequente. (pág. 5)

15. Também no relatório prévio novas fragilidades foram noticiadas (peça 22, e-DOC 79965481-e):

20. Em 2014, foram empenhados R\$ 19 bilhões pelas 120 Unidades Gestoras que integravam os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do DF. Esse montante foi destinado a 18.572 credores.

21. Dada a dificuldade de abranger todo o universo de unidades gestoras e de credores, o escopo da auditoria baseou-se em dados amostrais. Além do mais, os trabalhos foram desenvolvidos sobre um volumoso quantitativo de documentos e registros manuais e eletrônicos constantes do Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal – Siggo e de informações fornecidas pelas auditadas (...)

(...)

40. Impende anotar que, a partir de outubro de 2014, foram editados vários Decretos locais visando estabelecer regras para o controle da execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades do DF no encerramento daquele exercício (PT13-02). São eles:

(...)

41. As normas editadas, basicamente, 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.

(...)

48. O disposto no Decreto nº 36.182/14 merece destaque, ainda, por ter estabelecido unilateralmente (art. 1º), portanto sem a anuência dos gestores das unidades executoras, o cancelamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

generalizado de empenhos, ação que resultou no cancelamento automático dos saldos de empenho dos órgãos/entidades, no montante de R\$ 770,8 milhões (PT12). Por outro lado, exigiu como requisito essencial (art. 2º, § 1º), para o reempenho de despesas “objeto de efetiva prestação de serviço ou fornecimento”, que os ordenadores de despesas apresentassem os pedidos de autorização junto às secretarias de Planejamento e Orçamento e de Fazenda, acompanhados da relação das notas fiscais ou documentos equivalentes referente a aludida prestação de serviço ou fornecimento.

49. Entende-se que essa exigência prejudica o cumprimento das normas que regem a contabilização das despesas pelo regime de competência, em especial a inscrição em Restos a Pagar não processados. Para que tal inscrição seja efetuada, 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 seja do conhecimento do gestor contratante. É natural que fornecedores de serviços contínuos, entre os quais os de vigilância, limpeza, água, luz e telecomunicação, apresentem suas faturas no mês subsequente ao do serviço prestado, não sendo esse fato motivador para a não inscrição das correspondentes despesas em Restos a Pagar Não Processados.

(...)

88. A insuficiência de créditos orçamentários despontou como a principal causa indicada por 22 unidades gestoras, em relação às despesas contratuais da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar. Foi identificado nessa situação o montante de R\$ 390,5 milhões (PT18-07 – Planilha B).

89. Em relação às despesas com pessoal, não foi diferente. Levantamento feito junto ao Siggo e informações obtidas das unidades auditadas, indicaram que, do R\$ 1,1 bilhão que deixou de ser contabilizado em 2014, R\$ 941,6 milhões careciam de lastro orçamentário. Juntos, os montantes referentes a contratos e a pessoal relacionados à aludida causa somaram R\$ 1,3 bilhão, equivalente a 61,9% do total de despesas de 2014 trespasadas para 2015. A tabela seguinte contempla os valores apontados, por unidade gestora.

90. O cenário retratado mostra o tamanho do descontrole a que chegou a gestão levada a efeito no exercício de 2014. Além da retenção de expressivo volume de despesas da competência do exercício, transferido para execução em orçamentos subsequentes, parte desse passivo sequer estava lastreado por saldos de créditos orçamentários suficientes para sua cobertura. Várias unidades alegaram que as dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual foram insuficientes, bem como que as solicitações de suplementações orçamentárias encaminhadas à Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF deixaram de ser atendidas.

(...)

94. Entre as possíveis causas para a ocorrência do presente Achado, pode-se elencar as seguintes: ineficiência no processo de planejamento e orçamentação das receitas e despesas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

públicas do DF; aprovação de dotações insuficientes na Lei Orçamentária Anual; não atendimento, ou atendimento intempestivo, de pedidos de suplementações orçamentárias feitas pelas unidades ao órgão central de planejamento e orçamentação do DF; intempestividade nas providências destinadas a suplementações de créditos orçamentários, por parte das unidades gestoras executoras.

16. *Ou seja, 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.*

17. *Naquele contexto, firmes no propósito de determinar a amplitude dos exames necessários à obtenção dos elementos de convicção, ainda quando do planejamento da auditoria definiu-se (Informação nº 02/2015-NAGF, peça 11, e-DOC 3BA4F821-e):*

Tendo por base os dados da gestão orçamentária de 2014 registrados no Siggo, foram selecionadas, para auditoria, as Unidades Gestoras – UGs com montante de empenho superior a R\$ 10 milhões no conjunto dos Elementos de Despesas – EDs “30 – Material de Consumo”, “34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 – Locação de Mão-de-Obra”, “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, “51 – Obras e Instalações” e “52 – Equipamentos e Material Permanente. Com efeito, as 41 UGs consideradas, incluindo as da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do DF, correspondem a, aproximadamente, 1/3 (um terço) das 118 UGs constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Os trabalhos deverão abranger, também, os gastos relacionados ao Grupo de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, dessas UGs.

(...)

Importa registrar que, havendo possibilidade, o escopo da auditoria poderá ser ampliado na fase de execução, para abranger um universo maior de unidades gestoras e objetos de despesa, de modo a obter uma amostra mais representativa.

Devem integrar o escopo da auditoria, independentemente de comporem a amostra antes selecionada, as Secretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag) e de Fazenda (SEF), bem assim a Controladoria-Geral do Distrito Federal, em razão de atuarem como órgãos centrais de planejamento e orçamento, de finanças e contabilidade e de controle interno do DF, respectivamente.” (págs. 7 a 9)

18. *Posteriormente, já no relatório prévio (peça 22, e-DOC 79965481-e) informou-se a ampliação do escopo inicialmente definido, bem como a adoção de técnica de circularização de informações com os credores do GDF:*

14. No tocante à não inscrição em Restos a Pagar de despesas da competência de 2014, o escopo inicialmente definido abrangia mais especificamente as despesas relacionadas a contratos e a pessoal e encargos sociais de 41 Unidades Gestoras, das 120 integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do DF. Entretanto, esse universo foi ampliado para englobar quase todas as UGs, em razão do apoio, no levantamento dos dados, oferecido pela coordenadoria da Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança/DF, instituída pelo Decreto nº 36.240/15.

(...)

30. No tocante às despesas contratuais, convém mencionar que, adotando a metodologia de circularização de informações, foi enviado a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

uma amostra de 71 credores expediente solicitando informações sobre eventuais valores pendentes de recebimento até 31 de dezembro de 2014 de órgãos/entidades do GDF, relativos a obras ou serviços realizados e materiais/equipamentos entregues no referido exercício (PT14). Desses, 45 responderam ao expediente enviado (PT05).

31. Em vários casos, os valores enviados pelos credores estavam contemplados em Restos a Pagar ou coincidiram com as pendências apuradas nesta auditoria (junto aos órgãos e entidades do DF auditados), as quais, em princípio, deverão ser objeto de processos de reconhecimento de dívida. Em outras situações, no entanto, os montantes informados pelos credores divergiram bastante das informações constantes da contabilidade e/ou das apurações de pendências levadas a efeito junto às auditadas. (...)

32. Essas e as demais diferenças detectadas, num montante aproximado de R\$ 96,8 milhões, constam do Papel de Trabalho 14-03 (PT14- 03) associado ao presente Processo eletrônico. A esse respeito, interessa ressaltar que não foi possível promover a validação dos valores informados pelos credores que apresentaram diferenças tais como as exemplificadas, em razão do tempo e limitações impostas à presente auditoria. Por tais motivos, as diferenças apontadas por meio do processo de circularização não foram somadas ao montante apurado de R\$ 2,2 bilhões de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar. Com efeito, pode-se concluir que esse referido montante tende a sofrer elevação, caso tais dívidas venham a se confirmar posteriormente.

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 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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

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.

20. Cabe destacar que o ajustamento do planejamento inicial está em perfeita sintonia com o Manual de Auditoria do TCDF – Parte Geral e com as normas internacionais de auditoria, a exemplo da ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, recentemente incluída no arcabouço normativo nacional pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP, Nível 2: ISSAI 100

46. Os auditores devem realizar uma avaliação de risco ou análise de problema, e revisá-la, se necessário, em resposta aos achados de auditoria.

(...) A identificação de riscos e seus impactos na auditoria deve ser considerada ao longo de todo o processo de auditoria.

(grifos no original)

21. Resta claro, portanto, que a equipe de auditoria previu e executou procedimentos capazes de reduzir o impacto dos riscos inerente e de controle sobre os objetivos da fiscalização.

22. Quanto ao risco de detecção, verifica-se que os procedimentos adotados foram adequados para sua mitigação, haja vista 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.

23. Não obstante a conclusão da auditoria tenha sido no sentido de considerar descumprido o art. 42 da LRF, em face das diversas irregularidades que foram detectadas ao longo dos trabalhos realizados, mesmo assim a avaliação inicial (da fase de Planejamento) quanto ao Risco de Auditoria se repetiu na redação do Relatório Final de Auditoria nº 5.3.001.152, conforme se verifica no seu item 1.10, “Avaliação do Risco de Auditoria”, §§ 19, 20 e 21:

19. Entende-se que a presente auditoria apresenta elevados Riscos Inerente e de Detecção, em razão, principalmente, dos fatores a seguir.

20. Em 2014, foram empenhados R\$ 19 bilhões de despesas pelas 120 Unidades Gestoras que integravam os Orçamentos Fiscal e da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

Seguridade Social do DF. Esse montante foi destinado a 18.572 credores.

21. Dada a dificuldade de abranger todo o universo de unidades gestoras e de credores, o escopo da auditoria baseou-se em dados amostrais. Além do mais, os trabalhos foram desenvolvidos sobre um volumoso quantitativo de documentos e registros manuais e eletrônicos constantes do Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal – Siggo e de informações fornecidas pelas auditadas, o que aumenta a possibilidade de erros de detecção.” (grifamos)

24. Ou seja, o Risco de Auditoria inicial, projetado a partir dos levantamentos preliminares durante a fase de Planejamento da Auditoria, foi mantido como elevado, mesmo ao final dos trabalhos. Porém, com as devidas vênias, pelo exposto anteriormente e no caso concreto, não deveria ter constado dessa forma na conclusão do Relatório Final de Auditoria, mas sim como baixo.

25. Como já dito, a análise do Risco de Auditoria é um procedimento contínuo, que deve sofrer avaliação constante ao longo do trabalho de auditoria. Além de terem sido adotados os devidos procedimentos pela equipe, com vistas a mitigar os riscos inerente e de controle, foram também detectadas as duas circunstâncias necessárias para concluir pelo cumprimento ou descumprimento do art. 42 da LRF, abrandando, também, o risco de detecção.

26. Restou, assim, comprovado que o Planejamento da Auditoria, os procedimentos adotados em sua execução e as evidências coletadas foram adequadas e suficientes para demonstrar que houve mitigação dos riscos iniciais detectados.

II – Da reanálise do Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo, ao final do exercício de 2014

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 deficits 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

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 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 Inscritos

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.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

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)¹

(...).

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 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.

III – Da análise das informações encaminhadas pela Seplag, conforme determinado na Decisão nº 6.120/17

37. Conforme já relatado, da Decisão nº 6.120/17 constou determinação para que a Seplag elaborasse planilha eletrônica na metodologia reportada no item I daquela Decisão, de maneira a abranger 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.

38. A Seplag manifestou-se após reiteração contida na Decisão nº 2.880/18, cuja resposta ingressou nesta Corte em 27.08.18, por meio do Ofício nº 2802/2018 – SEPLAG (peça 568, e-Doc 26576E3C-c), acompanhado de duas planilhas eletrônicas, intituladas “Contratos_2014_v.24ago18.xlsx” (doravante denominada de Planilha de Contratos) 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”

¹ Vide tabela de fl. 14 do e-DOC 989FC993-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

(doravante chamada de Planilha de Controle de Usuários), destacando os órgãos e usuários responsáveis pelos lançamentos das informações na primeira planilha. Tais planilhas encontram-se associadas ao presente Processo sob a denominação "ofício2802_18_SEPLAG_anexos".

39. Primeiro, deve-se ressaltar que a qualidade dos dados constantes da Planilha de Contratos foi variável, haja vista o fato de seu preenchimento ter sido feito de forma manual e por vários usuários, não se baseando em dados obtidos de forma sistematizada e padronizada, em um banco de dados estruturado. Por exemplo, o campo "Nº do Processo", essencial para pesquisa das despesas realizadas e cruzamento junto ao Siggo, teve seu preenchimento ora atendendo ao formato constante nos processos físicos, ora ao das publicações dos extratos de contrato no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF.

40. Ainda, vários contratos informados não se fizeram acompanhar do valor empenhado em 2014, ou se apresentaram com informações incompletas sobre a fonte de recursos ou outros campos chave. 41. Importante ressaltar também que foi detectado que os dados enviados não englobaram a totalidade das contratações assinadas no período requerido. Verificou-se a ausência de contratos anteriormente detectados durante os trabalhos de auditoria e constantes do PT20 "Levantamento de obrigações contraídas set dez/2014", associado a esse Processo.

42. Isso pode ser comprovado, também, ao se confrontar os dados da Planilha de Contratos com os registros do Siggo; ou mesmo, por meio dos registros contidos na Planilha de Controle de Usuários, existindo unidades que não prestaram as informações solicitadas, conforme anotado no Memorando SEI-GDF nº 474/2018-Seplag/GAB/UCI, encaminhado junto ao Ofício nº 2802/2018 – Seplag (peça 568, eDoc 26576E3C-c). O quadro a seguir sintetiza o cadastramento dos usuários responsáveis pelas informações:

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

Fonte: Memorando SEI-GDF nº 474/2018-Seplag/GAB/UCI (e-Doc 26576E3C-c, peça 568).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

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).

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

Nota: 1 – Dados encaminhados pela então Seplag 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 2.520/07, o total das contratações sem lastro financeiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

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.

IV – Conclusões

54. A presente análise permitiu esclarecer que, embora tenha sido registrado na versão final do Relatório de Auditoria (e-Doc 9B8468C2, peça 155) que após a execução dos trabalhos ainda persistia Risco de Auditoria (RA) elevado, de fato não foi esse o cenário que se apresentou. Isso porque os procedimentos adotados na fase de execução foram suficientes para mitigar os Riscos de Auditoria inicialmente detectados na fase de planejamento.

55. Já na análise da documentação encaminhada pela Seplag, contendo apenas parcela dos contratos, aditivos ou instrumentos congêneres assinados entre 01.05.14 e 31.12.14, e segundo os critérios adotados por esta Corte (Decisão nº 2.520/07), verificou-se, por meio do cruzamento dos dados dessa documentação com os registros do Siggo, a existência de obrigações contraídas em desacordo com o art. 42 da LRF, nas Fontes de Recursos Não Vinculadas, de pelo menos R\$ 52,3 milhões.

56. Ressalta-se que essa análise foi realizada adotando-se os critérios mais conservadores, a fim de proceder com a máxima cautela que merece o caso. Nesse sentido, foram descartadas todas as entradas de dados que não puderam ser confrontadas com o Siggo, por alguma inconsistência na informação prestada que impediu a identificação de determinada contratação.

57. Vale lembrar, também, que os trabalhos de auditoria, com base em avaliação amostral obtida diretamente no DODF e no Siggo, em relação somente às fontes de recursos não vinculados, apontaram para R\$ 143,2 milhões de parcelas pendentes de pagamento sem lastro financeiro para tal no encerramento do exercício de referência. Lembrando que tal montante engloba as despesas não contabilizadas e que, portanto, não foram inscritas em Restos a Pagar ao final do exercício de 2014, conforme levantamento da auditoria de regularidade.

58. Pelo exposto, e para o caso em tela, conclui-se que houve descumprimento do art. 42 da LRF, independentemente de a então Seplag não ter trazido à verificação a totalidade das contratações realizadas no período vedado. Ademais, há que se ter em mente que, uma vez detectada a irregularidade, conforme verificado na presente Informação, quanto mais se alargar o levantamento das



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

contratações que não compareceram na planilha trazida pela Seplag, tão somente contribuirá para fins de aumentar a quantidade de casos e a materialidade dos valores das obrigações contraídas no período vedado pelo art. 42 da LRF pendentes de pagamento e sem disponibilidade financeira para tal ao final do exercício de 2014.

Diante disso, o corpo instrutivo sugeriu ao Tribunal a adoção das seguintes medidas:

“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 29/2017-NAGF (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), 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),



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

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 exChefe 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

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 obrigatória 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 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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

Registro que as sugestões formuladas pelos auditores de controle externo mereceram a concordância do diretor da Divisão de Acompanhamento da Gestão Fiscal – DIAGF (e-DOC B99222B4-e).

A titular da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública – SEMAG, em cota aditiva, Despacho da Secretária n.º 35/2019 (e-DOC 9ED6837C-e), sugere “ao egrégio Plenário a apreciação das propostas constantes da Informação n.º 29/17-NAGF (peça 387, e-DOC E6A5E32Be), com ajustes redacionais em função de Decisões posteriores exaradas pela Corte, em especial a Decisão n.º 6.120/17”, bem como ajustes redacionais nas sugestões constantes da Informação n.º 09/2019-DIAGF.

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTDF, mediante o Parecer n.º 320/2019 – G1P (e-DOC 75D971DA-e), de lavra do ilustre Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, após contextualizar o feito, manifestou-se em harmonia com a unidade instrutiva, com acréscimo, assim:

“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 n.º 6.120/2017, com redação dada pela Decisão n.º 4.907/2018.

285. Por fim, importa anotar sobre a recente **Denúncia 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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

Fiscal (Ação de improbidade administrativa Pje0705904-70.2019.8.07.0018 – 2ª Vara Criminal de Brasília).” (grifos do original).

É o relatório.



VOTO

O presente processo trata da Auditoria de Regularidade realizada com o objetivo de verificar se houve descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/2000), em relação ao último ano de mandato (exercício de 2014) dos titulares do Poder Executivo e dos órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal.

Recordo que o Tribunal, na última assentada, por intermédio da **Decisão n.º 4.907/2018**, determinou, no que interessa, 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*”.

Nesta etapa processual, a unidade instrutiva, por intermédio da Informação n.º 09/2019 – DIAGF, ao reinstruir os autos, propõe ao Tribunal: conhecer da documentação juntada aos autos; considerar parcialmente atendido o item I e atendido o item II da Decisão n.º 6.120/2017, com a redação dada pela Decisão n.º 4.907/2018, sem a necessidade de adoção de outras providências nesta oportunidade; considerar procedentes algumas razões de justificativa, parcialmente procedentes outras e improcedentes as demais; considerar que houve descumprimento da disposição contida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF 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; aplicar as sanções previstas nos arts. 57, inciso II e § 1º, e 60 da LO/TCDF aos gestores mencionados; reiterar itens da Decisão n.º 2.768/2011; determinações e alertas; conhecimento da decisão a ser prolatada aos responsáveis indicados, jurisdicionadas, secretarias de controle externo, bem como ao MPDFT.

A Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública/TCDF, em cota aditiva, sugere ao egrégio Plenário “a apreciação das propostas constantes da Informação n.º 29/17-NAGF (peça 387, e-DOC E6A5E32Be), com ajustes redacionais em função de Decisões posteriores exaradas pela Corte, em especial a Decisão n.º 6.120/17”, bem como ajustes redacionais nas sugestões constantes da Informação n.º 09/2019-DIAGF.

O *Parquet* especial, por meio do Parecer n.º 0320/2019 – G1P, opinou de forma convergente com a instrução, com acréscimo.

Após compulsar os autos com a atenção que a matéria requer, tenho, com as devidas vênias aos entendimentos contrários, que o feito merece encaminhamento diverso neste momento.

Em consulta ao sítio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, verifico denúncia ofertada pela Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social do MPDFT em desfavor do ex-governador do Distrito Federal, Sr. Agnelo Queiroz, e dos Srs. Paulo Antenor Oliveira, Adnonias Reis Santiago e Swendenberger do Nascimento Barbosa, por crimes contra as finanças públicas, por descumprimento do artigo 42 da LRF, entre o período de 01º de maio a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

31 de dezembro de 2014. A referida denúncia foi aceita pelo TJDF em 07.06.2019, com o número de Processo n.º 0715292-48.2019.8.07.0001, com tramitação na 3ª Vara Criminal de Brasília.

Com base nesses mesmos atos, o MPDFT ajuizou ação de improbidade administrativa, na esfera civil, contra os mesmos denunciados na referida ação penal, recebendo o número de Processo n.º 0705904-70.2019.8.07.0018, com tramitação na 2ª Vara da Fazenda Pública de Brasília.

Destaco que o Órgão Ministerial noticiou a existência dos dois processos citados em tramitação no TJDF.

A fase atual da ação penal e da ação civil por improbidade administrativa é de intimação e citação dos réus para apresentarem defesa.

Pois bem, resta claro que as denúncias realizadas pelo MPDFT, e aceitas pelos juízos competentes, abordam exatamente a matéria debatida no presente processo.

Dessa feita, em que pese o fato de a existência de ações no âmbito judiciário não elidir sumariamente a competência constitucional do TCDF para analisar o cumprimento do art. 42 da LRF, entendo que, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da própria eficiência, não deve o Tribunal prosseguir, neste momento, com o presente processo.

É dizer, deve-se evitar que a atuação administrativa desta Corte de Contas se sobreponha, em alguma medida, ao desenvolvimento judicial da controvérsia, em torno dos mesmos fatos e envolvendo responsáveis em comum.

Desse modo, sou pelo sobrestamento do exame destes autos até o trânsito em julgado da matéria tratada nos Processos n.ºs 0715292-48.2019.8.07.0001 e 0705904-70.2019.8.07.0018.

Acerca da aderência desse encaminhamento à jurisprudência desta Corte, colaciono, dentre tantos, os seguintes precedentes:

“II – sobrestar a tramitação das contas especiais em exame até o trânsito em julgado da Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 2012.01.1.124042-5, em andamento perante a Primeira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, em conformidade com os precedentes contidos nas Decisões nºs 813/14 e 1.379/16” (Decisão n.º 5.392/2017)

“II – sobrestar o prosseguimento das contas especiais em exame até o trânsito em julgado da sentença condenatória proferida no Processo n.º 2010.01.1.091920-5, que tramita na 7ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal” (Decisão n.º 4.050/2018)

“II – sobrestar o exame de mérito do Pedido de Reexame de e-DOC ACC87A84-c, até o trânsito em julgado da sentença proferida no Processo n.º 0703661-90.2018.8.07.0018, que tramita na 2ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal” (Decisão n.º 214/2019)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 32137/14e

Ante o exposto, dissentindo dos termos propostos pela unidade instrutiva e pelo MPJTCDF, VOTO no sentido de que o e. Plenário:

- I. tome conhecimento:
 - a) do Ofício n.º 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 n.º 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);
 - b) da Informação n.º 09/2019 – DIAGF (e-DOC 989FC993-e);
 - c) do Despacho da Secretária n.º 35/2019 (e-DOC 9ED6837C-e);
 - d) do Parecer n.º 0320/2019 – G1P (e-DOC 75D971DA-e);
- II. considere parcialmente atendido o item I e atendido o item II da Decisão nº 6.120/2017, com a redação dada pela Decisão n.º 4.907/2018, sem a necessidade de adoção de outras providências nesta oportunidade;
- III. sobresteja o exame de mérito da matéria em exame, até o trânsito em julgado da Ação Penal n.º 0715292-48.2019.8.07.0001, que tramita na 3ª Vara Criminal de Brasília, e da Ação Civil de Improbidade Administrativa n.º 0705904-70.2019.8.07.0018 em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal;
- IV. dê ciência da decisão que vier a ser proferida aos Srs. Paulo Santos Carvalho, Caio Abbott, Francisco das Chagas Silva, Paulo Antenor de Oliveira, Swedenberger do Nascimento Barbosa, Adonias dos Reis Santiago e Sr. Agnelo Santos Queiroz Filho;
- V. autorize o retorno dos autos à Semag/TCDF, para as providências devidas, inclusive quanto ao acompanhamento do deslinde dos processos judiciais a que alude o item III, retro.

Sala das Sessões, 16 de julho de 2019

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator