



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DAS SESSÕES
ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541

Aos 19 dias de outubro de 2021, às 17 horas, reuniram-se por videoconferência, em conformidade com o art. 1º, § 2º, da Resolução nº 331, de 27.03.2020, os Conselheiros MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO, ANTONIO RENATO ALVES RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO e JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS, o representante do Ministério Público junto ao Tribunal, Procurador-Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, e o Presidente, Conselheiro PAULO TADEU VALE DA SILVA, que, verificada a existência de "quorum" (art. 81 do RI/TCDF), declarou aberta a sessão, convocada, nos termos do art. 85, I, do RI/TCDF, para a apreciação das Contas do Governo do Distrito Federal, relativas ao exercício de 2020, conforme art. 78, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e art. 1º, inciso I, c/c o art. 37, da Lei Orgânica deste Tribunal

Ausentes, em licença para tratamento da própria saúde, a Conselheira ANILCÉIA LUZIA MACHADO, e, por motivo justificado, o Conselheiro MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA.

O Presidente registrou e agradeceu a presença do Secretário de Estado de Economia do Distrito Federal, André Clemente, que representou o Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha, no dispositivo de honra virtual da Sessão Especial.

A seguir, agradeceu às demais autoridades civis e militares e as senhoras e os senhores que assistiam a Sessão Especial pelo canal oficial do TCDF no YouTube.

Continuando, concedeu a palavra ao Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, Relator das Contas do Governo do Distrito Federal, relativas ao exercício de 2020, para apresentação do Relatório Analítico, que assim se manifestou:

“Os autos foram constituídos para tratar da elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2020 – RAPP/2020, em conformidade com o disposto no art. 1º, inciso I, da LO/TCDF e no art. 220 do RI/TCDF.

Na Sessão Ordinária n.º 5.241, de 03.02.2021, o Tribunal prolatou a Decisão n.º 132/2021 no sentido de “*aprovar a estrutura do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, referente ao exercício de 2020 – RAPP/2020, e o cronograma de execução das atividades de elaboração e apreciação do referido documento, nos termos consignados na Informação n.º 01/2021-Dicog.*”

Ato contínuo, a unidade instrutiva, por intermédio da Informação n.º 09/21 – Dicog (e-DOC 7D4312D8-e), apresentou “*a versão preliminar do Relatório Analítico (peça 34) sobre as Contas do Governo do DF relativas ao exercício de 2020, sugerindo que seja encaminhada ao Exmo. Sr. Conselheiro-Relator, a fim de que se possa dar cumprimento ao disposto no art. 221, incisos I a III, do Regimento Interno do TCDF.*”

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Em cumprimento ao inciso I do art. 221 do RI/TCDF, foi encaminhado o Ofício Circular n.º 01/2021 – GCIM (e-DOC 267C5780-e) ao Presidente desta Corte de Contas, bem como aos Conselheiros, e a versão preliminar do Relatório Analítico sobre as Contas de Governo do exercício de 2020.

De igual forma, em atenção ao inciso II do art. 221 do RI/TCDF, por meio do Despacho Singular n.º 532/2021 – GCIM (e-DOC CCCCF2EF-e), encaminhou-se ao Ministério Público junto a este Tribunal a versão preliminar do Relatório Analítico sobre as Contas de Governo do exercício de 2020, para manifestação.

O Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPjTCDF, mediante o Parecer n.º 01/2021 – GPG (e-DOC 97A10F83-e), da lavra do ilustre Procurador-Geral Marcos Felipe Pinheiro Lima, apresentou as manifestações que julgou pertinente.

Assim, em cumprimento ao inciso III do art. 221 do RI/TCDF, foram encaminhados os Ofícios n.ºs 06/2021 – GCIM e 07/2021 – GCIM tendo por destinatários o Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Legislativa do DF e o Excelentíssimo Senhor Governador do DF, respectivamente, a versão preliminar do Relatório Analítico sobre as Contas de Governo do exercício de 2020, juntamente com as considerações apresentadas pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, para conhecimento e eventual manifestação acerca do conteúdo do documento.

Em 31.08.2021, o Gabinete do Governador protocolizou o Ofício n.º 744/2021 – GAG/CJ (e-DOC B5CCEA34-e) solicitando *“dilação do prazo, por mais 15 dias, para que este Governo do Distrito Federal apresente suas considerações relativas ao Relatório Analítico sobre as Contas do Governo referentes ao exercício de 2020, bem como possa responder às considerações apresentadas pelo Ministério Público junto a essa Corte de Contas”*, a qual veio a ser concedida mediante a Decisão n.º 3.340/2021, de 1º.09.2021.

Por fim, o Exmo. Sr. Governador, por meio de sua Consultoria Jurídica, apresentou suas considerações acerca da matéria, de forma tempestiva, por intermédio do Ofício n.º 777/2021 – GAG/CJ (e-DOC 50CD108A-c) e anexo (e-DOC F6C5DBAE-c).

Neste momento, realiza-se uma breve síntese do Relatório Analítico sobre as Contas de Governo, exercício de 2020, elaborado pela Divisão de Contas de Governo e encaminhado ao Relator dos autos por intermédio da Informação n.º 15/2021-Dicog (e-DOC C0009649-e).

Planejamento, Programação e Orçamentação

O Plano Plurianual do Distrito Federal, referente ao quadriênio 2020/2023, foi aprovado pela Lei n.º 5.490, de 29.01.2020. Dessa forma, as presentes contas estão relacionadas ao primeiro ano da vigência do PPA 2020/2023.

O PPA 2020/2023 foi elaborado com base em oito eixos temáticos¹ previamente definidos no Plano Estratégico do Distrito Federal – PEDF 2019/2060, estando em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis – ODS, definidos pela Organização das Nações Unidas, bem assim com o PDOT em vigência.

¹ Saúde, Segurança, Educação, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Territorial, Meio Ambiente e Gestão e Estratégia

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Oportuno destacar que o PPA 2020/2023 foi elaborado antes da pandemia de Covid-19, assim, em 06.07.2020, foi necessário a aprovação da Lei n.º 6.624 modificando o referido Plano para a criação de ações específicas para combate à pandemia, quais sejam: *“Enfrentamento da emergência Covid-19”* e *“Transferência para enfrentamento da emergência Covid-19”*.

Para o exercício de 2020, o PPA trouxe previsão de gastos no valor de R\$ 43,1 bilhões, sendo 59,86% destinados ao Orçamento Fiscal e Seguridade Social - OFSS e 3,71% para o Orçamento de Investimento - OI, os R\$ 15,7 bilhões restantes (36,43%) ao Fundo Constitucional do Distrito Federal.

As diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2020 foram estabelecidas na Lei n.º 6.352, de 07.08.2019, com destaque para a inclusão de previsão na Lei Orçamentária Anual – LOA de estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias constitucionais ou legais de caráter continuado, em obediência ao inciso V do § 2º do art. 4º da LRF.

Por sua vez, a LOA/2020 estimou receitas e fixou despesas no montante de R\$ 27,6 bilhões, dividido em R\$ 26,0 bilhões para OFSS e R\$ 1,6 bilhão para o OI.

Em relação ao exercício anterior, houve retração de 4,2% no Orçamento de Seguridade Social - OSS, em função, precipuamente, pelo decréscimo da dotação inicial de Encargos Previdenciários. Em termos de valores reais, a redução total do orçamento em relação a 2019 foi de 3,6%.

O valor previsto na Lei Orçamentária da União de 2020 para o FCDF foi de R\$ 15,7 bilhões, os quais somados ao orçamento distrital totalizaram R\$ 43,3 bilhões a serem geridos pelo GDF.

A receita consignada no OFSS, no total de R\$ 26,0 bilhões, foi 0,8% aquém daquela prevista no exercício anterior, no entanto, 3,5% acima da receita realizada naquele exercício e a despesa teve comportamento parecido, mas, 4,4% acima da despesa realizada em 2019.

Gestão Orçamentária e Financeira

As alterações orçamentárias promovidas durante o exercício se deram em razão de abertura de créditos adicionais no OFSS no montante de R\$ 8,9 bilhões, sendo R\$ 8,4 bilhões correspondentes a suplementações de programações já existentes e R\$ 445,4 milhões relativos a créditos especiais, compreendendo-se a totalidade de receitas e despesas, inclusive as intraorçamentárias.

Em razão da pandemia de Covid-19 foi previsto a possibilidade de abertura de créditos extraordinários decorrente de recursos transferidos para aplicação em despesas relativas ao combate à pandemia, no entanto, não foram editados créditos dessa classificação no ano. Os recursos recebidos para tanto foram incorporados mediante procedimentos ordinários.

A maior fonte de recursos para abertura dos créditos adicionais foi proveniente de anulação de dotações, que alcançou R\$ 5,5 bilhões no ano. O grupo que apresentou maior crescimento procedente das alterações orçamentárias foi grupo Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 573,8 milhões).

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Durante o exercício financeiro, o executivo editou 392 decretos de alterações orçamentárias, além de 25 leis modificativas, o que representou aumento no número de normas que promoveram alteração do orçamento, pois, em 2019, o número de decretos publicados alcançou o total de 266. O referido aumento se justifica pela situação de pandemia vivenciada no exercício.

Por outro lado, não se justifica a ocorrência de Decretos cancelando dotação de projeto de Execução de Obras de Acessibilidade, *“cujos recursos foram direcionados para diversos outros programas de trabalho não correlatos a ações de promoção de acessibilidade. Os cancelamentos deram-se nas Secretarias de Turismo, de Educação e de Obras e Infraestrutura, além do Metrô/DF, e, em conjunto, chegaram a R\$ 596,2 mil”*. Essa operação financeira é proibida, pois contraria a Lei n.º 4.317/2009².

O Tribunal, por meio da Decisão n.º 5.145/2020, determinou à Secretaria de Economia que se abstivesse de editar decretos de créditos adicionais, tendo como fonte recursos advindos da anulação de dotação destinada a ações que promovam acessibilidade para pessoa com deficiência para aplicação em outra finalidade, conforme veda a legislação. Em atenção ao determinado, a Secretaria encaminhou o Ofício n.º 383 – SEEC/GAB, de 20.01.2021, por meio do qual comprometeu-se a adotar providências cabíveis para evitar o ocorrido.

Receita

A estimativa inicial de receita na LOA/2020 para o OFSS foi de R\$ 26,0 bilhões, sendo arrecadado R\$ 26,8 bilhões, excesso de 3%, o que não ocorria em mais de uma década, e que pode ser explicado em razão da melhor projeção das receitas no período.

Foram arrecadados em receita correntes o montante de 26,4 bilhões, sendo 1,9 bilhão em recursos de natureza intraorçamentária, com destaque para a Receita Tributária, a título da qual foram auferidos R\$ 17,3 bilhões no exercício, ante à perspectiva de R\$ 17,6 bilhões.

Em comparação com o exercício de 2019, a Receita Tributária teve um incremento nominal de 4,5%. O tributo mais representativo em volume de recursos foi o ICMS, com o montante de 8,7 bilhões e 477,8 milhões a mais que o exercício anterior. Também tiveram recolhimento aquém do antevisto o Imposto de Renda, o ITBI e o IPTU com ganhos de, respectivamente, R\$ 210,9 milhões, R\$ 113,6 milhões e R\$ 108,0 milhões.

Por outro lado, as arrecadações do ISS (R\$ 1,9 bilhão) e do IPVA (R\$ 1,2 bilhão) apresentaram quedas de R\$ 99,0 milhões e R\$ 74,6 milhões, nessa ordem. Quanto ao IPVA, apesar da diminuição frente ao exercício anterior, a arrecadação excedeu as previsões inicial e atualizada.

Por sua vez, a União transferiu 1,5 bilhão a mais que no exercício anterior, ou, 64,2%, com destaque para o montante de R\$ 1,3 bilhão destinado ao combate à covid-19.

A Receita de Capital arrecadada em 2020 alcançou o valor de R\$ 349,4 milhões, muito aquém do valor previsto de 1,1 bilhão. Em razão disso, o Tribunal, por meio da Decisão n.º 5.145/2020 alertou o Governo Distrital quanto à baixa execução das receitas de capital. Em resposta, a Secretaria de Economia do DF informou que orientou a Secretaria Executiva de Orçamento que adotasse as providências pertinentes relacionadas ao tema.

² Instituiu a Política Distrital para Integração da Pessoa com Deficiência

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Por fim, verificou-se aumento da renúncia de receitas em todos os tributos, com exceção de multas e juros, atendendo ao que já constava previsto na LDO, em razão da inclusão de alguns benefícios, tais como anistia e remissão no âmbito do Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – Refis-DF 2020; redução de base de cálculo do ICMS incidente sobre a carne de frango e leite UHT; benefício do ICMS para álcool gel, hipoclorito de sódio e luvas e máscaras médicas, dentre outros.

Despesa

O total de despesa realizada somou R\$ 41,6 bilhões, composta por R\$ 25,4 bilhões do OFSS, R\$ 470,7 milhões do OI e R\$ 15,7 bilhões do FCDF, o que resultou em um total de 89,3% da dotação final fixada na LOA/2020.

A despesa total realizada em 2020 superou em 4,3% os gastos do exercício anterior, o que representou incremento de R\$ 1,7 bilhão; descontando os efeitos da inflação, a elevação foi de 1,1%, ou R\$ 439,5 milhões.

No âmbito do OFSS, a fixação inicial de gastos para o exercício foi de R\$ 29,4 bilhões e o total executado montou R\$ 25,4 bilhões, 1,9% acima do valor realizado nessas esferas em 2019, descontados os recursos do FCDF contabilizados no OFSS àquela época, para fins comparativos.

Na esfera de seguridade social, que engloba as despesas referentes à saúde, previdência e assistência social, foram gastos R\$ 8,4 bilhões, montante R\$ 236,1 milhões (2,9%) superior ao aplicado em 2019, deduzido o valor intraorçamentário.

Ao analisar o orçamento fiscal e da seguridade social sobre o prisma da função, a área da educação foi a mais representativa, com 19,1% do total dos recursos, o que equivale a R\$ 4,9 bilhões dos gastos, seguida de perto pela função Previdência Social (16%) e saúde (14,8%). Em conjunto, as três funções responderam por cerca de metade dos gastos registrados nos OFSS (49,9%).

O grupo Pessoal e Encargos Sociais concentrou 52,5% dos OFSS (R\$ 13,3 bilhões) e outras despesas correntes totalizaram R\$ 8,8 bilhões, tendo sido o principal responsável pela expansão das despesas correntes dos OFSS no exercício avaliado. Houve ampliação nominal de 7,7% (R\$ 631,4 milhões) diante do exercício anterior, capitaneada pelo aumento acentuado em Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

A DEA avançou 280,3% em relação ao exercício anterior, saltando de R\$ 114,2 milhões para R\$ 434,4 milhões, sendo majoritariamente empregado no subelemento “*Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica*” (R\$ 301,9 milhões)

A perspectiva inicial de investimentos pelas empresas públicas do DF não dependentes dos recursos do Tesouro fixada no OI foi de R\$ 1,5 bilhão, contudo, a despesa realizada se limitou a R\$ 470,7 milhões, apenas 31,81% do projetado. O baixo grau de execução verificado no OI em 2020 tem sido recorrente ao longo dos anos, demandando a revisão dos processos de elaboração da lei orçamentária, a fim de torná-la mais próxima da realidade.

Os maiores gastos do OI ocorreram na Caesb, que deteve 50,5% do total executado em 2020, seguida pela Terracap com 24,03%.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

No que pertine ao FCDF, a despesa custeada pelo Fundo chegou a R\$ 15,7 bilhões. Esse montante compreendeu R\$ 8,2 bilhões despendidos com segurança, R\$ 4,1 bilhões com saúde e R\$ 3,4 bilhões com educação.

No âmbito da segurança pública, a PMDF realizou despesas na ordem de R\$ 4,1 bilhões, expressando elevação nominal de 6,5% (R\$ 246,8 milhões), relativo ao exercício precedente. A PCDF executou R\$ 2,2 bilhões. Por sua vez, o CBMDF registrou dispêndios de R\$ 1,9 bilhão, refletindo aumento de 7,4% (R\$ 128,5 milhões).

Do total de recursos oriundos do FCDF, 99,6% corresponderam as despesas correntes, mais expressivamente em *“Aposentadorias e Reformas”*, que correspondeu a 36,3% dos gastos; em seguida aparecem os elementos *“Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil”* e *“Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar”* com representatividade de 25,9% e 12,6%, respectivamente.

O total despendido com Pessoal e Encargos Sociais em 2020 alcançou R\$ 27,0 bilhões, somados os valores dos OFSS (R\$ 13,3 bilhões) e do FCDF (R\$ 13,7 bilhões) e desconsiderados os gastos custeados com recursos arrecadados a título de contribuição patronal, por se tratarem de despesas de natureza intraorçamentária.

Esse volume foi 5,2% superior ao gasto ocorrido em 2019, com destaque de que pela primeira vez, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais financiadas com recursos do FCDF superaram as executadas nos OFSS, sendo o Fundo responsável por 50,7% do total de gastos no grupo. Em 2019 o percentual era de 47,5%.

Em relação ao quantitativo de pessoal, o total geral de servidores da Administração alcançou 123,3 mil em 2020, redução de 389 ocupantes (-0,3%) frente a 2019. Por outro lado, notou-se acréscimo de 13,4% na quantidade de servidores sem vínculo com o GDF, que alcançou 7,5 mil no exercício em tela, em relação aos 6,7 mil de 2019.

Nas empresas não dependentes de recursos do Tesouro, o quantitativo de pessoal correspondeu a 6,6 mil, 5,4% do total da força de trabalho do Poder Executivo do DF.

Da totalidade de cargos comissionados ocupados, 50,6% (7,7 mil) foram preenchidos por servidores sem vínculo efetivo com a Administração Pública. No âmbito dos OFSS, esse percentual correspondeu a 50,4% e, no OI, 58,9%. Quanto aos limites impostos pela LODF de que pelo menos 50% dos cargos em comissão devem ser preenchidos por servidores de carreira, no Tribunal, *“a matéria segue em discussão no Processo n.º 20690/2006, que trata do cumprimento da legislação sobre provimento de funções de confiança e cargos comissionados no âmbito do DF. Na mais recente Decisão, de n.º 4427/2020, este Tribunal conheceu dos embargos de declaração opostos pela PGDF, fato que suspendeu o prazo para cumprimento da Decisão n.º 2808/2020, que havia reconhecido a necessidade de a apuração do percentual mínimo em questão ser feita individualmente, por órgão, e não pelo conglomerado da administração direta, autárquica e fundacional do DF”*.

Em relação ao Poder Legislativo distrital, a força de trabalho correspondeu a 2,1 mil servidores ao final de 2020, acréscimo de 1,3% em relação ao exercício anterior. No TCDF ocorreu redução de 2,8% e na CLDF, de forma oposta, um acréscimo de 2,9%.

A previdência social dos servidores públicos do DF, desde 2008, encontra-se dividida em dois regimes, cada um associado a fundo específico: o Fundo Financeiro de Previdência –

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Seguridade Social, para aqueles que ingressaram no serviço público até 31.12.2006, de repartição simples; e o Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV, para os ingressos a partir de 01.01.2007, baseado em sistema de capitalização.

Em 2020, ocorreu adequação das regras do RPPS/DF aos termos da Emenda Constitucional n.º 103, de 12.11.2019, e da Portaria n.º 1.348/2019 da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia. Em função dessa emenda, os entes federativos com *deficit* atuarial foram obrigados a adotar alíquota não inferior à da contribuição dos servidores da União. O DF atendeu a essa exigência por meio da edição da LC n.º 970, de 08.07.2020, que alterou os arts. 60 e 61 da LC n.º 769/2008, impondo novas alíquotas para servidores ativos, inativos e pensionistas. Assim, a nova alíquota passou a ser de 14% da remuneração de contribuição

O resultado previdenciário do RPPS/DF, somando as despesas com inativos e pensionistas da saúde e da educação realizadas com recursos do FCDF, foi deficitário em R\$ 3,0 bilhões. Esse resultado foi obtido com os números negativos do FCDF (R\$ 2,7 bilhões) e do OSS (R\$ 304,1 milhões).

O Fundo Financeiro apresentou *deficit* de R\$ 773,9 milhões, 7,6% maior que o registrado em 2019.

Por sua vez, o “*Fundo Solidário Garantidor – FSG, instituído pela LC n.º 932/2017 como fundo de solvência da previdência dos servidores distritais, responsável por rentabilizar e monetizar os ativos previdenciários do RPPS/DF, registrou em dezembro de 2020 patrimônio de R\$ 4,7 bilhões*”, com retração de 9,3%, em relação ao registrado em 2019, de R\$ 5,2 bilhões, sendo o resultado patrimonial positivo em R\$ 1,0 milhão.

Em relação à avaliação atuarial, o Relatório de 2020 indica no Plano Capitalizado um contingente de 1.436 segurados, todos em atividade, enquanto o Plano Financeiro possuía contingente de 82.744 segurados ativos, 53.331 aposentados e 16.784 pensões.

Ainda segundo o Relatório de Avaliação Atuarial³, o Plano Capitalizado apresentou *deficit* de R\$ 508,1 milhões e para o Plano Financeiro projetou-se um *deficit* técnico de R\$ 350,1 bilhões.

Prosseguindo, em 2020, o GDF realizou R\$ 2,7 bilhões de despesas sem licitação, aumento de R\$ 609,0 milhões em relação a 2019. Desse valor, R\$ 1,3 bilhão refere-se às despesas realizadas por dispensa de licitação, já englobadas as contratações em caráter emergencial. As despesas por inexigibilidade de licitação, alcançaram o montante de R\$ 784,4 milhões.

Por outro lado, as despesas precedidas por licitação totalizaram R\$ 4,8 bilhões. Em termos absolutos, cabe destacar a modalidade Pregão, com contratações no montante de R\$ 3,3 bilhões, representando 69,7% do total dos gastos.

As despesas sem cobertura contratual, prática recorrente no GDF, foi na ordem de R\$ 76,1 milhões, sendo a Secretaria de Saúde responsável por 91,1% dos gastos.

³ Foi considerado a antiga alíquota previdenciária, vigente até outubro de 2020. Com a fixação de alíquota mais elevada pela LC n.º 970/2020, esses resultados deverão ser impactados positivamente.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Em que pese a violação da Lei n.º 8.666/1003, verifica-se uma redução de 45,5% em relação as despesas sem cobertura contratual apurada em 2019 e de 89,08% em comparação ao exercício de 2017.

Os gastos com publicidade e propaganda nos OFSS alcançaram R\$ 198,6 milhões em 2020, representando crescimento de 7,9% comparado ao ano anterior. Adicionalmente, as empresas do DF consumiram nessa atividade outros R\$ 40,1 milhões no âmbito do Orçamento de Dispêndio – OD.

A despesa realizada dos fundos especiais do DF somou R\$ 7,2 bilhões em 2020, 12,4% maior que o executado no ano anterior. O Fundo de Saúde respondeu por 61% dos gastos totais.

Além do Fundo de Saúde, somente outros quatorze fundos tiveram mais de 50% de execução da dotação autorizada em 2020. Ademais, treze fundos executaram menos de 20% da dotação disponível e 4 não apresentaram nenhuma despesa.

A Lei Complementar n.º 894/2015, modificada pelas Leis Complementares n.ºs 900/2015 e 925/2017, possibilitou a transferência de recursos financeiros dos fundos especiais para a Conta Única do Tesouro e autorizou o Poder Executivo a movimentá-los com o objetivo de utilizar a disponibilidade financeira para pagamento de folha de pessoal, incluídos eventuais passivos e encargos sociais.

Ao final do exercício de 2020, os fundos especiais reverteram ao Tesouro R\$ 13 milhões, sendo o Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor – FDDC e o Fundo de Melhoria de Gestão Pública – Pró-Gestão, responsáveis por 80,35% desse valor.

Limites Constitucionais

Educação

As aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE pelo governo distrital, em 2020, atingiram cerca de R\$ 4,7 bilhões, correspondentes a 26,55% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, portanto, acima do limite mínimo constitucional de 25%.

Já as aplicações exigidas por meio do Fundeb superaram o mínimo de R\$ 2,1 bilhões e atingiram R\$ 2,3 bilhões, assim, a exigência mínima de repasse e aplicação de recursos em MDE e no Fundeb, na competência de 2020, foi considerada cumprida a teor da Decisão – TCDF n.º 1.414/2021⁴.

Saúde

Por força do § 3º do art. 198 da Constituição, c/c a Lei Complementar n.º 141/2012, o GDF deve aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde – ASPS, o mínimo de 12% da arrecadação oriunda de impostos de competência estadual e dos recursos recebidos da

⁴ II – considerar cumpridas as aplicações mínimas de recursos públicos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), de percentual da receita de impostos destinada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), e de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da educação básica, em observância ao disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias– ADCT e na legislação infraconstitucional pertinente

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

União por força dos arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que deveriam ser transferidas à municipalidade (esse mesmo percentual se aplica àqueles impostos que não possam ser segregados em base estadual ou municipal); 15% da arrecadação dos impostos de competência municipal e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b”, e § 3º, também da Constituição Federal.

Em 2020, as aplicações em ASPS alcançaram R\$ 2,3 bilhões, montante superior ao mínimo exigido em R\$ 298,8 milhões. Sendo assim, a exigência mínima de repasse e aplicação de recursos em Saúde, na competência de 2020, foi considerada cumprida a teor da Decisão – TCDF n.º 1.565/2021⁵.

Cultura

O Fundo de Apoio à Cultura do DF – FAC/DF deve contar com dotação mínima de 0,3% da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício, conforme art. 246, § 5º, da LODF.

No exercício em análise, a dotação mínima do FAC/DF deveria ser de R\$ 75,2 milhões. Ao final do exercício, considerados somente os recursos oriundos de fontes do Tesouro distrital, a dotação final montou R\$ 104,2 milhões, mostrando-se compatível com o preceito da LODF.

Contudo, “a despesa realizada atingiu apenas R\$ 52,0 milhões, permitindo concluir que os saldos acumulados entre 2017 e 2019 não foram aplicados pelo FAC. Em 2021, esse valor deverá ser acrescido do saldo remanescente de 2020, da ordem de R\$ 23,2 milhões, totalizando R\$ 82,9 milhões a serem disponibilizados ao Fundo.”

Pesquisa

Considerando-se somente recursos do Tesouro, a LOA/2020 consignou à FAP/DF dotação de R\$ 424,7 milhões, reduzida, durante o exercício, para R\$ 146,2 milhões, restando atendido o mandamento da LODF, posto que a dotação mínima prevista na LODF seria equivalente a R\$ 125,3 milhões.

Em relação à execução dos referidos recursos, apenas 67,5% foram empenhados e os repasses recebidos pelo FAP/DF não observaram a regularidade duodecimal prevista na legislação. Assim, apesar de ter sido consignada dotação orçamentária suficiente para cumprir a aplicação mínima em pesquisa estipulada na LODF, a despesa realizada e as transferências financeiras destinadas a esse fim ficaram abaixo do exigido no exercício de 2020, em desacordo com o preconizado na legislação e na Decisão – TCDF n.º 5.145/2020⁶.

Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

A Emenda à Lei Orgânica n.º 76/2014 estabeleceu dotação mínima anual de 0,3% da receita tributária líquida ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA/DF, bem assim impôs vedação ao contingenciamento ou remanejamento de seus recursos.

⁵ II – considerar cumprido pelo Distrito Federal, no exercício financeiro de 2020, o limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, em atendimento ao contido no artigo 198, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, nos artigos 6º a 10 da Lei Complementar n.º 141/2012 e demais normas de regência

⁶ IV – determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF que (...) b) promova a regularização dos repasses à Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAP/DF, de forma a atender ao estabelecido no art. 195 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF;

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Considerados apenas os recursos do Tesouro, a dotação final destinada ao FDCA/DF foi de R\$ 44,7 milhões, valor insuficiente para cumprimento da determinação da LODF. Ao final do exercício, a dotação autorizada do FDCA/DF alcançou R\$ 33,2 milhões, considerando somente os recursos ordinários não vinculados, atingindo o valor mínimo exigido. Restou cumprida também a vedação de contingenciamento ou remanejamento de recursos do Fundo.

Impactos orçamentários e financeiros decorrentes da Covid-19

Constatou-se que as medidas adotadas em nível federal para o enfrentamento da calamidade pública adicionaram R\$ 1,3 bilhão aos cofres distritais. Ademais, a situação vivenciada pela pandemia de Covid-19, *“embora tenha afetado o desempenho da economia do DF, não levou à queda na arrecadação tributária local. Constaram registros devidamente identificados de pelo menos R\$ 1,6 bilhão diretamente aplicado no combate à pandemia e mitigação de seus efeitos.”*

Dos R\$ 1,3 bilhão repassados pela União, o Distrito Federal executou 96,3% (1,2 bilhão) empregados principalmente em auxílios financeiros emergenciais e transferências adicionais de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS.

O GDF recebeu R\$ 346,0 milhões no exercício oriundos do Fundo Nacional de Saúde – FNS, com execução na ordem de 90,8% (R\$ 255,6 milhões) em subvenções sociais, outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, material de consumo e outras despesas de pessoal

A Lei Complementar federal n.º 173, de 27.05.2020, estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus Sars-Cov-2. *“O Programa foi composto por três iniciativas: i) suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e os estados, DF e municípios; ii) reestruturação de operações de crédito internas e externas junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e iii) entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos estados, DF e municípios em ações de enfrentamento à covid-19.”*

Em relação a primeira iniciativa, dos R\$ 96,4 milhões previstos na LOA/2020 para pagamento de amortizações e encargos das dívidas contratadas entre a União, R\$ 62,9 milhões foram remanejados para outras programações orçamentárias, incluindo R\$ 57,5 milhões destinados ao programa de trabalho Enfrentamento da Emergência Covid-19 – SESDF.

No que pertine à segunda iniciativa, dos R\$ 422,9 milhões inicialmente fixados para o serviço da dívida pública interna contratada, R\$ 213,1 milhões foram remanejados para programas de trabalho, incluindo Manutenção de Bens Imóveis do GDF – Vigilância (R\$ 106,1 milhões), Amortização e Encargos da Dívida Pública Externa (R\$ 42,0 milhões) e Programa Nota Legal (R\$ 33,2 milhões).

Por fim, para a terceira iniciativa o GDF *“recebeu, a título de auxílio financeiro, para aplicação em ações de enfrentamento à covid-19 e mitigação de seus efeitos financeiros, R\$ 858,7 milhões, dos quais R\$ 849,8 milhões foram executados. Do montante realizado, R\$ 621,2 milhões eram recursos de livre aplicação e R\$ 237,5 destinavam-se à aplicação exclusiva em ações de saúde e assistência”*.

Em 29.06.2020, veio a Lei federal n.º 14.017, com definições de ações emergenciais ao setor cultural. O DF recebeu R\$ 36,9 milhões, sendo executados R\$ 33,4 milhões, tendo sido

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

contemplados 2,8 mil trabalhadores da cultura com R\$ 33,1 milhões dos R\$ 36,9 milhões repassados pelo Governo Federal, além de repasses a entidades culturais do DF.

Em relação às iniciativas do GDF, a ampliação do isolamento social, com limitação temporária de determinadas atividades comerciais, impactou diretamente no desempenho econômico distrital. Assim, constatou-se um recuo de 0,8% na economia do DF. Todavia, a arrecadação tributária do DF não sofreu retração em comparação a 2019. *“No ano, foram arrecadados R\$ 17,3 bilhões, o que representou crescimento nominal de 4,5%, em relação ao ano anterior (R\$ 16,6 bilhões). Dessa forma, em conjunto com as demais receitas, inclusive as transferências extraordinárias da União, o GDF obteve, nos OFSS, R\$ 1,7 bilhão a mais que em 2019.”*

Ainda nesse prisma de iniciativa do DF, foi implementado o programa Renda Mínima Temporária, sendo que o total de recursos empenhados alcançou o montante de R\$ 35,0 milhões. Verificou-se um incremento nos gastos com o programa Prato Cheio na ordem de R\$ 24 milhões.

Ademais, por meio do programa Mobilidade Cidadã, foi fornecido auxílio financeiro aos proprietários de veículos destinados ao transporte coletivo escolar e de turismo no total de R\$ 9,3 milhões.

Assim, considerando as iniciativas verificadas nos parágrafos antecedentes, *“pelo menos R\$ 41,2 milhões, custeados com recursos da fonte Ordinário não Vinculado, não foram contabilizados com algum marcador específico de despesa relativa à covid-19. Caso tivessem sido assim contabilizados, os gastos com covid-19 na fonte Ordinário não Vinculado se elevariam de R\$ 331,4 milhões para R\$ 372,6 milhões no exercício”*.

Por fim, a Lei federal n.º 13.979/2020 instituiu Regime Diferenciado de Contratação para a realização de despesas referentes à Covid-19. O GDF, com fundamento na referida norma, contratou no período de março a dezembro de 2020 o valor de R\$ 624,7 milhões. Os contratos de maior representatividade foram os celebrados com o *“Hospital e Serviços de Assistência Social sem Alojamento Ltda (Hospital de Campanha do Mané Garrincha), R\$ 79,4 milhões; Associação Saúde em Movimento (Hospital de Campanha da Polícia Militar), R\$ 60,7 milhões; Organização Aparecidense de Terapia Intensiva Ltda. (Hospital de Base e UPAs Ceilândia e São Sebastião), R\$ 48,0 milhões; e Domed Produtos e serviços de Saúde Ltda. (Hospital Regional da Santa Maria), R\$ 38,5 milhões”*.

Gestão Financeira

Verificou-se que a liberação de limite financeiro no decorrer do exercício de 2020 não exerceu sua função de orientar o fluxo de pagamento de despesas no intuito de mitigar eventuais insuficiências de caixa. No entanto, não foi identificado *“desequilíbrio na execução financeira, uma vez que a receita arrecadada esteve, mês a mês, sempre acima do montante de despesa paga.”*

Em relação aos Restos a Pagar, foi empregado o montante de 1,9 bilhão, sendo 7,2% menor do que o desembolsado em 2019. Desse valor, 97,5% foram quitados com recursos arrecadados durante o exercício.

É cediço que os Restos a Pagar comprometem a execução financeira dos exercícios seguintes à sua assunção. Nessa linha de raciocínio, foram empenhadas e inscritas em RP despesas no

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

valor de R\$ 2,3 bilhões, 9,4% mais que o assentado no ano precedente, o que comprometerá a execução financeira do exercício de 2021.

Gestão Fiscal

A receita corrente líquida – RCL constitui indicador utilizado para o acompanhamento e controle da qualidade da gestão fiscal. No âmbito distrital, também são considerados no cálculo da RCL os recursos recebidos por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF não direcionados ao custeio de pessoal. Em 2020, correspondeu a R\$ 25,1 bilhões.

Nos termos da LRF, o Distrito Federal possui como limite global de gasto com pessoal o valor de 52% da RCL (49% para o Poder Executivo, incluída a Defensoria Pública, e 3% para o Poder Legislativo, incluído o TCDF).

O Poder Executivo atingiu o valor de R\$ 10,5 bilhões para suas Despesas Líquidas com Pessoal, equivalentes a 42,1% da RCL ajustada ao final de 2020, sendo, portanto, abaixo do limite de alerta definido na LRF.

Em relação aos limites de endividamento, a dívida consolidada líquida – DCL foi na ordem de R\$ 8,2 bilhões, equivalentes a 32,8% da RCL, o Distrito Federal manteve-se abaixo do limite fixado em Resolução do Senado Federal (200% da RCL). Já em relação a garantias e contragarantias, o DF concedeu garantias no montante de R\$ 711,6 (ou 2,9% da RCL), também aquém do limite fixado de 22%.

No que pertine às operações de crédito, estas alcançaram o montante de R\$ 218,3 milhões, equivalente a 0,87% da RCL ajustada, portanto, abaixo do limite de 16% estabelecido pela Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal. Do mesmo modo, o montante despendido com amortização, juros e encargos da dívida foi de R\$ 373,3 milhões, atingindo o percentual de 1,49% da RCL, restando abaixo do limite de 11,5% fixado na mesma Resolução.

No que toca ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, verificou-se uma disponibilidade líquida de caixa, após inscrição dos Restos a Pagar não Processados do exercício, no valor de R\$ 864,0 milhões.

A Defensoria Pública do Distrito Federal, ao final do exercício de 2020 alcançou um gasto com Despesa Líquida com Pessoal no valor de R\$ 176,3 milhões, correspondente a 0,71% da RCL ajustada.

Por sua vez, a Câmara Legislativa do Distrito Federal, apurou Despesa Líquida com Pessoal no valor de R\$ 358,0 milhões, que corresponde a 1,44% da RCL ajustada, abaixo, portanto, do limite máximo (1,70%) preconizado pela LRF. Ademais, verificou-se que a CLDF encerrou o exercício financeiro com suficiência financeira, da mesma forma ocorreu com o Fascal que apresentou um *superávit* de 4,1 milhões, suficientes para arcar com suas obrigações, inclusive os Restos a Pagar.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal atingiu, ao final do exercício de 2020, 0,98% da RCL ajustada, portanto, abaixo dos limites definidos na LRF, correspondendo ao valor de R\$ 243,9 milhões. Sobre sua disponibilidade de caixa, constatou-se um equilíbrio fiscal.

Em relação às metas anuais relativas a receitas, despesas, a LDO estabeleceu as metas fiscal e nominal na ordem de R\$ 350,1 milhões negativos e R\$ 161,6 milhões negativos,

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

respectivamente, porém os resultados apurados foram positivos, R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,4 bilhão, respectivamente, indicando ânimo fiscal direcionado à redução do estoque da dívida pública.

Gestão Patrimonial

Dívida ativa

O saldo da Dívida Ativa do DF alcançou R\$ 36,4 bilhões em 2020, acréscimo de R\$ 0,3% frente ao observado no exercício anterior. O montante representou 45,9% do Ativo total do DF. A Dívida Ativa tributária corresponde a 94,8% dos valores a serem recebidos pelo GDF.

Em 2020, foi lançado em dívida ativa o montante de R\$ 2,6 bilhões, sendo que R\$ 2,0 bilhões corresponderam a novas inscrições e R\$ 678,2 milhões a atualização monetária do principal.

Por outro lado, foram arrecadados R\$ 2,5 bilhões, sendo R\$ 1,7 bilhão de créditos baixados e R\$ 807,6 milhões de cancelamentos, valor superior ao registrado em 2019 no importe de 1,4 bilhão. Essa movimentação pode ser justificada pela promulgação da Lei Complementar n.º 976, de 09.11.2020, que instituiu o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – Refis-DF 2020.

Dívida Pública

Em 2020, a Dívida Pública do DF somou R\$ 14,5 bilhões, dos quais R\$ 2,8 bilhões corresponderam à Dívida Flutuante, R\$ 10,8 bilhões, à Dívida Fundada, R\$ 504 milhões referentes aos precatórios e 58 milhões correspondentes a pagamentos de requisições de pequeno valor.

Em relação à Dívida Fundada, “R\$ 5,3 bilhões, relacionou-se à Dívida Contratual, que apresentou alta de 12,0% (R\$ 563,6 milhões) em comparação com o exercício pretérito. As operações de crédito efetuadas em instituições financeiras nacionais corresponderam a R\$ 4,0 bilhões, ou 76,9% da Dívida Contratual. Já as operações de crédito externas, somaram R\$ 1,2 bilhão.”.

A Dívida Fundada foi composta por 86,49% de restos a pagar, o que corresponde a R\$ 2,5 bilhões.

No que pertine aos precatórios, o GDF repassou ao Poder Judiciário o montante de R\$ 504 milhões, cumprindo o Plano de Pagamento apresentado pelo Governo local para quitação da dívida de precatórios do DF no período de 2020 a 2024, que para o exercício de 2020 estava previsto R\$ 501,8 milhões.

Demonstrações Contábeis

Foram apresentadas, na prestação de contas relativa a 2020, todas as demonstrações exigidas pela legislação, embora tenham sido observadas inconsistências na técnica de elaboração aplicada para geração dos demonstrativos. Entre elas, não utilização de contas contábeis definidas no Mcasp para elaboração das demonstrações, ausência de notas explicativas obrigatórias, fragilidades na apuração dos valores das dívidas de precatórios.

Balanço Orçamentário

Em 2020, o resultado do Balanço Orçamentário apresentou superávit de 1,4 bilhão, valor 543,4% superior ao resultado orçamentário positivo registrado em 2019, que alcançou R\$ 217,5 milhões.

A explicação para esse expressivo crescimento, em parte, se dá em função do incremento de receitas advindas de transferências da União para o combate da pandemia de Covid-19, bem como um aumento de R\$ 1,7 bilhão em receitas correntes, em relação a 2019.

Balanço Financeiro

O resultado financeiro apurado correspondeu a *superavit* de R\$ 2,2 bilhões, incremento nominal de R\$ 1,8 bilhão em relação ao exercício precedente, quando o resultado positivo foi de R\$ 440,0 milhões.

O *superávit* apurado “*foi provocado, precipuamente, pela diferença positiva de R\$ 1,4 bilhão verificada na confrontação entre receitas e despesas orçamentárias*”.

Verificou-se, ainda, que o setor de contabilidade do GDF deixou de contabilizar R\$ 1,7 milhão relativo a recursos de aplicações financeiras vinculadas registradas na gestão do Fundo de Saúde, assim como R\$ 140,2 milhões relativos a emendas parlamentares individuais e de bancada; de mesmo modo, ocorreu na despesa, por ausência de contabilização de 195,4 milhões de dispêndios vinculados à saúde. Ademais, 165,1 milhões do Fundo Solidário Garantidor, correspondentes às fontes 261 (Recursos de Dividendos), 278 (Recursos Decorrentes de Juros sobre Capital) e 279 (Taxa de Administração – RPPS), não foram considerados.

Em que pese, a ocorrência de *superávit*, “*restou evidenciada a falta de fidedignidade das informações apresentadas no Balanço Financeiro que integrou a Prestação de Contas do Governo referente a 2020.*”

Balanço Patrimonial

Em 2020, houve aumento de R\$ 4,8 bilhões (6,4%) nos totais de Ativo e Passivo, totalizando R\$ 79,3 bilhões.

O Ativo Circulante, que alcançou R\$ 21,1 bilhões em 2020, mostrou elevação de 22,3% em relação ao ano anterior, com destaque para a variação das contas: caixa e equivalentes de caixa, demais créditos e valores a curto prazo, investimentos e aplicações temporárias, estoques e VPD pagas antecipadamente.

O Ativo Não Circulante teve aumento de 1,7%, em relação a 2019, e atingiu o montante de R\$ 58,2 bilhões. Seu principal componente é o realizável a longo prazo, conta em que é contabilizada a Dívida Pública que corresponde a 97,7% do subgrupo.

Por seu turno, o Passivo Circulante atingiu R\$ 7,6 bilhões, o que representou aumento pequeno de 0,4% sobre 2019. Nas rubricas do Passivo Circulante destacaram-se o incremento

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

do saldo na conta Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Curto Prazo e decréscimo de valores na conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo.

O Passivo Não Circulante apresentou aumento de 11,1% em relação ao exercício anterior, chegando ao montante de R\$ 12,4 bilhões em 2020. Notaram-se que o subgrupo Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo somou “R\$ 5,8 bilhões, concentrados em precatórios e requisições judiciais de pequeno valor (R\$ 5,5 bilhões), houve elevação de 2,9% em relação a 2019, com a inclusão de obrigações de longo prazo relacionadas a salários, remunerações e benefícios a serem pagos, que totalizaram R\$ 171,1 milhões.”

Ao final de 2020, o Patrimônio Líquido que representa o montante resultante do cotejamento entre bens e direitos, do lado do Ativo, e das exigibilidades, do lado do Passivo, alcançou o montante de R\$ 59,4 bilhões, o que representou incremento de 6,3% em relação ao ano anterior.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Nas variações patrimoniais aumentativas, destacam-se os “Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria responderam por aumentos patrimoniais de R\$ 16,6 bilhões em 2020, aumento de 4,0% em relação ao exercício anterior, quando atingiu R\$ 16,0 bilhões. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS foi responsável por 51,0% desse montante, alcançando R\$ 8,5 bilhões.”

O item Transferências e Delegações Recebidas é o mais representativo e detém 57,4% do valor total registrado. “Desse valor, 82,6%, ou R\$ 30,3 bilhões, referiu-se a Transferências Intragovernamentais, e 17,3%, ou R\$ 6,4 bilhões, a Transferências Intergovernamentais, dentre as quais as destinadas à composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, com R\$ 2,4 bilhões, e o item Auxílio Financeiro Covid-19, que alcançou R\$ 957,9 milhões.”

Ainda nas variações patrimoniais aumentativas, verificou-se que o grupo denominado Outras Variações Patrimoniais Aumentativas, que, em 2020, somou R\$ 5,4 bilhões, teve redução de 93,1% em relação ao exercício de 2019. Por essa razão, o Tribunal prolatou a Decisão n.º 4.386/2020⁷, com determinações ao Iprev/DF e à Seec/DF.

Em relação às variações patrimoniais diminutivas, apurou-se ao final de 2020 o valor de 60,2 bilhões, redução de 16,9% em relação ao exercício precedente, quando alcançaram R\$ 72,4 bilhões, com destaque para os “itens Pessoal e Encargos e Benefícios Previdenciários e Assistenciais totalizaram R\$ 15,8 bilhões, contração de 9,6% em relação a 2019, com destaque para as reduções de R\$ 807,0 milhões na rubrica relativa à Remuneração a Pessoal e de R\$ 459,0 milhões em gastos com Aposentadorias e Reformas.”

⁷ II – determinar ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF e à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC que adotem as providências que se fizerem necessárias para: a) doravante, efetuar os registros contábeis de Provisões Matemáticas Previdenciárias em observância ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – Mcasp 8ª edição, à Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 14 – Procedimentos Contábeis Relativos ao RPPS (em especial os itens 203 e 204) e à avaliação atuarial de referência, mormente a contabilização tempestiva, e de modo que não acarrete repercussão no resultado do exercício para os registros relativos ao plano financeiro, atentando para normas e orientações supervenientes que tratem do tema;

Demonstração do Fluxo de Caixa

O caixa líquido apresentado na demonstração alcançou o montante de R\$ 2,2 bilhões, uma elevação de 400,5% em relação ao produzido no exercício precedente, de R\$ 440,0 milhões. Esse resultado teve participação majoritária do fluxo derivado das atividades operacionais.

Nas atividades operacionais são contabilizadas as receitas tributárias, que em 2020 representou 76,9% dos ingressos desse grupo e financiou a maior parte das atividades correntes dos OFSS.

Por sua vez, o fluxo de caixa das atividades de financiamento também foi positivo, com uma geração líquida de R\$ 69,6 milhões, aumento de 70,4% em relação ao exercício anterior.

Por outro lado, o mesmo não ocorreu com os investimentos, pois o saldo entre ingressos e desembolsos foi negativo em R\$ 682,2 milhões. Esse *deficit* foi 8,9% inferior que o verificado em 2019, de R\$ 748,9 milhões.

Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

O patrimônio líquido do DF alcançou R\$ 59,4 bilhões, evolução de 6,3% (R\$ 3,5 bilhões) frente a 2019. Esse aumento foi causado, em maior parte, pelo resultado patrimonial superavitário de R\$ 3,8 bilhões observado na Demonstração das Variações Patrimoniais-DVP.

Resultado por Eixos Temáticos

O PPA 2020/2023 foi elaborado com base em oito eixos temáticos Saúde, Segurança, Educação, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Territorial, Meio Ambiente e Gestão e Estratégia.

Os eixos temáticos que receberam recursos do FCDF (Segurança Pública, Educação e Saúde) foram os mais representativos, alcançando, em conjunto, R\$ 26,8 bilhões (64,5% do total) em despesas realizadas, sendo R\$ 15,7 bilhões oriundos do Fundo.

O tema Segurança Pública executou R\$ 9,3 bilhões em 2020. Com os gastos de Pessoal e Encargos Sociais representando 76,5% do total realizado alcançaram R\$ 7,1 bilhões no exercício, principalmente custeados pelo FCDF, que agregou R\$ 6,6 bilhões à despesa do grupo. Os outros gastos foram com Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, Indenização e Restituições e Auxílio Alimentação.

Em relação à Covid-19 foram gastos R\$ 3,3 milhões no exercício, com destaque na ação “*Manutenção do Sistema Penitenciário do DF*”.

No que diz respeito aos indicadores definidos no PPA, 11 não foram atendidos e 7 não foram mensurados, com destaque para a “*taxa de crimes contra as mulheres, que mede o índice de feminicídios no DF, atingiu 1,1 vítimas por 100,0 mil mulheres, inferior ao limite máximo para o exercício (1,8). De acordo com o Relatório de Gestão, houve 17 crimes de feminicídio consumados no DF em 2020, quantitativo bem inferior aos 32 casos registrados no ano anterior*”.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Na área de Educação foram executados cerca de 9 bilhões, sendo 5,6 bilhões oriundos do OFSS e 3,4 bilhões do FCDF. Assim como no eixo da Segurança Pública, a maior parte dos gastos foram para as despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais.

No que pertine aos indicadores estabelecidos no PPA 2020/2023, importante destacar que dos 13 indicadores previstos apenas 3 foram alcançados (taxa de abandono no ensino médio diurno da rede pública de ensino do DF, taxa de analfabetismo do DF e Taxa de atendimento pleno dos estudantes da rede em sistema corporativo de gestão escolar).

Em relação ao eixo temático saúde, foram realizadas despesas no montante de R\$ 8,5 bilhões. Nos OFSS, os dispêndios atingiram R\$ 4,4 bilhões, o equivalente a 51,3% das despesas realizadas. Os outros 48,7% foram despendidos com recursos do FCDF e totalizaram R\$ 4,1 bilhões.

As despesas realizadas no grupo Pessoal e Encargos Sociais representaram 68,0% dos dispêndios no eixo, no montante de R\$ 5,8 bilhões, com predominância de recursos do FCDF (R\$ 4,0 bilhões).

O grupo de investimento representa apenas 0,4% do total executado em Saúde no exercício e perfizeram a soma de R\$ 37,0 milhões. Os maiores gastos foram com Equipamentos e Material Permanente.

Apurou-se que o ano de 2020 “foi especialmente atípico para a área de saúde em razão da pandemia de covid-19, com impactos evidentes na execução orçamentária. Cerca de R\$ 645,4 milhões foram incorporados ao programa Saúde em Ação, provenientes da União, por meio das fontes 138018816 – Emergência de Saúde Nacional – Coronavírus; 188 – Auxílio Financeiro Covid-19 – Livre Aplicação; 189 – Auxílio Financeiro Covid-19 – Saúde e Assistência Social; 738018816 – Emergência de Saúde Nacional – Coronavírus – EPI; e 739018816 – Serviço de Repasse Financeiro – Coronavírus – EPB. Desse montante, R\$ 619,2 milhões foram gastos, o que correspondeu a 30,5% de todas as despesas realizadas nesse programa.”.

Apenas 7 dos 28 indicadores alcançaram os resultados pré-definidos, ou seja, 25%. O desempenho aferido no exercício em análise ficou abaixo do observado no exercício anterior, quando 39,4% dos indicadores de desempenho da área de saúde atingiram a meta.

Para o eixo Desenvolvimento Territorial, que tem como um dos principais propósitos o combate ao déficit habitacional, a garantia de infraestrutura urbana de qualidade, o incentivo para incremento do número de usuários de transporte público coletivo, foram executados R\$ 4,1 bilhões.

Destaque para o programa Infraestrutura que foi o mais representativo, em volume de recursos realizados em 2020, totalizando R\$ 1,3 bilhão. Em seguida, consta o programa Mobilidade Urbana e seu correspondente em gestão e manutenção, que executaram R\$ 1,6 bilhão, ou 37,8% do despendido no eixo.

Para o eixo em epígrafe foram indicados 35 indicadores, dos quais, 11 deles atenderam as metas aspiradas.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Na gestão e Estratégia, o eixo temático foi construído para garantir a sustentabilidade fiscal de longo prazo do DF, aumentar a produtividade e a qualificação da força de trabalho, aproximar o Estado do cidadão, dentre outros.

Para cumprir com o objetivo, foram realizadas despesas no montante de R\$ 2,9 bilhões. Os programas de gestão e manutenção executaram 87,8% (R\$ 2,5 bilhões) desse valor, e os programas temáticos Gestão para Resultados e Atuação Legislativa, encarregados dos aspectos finalísticos, despenderam 12,2% (R\$ 351,4 milhões).

O PPA-2020/2023 estabeleceu 27 indicadores com apuração prevista para o exercício, 15 apresentaram valores compatíveis com os desejados, assim, 55,6% dos indicadores propostos no PPA para o eixo Gestão e Estratégia atingiram ou superaram o resultado esperado.

Por seu turno, o eixo Desenvolvimento Social obteve dotações orçamentárias na ordem de 1,4 bilhão, distribuídas em 90 ações orçamentárias, das quais 57 tiveram realização de despesa.

Importante destacar que quase a totalidade dos recursos (98,9%) foram destinados às despesas correntes, com destaque para os gastos com o grupo Pessoal e Encargos Sociais, que somaram R\$ 730,2 milhões. Em relação aos gastos para enfrentamento da pandemia do novo coronavírus no eixo em questão somaram outros R\$ 55,5 milhões, totalizando R\$ 78,7 milhões.

Verificou-se que dos 33 indicadores de desempenho relacionados no PPA 2020/2023, 13 não tiveram seus dados informados, 16 alcançaram os resultados desejados, com destaque para o indicador de pessoas contempladas pelas atividades de educação em direitos desenvolvidas pela Defensoria Pública do DF – DPDF, que superou o resultado desejado em 141,7%, atendendo 15,2 mil pessoas.

Para o eixo Desenvolvimento Econômico foram executados R\$ 542,1 milhões no ano, equivalente a 48,4% da dotação final. A maior parte dos recursos foram realizados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE, seguida pelo Emater e pela FAP/DF.

No que pertine aos indicadores, 30,8% estabelecidos para o exercício não foram mensurados. Entre os indicadores que foram apurados, 96,3% alcançaram os resultados desejados para o período.

Por fim, em relação ao Meio Ambiente, o montante de recursos executados alcançou a cifra de R\$ 180,0 milhões das despesas do eixo. Destacou-se o expressivo percentual das despesas destinadas às ações de suporte, que totalizaram 83,3% dos gastos no exercício. Dessa forma, a execução nas ações específicas atinentes ao meio ambiente limitou-se a R\$ 30,2 milhões, ou 16,7% do total consumido no ano.

Destaca-se que Brasília Ambiental foi a unidade orçamentária com maior volume de despesas no exercício, com realização de R\$ 80,8 milhões, totalizando 44,7% dos gastos do eixo em ações voltadas para manutenção de unidades de conservação, prevenção de riscos ambientais e educação ambiental, mas com significativa parcela atribuída a custeio das atividades de apoio do Instituto.

Ainda segundo apurado pela instrução: dos “19 indicadores, somente 4 foram atendidos, sendo que 6 não foram atendidos e 9 não foram mensurados. De acordo com justificativas apresentadas pelas unidades responsáveis pela apuração, as ausências deram-se em função

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

da conjuntura gerada pelo enfrentamento da pandemia gerada pelo novo coronavírus, de contingenciamento de despesas adotado para combater seus efeitos e das restrições sanitárias estabelecidas. Decorreram ainda de dificuldades metodológicas e de levantamento dos dados. Ademais, houve indicadores que simplesmente não foram apurados no exercício.”

Ressalvas, Determinações e Recomendações dos Exercícios Anteriores

A instrução verificou que das “ressalvas anotadas no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2019, apenas uma foi sanada e dizia respeito a falhas na contabilização de créditos adicionais. Outras quatro ressalvas foram parcialmente atendidas, oito incorreram em reincidência e em um caso a análise restou prejudicada.”

Em relação às determinações, duas foram parcialmente atendidas (aperfeiçoamento da gestão da Dívida Ativa e a implantação das normas de contabilidade aplicadas ao setor público) e duas que tratavam de registro em cartório de imóveis transferidos ao Fundo Garantidor e a gestão orçamentária e financeira dos fundos especiais revelaram-se reincidentes.

Por fim, no que pertine a recomendação “para inclusão, no orçamento e no sistema contábil do DF, dos valores provenientes da União, referentes ao FCDF, também restou prejudicada. O tema é objeto de lide junto ao STF, cujos autos encontram-se conclusos desde fevereiro de 2020, não tendo apresentado alteração ao longo do exercício e continuam pendente de decisão final.”

É o relatório.”

Concluída a apresentação do relatório analítico, o Presidente concedeu a palavra ao representante do Ministério Público junto ao Tribunal, Procurador-Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, que, em consonância com o art. 54, II, do RI/TCDF, procedeu à seguinte manifestação:

"I – INTRODUÇÃO

O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, a quem compete privativamente **julgar** as contas prestadas anualmente pelo Exmo. Governador do Distrito Federal, nos termos do disposto no art. 60, XV^[1], da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODEF, é exercido com **atuação prévia do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, órgão constitucionalmente imbuído da análise técnica acerca dos aspectos de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional dessas contas.

A referida **apreciação técnica** se efetiva mediante a emissão do **Relatório Analítico e Parecer Prévio** sobre as contas anuais do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 78, I^[2], da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Dando início aos procedimentos para exercício desse mister, na Sessão Ordinária nº 5.163, de 19/9/2019, o Plenário do **TCDF**, em conformidade com o art. 220, parágrafo único, do RI/TCDF, **aprovou**, por unanimidade, a indicação do i. Conselheiro **Inácio Magalhães Filho** para relatoria das Contas Anuais do Governador do Distrito Federal atinentes ao exercício de **2020**, conforme consignado na Ata da referida assentada.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Nesse contexto, coube ao Processo nº 00600-00009970/2020-54, autuado em 14/12/2020, concentrar as diretrizes, o planejamento e a execução das atividades relacionadas à elaboração e à aprovação do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2020 – RAPP/2020, conforme se depreende da Informação nº 1/2021-DICOG[3].

Paralelamente ao feito indicado, tramitaram os Processos nºs 25.290/2019[4], 25.214/2019[5], 25.281/2019[6], 00600-00000473/2020-91[7], 00600-00003364/2020-25[8] e 00600-00003685/2020-20[9], todos vinculados ao i. Conselheiro **Inácio Magalhães Filho** e constituídos para subsidiar os trabalhos de elaboração do RAPP/2020.

No rito habitual de instrução dos autos, a Corte de Contas do Distrito Federal, a teor da Decisão nº 132/2021[10], exarada na Sessão Ordinária nº 5.241, de 3/2/2021, **aprovou** a proposta de estrutura do RAPP/2020 e o respectivo cronograma de execução apresentados na Informação nº 1/2021 – DICOG.

Na esteira do conteúdo apresentado em anos anteriores, estabeleceu-se que o Relatório Analítico abordaria aspectos concernentes ao **Planejamento, Programação e Orçamentação** (Capítulo 1); à **Gestão Orçamentária e Financeira** (Capítulo 2); à **Gestão Fiscal** (Capítulo 3); à **Gestão Patrimonial** (Capítulo 4); às **Demonstrações Contábeis** (Capítulo 5); aos **Resultados por Eixos Temáticos** (Capítulo 6); e às **Ressalvas, Determinações e Recomendações de Exercícios Anteriores** (Capítulo 7). A estrutura aprovada indica ainda um capítulo para **Síntese** (Capítulo 8) e outro para **Análise das Manifestações Apresentadas pelos Titulares dos Poderes Executivo e Legislativo** (Capítulo 9), o qual foi elaborado na versão final do Relatório Analítico que precede o projeto de Parecer Prévio.

Trata-se de estrutura que perpassa os **eixos fiscalizatórios** definidos no art. 70 da Constituição Federal de 1988 e no art. 77 da LODF, mostrando-se, na visão deste Órgão Ministerial, pertinente com a competência definida no art. 78, I, da LODF e, por conseguinte, com o propósito do Processo nº 00600-00009970/2020-54.

Feita essa observação, registro que, após a prolação da deliberação que definiu a estrutura e o cronograma de elaboração do RAPP/2020, a CLDF, em atenção ao art. 78, I, da LODF e ao art. 214, § 1º, do RI/CLDF[11], **encaminhou** ao TCDF, em 11/6/2021, mediante o Ofício nº 1/2021-CEOF-LEGIS[12], a prestação de contas relativa ao exercício de 2020. Por sua vez, a Casa recebeu tais contas do Governo local em 31/3/2021, então remetidas pela Mensagem nº 093/2021 – GAG[13]. Dessarte, restou **observado** o prazo de **sessenta dias** após a abertura da sessão legislativa[14] previsto no XVII do art. 100 da LODF.

Em conformidade com o consignado no expediente de encaminhamento das peças à CLDF, os documentos que compuseram a Prestação de Contas do Governo de 2020 também foram disponibilizados aos membros do Poder Legislativo local em endereço eletrônico informado na Mensagem do Governador[15]. De igual modo, a CLDF franqueou acesso em seu sítio eletrônico a informações que integram as contas governamentais em destaque, tratadas no âmbito da Casa Legislativa no Processo nº 47/2021[16] e inseridas no Processo SEI nº 00001-00018862/2021-01.

A prestação de contas do GDF alberga os seguintes documentos: Balanço Geral[17]; Relatórios do Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil – Siac/Siggo (Anexo I[18]); Demonstrativos Gerenciais (Anexo II[19]); Volumes I a VII – Conciliação Bancária (Anexo III[20]); Relatório de Gestão (Anexo IV[21]); Indicadores de Desempenho por

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Programas de Governo (Anexo V[22]); Volume I – Relatório sobre o cumprimento de diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, por programa de governo (Anexo VI[23]); Volume II – Relatório sobre o controle do deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante da remuneração, vencimento ou salário dos membros ou servidores do Poder Executivo do DF (Anexo VI[24]); Volume III – Relatório sobre o controle das Operações de Crédito, Avais e Garantias, bem como dos Direitos e Haveres do Distrito Federal (Anexo VI[25]); Volume IV – Relatório sobre a avaliação da relação de custo e benefício das renúncias de receitas e dos incentivos, remissões, parcelamentos de dívidas, anistias, isenções, subsídios, benefícios e afins de natureza financeira, tributária, creditícia e outros (Anexo VI[26]); Volume V – Demonstrativo das despesas criadas ou aumentadas na forma dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, com indicação, conforme o caso, da natureza dos respectivos montantes, e informação sobre o cumprimento das condições estabelecidas pela LRF para gastos dessa natureza (Anexo VI[27]); Dados e Indicadores Educacionais (Anexo VII[28]); e Informações Complementares à IN nº 1/2016 – TCDF (Anexo VIII[29]).

No que alude ao conteúdo das Contas, o Relatório Analítico, em sua versão preliminar, indicou a **inobservância** do art. 1º, I e XIII, e, da Instrução Normativa nº 1/2016 – TCDF, em face de omissões nas **notas explicativas às demonstrações contábeis** das unidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS e da ausência de apresentação das **medidas adotadas para o recebimento dos créditos inscritos em Dívida Ativa**. Todavia, de acordo com o apontado na introdução do RAPP, tais carências, apesar de impactarem nas atividades de controle realizadas, **não obstaram** a elaboração do Relatório Analítico atinente às Contas do Governo do Distrito Federal ora em análise.

Precedendo a exposição atinente aos temas específicos definidos para avaliação da gestão governamental de 2020, o Relatório apontou os critérios para atualização monetária e para apuração dos valores de natureza intraorçamentária, **asseverando que o GDF**, à exceção dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e no Balanço Orçamentário, **não observou o conceito estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP**, na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 e na Instrução Normativa Sucon/SEF nº 4/2016, no que concerne à forma de **apuração das receitas e despesas intraorçamentárias**.

Elaborada a versão preliminar do RAPP/2020[30], o **Parquet de Contas** foi chamado a se manifestar, **em um primeiro momento**, em conformidade com o **art. 221, II, do RI/TCDF**. Dessarte, em cumprimento ao Despacho Singular nº 532/2021 – GCIM[31] e ao dispositivo regimental mencionado alhures, foi emitido o Parecer inicial[32] sobre o exame preliminar feito pelo Corpo Técnico do **TCDF** acerca das contas governamentais objeto do Processo nº 00600-00009970/2020-54[33].

No mencionado Opinativo, ao abrigo dos dados expostos na versão preliminar do Relatório Analítico sobre as Contas do Governo do Distrito Federal e do exame realizado em outros procedimentos com aparente repercussão no exame das destas contas, o **MPC/DF** sublinhou em suas considerações a existência de **falhas relevantes** identificadas no exercício.

A propósito, na manifestação juntada aos autos em 20/8/2021, o **Parquet de Contas** destacou, dentre outras:

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

- i) a não adoção, em sua completude, das **normas de contabilidade aplicadas ao setor público**;
- ii) a **discrepância no tocante à execução orçamentária frente ao programado**, notadamente a **recorrente superestimativa de receitas de capital e de despesas do orçamento de investimentos**;
- iii) a **parca execução** verificada nos Fundos Especiais;
- iv) a **não aplicação adequada de recursos em fundos especiais (FAC, FAP/DF e FDCA)**;
- v) o **descumprimento do percentual de cargos em comissão** que deve ser ocupado por servidores distritais de carreira;
- vi) o **representativo montante despedido pelo Poder Executivo para adimplemento de despesas sem cobertura contratual, em afronta ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993**;
- vii) a existência de inconsistência nos valores da dívida de **precatórios judiciais do Distrito Federal**; e
- viii) a relevante quantidade de **falhas objeto de ressalvas em anos anteriores em que se verificou reincidência** nas contas em análise.

Em 23/8/2021, a versão preliminar do Relatório Analítico e a manifestação preambular do **MP de Contas** foram encaminhadas aos Exmos. Srs. **Presidente da CLDF e Governador do Distrito Federal**, por intermédio dos Ofícios nºs 06[34] e 07[35] – GCIM, respectivamente, para manifestação dos aludidos interessados no prazo de 5 dias úteis, em conformidade com o **art. 221, III, do RI/TCDF**[36]. Consoante comprovantes constantes dos autos[37], o recebimento do presente feito pelos respectivos Gabinetes no Sistema Eletrônico de Informações – SEI se deu em 24/8/2021, por meio de Barramento PEN.

Após a dilação de prazo concedida pela **Decisão nº 3.340/2021**[38], o Exmo. Sr. **Governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha**, compareceu ao feito munido de sua manifestação em 15/9/2020[39].

Por seu turno, a **CLDF não apresentou considerações**. No que concerne à Casa Legislativa, vale dizer que o Relatório Analítico sublinhou que o **percentual de ocupação de cargos em comissão por servidores sem vínculo** em relação ao total de cargos comissionados ocupados naquela Casa de Leis chegou a **76,5%**, com **pequena redução** em comparação com o percentual identificado em 2019 (**76,9%**).

Após compulsar os argumentos e documentos colacionados aos autos, a Divisão de Contas de Governo da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública concluiu o Relatório Analítico sobre as Contas de Governo[40], exercício de 2020, bem como a proposta de Projeto de Parecer Prévio sobre a aludida gestão[41].

A par da sugestão contida na Informação nº 15/2021 – Dicog[42], o Secretário da SEMAG encaminhou a versão final do RAPP/2020 ao Gabinete do i. Conselheiro Relator, mediante o Despacho do Secretário nº 83/2021[43].

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Ato contínuo, em cumprimento à cronologia estabelecida no **art. 221, § 4º, do RI/TCDF**[\[44\]](#), o relator das contas anuais, por intermédio do Ofício-Circular nº 2/2021[\[45\]](#), de 6/10/2021, remeteu exemplar da versão final do Relatório Analítico, assim como do Projeto de Parecer Prévio aos **Conselheiros do TCDF** e ao **MPC/DF**[\[46\]](#).

Em tempo, destaca-se que, conforme registrado na Ata da Sessão Ordinária nº 5.272, de 29/9/2021, o **Exmo. Presidente do TCDF convocou**, nos termos do **art. 17, V, e do art. 85, I, do RI/TCDF**, para o dia 19/10/2021, às 17 horas, **Sessão Especial** destinada à apreciação das Contas do Governo do Distrito Federal.

Dessa forma, considerando que incumbe ao **Parquet** comparecer às sessões e dizer o direito, em todos os assuntos sujeitos à manifestação do **TCDF**, a teor do **art. 54, II, do RI/TCDF**, mostra-se pertinente a **apresentação do presente Opinitivo, após o necessário cotejo do Parecer inicial com a manifestação do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal**.

Assim, nesta oportunidade, o **Ministério Público** passa a aferir a possível repercussão dos esclarecimentos ofertados, em conformidade com o **art. 221, III, do RI/TCDF**, no entendimento externado na manifestação do **MPC/DF** colacionada alhures.

II. RELATÓRIO ANALÍTICO SOBRE AS CONTAS DO GOVENRO DO DISTRITO FEDERAL – EXERCÍCIO DE 2020

Consoante a estrutura apresentada na Informação nº 1/2021 – Dicog[\[47\]](#), em adendo à sua versão preliminar, o Relatório Analítico das Contas do Governo de 2020[\[48\]](#) apresenta exame acerca da manifestação oferecida pelo **Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal**. Eis as considerações do Corpo Instrutivo quanto aos principais argumentos e documentos juntados pelo Chefe do Poder Executivo local:

“9 – ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES APRESENTADAS PELO GOVERNADOR DO DF

Conforme determina o art. 221, inciso III, do Regimento Interno do TCDF, em 24.08.2021, a versão preliminar do Relatório Analítico sobre as Contas do Governo do DF referentes ao exercício de 2020 foi encaminhada, em conjunto com a manifestação sobre ela exarada pelo Ministério Público de Contas do DF, aos titulares dos Poderes Executivo e Legislativo distritais, visando à apresentação de eventuais manifestações, no prazo de cinco dias úteis.

A Consultoria Jurídica do Gabinete do Governador encaminhou, por meio do Ofício nº 744/2021 – GAG/CJ, de 31.08.2021, pedido de prorrogação do prazo acima mencionado. Foi concedida, pela Decisão nº 3340/2021, prorrogação, por mais 15 dias, a contar de 01.09.2021.

Tempestivamente, em 15.09.2021, o GDF encaminhou sua manifestação por meio do Ofício nº 777/2021 – GAG/CJ (e-DOC 50CD108A), consubstanciada nas informações consolidadas pela Secretaria de Economia – SEEC, constantes do Ofício nº 6956/2021 – SEEC/GAB (e-DOC F6C5DBAE). Por sua vez, a Câmara Legislativa do DF não se manifestou quanto à versão preliminar do presente Relatório Analítico.

PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

A versão preliminar deste Relatório apontou que o GDF fez uso de **metodologia diversa da determinada na legislação vigente para apuração dos valores de natureza intraorçamentária** em alguns demonstrativos contábeis. A esse respeito, a manifestação encaminhada trouxe a afirmação da Subsecretaria de Contabilidade – Sucon/SEEC, de que **‘é utilizada a Instrução Normativa Sucon nº 4/2016, elaborada em consonância com as regras do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp’**.

Contudo, **não é o que se observa nos demonstrativos inseridos na Prestação de Contas referente a 2020**. Por exemplo, o **Comparativo entre Dotação Autorizada e Despesa Realizada** (pág. 32 do Balanço Geral 2020 – peça 9) foi **elaborado de forma diversa do Mcasp**, da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 e **da própria Instrução Normativa Sucon nº 4/2016, pois segregou os valores pelas fontes de recursos referentes ao RPPS, e não pela modalidade de aplicação**.

Especificamente em relação à gestão do PPA 2020/2023, o GDF se manifestou quanto aos apontamentos de **deficiências na definição e apuração de indicadores de desempenho**, na revisão do Plano, inclusive no contexto da **pandemia decorrente da covid-19**. Essencialmente, **noticiou a publicação da Portaria SEEC nº 70, de 15.03.2021**, que estabeleceu cronograma de responsabilidades e prazos para cumprimento pelos órgãos e entidades do GDF relativos aos **instrumentos de planejamento governamental, e revisão do Plano em curso no exercício financeiro de 2021**.

As medidas apresentadas **não impactam os apontamentos em questão**, até por escapar ao escopo restrito ao exercício financeiro de 2020, mas terão seus **efeitos considerados e avaliados por ocasião das próximas Contas do Governo**. Cabe anotar que, com relação a **ausência de indicadores diretamente relacionados à covid19**, tratou-se de escolha deliberada na gestão do Plano, tendo, o GDF, **optado por acompanhar o contexto que se impôs pela ‘observação acurada dos indicadores já consolidados e registrados no PPA’**.

No que concerne à **superestimativa de arrecadação da receita** prevista na lei orçamentária, foi informado que, desde 2019, **é utilizada a série histórica de arrecadação**, atualizada pelos indicadores macroeconômicos, para cálculo das previsões, e que **a SEEC tem envidado esforços para ‘evitar a superestimativa de receitas’**.

Os apontamentos da versão preliminar deste Relatório indicaram, de fato, **melhoria no índice de arrecadação dos OFSS**. Entretanto, **persistiram os problemas concentrados na receita de capital e no Orçamento de Investimento**. A previsão da **receita de capital** superou a arrecadação do exercício anterior em 120,9%, enquanto a **execução correspondeu somente a 31,5% do total autorizado** a ser recolhido no período. No Orçamento de Investimento, a previsão inicial constante na LOA/2020 foi 150,4% acima da despesa realizada em 2019, mas a **execução correspondeu a 31,8% da dotação atualizada**.

Ainda, sobre a **não inclusão, no orçamento e no sistema contábil do DF, dos valores provenientes da União integrantes do FCDF**, o GDF esclareceu que não cabe a ele, unilateralmente, recepcionar a execução do FCDF, sendo necessárias tratativas entre os governos distrital e federal para realizar a referida inclusão. **O tema é objeto de demanda junto ao STF**, ainda pendente de decisão final, limitando a atuação do gestor distrital.

RENÚNCIA DE RECEITA

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

No tocante à ausência **de metodologia para avaliar o custo/benefício das renúncias de receitas e de outros incentivos fiscais**, a SEEC informou que se encontra em **tramitação proposta de Portaria Conjunta**, a ser editada juntamente com a Controladoria-Geral do DF, visando à aprovação de 'formulários com o objetivo de instrução de propostas de concessão de benefícios tributários'. A Pasta reforçou o benefício do Refis-DF 2020 na arrecadação tributária no contexto da covid-19, sem, todavia, mencionar os custos.

Na versão preliminar deste Relatório, noticiou-se a publicação do Decreto nº 41.196/2020, que prevê a apresentação de formulário padrão para apresentação de proposta de benefícios tributários, conforme modelo a ser elaborado por intermédio de Portaria Conjunta entre a SEEC e a CGDF, ainda pendente de publicação. Ademais, asseverou-se que, quanto à **avaliação de custo e benefício das renúncias de receitas creditícias e financeiras**, não se verificou qualquer progresso ao longo do exercício em análise, contrariando assim as exigências contidas na LODF.

DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Embora a versão preliminar deste Relatório Analítico tenha noticiado a pendência de resolução quanto à **paridade entre servidores efetivos e não efetivos que ocupam cargo em comissão** em cada órgão administrativo do DF, a SEEC noticiou que, no intuito de alcançar a **equalização na ocupação desses cargos**, publicou a Lei nº 6.525/2020 e os Decretos nº 41.514/2020 e nº 42.317/2021, que reestruturaram cargos de natureza especial e em comissão, além de ter ações em andamento para **abertura de concursos públicos**, respeitando as restrições orçamentárias e legais em função da pandemia em saúde pública.

Já quanto à situação da **carteira de imóveis do Fundo Solidário Garantidor – FSG**, tratada no tópico referente à previdência social do servidor público do DF, o GDF retificou a informação até então apresentada, de que restavam nove imóveis sem registro. As novas informações dão conta de que são **oito os imóveis ainda a serem registrados**.

Segundo a manifestação apresentada, tais imóveis são funcionais e estão atualmente ocupados, de modo que até o momento **os registros não foram concluídos em virtude de ações judiciais**, nas quais os ocupantes buscam resguardar seu direito de posse e preferência na aquisição do bem, mas tem envidado esforços para requerer a efetivação de escritura pública dos imóveis em questão.

Essas informações **ensejaram ajuste nesta versão final do Relatório Analítico**.

DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL

A realização de **despesas sem cobertura contratual alcançou R\$ 76,1 milhões em 2020**. Segundo informou a SEEC, por meio da Subsecretaria de Compras Governamentais, o sistema **e-Contratos** 'contribui para o impedimento de realização de despesas sem cobertura contratual'. A Pasta apresentou as funcionalidades do sistema como aptas a contribuir para o bloqueio da realização de despesas no SIGGo sem o correspondente contrato devidamente registrado.

Contudo, não foi confrontada qualquer informação constante do levantamento sobre tais despesas, conforme versão preliminar deste Relatório. Assim, **as medidas** apresentadas, apesar de contribuírem para a melhoria do controle, **não foram suficientes para impedir a ocorrência da irregularidade apontada no Relatório**.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

FUNDOS ESPECIAIS

Também com relação à **baixa execução dos fundos especiais**, o sistema **e-Contratos** seria apto a contribuir para o **'aprimoramento da gestão (...) por todos os fundos'** que possuem contratos, segundo informou a SEEC. Adicionalmente, informou dispor de relatório apontando quais **fundos merecem atenção no sentido de otimizar a execução orçamentária**, e que a Secretaria Executiva de Orçamento exigirá dos fundos esclarecimentos quanto aos entraves para realização dos respectivos orçamentos, de forma a buscar alternativas para otimizar a execução.

Essa Secretaria informou ainda que será mantido **mecanismo de monitoramento da execução dos fundos especiais**, visando à edição de proposta de **extinção dos fundos para os quais não haja motivos para manutenção na peça orçamentária**.

As medidas informadas deverão refletir na avaliação das próximas Contas do Governo, tendo em vista se tratar de ações de melhoria de gestão. De toda sorte, rememora-se que **em 2020, dos 32 fundos especiais que receberam dotação ao longo do ano, 13 gastaram abaixo de 20,0% da dotação autorizada e 4 sequer realizaram despesas**.

LIMITES CONSTITUCIONAIS

No tocante à **dotação mínima a ser estabelecida ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC**, a SUOP/SEEC esclareceu que, com vistas a adequar a dotação desse fundo no exercício de 2021, encaminhou à CLDF **projeto de lei de suplementação orçamentária para recomposição dos saldos acumulados do FAC**, no valor de R\$ 91,6 milhões.

Embora a **iniciativa** seja parte do processo de interromper a sequência de orçamentos aquém do estabelecido pela Lei Orgânica da Cultura, desde sua edição, em 2017, **não alcança o exercício de 2020** e, portanto, **não afasta o descumprimento considerado pela Decisão nº 461/2021**, no âmbito do Processo nº 00600-00003364/2020-25.

Com relação à realização de repasses financeiros à **Fundação de Apoio à Pesquisa – FAP/DF**, o GDF esclareceu que esses repasses ocorrem conforme solicitação dessa Fundação, de acordo com a execução. Acrescentou que os repasses realizados em 2020 teriam superado as necessidades da FAP/DF, tendo em vista o saldo de R\$ 17,9 milhões presente na conta contábil 218924004 – Repasse a maior a devolver, e permitiriam melhor gestão dos recursos distritais. Levantou, ainda, dúvidas quanto à interpretação do art. 195 da LODF, que não deixaria clara a necessidade de atendimento dos recursos financeiros em duodécimos.

Tais argumentos já foram enfrentados por esta Corte, mais recentemente no âmbito do **processo nº 00600-00003685/2020-20**, no qual foi **reiterado à SEEC sobre a necessidade de transferir à FAP/DF, mensalmente, em forma de duodécimos, recursos financeiros condizentes com a dotação orçamentária da Fundação**.

No que concerne ao **Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA**, cuja dotação ficou abaixo do preconizado pela legislação, o GDF alegou que, até o fechamento do exercício de 2020, as estimativas e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária indicavam o cumprimento da dotação mínima exigida para o FDCA. Todavia, o movimento acentuado de ingressos de receita, observado no último bimestre do exercício em tela, só foi

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

identificado no exercício seguinte, situação que, no entanto, não teria gerado prejuízo à execução desse Fundo, considerando o baixo montante executado por ele.

A Pasta complementou que tratará o FDCA na reavaliação dos fundos especiais mencionada anteriormente, buscando esclarecer os entraves à execução, bem como a necessidade de ajustes na dotação do Fundo. No entanto, a versão preliminar desse Relatório consignou que, considerando somente os recursos do Tesouro Distrital, **a dotação desse Fundo somou R\$ 44,7 milhões, quando deveria alcançar R\$ 52,0 milhões. Além do que, somente R\$ 8,0 milhões foram realizados, o equivalente a 15,3% da dotação mínima exigida na legislação.**

GESTÃO FINANCEIRA

A versão preliminar deste Relatório **registrou saldo negativo na conta única em diferentes meses do exercício**, bem como inconsistência na posição patrimonial de unidades gestoras nessa conta em decorrência **da utilização de conta retificadora para registro dos recursos tomados de outras unidades gestoras em favor do Tesouro distrital.**

As justificativas apresentadas para o saldo negativo incluíram pendências de conciliação bancária, sendo esses valores ajustados assim que as informações necessárias para correta contabilização são recebidas; e a necessidade de se considerar outras duas contas distintas no balanço ao que se denomina 'conta única'. Ressalta-se que esses **esclarecimentos já haviam sido observados na análise contida na versão preliminar deste Relatório**, tendo em conta que justificativas semelhantes foram apresentadas anteriormente na manifestação sobre a versão preliminar do RAPP/2019.

A SEEC salientou que o saldo da conta retificadora foi revertido ao final de 2020 e declarou não haver inconsistência na posição patrimonial de unidades gestoras na conta única, visto que seria possível verificar os recursos tomados de outras unidades gestoras em favor do Tesouro distrital. **A matéria segue em análise por esta Corte no Processo nº 224113/2019.**

DÍVIDA ATIVA

Acerca da análise preliminar do **controle e gestão da Dívida Ativa**, o GDF reforçou a nota explicativa inserida no Balanço Patrimonial, que elencou dois processos SEI que tratam de ajustes para perdas prováveis no saldo da Dívida Ativa, e a existência das contas contábeis e eventos parametrizados no SIGGo. **Tais informações já haviam constado do Processo nº 00600-00003685/2020-20 e recebido o devido tratamento.**

Conforme exarado no Relatório preliminar, as contas contábeis indicadas pela SEEC, para registro das perdas prováveis da Dívida Ativa, encerraram o exercício de 2020 sem saldo, indicando que **a implantação das funcionalidades no SIGGo não havia iniciado.**

Adicionalmente, a SEEC trouxe a conhecimento desta Corte seis processos internos, de 2018 a 2021, que buscam reforçar os procedimentos de cobrança e recuperação da Dívida Ativa. Dessa forma, buscou evidenciar que tem envidado esforços no sentido de aumentar a arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa. **O resultado das medidas apresentadas, quando implementadas, afetará a análise das próximas Contas do Governo**, e evidenciam desde já a atuação da Pasta no **aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e gestão da Dívida Ativa.**

PRECATÓRIOS

*Frente à **inconsistência identificada no saldo de precatórios**, com divergência nos valores informados no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020, pela PGDF e contabilizados no SIGGo, foram encaminhados esclarecimentos de que **‘à medida que forem compatibilizadas as informações constantes no Módulo de Precatórios (...) serão mitigadas as divergências apontadas’**.*

*Já sobre os saldos inalterados entre 2019 e 2020 das dívidas de Requisições de Pequeno Valor – RPVs do DF, foi noticiada a **Portaria Conjunta SEEC/PGDF nº 22/2021**, que criou novo **Grupo de Trabalho**, com representantes da SEEC e da Procuradoria Geral do DF, com intuito de apresentar propostas de atos normativos que incluem a contabilização dos valores correlatos aos pagamentos das RPVs e precatórios.*

*Nos dois casos, mais uma vez, **as medidas apresentadas não afetam a gestão de 2020**, em questão, e serão objeto de **avaliação no exercício financeiro apropriado**, em que reflitam ajuste dos pontos até aqui reincidentemente destacados por esta Corte de Contas.*

DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

*No tocante à **implantação das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público**, a SEEC noticiou a **tramitação de nova Portaria**, com o propósito ‘de atualizar o Cronograma de Ações para Implantação dos Procedimentos Contábeis da Contabilidade Aplicada ao Setor Público no âmbito do GDF’ e alegou que o Sistema de Apuração de Custos encontra-se pendente exclusivamente de convergência com os demais sistemas corporativos. Nesse sentido, promove estudos para agregar, em uma única plataforma, as informações atualmente distribuídas em diversos sistemas.*

Tais informações foram acrescidas no capítulo 5 desta versão final do Relatório Analítico sobre as Contas do Governo de 2020.

*Quanto à **insuficiência de notas explicativas junto às demonstrações contábeis**, a SEEC esclareceu que são de responsabilidade das unidades gestoras e noticiou a edição da **Instrução Normativa nº 2/2021 – Sucon/SEEC** (alterada pela Instrução Normativa nº 6, de 27.08.2021), com orientações sobre a elaboração e apresentação dessas notas. Acrescentou que realizou o desenvolvimento no **SIGGo da funcionalidade ‘Notas Explicativas’**, embora tenha ressaltado que o exercício de 2020 foi o primeiro ano de utilização de tal função e que demandaria certo tempo até ser totalmente implementado pelas unidades.*

*Apesar dos esforços empreendidos, **as medidas ainda não surtiram os efeitos** suficientes vez que **foram identificadas lacunas nas demonstrações contábeis referentes a 2020 que careceram de notas explicativas** para sua devida compreensão.*

*O mesmo pode ser dito quanto a **utilização de classes de contas divergentes das estabelecidas pelo Mcasp para a elaboração do Balanço Financeiro**. A SEEC declarou que para o exercício financeiro de 2021, novas regras de elaboração foram adotadas, embora ainda restassem alguns ajustes que estariam sendo realizados no decorrer de 2021.*

*Por fim, a Pasta esclareceu que a **inconsistência identificada nos demonstrativos sobre Restos a Pagar que acompanharam o Balanço Orçamentário**, a respeito de cancelamentos de Restos a Pagar Processados, deveu-se a erro na geração do Balanço Orçamentário 2020*

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

e que **o problema foi corrigido**. Salientou também que situação semelhante ocorreu com o Anexo 12 às Notas Explicativas do Balanço Orçamentário, tendo sido adotadas **providências para a devida correção**.

De fato, em consulta realizada ao SIGGo em 19.09.2021, percebeu-se que os **valores até então registrados na contabilidade relativos a cancelamentos de Restos a Pagar passaram a estar adequadamente espelhados no Balanço Orçamentário de 2020**, gerando assim acréscimo na informação constante do tópico 5.1 deste Relatório.

RESULTADOS POR EIXOS TEMÁTICOS

Com relação a **identificação de etapas para consecução das metas físicas** cadastradas no Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG, módulo integrante do SIGGo, no estágio ‘A Ser Iniciada – SI’, a SEEC contextualizou a migração do módulo SAG para versão web, sujeita a falhas temporárias. Contudo, informou que o módulo SAG/SIGGo foi fechado em 26.01.2021, impedindo, a partir de então, a inclusão e/ou alteração de informações relativas ao exercício de 2020 e que, após análises técnicas realizadas, entre as etapas cadastradas ativas, apurou-se que nenhuma estava registrada no estágio ‘A Ser Iniciada – SI’.

Cabe mencionar, contudo, que as consultas realizadas no SAG/SIGGo pelo Tribunal para levantamento dos dados constantes neste Relatório foram feitas com dados extraídos em 30.04.2021, portanto, após o referido fechamento informado pela Pasta, e, mesmo assim, encontraram-se etapas ativas registradas no referido estágio.

Relativo à apuração do **resultado dos indicadores de desempenho**, propostos no PPA 2020/2023, a SEEC se insurgiu contra a metodologia de agregar os resultados pelo percentual de indicadores que alcançaram, ou não, a meta pretendida, que ‘se mostra limitada e incompleta’. **Entende que ‘o alcance de 43,5% das metas pretendidas não deve ser visto como desempenho insatisfatório’** frente ao que consta no Relatório de Avaliação do Plano Plurianual e também pelos **efeitos provocados pela pandemia da covid-19**.

A versão preliminar registrou que o PPA 2020/2023 propôs, para o exercício de 2020, **216 indicadores de desempenho, dos quais 192 foram apurados, sendo que 94 (43,5%) atingiram a meta pretendida**. É oportuno destacar que este Relatório não apresenta somente agregados aritméticos de indicadores para subsidiar a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Governador. Mas tanto quanto as análises individualizadas e qualitativas, os cenários apresentados a partir de macroindicadores contribuem para firmar entendimento acerca da gestão distrital. Aproveita-se para esclarecer que **o contexto socioeconômico que permeou cada exercício financeiro, que inclui a pandemia em saúde pública em 2020, é pilar fundamental da apreciação das Contas do Governo e no sopeso das conclusões aqui constantes**.

Ao compulsar o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual – PPA 2020/2023 – exercício 2020, trazido à balha na manifestação ora em apreço, observou-se que o tópico ‘3.4 Desempenho geral de indicadores e metas’ apresentou quadros tanto para os indicadores quanto para as etapas das metas físicas com metodologia e números em harmonia com o que se procedeu no presente Relatório Analítico, de forma a não ter merecido reparos nesses pontos.” (Grifos acrescidos e no original).

Ato contínuo, a Área Técnica do TCDF concluiu sua apreciação no seguinte sentido:

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

“A gestão do Governo do DF em 2020 foi diretamente **impactada** pela pandemia decorrente da **covid-19**, que assolou o país a partir de março daquele ano. As Contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo distrital apresentaram a atuação estatal diante do cenário que se impôs.

No momento em que foram elaborados os três principais instrumentos legais de regência das finanças públicas locais, a saber, o Plano Plurianual 2020/2023, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, inexistia o contexto de emergência em saúde pública. A **entrega de bens e serviços à população do DF**, explicitada por meio das metas e indicadores de desempenho propostos no PPA 2020/2023, **foi prejudicada, como evidenciaram os resultados apresentados pelos eixos temáticos**. Os instrumentos de planejamento precisaram ser ajustados à nova realidade.

As **fragilidades no planejamento governamental do DF**, historicamente ressaltadas nas análises de Contas do Governo anteriores, dificultaram o enfrentamento da questão. O presente trabalho identificou **morosidade na realização de ajustes no PPA**. Ademais, a **elaboração e a aferição das metas e indicadores de desempenho dos programas governamentais carece de aprimoramentos**, e necessita ser **interrompida a alteração das metas ao final do exercício, com adequação do planejamento ao efetivamente realizado**.

De toda sorte, o GDF redirecionou recursos financeiros e humanos para, em conjunto com os valores advindos do Governo Federal, atuar no enfrentamento da covid-19. A despeito das medidas sanitárias que atravancaram a atividade econômica local, o DF obteve arrecadação de receitas superior ao previsto na LOA/2020, fato inédito nos últimos dez anos.

Mesmo frente ao cenário econômico causado por tal doença, **a receita tributária arrecadada em 2020 superou o montante do exercício anterior em R\$ 742,7 milhões**, concorrendo para **redução do déficit** na fonte de recursos Ordinário Não Vinculado carregado de exercícios anteriores. O nível de arrecadação correspondeu a 98,6% da previsão atualizada de tributos. Persistiu, contudo, a **ausência de metodologia para avaliar o custo e o benefício das renúncias de receita**, em especial as creditícias e financeiras.

De outro lado, os ditos valores de capital, que incluem **receitas de operações de crédito e despesas com investimentos**, em conjunto com o Orçamento de Investimento das estatais, **atingiram o menor montante dos últimos quatro anos, ficando bem abaixo das respectivas previsões**.

O GDF **cumpriu os limites mínimos de aplicação em saúde e educação determinados pela Constituição Federal, bem como os limites de gasto com pessoal determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. Os limites estabelecidos pelo Senado Federal para endividamento, contratação de operações de crédito e concessão de garantias e contragarantias foram obedecidos, assim como as metas fiscais atribuídas na LDO/2020, cujas previsões para resultados primário e nominal foram superadas.

No entanto, ocorreram **descumprimentos quanto à aplicação em cultura, pesquisa e na defesa dos direitos da criança e do adolescente**. Não foram repassados os recursos de **exercícios anteriores para o Fundo de Apoio à Cultura**, como demanda a Lei Orgânica da Cultura, e os dispêndios realizados corresponderam somente a **49,9% de sua dotação atualizada**.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Apesar de o GDF ter garantido à **Fundação de Apoio à Pesquisa** dotação mínima conforme determina a Lei Orgânica do DF, **a execução das despesas e as transferências financeiras, que não observaram a regularidade duodecimal prevista na legislação**, ficaram abaixo do exigido para o exercício de 2020. Quanto ao **Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente**, **nem mesmo a dotação mínima determinada foi atingida**, situação agravada pela baixa execução da dotação alocada na Lei Orçamentária.

A reiterada baixa execução de grande parte dos fundos especiais chamou atenção. Dos 32 fundos que receberam dotação ao longo de 2020, 16 não realizaram sequer a metade do que lhes foi autorizado.

Novamente, o GDF contraiu **despesas sem a devida cobertura contratual**, contrariando a legislação vigente. Todavia, o montante identificado no SIGGo, de R\$ 76,1 milhões, gasto nessa situação foi **o menor do último quadriênio e representou redução de 45,5% frente ao exercício pretérito.**

A conta única do Tesouro apresentou saldo negativo em alguns meses do ano, de forma semelhante ao exercício anterior. O uso inadequado de retificadora dessa conta, também identificado no ano precedente, teve seu saldo, ao final do exercício, convertido, em parte, em direitos a serem restituídos pela Secretaria de Economia e o restante transposto como valores em trânsito, situação ainda em análise nesta Corte.

No que concerne aos ativos patrimoniais, obteve-se avanço na **gestão da Dívida Ativa**, com a criação de contas contábeis e eventos para registrar a perda provável de créditos. Entretanto, até o final do exercício em tela, a implantação dessas funcionalidades no SIGGo não havia se iniciado, sem efeitos concretos na aproximação do saldo da Dívida com o que efetivamente se espera arrecadar.

Já com relação aos passivos do DF, subsistiu a inconsistência nos **registros de precatórios**, quando comparados os valores informados pela Procuradoria-Geral do DF, os registrados no SIGGo e os divulgados no Relatório de Gestão Fiscal.

O GDF apresentou andamento na **implantação da Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público**, concluindo, ao longo de 2020, etapas previstas no cronograma, com destaque para a inserção dos relatórios do Sistema de Apuração de Custos no SIGGo.

O processo de **elaboração das demonstrações contábeis continuou apresentando inconsistência**. Além do **uso de contas diversas das determinadas nos manuais aplicáveis**, em especial no tocante ao Balanço Financeiro, a **insuficiência de notas explicativas** se sobressaiu. Não obstante, a Secretaria de Economia apontou diversas ações em andamento para que as notas explicativas constantes das próximas Prestações de Contas atendam ao proposto no Mcasp.

Ainda, no fechamento do exercício de 2020, as **demonstrações financeiras** não apresentavam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial da conta Investimentos e Aplicações Temporárias de Curto Prazo, conforme identificado em procedimento de auditoria financeira.

A avaliação dos eixos temáticos retratou índice de atingimento dos indicadores de desempenho propostos no PPA 2020/2023 inferior a 50%, especialmente nos eixos Saúde e Educação, cujo alcance das metas foi de apenas 25,0% e 30,0%, respectivamente. As

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

*dificuldades inerentes ao **contexto da pandemia** em saúde pública estiveram presentes em boa parte das justificativas para o não alcance das metas dos indicadores mensurados.*

Todos esses apontamentos foram apresentados na versão preliminar do Relatório Analítico sobre as Contas de Governo relativas a 2020, que foi encaminhada, em 24.08.2021, juntamente com o Parecer do Ministério Público de Contas, aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo do DF, em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa. As manifestações proferidas pelo Poder Executivo foram analisadas e consideradas na confecção da versão final deste Relatório.

Ressalte-se que o citado direito ao contraditório e ampla defesa é assegurado até o julgamento a ser promovido pela Câmara Legislativa do DF e não se exaure com a emissão do parecer prévio deste Tribunal.

*Diante do exposto, da **perspectiva contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**, levando em conta os **impactos gerados pela pandemia de covid-19** e considerando a **evolução ocorrida em vários aspectos frente ao ano anterior**, apresenta-se Projeto de Parecer Prévio (e-DOC 7522E85F) sobre as contas apresentadas pelo Governo do DF, com sugestões de **ressalvas e determinações**, que se submete à apreciação deste Plenário.”(Grifos acrescidos).*

Nessa perspectiva, a Dicog apresentou Projeto de Parecer Prévio[\[49\]](#) sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, exercício de 2020, nos termos a seguir:

*“O Tribunal de Contas do Distrito Federal, reunido em Sessão Especial, no uso da competência que lhe é atribuída pelo art. 71, combinado com o art. 75, da Constituição da República e o art. 78, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal, acolhe o Relatório Analítico e o Projeto de Parecer Prévio constantes do Processo nº 00600-00009970/2020-54, apresentados nesta data, e **considerando que**:*

I. as Contas foram organizadas e encaminhadas pelo Governo do Distrito Federal com os elementos previstos na Lei Complementar nº 1/1994 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, no Regimento Interno do Tribunal, aprovado pela Resolução nº 296/2016, e na Instrução Normativa – TCDF nº 1/2016;

II. os ordenadores de despesa dos órgãos e entidades das administrações direta e indireta e os demais administradores do Governo do Distrito Federal, bem como os da Câmara Legislativa do DF, têm responsabilidade sobre os atos e fatos pertinentes às suas gestões, os quais serão julgados por este Tribunal, mediante tomadas e prestações de contas anuais e tomadas de contas especiais, na forma dos arts. 77, parágrafo único, e 78, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, do art. 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994 e demais normas aplicáveis;

III. em respeito às garantias consagradas no art. 5º, inciso LV, da Constituição, ao devido processo legal e ao disposto no inciso III do art. 221 do Regimento Interno desta Casa, por meio dos Ofícios nº 6 e 7/2021 – GCIM, de 23.08.2021, foram remetidas aos Exmos. Srs. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e Governador, respectivamente, cópias da versão preliminar do Relatório Analítico e das considerações que sobre ela fez o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas;

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

IV. os demonstrativos contábeis e demais elementos que integram as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2020, em linhas gerais, estão de acordo com as normas aplicáveis à matéria, exceto pelas ressalvas apontadas; e

V. os procedimentos de natureza orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, à exceção das ressalvas destacadas, estão revestidos, em termos gerais, de correção e exatidão;

é de parecer que:

*I. as Contas apresentadas pelo Governo do Distrito Federal pertinentes ao exercício de 2020, sob responsabilidade do Exmo. Sr. **Ibaneis Rocha Barros Júnior**, estão tecnicamente **aptas a receber aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal**, com as seguintes **ressalvas e determinações**:*

RESSALVAS

a) quanto ao planejamento governamental:

*i. **superestimativa nas receitas e despesas de capital e no Orçamento de Investimento**, o que indica necessidade de adoção de critérios e controles efetivos na elaboração das leis orçamentárias, de maneira a tornar o planejamento mais próximo da efetiva realização;*

*ii. **deficiência na definição, apuração e estabelecimento de metas de indicadores de desempenho** para avaliar programas governamentais, inclusive quanto à alteração das metas ao final do exercício de forma a adequar o planejamento ao executado;*

b) quanto à execução orçamentária e financeira:

*i. **realização de despesas sem cobertura contratual**;*

*ii. **não disponibilização de dotação ao Fundo de Apoio à Cultura** do saldo decorrente das diferenças entre o mínimo especificado pela Lei Orgânica do DF e o montante efetivamente empenhado nos exercícios anteriores, na forma da Lei Complementar nº 934/2017;*

*iii. **realização de repasses financeiros à Fundação de Apoio à Pesquisa em montantes inferiores** aos duodécimos exigidos pela Lei Orgânica do DF;*

*iv. **não disponibilização da dotação mínima ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente**, exigida pelo art. 269-A da Lei Orgânica do DF, e execução aquém da quinta parte desse montante;*

*v. **registro de saldo negativo na conta única** em diferentes meses do exercício;*

c) quanto às demonstrações contábeis:

*i. **inconsistência nos valores da dívida de precatórios judiciais** do Distrito Federal;*

*ii. **insuficiência de notas explicativas** junto às demonstrações contábeis;*

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

iii. *utilização de classes de contas divergentes das estabelecidas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público na elaboração dos Balanços Financeiro e Patrimonial;*

iv. *inconsistência da posição patrimonial da conta Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo integrante das demonstrações financeiras de 31 de dezembro de 2020;*

d) *ausência de metodologia para avaliação do custo/benefício das renúncias de receitas e de outros incentivos fiscais;*

DETERMINAÇÕES

a) *providenciar solução para as ressalvas apontadas;*

b) *dar continuidade à efetivação do registro em cartório dos imóveis transferidos ao patrimônio do Fundo Solidário Garantidor do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF, em decorrência das Leis Complementares nº 899/2015, 920/2016 e 932/2017;*

c) *adotar medidas tendentes a aprimorar a gestão orçamentária e financeira dos fundos especiais;*

d) *aperfeiçoar os mecanismos de controle e gestão da dívida ativa, em especial quanto a adequar os saldos contábeis aos valores recuperáveis;*

e) *dar continuidade à implantação das normas de contabilidade aplicadas ao setor público, segundo cronograma estabelecido, incluído o sistema de apuração de custos;” (Grifos no original e acrescidos).*

III – ANÁLISE

De início, o **Parquet especial**, na esteira das conclusões apresentadas no Relatório Analítico atinente às Contas de Governo do exercício de 2020, reconhece que **a pandemia da Covid-19 repercutiu significativamente na gestão avaliada no Processo nº 00600-00009970/2020-54**, mormente no que tange às despesas realizadas.

Sem embargo, reafirma-se o entendimento de que momentos de crise não podem servir de escusa para cometimento de irregularidades, as quais, caso verificadas, devem ser sopesadas, oportunamente, nas contas anuais dos diversos órgãos e entidades do Distrito Federal a serem apreciadas pelo **TCDF**.

Como cediço, mesmo em um contexto de calamidade, a atuação administrativa deve se pautar pela **legalidade estrita**, inclusive ante a relativização de algumas regras para superação do momento atípico pelo qual passa a sociedade. Na visão Ministerial, a crise sobreleva a necessidade de um controle rigoroso sobre os gastos do governo, de modo a garantir a aplicação eficiente dos recursos públicos, visando à promoção do fim primordial da atuação administrativa, que é a satisfação do bem comum.

Ainda considerando a situação calamitosa, tem-se como pertinente enfatizar a necessidade de priorização dos gastos no combate à pandemia da Covid-19, evidentemente desde que realizados ao abrigo da legalidade. Realça-se também a importância da melhoria dos

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

mecanismos de controle adotados para concessão de benefícios emergenciais, assim como da promoção da ampla publicidade de todos os gastos públicos deles decorrentes.

Além disso, torna-se a destacar a imprescindibilidade de que o **Governo do Distrito Federal** empreenda **esforços constantes** para melhoria dos instrumentos de planejamento da ação governamental, sobretudo para garantir a satisfação dos interesses e das necessidades básicas da população local, sem olvidar do equilíbrio das contas públicas. Como salientado anteriormente, a necessidade apontada se intensifica em contextos de crise deflagrados por eventos que fogem à normalidade, como é o caso da pandemia da Covid-19.

Ora, em situações tais é que ganham primazia o planejamento governamental, que, inclusive, pode contribuir para a minimização dos problemas enfrentados. A precitada melhoria visa dar concretude ao **princípio da responsabilidade na gestão fiscal** estabelecido no **art. 1º, § 1º, da Lei Complementar federal nº 101/2000**, sendo indiscutivelmente salutar para a esmerada gestão dos recursos públicos.

Apesar disso, conforme obtemperou o Corpo Técnico ao tratar da relação entre o enfrentamento da crise e o planejamento governamental, o que se verificou foi que, também no exercício de 2020, *“as fragilidades no planejamento governamental do DF, historicamente ressaltadas nas análises de Contas do Governo anteriores, **dificultaram** o enfrentamento da questão.”*

Dito isso, registra-se que, conforme destacou o Corpo Instrutivo, o **Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal** trouxe à colação seu pronunciamento acerca das considerações apresentadas na versão preliminar do Relatório Analítico sobre as Contas de Governo, alusivas ao exercício de 2020, dentro do prazo estabelecido pelo **TCDF**, haja vista a prorrogação de prazo concedida por meio da **Decisão nº 3.340/2021**.

A par da síntese das considerações apresentadas pelo **GDF** em contraponto às constatações da versão preliminar do Relatório Analítico produzido no âmbito da SEMAG, tem-se que o **Poder Executivo buscou, essencialmente, demonstrar a adoção de medidas prospectivas para enfrentamento das impropriedades identificadas**. Apesar de pertinentes e necessárias, as iniciativas não geraram impactos relevantes na análise das contas governamentais de 2020, demandando apenas ajustes pontuais no Relatório Analítico. Por essa razão, conforme sustentou o Órgão Instrutivo, as providências levadas a efeito pelo GDF devem ser consideradas na avaliação de contas anuais de anos vindouros.

De todo modo, forçoso assinalar que, semelhante ao ocorrido em 2018 e em 2019, apesar do conjunto de falhas identificadas e da **recorrência de impropriedades de gestões anteriores**, os dados do minucioso Relatório emanado do Corpo Técnico deste **TCDF** revelam a **evolução** de elementos técnicos considerados por esta **Corte de Contas** para emissão de opinativo quanto ao mérito das contas. Exemplo disso foi a **melhoria no índice de arrecadação dos OFSS e o decréscimo no montante realizado para pagamento de despesas sem cobertura contratual**.

Não por outro motivo, diante das percepções lançadas no feito, em harmonia com a Divisão de Contas de Governo, o **MPC/DF** entende que o contexto apresentado permite concluir que as Contas relativas ao exercício de 2020 mostram-se aptas a **receber a aprovação pela Câmara Legislativa do DF**, com **ressalvas e determinações propostas** no projeto de parecer prévio constante dos autos, visto que **não foram identificadas as falhas contidas no art. 223, incisos I a V, do RI/TCDF**[\[50\]](#).

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

A despeito dessa conclusão, entende o **Ministério Público** pertinente apresentar algumas ponderações adicionais, notadamente no que concerne aos itens que sustentaram as ressalvas apresentadas no Projeto de Parecer Prévio juntado ao feito. Como será visto, o **MPC/DF** coaduna com as **ressalvas** alvitradas pelo Órgão Instrutivo, com **acréscimo** relativo ao **descumprimento do percentual de cargos comissionados que deve ser ocupado por servidores com vínculo efetivo com a administração**.

Sobre o **Planejamento, Programação e Orçamentação**, rememora-se que o GDF, conforme apurado no Processo nº 00600-00010099/2020-31[51], mediante o Decreto nº 41.667/2020, de 30/12/2020, buscou **adequar as metas de indicadores ao que foi realizado no exercício de 2020**. Dessarte, no que concerne ao ano objeto das contas, verifica-se **subversão** da lógica de que a Administração deve primar pelo planejamento das suas ações.

Trata-se de prática repudiada pelo **TCDF**, conforme se depreende da Decisão nº 864/2021, prolatada na Sessão Ordinária nº 5.246, de 17/3/2021, nos autos do Processo nº 00600-00010099/2020-31, senão vejamos:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 03/2021-DICOG e do Roteiro de Análise – Acompanhamento das Alterações do Plano Plurianual – PPA do Governo do Distrito Federal (e-DOC BCCE33B5-e, Peça nº 1); II – alertar o chefe do Poder Executivo sobre a necessidade de: a) evitar a alteração de indicadores de desempenho constantes do PPA nos últimos dias do exercício, relativamente aos índices desejados para o próprio exercício, em consonância com o art. 15 da Lei nº 6.490/2020; b) considerar os efeitos decorrentes da covid-19 no PPA, nos termos do art. 149, § 1º, da LODF, e art. 15 da Lei nº 6.490/2020, com vistas a proporcionar: i) a aderência do Plano às circunstâncias da pandemia decorrente da covid-19; ii) a consequente revisão de objetivos, metas e indicadores que possam ser afetados pelo contexto de emergência em saúde pública; III – autorizar a devolução dos autos à SEMAG, para as medidas cabíveis e posterior arquivamento dos autos.” (Grifos acrescidos).

Quanto ao cerne da questão, tem-se que os fatos **denotam**, mormente no que diz respeito às alterações dos atributos de Objetivos de Programas Técnicos do Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023 pelo Decreto nº 41.667/2020, além de **falha no planejamento**, inobservância do **princípio da transparência administrativa**, ante a impossibilidade de se verificar com exatidão a **capacidade do Governo de lograr alcançar as metas traçadas para o médio prazo**. A reforçar a necessidade de aprimoramento dos prognósticos, destaca-se o baixo índice de alcance das metas definidas para os eixos temáticos indicados no PPA 2020/2023.

Vale rememorar que a deficiência na definição, apuração e estabelecimento de metas de indicadores de desempenho para avaliar programas governamentais, inclusive quanto à alteração das metas ao final do exercício, de forma a adequar o planejamento ao executado, **foi apontada como ressalva no Parecer Prévio concernente às Contas Governamentais de 2019**, tratadas no Processo nº 28.388/2019.

Como evidenciado alhures, **o fato voltou a ser observado em 2020**, sem qualquer providência por parte do Governo capaz de impactar no cenário indesejado verificado no exercício **sub examine**.

Na esteira do obtemperado pelo Corpo Técnico, entende o **Parquet especial** que a Portaria SEEC nº 70/2021, de 15/3/2021, que estabeleceu cronograma de responsabilidades e prazos

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

para cumprimento pelos órgãos e entidades do **GDF** relativos aos instrumentos de planejamento governamental e revisão do Plano em curso no exercício financeiro de 2021, **não impacta** na análise concernente às contas tratadas neste feito, por albergar **medidas prospectivas sem repercussão em questão já exaurida em 2020**. Por óbvio, isso não afasta a possibilidade de consideração dos esforços envidados na avaliação de futuras Contas de Governo.

Dessarte, conforme propugnado pelo Corpo Técnico, mister se faz incluir a falha relacionada à *“deficiência na definição, apuração e estabelecimento de metas de indicadores de desempenho para avaliar programas governamentais, inclusive quanto à alteração das metas ao final do exercício de forma a adequar o planejamento ao executado”*, **no rol de ressalvas às Contas ora em análise**.

Ainda no tocante ao processo de planejamento governamental, não obstante à diminuição da previsão inicial, **as receitas de capital, como de praxe, apresentaram baixo índice de realização**, demandando aposição de **ressalva às Contas Governo referentes ao exercício de 2020**.

Registre-se que, no bojo do Processo nº 25.281/2019[52], por meio do **item II** da Decisão nº 876/2020, o **TCDF** emitiu **alerta** ao Chefe do Poder Executivo quanto à necessidade de informar os **critérios adotados para a estimativa da receita de capital**, conforme dispuser a LDO, observado o disposto no art. 12, **caput**, da LRF, quando do encaminhamento dos próximos projetos de lei orçamentária à CLDF.

Outrossim, mediante o item II.a da Decisão nº 5.145/2020 (Processo nº 00600-00003685/2020-20[53]), o **TCDF** emitiu novo **alerta** ao Governador do Distrito Federal e ao Secretário de Estado de Economia do Distrito Federal desta feita sobre os **possíveis impactos da baixa execução receita de capital e do orçamento de investimentos nas Contas do Governo referentes ao exercício de 2020**.

Semelhantemente ao ocorrido em exercícios anteriores, as falhas na estimativa das receitas, assim como a baixa **execução receita de capital e do orçamento de investimentos**, **podem impactar** na opinião externada pelo juízo do **TCDF** mediante o Parecer Prévio.

Conforme já destacado pelo **Parquet**, a **superestimativa de receita constitui prática recorrente e revela fragilidade no processo de planejamento orçamentário**, sendo objeto de **ressalvas** no RAPP/2015, no RAPP/2016, no RAPP/2017, no RAPP/2018 e RAPP/2019[54].

Com efeito, na esteira do entendimento externado em exercícios anteriores, o **Ministério Público** considera que a falha em destaque deve, conforme apontado no Projeto de Parecer Prévio, figurar como ressalva no julgamento das contas do Governo de 2020. Igual percepção deve ser aplicada à **superestimação na fixação de despesas, notadamente as de capital e do orçamento de investimentos**.

Segundo pontuado pela Divisão de Contas de Governo, *“os ditos valores de capital, que incluem receitas de operações de crédito e despesas com investimentos, em conjunto com o Orçamento de Investimento das estatais, atingiram o menor montante dos últimos quatro anos, ficando bem abaixo das respectivas previsões.”*

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Outrossim, o exame realizado no âmbito do **TCDF** demonstrou que o planejamento governamental **carece de metodologia para avaliar o custo/benefício das renúncias de receitas e de outros incentivos fiscais**. Aliás, o PLOA sequer foi acompanhado do demonstrativo regionalizado do efeito acerca das renúncias de natureza tributária, previsto no art. 165, § 6º, da CF/1988.

Sobre o tema, oportuno assinalar que, na Representação nº 3/2021-G4P/ML[55], que deu origem ao Processo nº 00600-00001382/2021-53, o **MPC/DF** submeteu ao descortino do **TCDF possível inobservância de regramentos legais pelo Governo do Distrito Federal**, quando da **aprovação do REFIS DF 2020**, ocorrida com a sanção da Lei Complementar distrital nº 976/2020.

De acordo com o narrado na Exordial emanada do **Parquet de Contas**, teria havido desatendimento ao disposto no art. 113 do ADCT, o qual estabelece que *“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita** deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**”*, bem como ao art. 14 da LRF, que fixa o regramento para a renúncia de receitas. Para o **MP de Contas**, os indícios de afronta aos **princípios da legalidade, da transparência, da isonomia e da gestão fiscal responsável**, podem **repercutir na apreciação das contas de governo alusivas ao exercício de 2020**, objeto dos presentes autos.

A Representação nº 3/2021-G4P/ML foi conhecida pela Decisão nº 853/2021, exarada na Sessão Ordinária nº 5246, de 13/3/2021, culminando na abertura de prazo para manifestação da Secretaria de Estado de Economia quanto aos fatos narrados pelo **MPC/DF**. Até o presente momento, não houve pronunciamento meritório do **TCDF** no tocante à Representação em destaque.

Apesar disso e das medidas levadas a efeito pelo **GDF**, a exemplo do Decreto nº 41.196/2020, o que se tem é que **não foi possível constatar evolução no processo de avaliação de custo e benefício das renúncias de receitas creditícias e financeiras**, em desacordo com as exigências constitucionais aplicáveis, o que justifica a inclusão da falha no rol de ressalvas contido Projeto de Parecer Prévio Sobre as Contas Apresentadas pelo Governador do Distrito Federal, relativas ao exercício de 2020.

Apurou-se, ainda, que o número de **ocupantes de cargos em comissão sem vínculo** em 2020 foi de **7,7 mil** (50,6% do total de servidores com cargo em comissão). Em 2019 esse percentual foi de 48,5%, confirmando a **trajetória ascendente da proporção de comissionados sem vínculo, em relação ao total de cargos em comissão da Administração Pública do DF**.

Em relação à parcela de cargos em comissão preenchidos por servidores com vínculo com a Administração Pública distrital, não é despidendo anotar que o e. **Supremo Tribunal Federal**, em 17/5/2021, ao apreciar a ADI nº 6.585/DF, julgou **parcialmente procedente** pedido formulado na Ação para declarar a **inconstitucionalidade** da expressão *“pelo menos cinquenta por cento dos”* prevista no art. 19, V, da LODEF, em decorrência de **vício formal de iniciativa**, vez que oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar[56]. No entanto, **não se verificou relação de dependência capaz de invocar a inconstitucionalidade, por arrastamento, de expressão de igual teor estabelecida no art. 2º da Lei nº 4.858/2012[57], no art. 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 840/2011[58] e no art. 8º da Lei nº 5.192/2013[59]**.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

O tema é objeto do Processo nº 20.690/2006, no qual o **TCDF**, por meio da **Decisão nº 2.808/2020**, assim deliberou:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 880/2018-MPC/PG, visto à fl. 1310, encaminhado pelo Ministério Público junto à Corte; b) dos documentos de fls. 1311 a 1335; II – autorizar o levantamento do sobrestamento imposto ao processo em apreço, em face do julgamento definitivo, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, das ADIs n.ºs 2012.00.2.016845-4 e 2014.00.2.023917-7; III – determinar à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresentem plano de ação detalhado com as medidas administrativas adotadas para fiel cumprimento do artigo 19, inciso V, da Lei Orgânica do Distrito Federal, na forma moldada pelas decisões judiciais definitivas proferidas nas ADIs n.ºs 2012.00.2.016845-4 e 2014.00.2.023917-7, taxativas ao impor a necessidade de haver paridade entre servidores efetivos e não efetivos em cada órgão administrativo, no que se refere ao percentual previsto na LODF para o preenchimento de cargos em comissão, e não pela totalidade dos cargos/empregos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal; IV – determinar à Secretaria de Macro Avaliação da Gestão Pública que, em autos próprios, acompanhe a efetiva implementação do plano de ação detalhado no item precedente, tendo em vista o impacto dessa medida no exame das Contas de Governo; V – autorizar o arquivamento do feito, bem como de seus respectivos apensos e anexos. O Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO deixou de atuar nos autos, por força do art. 152, I, do RI/TCDF.”

A d. **Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF**, por entender haver **omissão e obscuridade** na deliberação supra, opôs **embargos de declaração**, conhecidos pela Decisão nº 4.427/2020. **O mérito dos aclaratórios ainda não foi julgado.**

Quanto aos efeitos do **item III** da Decisão nº 2.808/2020, considerando as limitações impostas pela LC federal nº 173/2020, o **Parquet** assim se manifestou no Processo nº 20.690/2006 por meio do Parecer nº 474/2021-G1P/ML[\[60\]](#):

*“42. Portanto, o MPC/DF entende que se mostra pertinente a conclusão da Instrução no sentido de que: ‘o **fundamento**’ para tal determinação constante da Decisão nº 2.808/2020, de forma infringente, ‘transmudou-se da LODF (art. 19, V) para a legislação infra LODF (**Lei Complementar Local nº 840/2011, art. 5º, §2º, e Lei DF nº 4858/2012, art. 2º**)’. A rigor, essas duas normas infraconstitucionais deveriam ter sido destacadas no dispositivo da Decisão plenária, uma vez que sua essência apregoa exatamente aquilo pretendido pela Corte em sua determinação, **razão pela qual pode o inciso III da Decisão nº 2.808/2020 ser ajustado para contemplar as citadas Leis locais, dando-se prevalência, assim, não apenas ao efeito integrativo desta modalidade recursal, mas sobretudo à possibilidade da Corte rever ex officio as suas deliberações.***

43. Nessa toada, prospera a conclusão de acolhimento dos Embargos aqui tratados, para se ‘esclarecer’ e ‘ajustar’ os termos da Decisão nº 2.808/2020.

*44. Quanto à **suspensão do prazo para o cumprimento do item III** da citada deliberação, até o término do período restritivo constante do caput do art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020, este Órgão Ministerial **ressalva** que, a rigor, **não haveria impedimento para que o GDF apresentasse o plano de ação demandado**. Relembre-se que o citado item determinou às **Secretarias de Estado de Governo e de Economia do Distrito Federal** que, no prazo de 90*

(noventa) dias, apresentassem plano de ação detalhado para o atendimento da legislação de regência. Pelas justificativas apresentadas pela d. PGDF, o que estaria impossibilitada, nesse momento, seria a implementação do plano, uma vez que, segundo alegado, haverá a necessidade de profunda reestruturação administrativa para atender à Decisão da Corte.

45. No entanto, sensível à questão alusiva às consequências provocadas pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19), que têm ainda impossibilitado o pleno exercício da atividade presencial em diversos órgão e entidades integrantes do complexo administrativo distrital, não ergue o MPC/DF óbice ao acolhimento da sugestão emanada do Corpo Técnico, no sentido de que seja suspenso o prazo para cumprimento do item da decisão da Corte.

46. Ademais, também se mostram relevantes as informações trazidas à baila pelo nobre Parlamentar Distrital, Deputado Leandro Grass, quanto ao fato de que o Governo do Distrito Federal criou a Secretaria Extraordinária da Família do DF (por meio do Decreto nº 41.245/2020), ‘com uma estrutura constituída apenas de cargos de livre provimento, tendo o GDF nomeado 60 pessoas sem vínculo com a Administração Pública em cargos comissionados ora criados, o que ofenderia o art. 19, V, da LODF’, bem como quanto ao fato de que, consoante a Portaria nº 259/2020, (que consolida informações sobre a força de trabalho do GDF, relativamente ao preenchimento de cargos/empregos em comissão e exercício de funções de confiança), ‘diversos órgãos administrativos extrapolam o limite legal em questão’. Vale destacar que a referida Portaria trata de consolidação, periódica, já exigida pelo Tribunal, inclusive, para fins de acompanhamento e controle dos percentuais de cargos comissionados existentes no GDF, em cumprimento às normas legais.

47. E certo que o Administrador Público pode realocar sua força de trabalho e/ou buscar a eficiência no atendimento à população, nas ‘ações’ de Governo, mediante aglutinação ou desmembramento de órgãos e funções. Nesse sentido, observa-se que os cargos em comissão alocados na aludida Secretaria advieram do ‘Banco de Cargos’ já disponível ao GDF. De outra parte, não se pode descurar que o referido Decreto dispõe que: ‘Art. 6º As atividades relativas ao apoio operacional, administrativo, orçamentário e financeiro da Secretaria Extraordinária da Família do Distrito Federal serão desempenhadas pela Casa Civil do Distrito Federal’.

48. Ou seja, depreende-se que a criação de uma Secretaria, de ‘estrutura apenas de cargos comissionados’ a ela vinculados, e de aproveitamento de estrutura administrativa e de apoio operacional de outro Órgão (Casa Civil), embora plausível do ponto de vista da racionalidade administrativa e do interesse público, pode, sim, caracterizar descumprimento ao disposto no item III da Decisão nº 2.808/2020, e, especificamente ao disposto no art. 2º da Lei DF nº. 4.858/2012, e na LC nº 840/2011, visto que a nova Secretaria apresentará também disparidade de cargos efetivos/comissionados, em nova apuração e consolidação periódica de cargos comissionados, a ser publicada no DODF, na forma exigida pelo Tribunal.

49. Enfim, malgrado, no presente caso, o intento seja o real e efetivo cumprimento das disposições legais aplicáveis, tendo a Administração o poder/dever de coibir e/ou não efetivar o provimento de cargos em comissão em desacordo com o estipulado, vislumbra-se que a d. PGDF e as Jurisdicionadas mencionadas no **Decisum** poderão ser ‘**alertadas**’ no sentido de que a suspensão de prazo para o efetivo cumprimento da Decisão nº 2.808/2020, em virtude da LC nº 173/2020 não autoriza o descumprimento das normas vigentes, **evitando-se, assim, maior disparidade entre servidores efetivos e não efetivos em cada órgão/entidade distrital**, no que se refere ao percentual previsto para o preenchimento de cargos em comissão.” (Grifos no original).

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Nesse sentido, o descumprimento do percentual estabelecido nas normas de regência para a ocupação de cargos comissionados por servidores distritais com vínculo efetivo como Poder Público **pode, na visão do Parquet, impactar** na opinião conclusiva do TCDF sobre as **Contas de Governo**, inclusive por ser fato pretérito ao contexto de enfrentamento da pandemia causada pelo Coronavírus.

No exercício em análise, em relação ao Poder Legislativo, o total de cargos comissionados ocupados por **servidores sem vínculo atingiu 76,5 % na CLDF**, com pequena **redução** em comparação com o percentual identificado em **2019 (76,9%)**. Sobre o tema, destaca-se a ADI nº 4.055/DF, contra o art. 19, § 6º [\[61\]](#), da LODE, ainda pendente de julgamento pelo c. **Supremo Tribunal Federal**.

De modo a alcançar a paridade entre servidores efetivos e não efetivos que ocupam cargo em comissão em cada órgão administrativo do DF, a SEEC/DF noticiou a publicação da Lei nº 6.525/2020 e dos Decretos nº 41.514/2020 e nº 42.317/2021, assim como a **realização de concursos públicos**. Todavia, não há no processo dados quanto aos resultados práticos das medidas indicadas, que poderão ser avaliados nas contas de Governo do exercício de 2021 e seguintes.

Seguindo a lógica do propugnado por este Representante do **MPC/DF** no Processo nº 28.388/2019, **que abrigou a estrutura, cronograma de execução e elaboração do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2019**, entende-se que o descumprimento do limite de preenchimento de cargos comissionados por servidores sem vínculo efetivo com a Administração Pública **também deve impactar nas presentes contas com ressalvas**.

Feita a observação concernente às despesas com pessoal, assevero que importante aspecto do exame realizado no tópico das despesas por modalidade de licitação diz respeito às **despesas sem suporte contratual**.

Se comparado com o exercício de **2019**, houve **redução de despesas dessa natureza**, apesar do seu significativo valor, no importe de **R\$ 76,1 milhões**. Deste montante, **91,1%** foi realizado pela Secretaria de Estado de Saúde. A Secretaria de Estado de Educação figura em segundo lugar com **8,9%**. **Juntas, SES/DF e SE/DF agregaram quase a totalidade dos gastos sem cobertura contratual**.

A par da descrição dos serviços, percebe-se que as despesas sem contrato custearam a prestação de **serviços de natureza continuada, especialmente serviços de limpeza, outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização e transporte, assim como locação de imóveis**.

Dando continuidade à redução verificada em 2019, em 2020, a realização de **despesas sem cobertura contratual** (R\$ 76,1 milhões) **decaiu 45,51% em comparação ao exercício anterior** (exercício no qual os gastos sem licitação somaram R\$ 139,7 milhões), **apesar das incertezas geradas pelo estado de calamidade** assola o país desde março de 2020.

De acordo com a SEEC/DF, a implantação do sistema e-Contratos “*contribui para o impedimento de realização de despesas sem cobertura contratual*”, especialmente ante a existência de funcionalidade capaz de obstar a realização de despesas no SIGGo sem registro do contrato correspondente.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Malgrado a redução e as medidas corretivas empreendidas, não é despiciendo pontuar que o assunto não é novo, sendo tratado em diversos autos que tramitam nesta Corte^[62]. Frequente e firmemente, o **Ministério Público especial** vem consignando a **irregularidade** decorrente da realização de despesas sem cobertura contratual, como, por exemplo, no exame do Relatório Analítico das Contas do Governo de 2012 (Processo nº 3.723/2013) e de 2013 (Processo nº 36.480/2013). A falha também constou do Relatório das Contas referente ao exercício de 2015 (Processo 35.688/2015), de 2016 (Processo 36.964/2016), de 2017 (Processo nº 39.623/2017), de 2018 (Processo nº 2.053/2019), de 2019 (Processo nº 28.388/2019) e **nas atuais**.

Vê-se, portanto, tratar-se de fato recorrente e relevante, com o condão de impactar nas diretrizes contidas no Parecer Prévio, mormente ante a flagrante afronta ao **art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993** e ao **dever de licitar**, corolário dos princípios democráticos insculpidos no **art. 37 da CF/1988**.

No entanto, apesar do montante significativo, nota-se representativa **diminuição** de tais despesas, mesmo diante da pandemia da Covid-19, seguindo a **trajetória descendente** de anos anteriores, fato que também foi levado em consideração na manifestação Ministerial alusiva às contas de 2018 e de 2019.

Nesse sentido, aos olhos do **Parquet de Contas** e em uma análise que leva em consideração a gestão em **perspectiva temporal**, mostra-se, **nesta oportunidade**, pertinente a sugestão de **ressalva** contida no Projeto de Parecer Prévio colacionado ao feito, **não sem reforçar que, em futuros exercícios, caso não sejam identificados esforços para a redução/eliminação de tais despesas**, assim como os efeitos significativos das ações tomadas pelo Governo, como é o caso da implantação do e-Contratos, **a falha, se repetida, poderá repercutir como proposta de irregularidade na gestão**.

Outro ponto relevante capaz de impactar como **ressalva** nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2020 está relacionado aos **Fundos Especiais**, que, pela importância, merece ser objeto de determinação específica.

A relevância dos **Fundos Especiais** é tamanha que a própria LODF, reconhecidamente a Constituição do Distrito Federal, tratou de alguns especificamente, determinando que fossem mantidos com recursos suficientes para que as escolhas de prioridades feitas pelo legislador tivessem o atendimento necessário. No entanto, ao apreciar as contas alusivas ao exercício de 2020, apesar da alegação de monitoramento da execução dos fundos, observa-se o **descumprimento** de normas de natureza constitucional e de outras Leis locais.

No que concerne ao Fundo de Apoio à Cultura – FAC/DF, verificou-se **descumprimento** da LC distrital nº 934/2017, no que tange à **disponibilização dos saldos remanescentes**. Ademais, a abertura tardia de crédito adicional, realizada pela Lei nº 6.743/2020, **além de não incorporar a totalidade do saldo acumulado, não permitiu a efetiva execução dos recursos destinados à cultura no exercício**.

As apurações revelaram que foi transferido **R\$ 52,0 milhões** no exercício de 2020. Ante a **alocação insuficiente no exercício, o saldo acumulado relativo às aplicações no FAC/DF aumentou de R\$ 59,7 milhões em 2019 para R\$ 82,9 milhões em 2020**, ante o incremento de R\$ 23,2 milhões. Impende lembrar que a diferença entre os 0,3% da RCL e as despesas empenhadas deveria integrar a execução do FAC/DF para 2020, o que não ocorreu na espécie.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Em 2017 esse saldo era de R\$ 17,6 milhões, passando para R\$ 23,7 milhões em 2018, em 2019 alcançou a monta de R\$ 59,7 milhões e, finalmente, em 2020 R\$ 82,9 milhões, denotando uma **vertiginosa e contínua ascensão**.

O Processo nº 00600-00003364/2020-25 cuidou do acompanhamento da gestão orçamentária e financeira, especificamente em relação ao cumprimento dos limites de aplicação mínima no fomento à cultura, por meio do FAC/DF, referente ao exercício financeiro de 2020. Nos aludidos autos, a par da disponibilidade insuficiente de recursos ao FAC/DF, proferiu a Decisão nº 461/2021, nos seguintes termos:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 1.416/2020 – SECEC/GAB, de 28.09.2020 (eDOC 0E99A04A-c) e do Ofício n.º 7.109/2020 – SEEC/GAB, de 03.11.2020 (e-DOC D4906004-c), acompanhado do anexo de e-DOC F0D329FE-e, encaminhados, respectivamente, pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal e pela Secretaria de Cultura e Economia Criativa do Distrito Federal em atenção à Decisão n.º 4.490/2020; b) da Informação n.º 2/2021 – Dicog (e-DOC 1B7060E4-e); II – **considerar**: a) atendidos os itens III.d e IV.c da Decisão n.º 4.490/2020, sem prejuízo da manutenção das determinações constantes dos demais itens da referida Decisão e de futuras fiscalizações do Tribunal; b) cumprido, no exercício financeiro de 2020, o artigo 246, § 5º da Lei Orgânica do Distrito Federal, que trata da disponibilização orçamentária mínima de 0,3% da Receita Corrente Líquida distrital ao Fundo de Apoio à Cultura; c) **descumprida, no exercício financeiro de 2020, a Lei Complementar n.º 934/2017, no que concerne à disponibilização ao Fundo de Apoio à Cultura dos saldos não executados desde o exercício de 2017, conforme preconiza os artigos 60, inciso I, e 80, §§ 5º e 6º da referida norma**; III – **alertar a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal de que a dotação orçamentária do Fundo de Apoio à Cultura para o exercício de 2021 requer ajustes para compreender 0,3% da Receita Corrente Líquida, conforme estabelecido no artigo 246, § 5º da Lei Orgânica do Distrito Federal, somado aos saldos não executados e acumulados nos exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020, na forma dos artigos 60, inciso I, e 80, §§ 5º e 6º da Lei Complementar n.º 934/2017**; IV – autorizar: a) o fornecimento de cópia da Informação n.º 2/2021-Dicog, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal e ao Fundo de Apoio à Cultura, de forma a subsidiar a adoção de providências; b) o retorno dos autos à Semag/TCDF, para as providências pertinentes e posterior arquivamento.”*

O cenário que se apresenta, de **crescente evolução do saldo remanescente**, ante a **frequente insuficiência de aplicação dos recursos nos exercícios**, pode inviabilizar o fiel cumprimento da alocação mínima em cultura, fazendo tábula rasa da LODF, da legislação de regência, bem como de decisões proferidas pelo **TCDF**. Cabe ao Tribunal atuar de modo contundente para que a possibilidade aventada não se concretize.

O assunto não é novo no âmbito desta Corte de Contas. Relembre-se que, no Processo nº 26.462/2016, o **TCDF**apreciou a Representação nº 10/2016-ML. Ao se manifestar conclusivamente sobre a peça Ministerial, assim consignou o i. Conselheiro-Relator, **Paiva Martins**:

“14. A análise da questão não se resume a mero formalismo quanto à destinação de percentual anual mínimo de crédito orçamentário, mas sim à efetiva aplicação desse valor, de modo a assegurar que o FAC possa ‘financiar projetos artísticos e culturais sob a forma

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

de apoio a fundo perdido ou empréstimos reembolsáveis', promovendo a cultura no Distrito Federal."

A propósito, os termos da Decisão nº 1.817/2017:

*"O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos Ofícios nºs 641/16 – GAB/SEC (e-doc A1140334-c) e 767/2016 – GAB/SEC (e-DOC 20468C1B-c), e da documentação que os acompanha; II – **considerar, no mérito, procedente a Representação oferecida pelo Ministério Público junto a este Tribunal;** (...) IV – determinar à Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal que: a) apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, esclarecimentos quanto aos motivos que levaram à baixa execução da dotação atribuída ao Fundo de Apoio à Cultura - FAC/DF em 2015; b) doravante, não sendo possível a efetiva aplicação dos recursos destinados ao Fundo, exponha os motivos e as justificativas que ensejarem a situação excepcional, de modo a permitir o controle da regularidade do ato; (...)."*

Ainda em relação à destinação de valores ao FAC/DF, vale destacar o exame realizado no Processo nº 00600-00004875/2021-45, deflagrado em razão da Representação nº 9/2021-G4P/ML. Nesta peça, o **MPC/DF** abordou possíveis irregularidades na gestão e na aplicação dos recursos do FAC/DF, ante a existência de informações divergentes em relação ao montante correspondente ao saldo remanescente dos recursos do Fundo, ao descumprimento da Lei Complementar nº 934/2017 e à possibilidade de utilização dos saldos remanescentes do FAC/DF para custear despesas de outra natureza, por ocasião da edição da Emenda Constitucional nº 109/2021.

Recentemente, ao apreciar a Exordial na Sessão Ordinária nº 5.257, de 9/6/2021, o **TCDF**, a teor da **Decisão nº 2.229/2021**, ao tempo em que a conheceu, concedeu prazo para manifestação das Secretarias de Estado da Economia e de Cultura e Economia Criativa.

A falha alusiva à aplicação dos recursos foi objeto de ressalvas nas Contas de Governo de 2015, 2016, 2017 e 2018. No Processo nº 28.388/2019, concernente às **Contas de Governo de 2019**, a não disponibilização de dotação ao FAC/DF do saldo decorrente das diferenças entre o mínimo especificado pela LODF e o montante efetivamente empenhado nos exercícios anteriores, na forma da LC distrital nº 934/2017, ensejou a inclusão da falha no rol de **ressalvas** pelo **TCDF**. Vê-se que, **reiteradamente**, o GDF **vem descumprindo** a essência da LODF, mais especificamente o art. 246, § 5º. As contas de 2020, em que pese o envio de projeto de lei de suplementação orçamentária à CLDF, também podem vir a ser maculadas pela **alocação insuficiente de recursos ao FAC/DF**, por se tratar de **falha grave e reiterada**.

Desse modo, no sentir do **MPC/DF**, a inclusão da **questão** no rol de ressalvas das contas em exame é medida que se impõe, não apenas em razão da não disponibilização ao Fundo do montante de 0,3% da RCL acrescido dos saldos não executados em 2017, 2018 e 2019, **mas sobretudo em razão da baixa execução efetiva da dotação disponibilizada para a manutenção do FAC/DF**.

Outro Fundo Especial que teve **discreta** atenção dada pelo Poder Executivo foi o **Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente-FDCA**, que, segundo o art. 269-A da LODF, deve ser mantido com 0,3% da Receita Tributária Líquida - RTL.

A LOA/2020 alocou ao FDCA/DF dotação orçamentária de **R\$ 44,7 milhões**, considerado apenas os recursos do Tesouro do DF. Portanto, o montante disponibilizado ficou **abaixo da**

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

dotação mínima de 0,3% (R\$ 52 milhões) da receita tributária líquida estipulada pela LODF (ELO nº 76/2014, que vedou, ainda, o contingenciamento ou remanejamento dos recursos destinados ao FDCA/DF).

Afora o descumprimento da alocação determinada pelo art. 269-A da LODF, **os repasses financeiros foram significativamente inferiores à dotação**. Em 2020 foram repassados ao FDCA/DF apenas **R\$ 8 milhões (15,3% da dotação mínima)**. Inclusive, **verificou-se queda acentuada no nível de execução, que em 2018 foi de 47% e, em 2019, de 24,4%**.

A despeito da ressalva indicada nos Pareceres Prévios das Contas de Governo de 2018 e de 2019, o **descumprimento da LODF se repetiu em 2020**, falha essa que pode repercutir no exame destas contas anuais, **com o agravante relacionado à significativa piora verificada**.

No tocante à **Fundação de Apoio à Pesquisa – FAP/DF**, em 2020, a **dotação destinada ao FAP/DF foi de R\$ 146,2 milhões**, por conseguinte, **compatível**, formalmente, com o regramento legal, equivalente a R\$ 125,3 milhões.

Contudo, os recursos deveriam ser transferidos **mensalmente**, em **duodécimos**, como renda de sua privativa administração, para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico. Sem embargo, conforme obtemperado pelo Corpo Técnico:

“No que concerne à execução dessa dotação, registre-se que os empenhos realizados no ano somaram R\$ 98,7 milhões, o correspondente a 67,5% do autorizado. Desse total, R\$ 93,4 milhões foram liquidados no exercício e R\$ 5,3 milhões foram inscritos em Restos a Pagar não Processados.

Note-se, ainda, que os repasses financeiros recebidos pela Fundação de Apoio à Pesquisa ao longo de 2020 limitaram-se a R\$ 45,6 milhões e não observaram a regularidade duodecimal prevista na legislação. Embora em janeiro e abril os repasses tenham superado os mínimos legais, nos demais meses os recursos transferidos foram significativamente inferiores aos duodécimos exigidos pela LODF, conforme ilustrado no gráfico a seguir.”

No bojo do Processo nº 00600-00003685/2020-20, atinente ao acompanhamento da gestão governamental referente ao 1º semestre de 2020, como subsídio à elaboração do Relatório Analítico sobre as Contas do Governo, a Corte expediu **determinação** para que a Secretaria de Estado de Economia promovesse a regularização dos **repasse à FAP/DF**, de forma a atender ao estabelecido no art. 195 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF. Assim sendo, **não merece prosperar a alegação da SEEC/DF atinente à ausência de necessidade de atendimento dos recursos financeiros em duodécimos**.

A exemplo dos resultados apurados nas Contas de Governo de 2015, Processo nº 35.688/2015, repetidos na avaliação das Contas de 2016 (Processo nº 36.964/2016), 2017 (Processo nº 39.623/2017), 2018 (Processo nº 20.053/2019) e novamente nas Contas Governamentais de 2019 (Processo nº 28.388/2019), verificou-se a **baixa execução orçamentária**, repetida também em 2020, com **repasso de R\$ 45,6 milhões**, cerca de **37%** da regra preconizada na LODF.

Como visto, a despesa realizada pela FAP/DF em 2020 ficou **significativamente abaixo da dotação conferida ao fundo**, revelando, no mínimo, pouco comprometimento do Distrito Federal com o apoio à pesquisa. Dessarte, mostra-se razoável a proposta de ressalva apresentada no Projeto de Parecer Prévio.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Houve **descumprimento da LODF no que tange aos repasses de recursos, bem como discreta execução dos valores disponibilizados**, de modo que, caso não identificada a adoção de medidas administrativas pelo Poder Executivo para melhoria do cenário em exercícios vindouros, **poderá haver proposição mais severa do que a ressalva sugerida**.

Ainda em relação aos limites constitucionais, registro que, em importante frente da atuação governamental, foi apurada a aplicação líquida de **R\$ 2,6 bilhões** em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, em 2020, oriunda das fontes vinculadas, superando o limite mínimo de **R\$ 2,3 bilhões** (art. 198, § 2º, da CF/1988 e LC nº 141/2012), conforme deliberado pelo **TCDF** na Decisão nº 1.565/2021, exarada no Processo nº 00600-00002183/2020-81.

A despeito do cumprimento do piso de aplicação em ASPS, não se pode olvidar que em diversas apurações realizada pela Corte ficaram evidenciadas **ineficiências** na gestão da saúde pública distrital.

Na esteira do panorama verificado em exercícios pretéritos, as despesas realizadas **sem cobertura contratual** no âmbito da SES/DF, apesar da redução verificada se comparado o cenário com o de 2019, denotam **deficiências** no setor.

Ademais, novamente este **Parquet de Contas**, de modo exemplificativo, salienta problemas estruturais relacionados a dificuldades de acesso a consultas em cirurgia vascular (Processo nº 25.117/2019[63]); à precariedade do espaço destinado ao Centro Especializado em Diabetes, Obesidade e Hipertensão Arterial – CEDOH (Processo nº 27.810/2019); à falta de estrutura e condições de trabalho no Hospital Materno Infantil de Brasília – HMIB (Processo nº 224.555/2019); às dificuldades de acesso aos serviços de saúde, como cirurgias cardíacas em pacientes neonatais ou pediátricos (Processo nº 223.834/2019); e à ausência de realização de cirurgias de hérnia na rede pública de saúde do Distrito Federal (Processo nº 224.547/2019), apenas para citar alguns exemplos.

De modo a corroborar a percepção quanto à precariedade de estruturas e serviços prestados por unidades da SES/DF, destaco que, no Processo nº 27.810/2019, o **TCDF** prolatou a Decisão nº 3.512/2020, determinando à Pasta a apresentação de cronograma de execução das intervenções necessárias para a correção das deficiências estruturais constatadas no CEDOH.

No curso do Processo nº 224.547/2019, a Corte determinou à SES/DF que adotasse medidas com vistas a realizar a regulação das cirurgias eletivas de hérnia na rede pública de saúde, informando ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas, o que fez mediante o item III da Decisão nº 254/2021.

Dessarte, em que pese a verificação da aplicação mínima, certo é que **a gestão dos recursos empregados pela área da Saúde demanda constantes aprimoramentos**, o que envolve o acompanhamento detido e sistemático por parte do Tribunal, de modo a assegurar a qualidade dos serviços públicos entregues à população local.

Nesse viés, não se pode olvidar que tramitam no Tribunal de Contas do Distrito Federal diversos processos abordando a atuação da SEE/DF para enfrentamento dos graves efeitos da pandemia da Covid-19.

Exemplificativamente, destaco os Processos nºs 00600-00000657/2020-51[64], 00600-00003684/2020-85[65] e 00600-00004093/2020-25[66], deflagrados em razão de

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Representações oferecidas pelo **MPC/DF** visando à realização de procedimentos fiscalizatórios no âmbito do **TCDF** para análise de procedimentos de aquisição de testes para detecção de infecção pelo novo coronavírus, entre outros aspectos concernente ao enfrentamento da pandemia.

No que concerne aos desdobramentos das aludidas ações de controle, de relevo apontar que, no curso do Processo nº 00600-00003684/2020-84, o **TCDF**, na Sessão Ordinária nº 5243, de 24/2/2021, proferiu a Decisão nº 350/2021, a seguir transcrita:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 6628/2020 – SES/GAB e anexos (e-DOC 8EA86D1A-c) e do link de acesso ao Processo SEI n.º 00060- 00254827/2020-70, cuja cópia foi juntada aos autos na forma de documentos associados; b) dos Ofícios n.ºs 550/2020-G2P (DOC 8F481485-c), 564/2020-G2P (e-DOC F846CC67-c e anexos de e-DOCs 1CA181BA-c e 77CA44AD-c) e 595/2020-G2P (e DOC 23951018-e), que tratam, respectivamente, de denúncias envolvendo a fragilidade de controles na realização de testes, das petições iniciais do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – Gaeco do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, relativas à Operação Falso Negativo, e de notícia a respeito da doação de testes pelo DF para o Entorno; c) do Contrato n.º 041599/2020-SES/DF (SEI/GDF – 45561826); d) da Informação n.º 122/2020-DIASP3 (e-DOC 394164D6-e); e) do Parecer n.º 070/2021-G2P (e-DOC 9695A183-e); II – considerar, em relação ao item II da Decisão n.º 3.947/2020: a) cumpridas as determinações inseridas nas alíneas ‘a.1’, ‘a.2’ e ‘b’; b) não cumprida a diligência prevista na alínea ‘a.3’; **III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que: a) nos termos do art. 277, ‘caput’, do RI/TCDF, mantenha, cautelarmente, a suspensão dos atos administrativos posteriores à assinatura do Contrato n.º 041599/2020-SES/DF (Doc. SEI/GDF 45561826), até decisão ulterior desta Corte de Contas; b) com fulcro nos arts. 230, § 7º e 9º, e 248, inciso V, do RI/TCDF, no prazo de 30 (trinta) dias: 1. manifeste-se acerca das ilegalidades apontadas nos parágrafos 37/52 da Informação n.º 122/2020-DIASP3; 2. apresente esclarecimentos acerca da impropriedade apontada nos Parágrafos n.ºs 68/69 da Informação n.º 122/2020- DIASP3; 3. encaminhe suas considerações acerca das ilegalidades apontadas no Despacho – CGDF/SUBCI (Doc. SEI/GDF 46044288), bem como nas ilegalidades apontadas na conclusão do referido documento, reproduzidas nos Parágrafos n.ºs 108/109 da Informação n.º 122/2020-DIASP3; 4. envie a esta Corte de Contas cópia dos e-mails de recebimento das propostas comerciais e dos documentos de habilitação das empresas participantes da Dispensa de Licitação n.º 57/2020 (Processo SEI n.º 00060-00254827/2020-70), em resposta aos Ofícios n.ºs 1404/2020-SES/SUAG (Doc. SEI/GDF 44165561) e 1184/2020-SES/SUAG (Doc. SEI/GDF 42494623), contendo a data e a hora que foram recebidos pela jurisdicionada; c) doravante: 1. nos termos do art. 9º, da Portaria PGDF n.º 115/2020, ao utilizar o Parecer Referencial SEI-GDF n.º 013/2020 – PGDF/PGCONS, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, instrua os autos de contratação direta relativas à aquisição de bens, serviços e insumos para enfrentamento do COVID – 19, realizadas com fundamento na Lei n.º 13.979/2020, com a declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do referido parecer referencial, conforme modelo anexo à Portaria PGDF n.º 115/2020; 2. em se tratando de dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde, destinados ao enfrentamento da pandemia do Coronavírus (COVID – 19): i) insira todos os documentos, cópia ou originais, referentes ao procedimento administrativo no respectivo processo SEI da contratação, inclusive aqueles apontados no item precedente; ii) nos termos dos incisos VI e VII, do § 1º, do art. 4º-E, da Lei n.º 13.979/2020, faça constar no termo de referência simplificado ou no projeto básico***

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

simplificado: a) a estimativa do preço, utilizando para tanto os parâmetros indicados no art. 4º do Decreto n.º 39.453/2018, observando, ainda, o disposto nos artigos 5º/11 do referido decreto; ou registre a justificativa da autoridade competente para dispensar, excepcionalmente, a sua estimativa, nos termos do art. 4º-E, § 2º, da Lei n.º 13.979/2020; b) a comprovação da existência de recursos orçamentários para custear a despesa a ser contratada; iii) com fundamento no inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei n.º 8.666/1993, instrua os autos com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; IV – fixar prazo de 30 (trinta) dias para que a sociedade empresária KNC Medicina Diagnóstica Ltda., caso julgue necessário, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa e com fulcro no art. 248, inciso V, do RI/TCDF, apresente suas considerações sobre: a) as ilegalidades apontadas nos parágrafos 37/52 da Informação n.º 122/2020-DIASP3; b) as ilegalidades apontadas no Despacho – CGDF/SUBCI (Doc. SEI/GDF 46044288), bem como sobre as ilegalidades apontadas na conclusão do referido documento, reproduzidas nos parágrafos 108/109 da Informação n.º 122/2020-DIASP3; V – dar ciência desta decisão à signatária da Representação n.º 41/2020-G2P; VI – autorizar: a) o envio de cópia da Informação n.º 122/2020-DIASP3, do relatório/voto do Relator e desta decisão à SES/DF e à empresa KNC Medicina Diagnóstica Ltda., a fim de subsidiar o cumprimento das referidas diligências; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – Seasp/TCDF, para (i) elaboração de Matriz de Responsabilidade, levando em consideração os esclarecimentos que vierem a ser encaminhados, (ii) verificação da regularidade da revogação do Pregão Eletrônico n.º 198/2020-SES/DF, nos termos da Decisão n.º 257/2020, e (iii) adoção das demais providências.” (Grifos no original e acrescidos).

Na última assentada sobre o feito, realizada na Sessão Ordinária nº 5251, de 28/4/2021, o **TCDF** reiterou a determinação contida no **item III** da Decisão nº 350/2021, o que fez mediante a Decisão nº 1.466/2021. Ainda na oportunidade indicada, a **Corte de Contas distrital** emitiu **alerta** ao Secretário de Estado de Saúde quanto à possibilidade de aplicação da multa prevista nos incisos IV e VII do art. 57 da Lei Complementar n.º 01/1994.

No que alude aos procedimentos fiscalizatórios instaurados para exame de ajustes entabulados em virtude das consequências do Coronavírus, entendo de bom alvitre citar o Processo nº 00600-0000707/2020-08, que abriga a Representação n.º 17/2020-G2P do **Ministério Público** que atua junto à Corte, versando sobre contratações realizadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, com dispensa de licitação, tendo por objetos **a instalação de leitos de UTI - tipo II e leitos de enfermaria, bem como a prestação de serviços de manutenção predial, para equipar o Centro Médico da Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF** com 106 (cento e seis) leitos destinados ao enfrentamento da COVID-19.

Ao debruçar seu exame sobre o feito na Sessão Ordinária nº 5.273, de 6/10/2021, o **TCDF** prolatou a Decisão nº 3.869/2021, **in verbis**:

“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) dos Ofícios nºs 8605/2020 - SES/GAB e 8902/2020 - SES/GAB (e-DOC 795E09F0-c e AC766644-c, respectivamente); b) dos Ofícios nºs 656/2020 - G2P e anexo (e-DOC D9A41493-e e 0F729EBC-e), 17/2021-G2P (e-DOC E81A8457-e), 60/2021 - G2P (e-DOC 59C0CD82-e), 71/2021 - G2P (e-DOC 396897D5-e) e 77/2021 - G2P (e-DOC 397A7C06-e); c) do expediente de e-DOC 2789F29B-e (juntado ao Apenso n.º 00600-00004987/2021-04-e), por meio do qual os representantes legais da entidade Associação Saúde em Movimento – ASM teceram considerações sobre a Representação n.º 43/2021 –

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

G2P/ML, bem como pleitearam a revisão imediata da ‘medida cautelar deferida por esta c. Corte de Contas por meio da Decisão nº 2455/2021’; d) do peticionamento de e-DOC 8B83E381-e, formulado pela entidade Associação Saúde em Movimento – ASM, mediante representantes legais, por meio do qual requereram a preferência na análise do pedido de revogação da medida cautelar deferida por esta Corte de Contas, mediante a Decisão n.º 2.455/2021; e) do Relatório Prévio de Inspeção (e-DOC 312EC187-e); f) do memorial de e-DOC B7E3023D-e e dos demais documentos (peças 345/350 e 352); II – dar provimento ao pedido de revisão da ‘medida cautelar deferida por esta c. Corte de Contas por meio da Decisão nº 2455/2021’, indicado no item ‘I-c’ anterior, com fulcro no art. 277, § 7º, do RI/TCDF, de modo a revogar a aludida liminar; **III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, com esquite no art. 277, ‘caput’, do RI/TCDF, que glose, cautelarmente, a quantia de R\$ 10.579.738,69, relacionada ao pagamento da Nota Fiscal n.º 351, do montante a ser pago à empresa Associação Saúde em Movimento – ASM, com fulcro no Contrato n.º 104/2020, até ulterior deliberação desta Corte;** IV – encaminhar, com fundamento no art. 41, § 2º, da LC n.º 01/1994, c/c o art. 1º da Resolução TCDF n.º 271/2014, cópia do Relatório Prévio de Inspeção (e-DOC 312EC187-e): a) ao atual Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal, para conhecimento e manifestação, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, acerca das falhas e irregularidades indicadas, encaminhando seus argumentos, medidas eventualmente adotadas e documentação comprobatória no caso de discordância, juntamente com cópia do e-DOC 2789F29B-e, para manifestação acerca das questões apresentadas pela entidade ASM, em razão da Representação n.º 43/2021 – G2P/ML, em especial sobre as dúvidas levantadas acerca da regularidade dos procedimentos adotados pela Pasta de Saúde quando do bloqueio de leitos durante a execução do Contrato n.º 104/2020; b) à empresa Associação Saúde em Movimento – ASM, facultando-lhe a apresentação de manifestação nos autos, no mesmo prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa; V – **promover a audiência do gestor da SES/DF no período de 28.06 a 05.07.2021, Sr. Osnei Okumoto, para apresentar razões de justificativa, no prazo de 30 (trinta) dias, ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso IV, da Lei Complementar n.º 01/1994, por ter deixado de dar cumprimento à determinação do item ‘II-b’ do Despacho Singular n.º 430/2021-GCIM, referendado pela Decisão n.º 2455/2021, consoante apontamentos constantes dos parágrafos 142/146 do Relatório Prévio de Inspeção;** VI – confirmar a classificação como sigilosos dos seguintes documentos: e-Doc B885B759-e; e-DOC 4F9915D1-e; e-DOC 21158A19-e; e-DOC 864FEC6D-e; e-DOC 7998772D-e; e-DOC A5EE733E-e; e-DOC 8883B39D-e; e-DOC 7C7F2DF2-e; e-DOC 0138EC76-e; 761639FF-e; 9F5845B4-e; F4EAA6E0- e; e 6BCAE059-e; associados aos autos, em razão de conterem informações sensíveis (como dados pessoais, informações médicas de pacientes, holerites, fotos, etc.); VII – alertar o gestor da SES/DF e a empresa ASM de que: a) os esclarecimentos prestados serão considerados pela equipe técnica na avaliação da pertinência das constatações e proposições na elaboração da versão final do Relatório de Inspeção; b) o prazo fixado para a manifestação é improrrogável, conforme o art. 1º da Resolução TCDF n.º 271/2014, e de que a não apresentação das considerações neste prazo enseja a perda da oportunidade de se manifestar previamente à deliberação plenária; VIII – autorizar: a) o envio de cópia do Relatório Prévio de Inspeção (e-DOC 312EC187-e) ao responsável indicado no item V anterior, a fim de viabilizar a apresentação de suas razões de justificativa; b) o exame, em autos apartados, das razões de justificativa a serem encaminhadas em razão da audiência mencionada no item V anterior; c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – Seasp/TCDF, para os devidos fins. Parcialmente vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, nos termos de sua declaração de voto, elaborada em conformidade com o art. 111 do RI/TCDF (e-DOC 111251F7-e, peça 355).” (Grifos no original e acrescidos).

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Sem laivo de dúvida, os procedimentos de fiscalização relacionados à análise das ações do Estado para conter o avanço da Covid-19 são assaz relevantes e envolvem valor significativo, demandando olhar acurado do **TCDF**.

Todavia, ante a necessidade de exame detido e individualizado da atuação dos gestores frente ao contexto de calamidade vivenciado, entende o **MP de Contas** que eventuais impropriedades ulteriormente constatadas pelo Tribunal podem, depois de percorrido todo o devido processo legal, inclusive com observância do contraditório e da ampla defesa, **repercutir nas contas anuais da Secretaria de Estado de Saúde**, sobretudo considerando os eventuais desdobramentos das fiscalizações em curso no âmbito do **TCDF** sobre a matéria.

Volvendo o exame à gestão contábil das Contas de Governo referente ao exercício de 2020, **observou-se saldo negativo na conta única em alguns meses do exercício**, sendo o menor valor o verificado em outubro (R\$ 19,6 milhões). De modo análogo, os elementos constantes do processo denotam **inconsistência da posição patrimonial de unidades na referida contam**, em razão utilização de conta retificadora para registro dos recursos tomados de outras unidades gestoras em favor do Tesouro distrital.

Ainda no que alude ao aspecto contábil da gestão, diversamente do sustentado na manifestação encaminhada pela Subsecretaria de Contabilidade/SEEC, tem -se que **o GDF continua sem adotar em sua completude as regras do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP**. Ademais, o Relatório Analítico assinalou lacunas nas demonstrações contábeis, que não foram elididas pelos esclarecimentos prestados pelo Governo.

Outro aspecto significativo das Contas de Governo se refere ao Registro Contábil das Dívidas de Precatórios. Ao analisá-lo, o Corpo Técnico, semelhante ao verificado em 2019, constatou **divergências** entre os saldos informados pela d. **PGDF**, os apontados no RGF do Executivo do 3º quadrimestre de 2020 e os registrados no SIGGo. De igual modo, a avaliação realizada pelo **TCDF** indicou não serem fidedignos os saldos de RPV.

Sendo certo que a contabilidade pública deve trazer **informações tempestivas e confiáveis**, as incongruências apontadas podem ressaltar as contas governamentais de 2020, conforme sugerido no Projeto de Parecer Prévio.

No tocante aos **Programas de Governo**, foi possível notar a **baixa execução física em alguns deles e a baixa eficácia no que diz respeito ao cumprimento das metas estabelecidas, o que revela falha no planejamento**.

Mantém-se incólume, assim, a manifestação preliminar do **Parquet especial** quanto a este ponto, **in litteris**:

“(…)

O objetivo desse tópico é examinar as programações e respectivas realizações físico-financeiras dos eixos temáticos indicados no PPA 2020/2023 (Segurança Pública, Educação, Saúde, Desenvolvimento Territorial, Gestão e Estratégia, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente), contemplando a execução orçamentária, resultados alcançados e indicadores de desempenho dos objetivos específicos relacionados aos eixos analisados.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Relembro que o Plano Plurianual 2020/2023 compõe-se de **oito eixos temáticos** que tiveram alocados (dotação final) **R\$ 39,7 bilhões**, além de programa para operações especiais, com dotação de **R\$ 6,5 bilhões**. A despesas realizada nos eixos temáticos (R\$ 35,7 bilhões) e no programa de operações especiais (R\$ 5,8 bilhões) foi de R\$ 41,6 bilhões em 2020.

Entre os eixos mais representativos nos gastos, figuram os eixos **Segurança Pública** (22,41%) **Educação** (21,58%) e **Saúde** (20,47%). Nenhum eixo temático deixou de ter realização no exercício, sendo a menor participação nos gastos verificada no eixo **Meio Ambiente** (0,44%).

Ademais, a despesa realizada foi bastante representativa frente à dotação final alocada nos eixos (**Segurança Pública – 96,4%, Educação – 98,42%, Saúde – 94,29%, Desenvolvimento Territorial – 69,65%, Gestão Estratégica – 90,15%, Desenvolvimento Social – 83,33%, Desenvolvimento Econômico – 48,42% e Meio Ambiente – 78,61%**). Como visto, as menores relações entre dotação final e despesa realizada foram verificadas nos eixos Desenvolvimento Territorial (69,65%) e Desenvolvimento Econômico (48,42%).

De especial interesse, os programas temáticos, em sua maioria, tiveram índice aquém do esperado, tratando-se de evidência **preocupante**. A propósito, eis os percentuais de atingimento identificados: Desenvolvimento Econômico (96,3%), Gestão e Estratégia (55,6%), Segurança Pública (52,2%), Desenvolvimento Social (48,5%), Meio Ambiente (40,0%), Desenvolvimento Territorial (32,4%), Educação (30%) e Saúde (25%).

Os piores desempenhos, como visto, ocorreram nos eixos **Educação e Saúde**, certamente impactados pelas consequências da pandemia. No entanto, o alcance ínfimo dos percentuais não deixa de demandar maior cuidados por parte do Poder Público, inclusive em face do prolongamento da crise pelo exercício de 2021. Por outro lado, vale apontar que a **baixa** despesa realizada no eixo **Desenvolvimento Econômico** não impactou no desempenho verificado, sendo esse o eixo temático com maior percentual de alcance dos indicadores de desempenho.

O eixo **Segurança Pública** promoveu despesas de R\$ 9,3 bilhão em 2020. Das 309 etapas cadastradas para consecução das ações que compuseram o eixo Segurança Pública, 82,4% encontravam-se em situação regular ao final do ano. Quanto aos indicadores de desempenho, no total de 30, 12 alcançaram o índice desejado para o ano, 11 não foram atendidos e outros 7 não foram mensurados, resultado no percentual de alcance de 52,2%.

Quanto ao eixo temático **Educação**, o Relatório Prévio aponta execução de recursos de **R\$ 9 bilhões**. Nesse eixo, chama atenção do MPC/DF o total de despesas realizadas na modalidade Covid Sem contrato, no importe de **R\$ 83 milhões**.

No eixo **Educação** foram previstas a execução de 257 etapas. Observou-se **desvio em 120 etapas**, inclusive para aquelas que não foram iniciadas até o final do ano, no total de 85, as quais tiveram seus créditos cancelados, contingenciados ou bloqueados.

Como destacado no Relatório, malgrado o ‘alto índice de realização dos recursos destinados ao eixo Educação, boa parte das etapas que se encontravam em desvio acusaram problemas orçamentários como causa, e apenas 30,0% dos indicadores definidos para o eixo tiveram resultados iguais ou superiores ao programado.’

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Ainda em relação ao eixo, dos 20 subtítulos elencados como prioritários no Anexo de Metas e Prioridades da LDO, 16 apresentaram realização de despesa. Entretanto, salta aos olhos a execução de apenas 2,73% do subtítulo Man. Ens. Médio – Prog. Fomento a Imp. Esc. Tempo Integral.

Também em relação aos subtítulos prioritários, nota-se concentração significativa de gastos naquele concernente à Transferência por Meio de Descentralização de Recursos (14,11% do total), sendo inferior apenas aos subtítulos Manutenção do Ensino Fundamental (39,99%) e Manutenção do Ensino Médio (22,45%).

Vale rememorar que o MPC/DF, na Representação nº 5/2021-G4P/ML (Processo nº 00600-00001685/2021-76-e), indicou problemas na aplicação dos recursos do PDAF, incluindo falhas nos procedimentos de contratação, nas prestações de contas e nos mecanismos de publicidade das despesas. Tenho que se trata de tema que merece olhar atendo do TCDF, mormente em face da materialidade envolvida e do risco inerente à execução descentralizada, que, como cediço, envolve uma grande quantidade de unidades da Secretaria de Estado de Educação.

*O PPA 2020/2023 estabeleceu 10 indicadores para acompanhamento do desempenho do eixo **Educação**, dos quais 3 satisfizeram a meta pretendida (abandono escolar no ensino médio, analfabetismo e atendimento pleno de estudantes da rede em sistema corporativo). Por outro lado, o resultado de 7 indicadores ficou abaixo do planejado. Nesse particular, destaco que, apesar da ausência de atividades presenciais nas escolas e da necessidade de intervenções estruturais para as adequações necessárias para sua retomada, o indicador **Taxa de unidades escolares que realizaram manutenção preventiva e corretiva**, com resultado desejado de 53%, alcançou apenas 43,19%.*

*O eixo **Saúde** realizou despesa de R\$ 8,5 bilhões em 2020 (4,4 bilhões nos programas Saúde em Ação e Saúde – Gestão e Manutenção e 4,1 bilhões do FCDF). Quanto à execução verificada no eixo, destaca-se que parte da síntese apresentada no RAPP:*

‘Em Outras Despesas Correntes, a execução, concentrada nos OFSS, atingiu R\$ 2,7 bilhões. No caso das despesas realizadas em Investimentos, que se limitaram a R\$ 37,0 milhões no exercício, o montante aplicado representou somente 0,4% da execução no eixo e circunscreveu-se a 31,5% da dotação final do grupo. Cerca de R\$ 645,4 milhões foram incorporados ao programa Saúde em Ação, provenientes da União, em razão do enfrentamento da pandemia do novo coronavírus.

Desse montante, R\$ 619,2 milhões foram gastos, o que correspondeu a 30,5% de todas as despesas realizadas no programa. Houve também acréscimos nos recursos do programa de apoio, cuja execução alcançou R\$ 185,9 milhões. No total, o eixo temático Saúde recebeu R\$ 831,3 milhões em recursos federais para o combate à covid-19, dos quais R\$ 805,0 milhões foram despendidos.

Foram definidas 182 etapas para as ações do eixo. Verificou-se desvio em 34 delas (19,2%). Em relação aos indicadores, apenas 7 atenderam as metas estabelecidas, de um total de 28 definidos para 2020.’

*Como dito alhures, tem-se que os **baixos investimentos realizados na saúde acabam por comprometer a qualidade dos atendimentos à população**. Equipamentos danificados e ultrapassados, ou a falta deles em bom estado, como já ressaltado, prejudicam sobremaneira*

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

os serviços públicos atendimento à população, principalmente aquela de baixa renda que depende totalmente da rede pública de saúde. Situação essa agravada em contextos de crise.

*Foram estabelecidas 182 etapas para as ações do eixo. Dessas, 34 apresentaram desvio ao final de 2020 (19,2%). Já o cumprimento dos objetivos foi observado por meio de 28 indicadores. No eixo **Saúde**, apenas 7 indicadores apresentaram resultados condizentes com as metas planejadas, sendo assaz preocupante o índice de alcance para os indicadores de apenas 25%.*

A Auditoria Operacional na Gestão Orçamentária dos Recursos Destinados ao Enfrentamento da Covid-19 (Processo nº 00600-0005153/2020-27) mereceu destaque no Relatório Prévio.

No procedimento de controle, o TCDF assim deliberou na Decisão nº 2.419/2021: 'II. recomendar à: a) Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF que: 1) aprimore os procedimentos de abertura de créditos adicionais, mediante definição de elementos essenciais para análise técnica dos pleitos e dos respectivos prazos de análise; 2) informe no Portal Covid-19 o valor total de alterações orçamentárias realizadas para enfrentamento da Covid-19; b) Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF que, em parceria com a SEEC/DF, elabore e dê publicidade ao demonstrativo contendo a correlação entre os recursos provenientes do não pagamento do serviço da dívida com a União e as correspondentes ações desenvolvidas pelo Governo do Distrito Federal, conforme previsto no parágrafo 5º do art. 2º da Lei Complementar n.º 173/2020;.'

*No que alude ao eixo **Desenvolvimento Territorial**, as despesas realizadas totalizaram R\$ 4,1 bilhões (R\$ 3,7 bilhões dos OFSS e R\$ 407 do OI). O eixo albergou parcela significativa dos investimentos realizados em 2020, com realização de despesas desse grupo no importe de R\$ 855,1 milhões, valor correspondente a 63,8% do montante aplicado pelo DF, considerando os OFSS e OI. Novamente, salta aos olhos a **diminuta** quantia revertida em investimento.*

O eixo logrou índice de 67,3% de regularidade das ações orçamentárias concernentes às ações a ele vinculadas, cadastradas no total de 995. Em relação aos indicadores de desempenho, o índice de sucesso foi de 32,4%, visto apenas 11 objetivos foram satisfatoriamente alcançados, de um total de 34.

*Em **Gestão e Estratégia** foram realizadas despesas de R\$ 2,9 bilhões. Quanto ao desempenho do eixo, observou-se, em síntese que:*

'Quanto às etapas programadas para a consecução das ações orçamentárias vinculadas ao eixo Gestão e Estratégia, das 403 etapas registradas, 266 estavam em situação regular ao final de 2020, representando 66,0% delas. Entre as que se encontravam em desvio, 136 não haviam iniciado e 1 encontrava-se atrasada.

Como forma de apurar o alcance dos objetivos do eixo Gestão e Estratégia, foram estabelecidos 27 indicadores de desempenho no PPA 2020/2023 com metas previstas para 2020. Em 55,6% (15) desses indicadores propostos, o resultado desejado foi atingido ou superado. Dos 19 indicadores do programa Gestão para Resultados, 6 não alcançaram os valores preconizados para o exercício, em função, especialmente, de restrições decorrentes do enfrentamento da pandemia da covid-19. Dos 10 indicadores associados ao programa Atuação Legislativa, apenas o Percentual de Leis Substantivas de Alto Impacto e o Tempo Médio das Tramitações das Proposições Legislativas atingiram os índices desejados.'

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Concernente ao eixo **Gestão e Estratégia**, o Relatório sublinha a auditoria conduzida no Processo nº 00600-00008790/2020-55, cujo escopo envolve os recursos externos no Projeto de Desenvolvimento Fazendário do Distrito Federal implementado no âmbito do Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil – Prodefaz/Profisco-DF, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Governo do Distrito Federal, de acordo com as regras do Contrato de Empréstimo nº 3.040/OC-BR.

Em relação ao eixo **Desenvolvimento Social**, as dotações orçamentárias somaram R\$ 1,4 bilhão, voltadas para 90 ações orçamentárias. O índice de regularidades das etapas cadastradas foi de 61,4%. Já o percentual de cumprimento das metas estipuladas foi de 48,5%. Quanto ao eixo, tramita no Tribunal a Auditoria no Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – Procidades/DF (Processo nº 00600-00008792/2020-44).

O valor de R\$ 542,1 milhões foi gasto no eixo **Desenvolvimento Econômico**. Mostrou-se robusto o índice de cumprimento dos indicadores do eixo (96,3%). Em relação ao eixo **Meio Ambiente**, com dotações de R\$ 230 milhões o alcance foi menos significativo, de 40%.

A par do panorama identificado, mister rememorar que a deficiência na definição, apuração e estabelecimento de metas de indicadores de desempenho para avaliar programas governamentais, inclusive quanto à alteração das metas ao final do exercício de forma a adequar o planejamento ao executado, figurou no rol de ressalvas do Parecer Prévio elaborado do Processo nº 28.388/2019, relativo às Contas de Governo de 2019.”

Importante destacar, também, que, ao cotejar a situação das ressalvas, determinações e recomendações apontadas no Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do exercício de **2019**, incluída a comparação com 2017 e 2018, observou-se **reincidência em 8 das 14 ressalvas** consignadas nas Contas relativas ao exercício de 2019.

Como constatado, os seguintes fatos indicados como ressalvas em exercícios anteriores voltaram a ocorrer em 2020:

- Deficiência na definição, apuração e estabelecimento de metas de indicadores de desempenho para avaliar programas governamentais, inclusive quanto à alteração das metas ao final do exercício de forma a adequar o planejamento ao executado;
- Não disponibilização de dotação ao Fundo de Apoio à Cultura do saldo decorrente das diferenças entre o mínimo especificado pela Lei Orgânica do DF e o montante efetivamente empenhado nos exercícios anteriores, na forma da Lei Complementar distrital nº 934/2017;
- Realização de repasses financeiros à Fundação de Apoio à Pesquisa em montantes inferiores aos duodécimos exigidos pela LODF;
- Execução no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente aquém da quarta parte da dotação mínima exigida pela Lei Orgânica do DF;
- Registro de saldo negativo na conta única em diferentes meses do exercício;
- Inconsistência nos valores da dívida de precatórios judiciais do Distrito Federal;
- Insuficiência de notas explicativas junto às demonstrações contábeis; e

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

- Utilização de classes de contas divergentes das estabelecidas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público na elaboração dos Demonstrativos Contábeis.

Ademais, outras 3 falhas apontadas como ressalvas em Contas de Governo precedentes foram apenas parcialmente atendidas, quais sejam:

- Realização de despesas sem cobertura contratual;
- Ausência de metodologia para avaliar o custo/benefício das renúncias de receita e de outros incentivos fiscais; e
- Inconsistência na posição patrimonial de unidades gestoras na conta única em decorrência da utilização de conta retificadora para registro dos recursos tomados de outras unidades gestoras em favor do Tesouro distrital.

Vê-se, por conseguinte, que o **GDF** não buscou o equacionamento integral das falhas consideradas como mais relevantes nas manifestações do **TCDF** alusivas às Contas de Governo dos exercícios de 2017, 2018 e 2019.

A par das constatações apresentadas, o **MPC/DF ratifica** o entendimento apresentado na manifestação produzida após a emissão da versão preliminar do Relatório Analítico.

Isso porque, no exame realizado, consoante o exposto na presente manifestação do **MPC/DF**, embasada no minudente Relatório produzido pelo Corpo Técnico, prevaleceram falhas já evidenciadas nas Contas de Governo do exercício de 2019, a primeira apresentada pela atuação gestão do Poder Executivo, sobretudo no **planejamento**, na **orçamentação** e no **alcance das metas propostas**. Mostra-se relevante a quantidade de falhas objeto de ressalvas em que se verificou **reincidência** em anos anteriores.

Também salta aos olhos a **deficiência** na definição das metas e indicadores de desempenho acerca dos programas governamentais, mormente no que se refere aos mecanismos a serem adotados para melhoria dos prognósticos.

Causa estranheza a alteração das metas ao final do exercício, **de forma a adequar o planejamento ao executado**. Essa subversão dos instrumentos de planejamento, que foi objeto de ressalva no Parecer Prévio concernente às Contas Governamentais de 2019, tratadas no Processo nº 28.388/2019, **também deve reverberar nas presentes contas**.

Como apontado alhures por este **MPC/DF**, a toda evidência, esses fatos **reforçam** a necessidade de serem revistos os processos de elaboração da LOA e de execução dos programas de trabalho, com a finalidade de que o orçamento não seja meramente **ilustrativo**, inclusive por se tratar de falha reincidente.

De igual modo, deve o **Distrito Federal**, em cumprimento aos comandos Constitucionais, adotar metodologia para avaliação do custo/benefício das renúncias de receitas e de outros incentivos fiscais. O **Governo local** também deve seguir, em sua completude, as normas de contabilidade aplicadas ao setor público, sob pena de gerar inconsistências nos dados e nas demonstrações elaboradas e, por conseguinte, **limitar** o exercício dos controles externo e social.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Outrossim, rememora-se o significativo importe em **despesas sem cobertura contratual**, de **R\$ 76,1 milhões**, visto que a realização de despesas é prática vedada na **Lei nº 8.666/1993**, em seu art. 60, parágrafo único, por se constituir verdadeiro contrato verbal e afrontar não apenas o princípio da **legalidade**, mas sobretudo a **moralidade** e **isonomia**. Das despesas realizadas para enfrentamento da Covid, o valor de R\$ 164 milhões **não possui amparo contratual**, sendo R\$ 83 milhões apenas na Secretaria de Estado de Educação.

Não se pode desconsiderar, ainda, a **parca realização de investimentos e recorrente superestimativa de receitas de capital**.

No mesmo sentido, tem-se como relevante para avaliação das contas as falhas relacionadas à disponibilização e aplicação de recursos no **FAC, em Pesquisa e no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente**.

No que se refere à área de pessoal, chama a atenção do **MPC/DF** a **grande quantidade de cargos em comissão ocupados por servidores sem vínculo efetivo com a Administração distrital**, descumprindo-se a legislação que estabelece que **pelo menos 50% dos cargos em comissão devem ser ocupados por servidores distritais de carreira**. Esse fato, na visão Ministerial, também pode ser objeto de ressalvas quando do julgamento das Contas de Governo pelo Poder Legislativo.

IV – CONCLUSÃO

Diante das falhas constatadas no exercício, o **Parquet especial** conclui que **as Contas de Governo do Distrito Federal do exercício de 2020 estão tecnicamente aptas a receber a aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com acréscimo da seguinte ressalva na minuta de Parecer Prévio elaborada pelo Corpo Técnico:**

e) quanto ao quantitativo de pessoal:

i) descumprimento, no complexo administrativo do Distrito Federal, do limite de preenchimento de cargos em comissão por servidores sem vínculo efetivo com a Administração Pública, conforme definido na Lei Complementar distrital nº 840/2011 e na Lei distrital nº 4.858/2012.

Acolhem-se, também, as determinações contidas no Projeto de Parecer Prévio.”

[1] “Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:
(...)

XV - julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos do governo;”

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

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

[3] Peça 1 – e-DOC C142810C

[4] Plano Plurianual 2020/2023

[5] Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020

[6] Projeto e Lei Orçamentária Anual para 2020

[7] Contabilização dos recursos destinados ao combate à covid-19

[8] Verificação do cumprimento dos limites de aplicação mínima no fomento à cultura, mediante Fundo de Apoio à Cultura – FAC, referente ao 1ª semestre do exercício de 2020

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

[9] Acompanhamento da gestão governamental referente ao 1º semestre do exercício de 2020

[10] Peça 5 – e-DOC AE1ED642

[11] Instituído pela Resolução nº 167/2000 e consolidado pela Resolução nº 218/2005. “Art. 214. As contas anualmente prestadas pelo Governador, quando enviadas à Câmara Legislativa no prazo estabelecido pela Lei Orgânica, serão encaminhadas à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças para exame e emissão de parecer. § 1º O Presidente da comissão, após análise das contas e aprovação do respectivo relatório analítico e parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, designará relator para elaboração do parecer e do devido projeto de decreto legislativo.”

[12] Peça 28 – e-DOC 79697B20

[13] Peça 32 – e-DOC C16143B4

[14] As sessões das Sessões da CLDF têm início em 1º de fevereiro, ao abrigo do art. 65 da LODF, **in verbis**: “Art. 65. A Câmara Legislativa reunir-se-á, anualmente, em sua sede, de **1º de fevereiro** a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.”

[15] <http://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador>

[16] <https://www.cl.df.gov.br/web/guest/prestacao-de-contas-gdf-tcdf>

<https://ple.cl.df.gov.br/#/proposicao/1696/consultar?buscar=true>

[17] Peça 9 – e-DOC 2EA352F7

[18] Peça 10 – e-DOC E305CC4

[19] Peça 11 – e-DOC 87EC4D30

[20] Peça 13 – e-DOC 5ECA0E3D, Peça 14 e-DOC 5B9A4923, Peça 15 – e-DOC 35A1CB2A, Peça 16 e-DOC 82BC0A2E, Peça 17 – e-DOC 881C8412 e Peça 18 – e-DOC 54B3A642

[21] Peça 19 – e-DOC E3AE6746

[22] Peça 20 – e-DOC 8D95E54F

[23] Peça 21 – e-DOC 3FD86355

[24] Peça 22 – e-DOC E6FE2058

[25] Peça 23 – e-DOC 51E3E15C

[26] Peça 24 – e-DOC 309FB7B6

[27] Peça 25 – e-DOC 878276B2

[28] Peça 26 – e-DOC 1752F929

[29] Peça 27 – e-DOC CE74BA24

[30] Peça 34 – e-DOC 72B3DBFA

[31] Peça 38 – e-DOC CCCC2EF

[32] Peça 39 – e-DOC 97A10F83

[33] Peça 37 – e-DOC BA0E6454

[34] Peça 40 – e-DOC F69D9FC9

[35] Peça 41 – e-DOC 2CECFDE2

[36] “Art. 221. Concluída a versão preliminar do relatório analítico, o relator encaminhará cópia:

(...)

III - após a manifestação do Ministério Público, ao Governador do Distrito Federal e, se for o caso, ao Governador anterior responsável e ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para, querendo, apresentar os esclarecimentos que julgar necessários, no prazo de 05 (cinco) dias úteis do seu recebimento.”

[37] Peça 42 – e-DOC C5159C68 e peça 43 – e-DOC 72085D6C

[38] Peça 49 – e-DOC 65617F8A

[39] Peça 52 – e-DOC 50CD108A e peça 53 – e-DOC F6C5DBAE

[40] Peça 54 – e-DOC A532E25D

[41] Peça 55 – e-DOC 7522E85F

[42] Peça 56 – e-DOC C0009649

[43] Peça 57 – e-DOC F2AAE6F9

[44] “Art. 221. Concluída a versão preliminar do relatório analítico, o relator encaminhará cópia:

(...)

§ 4º O relator distribuirá um exemplar da versão final do relatório analítico com as conclusões, as ressalvas, as determinações e as recomendações, se existentes, aos indicados nos incisos I e II deste artigo, em até 48 (quarenta e oito) horas antes da sessão de apreciação das contas.”

[45] Peça 58 – e-DOC 730530CA

[46] e-DOC A6338602

[47] Peça 1 – e-DOC C142810C

[48] Peça 54 – e-DOC A532E25D

[49] Apesar da indicação de disponibilização feita no Ofício Circular nº 02/2021-GCIM, a visibilidade do Projeto de Parecer Prévio foi definida como restrita no e-TCDF.

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

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

I - as aplicações em ações e serviços públicos de saúde ou em manutenção e desenvolvimento do ensino não observarem os limites mínimos estabelecidos nos arts. 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal e nas demais normas correlatas;

II - não forem atingidas as metas fiscais ou cumpridos quaisquer dos limites máximos de despesas com pessoal, da dívida e do endividamento públicos, incluindo-se a contratação de operação de crédito e a concessão de garantias, exigidos na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 101/00, e em demais normas afetas à matéria;

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

IV - as contas não forem organizadas e encaminhadas pelo Governador do Distrito Federal com os elementos previstos na Lei Complementar nº 1/94, e no artigo anterior deste Regimento, de modo que tal inobservância venha obstaculizar as análises necessárias à elaboração do relatório analítico e emissão do parecer prévio pelo Tribunal;

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

[51] *Análise do PPA para o quadriênio 2020-2023, em especial das revisões empreendidas após última apreciação pelo Tribunal, como subsídio às Contas do Governo de 2021.*

[52] *Análise PLOA e LOA/2020 como subsídio às Contas do Governo de 2020.*

[53] *Acompanhamento da gestão governamental referente ao 1º semestre de 2020, como subsídio à elaboração do Relatório Analítico sobre as Contas do Governo.*

[54] *Processo nº 35.688/2015 (e-DOC 912442CD-e), Processo nº 36.964/2016-e (e-DOC FCF5A988-e), Processo nº 39.623/2017-e (e-DOC 69AFAA74-e), Processo nº 2.053/2019-e (e-DOC 07B8C39A) e Processo nº 28.388/2019-e (e-DOC E0F8E2AD):*

“a) quanto ao planejamento governamental:

i. superestimativa na previsão de receitas, em especial no tocante às de capital, e na fixação de despesas, com destaque para as de capital e do Orçamento de Investimento, o que indica necessidade de adoção de critérios e controles efetivos na elaboração das leis orçamentárias, de maneira a tornar as previsões mais próximas da efetiva realização;”

[55] *e-DOC 3DB96FAA*

[56] *“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO “PELO MENOS CINQUENTA POR CENTO” DO INC. V DO ART. 19 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ART. 2º DA LEI N. 4.858/2012, § 2º DO ART. 5º DA LEI COMPLEMENTAR N. 840/2011 E ART. 8º DA LEI N. 5.192/2013, DO DISTRITO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. PERCENTUAL MÍNIMO DOS OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. CONTRARIEDADE À AL. C DO § 1º DO ART. 61 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. 2. É inconstitucional a expressão “pelo menos cinquenta por cento” dos cargos de provimento em comissão reservados aos servidores efetivos, prevista no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, pois decorrente de projeto de lei de iniciativa parlamentar, por afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo do Distrito Federal para a deflagração do respectivo processo legislativo, nos termos da al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. Precedentes. 3. O vício de inconstitucionalidade da expressão “pelo menos cinquenta por cento” prevista no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal não invalida o art. 2º da Lei n. 4.858/2012, § 2º, o art. 5º da Lei Complementar n. 840/2011 e o art. 8º da Lei n. 5.192/2013 do Distrito Federal por não se verificar relação de dependência a justificar a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, dos dispositivos. 4. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “pelo menos cinquenta por cento dos” prevista no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal.”*

(Tribunal Pleno, Rel.ª Min.ª Carmen Lúcia, DJe de 27/5/2021)

[57] *“Art. 2º Pelo menos cinquenta por cento do total de cargos em comissão, incluídos os cargos de natureza especial, da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, devem ser exercidos por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo.”*

[58] *“Art. 5º (...) § 2º Pelo menos cinquenta por cento dos cargos em comissão devem ser providos por servidor público de carreira, nos casos e condições previstos em lei.”*

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

[59] “Art. 8º Pelo menos cinquenta por cento dos cargos em comissão, inclusive os de natureza especial, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal pertencentes às áreas voltadas a modernização governamental, gestão de pessoas, tecnologia da informação, suprimentos, documentação, comunicação administrativa, telecomunicação, frota de veículos, contratos e convênios, serviços gerais e manutenção de próprios devem ser exercidos por servidores ocupantes dos cargos da carreira Apoio às Atividades Jurídicas no âmbito de sua competência.”

[60] e-DOC A4FFF455

[61] “§ 6º Do percentual definido no inciso V deste artigo excluem-se os cargos em comissão dos gabinetes parlamentares e lideranças partidárias da Câmara Legislativa do Distrito Federal. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 50, de 2007.)”

[62] Processo nº 5602/13: “Auditoria de Regularidade em diversos órgãos do Distrito Federal para verificar despesas sem cobertura contratual no complexo administrativo do DF;”

Processo 14872/14: “Inspeção para verificar despesas realizadas sem cobertura contratual na Secretaria de Saúde, Secretaria de Trabalho e em outras unidades que se fizerem necessário. SEMAG/DICOG”;

Processo nº 14821/2014: “Processo autuado por força do item IV “b” da Decisão nº 2188/2014, exarada no Processo nº 19072/2011: “b) a autuação de novo feito para abrigar fiscalização voltada a apurar a regularidade dos preços praticados em relação aos serviços de limpeza e conservação...” Período: 17/05/2012 a 14/10/2013 sem cobertura contratual”.

Em 2016 foram autuados diversos processos para apuração de realização de despesa sem cobertura contratual: 32888/2016-e, 32896/16-e; 31253/16-e; 29992/16; 38703/16-e; 31245/16-e; e 14138/2016-e.

[63] Objeto do AI 0712763-59.2019.8.07.0000 em tramitação no TJDF.

[64] Representação 16/2020-G2P, por meio da qual o **Parquet de Contas** requereu ao TCDF a realização de procedimento fiscalizatório voltado para o exame: da aquisição de testes para detecção de infecção por coronavírus; da contratação de laboratório especializado para realização de coleta e diagnóstico laboratorial para a detecção de SARS COV 2 (COVID-19), em favor do LABORATÓRIO SABIN DE ANÁLISES CLÍNICAS LTDA., no valor global de R\$ 3.420.000,00 (três milhões quatrocentos e vinte mil reais); e dos critérios para testagem, fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual - EPIs aos profissionais da Saúde, e outros aspectos relacionados ao tema.

[65] Representação n.º 41/2020 – G2P, oriunda do MPJTCDF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, por meio da qual o MPC/DF requereu a análise da contratação de empresa especializada para execução de serviços laboratoriais de análises clínicas, para realização de 100.000 testes rápidos para Coronavírus COVID-19 IgG e IgM, objeto do Processo SEI n.º 00060-00254827/2020-70.

[66] Representação n.º 43/2020-G2P, oriunda do **Ministério Público junto à Corte**, de lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, em face de supostas irregularidades praticadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF quando da contratação da empresa Laboratório Sabin de Análises Clínicas Ltda. para diagnóstico de COVID 19 por metodologia molecular.

Concluída a manifestação do Ministério Público, o Presidente passou a palavra ao Relator, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, para apresentação do Projeto de Parecer Prévio, que assim se manifestou:

“Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas apresentadas pelo Governo do Distrito Federal – Exercício de 2020

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, reunido em Sessão Especial, no uso da competência que lhe é atribuída pelo art. 71, combinado com o art. 75, da Constituição da República e o art. 78, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal, acolhe o Relatório Analítico e o Projeto de Parecer Prévio constantes do Processo n.º 00600-00009970/2020-54, apresentados nesta data, e considerando que:

- I. as Contas foram organizadas e encaminhadas pelo Governo do Distrito Federal com os elementos previstos na Lei Complementar n.º 01/1994 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, no Regimento Interno do Tribunal, aprovado pela Resolução n.º 296/2016 - TCDF, e na Instrução Normativa – TCDF n.º 1/2016;

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

- II. os ordenadores de despesa dos órgãos e entidades das administrações direta e indireta e os demais administradores do Governo do Distrito Federal, bem como os da Câmara Legislativa do DF, têm responsabilidade sobre os atos e fatos pertinentes às suas gestões, os quais serão julgados por este Tribunal, mediante tomadas e prestações de contas anuais e tomadas de contas especiais, na forma dos arts. 77, parágrafo único, e 78, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, do art. 1º, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994 e demais normas aplicáveis;
- III. em respeito às garantias consagradas no art. 5º, inciso LV, da Constituição, ao devido processo legal e ao disposto no inciso III do art. 221 do Regimento Interno desta Casa, por meio dos Ofícios n.ºs 6/2021 - GCIM e 7/2021 - GCIM, de 23.08.2021, foram remetidas aos Exmos. Srs. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e Governador, respectivamente, cópias da versão preliminar do Relatório Analítico e das considerações que sobre ela fez o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas;
- IV. os demonstrativos contábeis e demais elementos que integram as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2020, em linhas gerais, estão de acordo com as normas aplicáveis à matéria, exceto pelas ressalvas apontadas; e
- V. os procedimentos de natureza orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, à exceção das ressalvas destacadas, estão revestidos, em termos gerais, de correção e exatidão.

é de parecer que:

- I. as Contas apresentadas pelo Governo do Distrito Federal pertinentes ao exercício de 2020, sob responsabilidade do **Exmo. Sr. Ibaneis Rocha Barros Júnior**, estão tecnicamente **aptas a receber aprovação** da Câmara Legislativa do Distrito Federal, **com as seguintes ressalvas e determinações:**

Ressalvas

- a) quanto ao planejamento governamental:
 - i. superestimativa nas receitas e despesas de capital e no Orçamento de Investimento, o que indica necessidade de adoção de critérios e controles efetivos na elaboração das leis orçamentárias, de maneira a tornar o planejamento mais próximo da efetiva realização;
 - ii. deficiência na definição, apuração e estabelecimento de metas de indicadores de desempenho para avaliar programas governamentais, inclusive quanto à alteração das metas ao final do exercício de forma a adequar o planejamento ao executado.
- b) quanto à execução orçamentária e financeira:
 - i. realização de despesas sem cobertura contratual;
 - ii. não disponibilização de dotação ao Fundo de Apoio à Cultura do saldo decorrente das diferenças entre o mínimo especificado pela Lei Orgânica do DF e o montante efetivamente empenhado nos exercícios anteriores, na forma da Lei Complementar n.º 934/2017;

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

- iii. realização de repasses financeiros à Fundação de Apoio à Pesquisa em montantes inferiores aos duodécimos exigidos pela Lei Orgânica do DF;
 - iv. não disponibilização da dotação mínima ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, exigida pelo art. 269-A da Lei Orgânica do DF, e execução aquém da quinta parte desse montante;
 - v. registro de saldo negativo na conta única em diferentes meses do exercício.
- c) quanto às demonstrações contábeis:
- i. inconsistência nos valores da dívida de precatórios judiciais do Distrito Federal;
 - ii. insuficiência de notas explicativas junto às demonstrações contábeis;
 - iii. utilização de classes de contas divergentes das estabelecidas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público na elaboração dos Balanços Financeiro e Patrimonial;
 - iv. inconsistência da posição patrimonial da conta Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo integrante das demonstrações financeiras de 31 de dezembro de 2020;
- d) ausência de metodologia para avaliação do custo/benefício das renúncias de receitas e de outros incentivos fiscais;
- e) descumprimento do percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) estabelecido no art. 2º da Lei distrital n.º 4.858/2012 e no § 2º do art. 5º da Lei Complementar distrital n.º 840/2011, quanto ao preenchimento de cargos em comissão por servidores de carreira, ocupantes de cargos ou empregos efetivos no âmbito da Administração Pública direta e indireta dos poderes do Distrito Federal.

Determinações

- a) providenciar solução para as ressalvas apontadas;
- b) dar continuidade à efetivação do registro em cartório dos imóveis transferidos ao patrimônio do Fundo Solidário Garantidor do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF, em decorrência das Leis Complementares n.ºs 899/2015, 920/2016 e 932/2017;
- c) adotar medidas tendentes a aprimorar a gestão orçamentária e financeira dos fundos especiais;
- d) aperfeiçoar os mecanismos de controle e gestão da dívida ativa, em especial quanto a adequar os saldos contábeis aos valores recuperáveis;
- e) dar continuidade à implantação das normas de contabilidade aplicadas ao setor público, segundo cronograma estabelecido, incluído o sistema de apuração de custos.”

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Apresentado o Projeto de Parecer Prévio, o Presidente concedeu, pela ordem, a palavra aos Conselheiros, para discussão e votação da matéria.

CONSELHEIRO MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

“Senhor Presidente, acompanho, na íntegra, o voto do Relator.”

CONSELHEIRO ANTONIO RENATO ALVES RAINHA

“Senhor Presidente, Senhor Conselheiro-Relator, demais Conselheiros, Senhor Procurador-Geral, Autoridades, servidores, cidadãos e cidadãs que acompanham esta transmissão.

Reúne-se este Tribunal de Contas, em Sessão Especial, para o elevado exercício da competência, privativa, de apreciar as contas anuais do Governo do Distrito Federal apresentadas pelo Governador do Distrito Federal, Excelentíssimo Senhor **IBANEIS ROCHA BARROS JÚNIOR**, e emitir parecer prévio com o propósito de subsidiar o julgamento dessas contas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, relativas ao exercício de 2020.

Ao se desincumbir desse mister, este Tribunal há de se guiar pelas orientações que emanam dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros encartados na Carta da República e na Lei Orgânica do Distrito Federal, aos quais os atos da Administração Pública estão jungidos.

A versão final do Relatório Analítico e o Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do exercício em exame foram disponibilizados para consulta no sistema e-TCDF pelo ilustre Relator, Conselheiro **INÁCIO MAGALHÃES FILHO**, em 07.10.2020, constituindo as Peças 54 e 55 do Processo nº 00600- 00009970/2020-54-e. O conteúdo da respectiva Prestação de Contas do GDF foi juntado ao mencionado Processo às Peças 9 a 27 daqueles autos.

Integram, ainda, a documentação necessária à presente apreciação a manifestação inicial do Ministério Público de Contas do Distrito Federal – MPC/DF, bem assim as considerações apresentadas pelo Poder Executivo sobre os apontamentos consignados na versão preliminar do citado Relatório Analítico (Peças 39 e 52/53 do referido Processo, nessa ordem).

Da leitura que procedi na vasta documentação em apreço, tenho por bem destacar os seguintes pontos:

1. Impactos Orçamentários e Financeiros decorrentes da COVID-19
2. Saúde Financeira do GDF
3. Ordem Cronológica de Pagamentos
4. Despesas sem Cobertura Contratual
5. Gestão Fiscal e Cumprimento de limites Constitucionais
6. Precatórios

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

7. Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF

8. Preenchimento de cargos em comissão no âmbito da Administração Distrital

Impactos Orçamentários e Financeiros decorrentes da COVID-19

Observo, com satisfação, que o profundo e bem elaborado Relatório Analítico ora em debate contempla tópico próprio para tratar dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes da COVID-19, com destaque para o recebimento e a aplicação de recursos extraordinários transferidos pela União ao Distrito Federal-DF.

Preliminarmente, contudo, permito-me a oportunidade para registrar, como cidadão inclusive, sincero pesar pelas mais de 600 mil vidas perdidas no País em razão dessa pandemia e externar aos amigos e familiares das vítimas as devidas condolências. Todos desejamos, de todo coração, que os graves e nefastos efeitos dessa doença sejam erradicados, tanto em nível social quanto no econômico.

Feito esse registro, prossigo no exame das Contas.

O tópico em tela reúne, em onze páginas, informações sobre as principais normas editadas em função da COVID-19 e destaca o impacto na execução orçamentária e financeira local:

- das iniciativas da União e do Distrito Federal;
- dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, pelo Fundo Nacional de Assistência Social e os decorrentes da Lei Complementar federal nº 173/2020;
- das ações emergenciais destinadas ao setor cultural;
- do apoio financeiro da Lei federal nº 14.041/2020.

Aborda, ainda, a transparência das contratações e outras iniciativas relevantes, notadamente voltadas para o auxílio financeiro à população e o provimento alimentar a famílias em situação de insegurança, entre outras.

Segundo o Relatório, em termos econômicos, pelo menos **R\$ 1,6 bilhão** foi diretamente aplicado no combate à pandemia e mitigação de seus efeitos no exercício.

A amplitude e o nível de detalhamento das informações presentes nesse tópico são dignos de louvor e valorizam o papel desta Corte, em especial no que se refere à necessária transparência dos gastos públicos.

Cumpre também noticiar a análise, no Capítulo reservado aos Resultados por Eixos Temáticos, dos resultados da Auditoria Operacional na Gestão Orçamentária dos Recursos Destinados ao Enfrentamento da COVID-192 realizada por esta Corte.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Saúde Financeira do GDF

O Relatório Analítico consigna que, “... *a despeito das medidas sanitárias que atravancaram a atividade econômica local, o DF obteve arrecadação de receitas superior ao previsto na LOA/2020, fato inédito nos últimos dez anos*”.

Colho, ainda, do citado documento que, em 2020, foram apurados superávits de **R\$ 1,4 bilhão** no Balanço Orçamentário e de **R\$ 2,2 bilhões** no Balanço Financeiro.

De igual sorte, a Receita Corrente Líquida atingiu o inédito valor de **R\$ 25,1 bilhões**, fazendo com que, inobstante o aumento nominal nos gastos com pessoal, a relação da Despesa Líquida com Pessoal e a Receita Corrente Líquida Ajustada, considerados todos os Poderes e órgãos, ficasse no patamar de **44,5%**, o menor do último quadriênio.

Em termos financeiros, observo que o Poder Executivo distrital alcançou disponibilidade líquida de caixa no valor de aproximadamente **R\$ 2,0 bilhões**, suficiente para honrar os Restos a Pagar não Processados do exercício, **R\$ 1,1 bilhão**, resultando em superávit de **R\$ 864,0 milhões**. A suficiência foi também observada no âmbito da Defensoria Pública, da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas.

Certo é que, para tais resultados, contribuiu o aporte financeiro recebido da União para o enfrentamento da COVID-19, **R\$ 1,3 bilhão**. Todavia, pelos números que defluem das análises contidas no presente Relatório Analítico é possível inferir que os esforços do Governo local para equilibrar as finanças públicas, adequando a execução das despesas à efetiva arrecadação de recursos, têm surtido efeito, afastando, ano a ano, o cenário de crise orçamentário-financeira verificado em passado recente.

Nesse sentido, a meu ver, surge como possível obstáculo o comportamento das Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

Conforme anotado no Relatório Analítico “.... *Após o declive observado em 2019, a trajetória dos gastos com DEA voltou a subir em 2020, elevando-se de R\$ 114,2 milhões, em valor histórico, para R\$ 434,4 milhões. Isso representou avanço de 280,3% entre um ano e outro*” (grifo nosso).

Relembro que, em anos anteriores, as dívidas de órgãos e entidades do DF registradas em DEA apresentaram patamares elevadíssimos, acima da casa do bilhão de reais (entre 2014 e 2015), e a trajetória decrescente verificada desde então foi rompida em 2020, motivo pelo qual deve o Poder Executivo estar atento a essa ameaça.

Ordem Cronológica de Pagamentos

Segundo informado no Relatório Analítico, em 2020 o GDF editou o Decreto nº 40.372/2019, regulamentando a ordem cronológica de pagamentos de que trata o art. 5º da Lei federal nº 8.666/1993, e procedeu a ajustes no SIGGO para refletir as novas regras estabelecidas.

Inobstante algumas anomalias verificadas ao longo do exercício, atribuídas ao caráter pioneiro das rotinas envolvidas, trata-se de importante avanço para controle de eventual ruptura da ordem cronológica no pagamento das Ordens Bancárias emitidas.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Com isso, o Poder Executivo alinha-se aos esforços empreendidos por esta Corte para solucionar o problema e merece o correspondente registro, ante a salutar evolução constatada.

Despesas sem Cobertura Contratual

Na mesma linha, chamou-me a atenção a expressiva redução no montante de despesas realizadas sem cobertura contratual verificado no exercício em análise.

Em trajetória sempre decrescente, o valor despendido passou de **R\$ 696,8 milhões**, em 2017, para **R\$ 76,1 milhões** em 2020. No ano em tela, a Secretaria de Saúde foi a maior responsável por executar despesas sem lastro contratual, respondendo por **91,1%** dos gastos.

Não é demais lembrar que, como rotineiramente consignado em VOTOS anteriores, tal prática **fere de morte** os princípios que devem nortear a Administração Pública, pois: (1) gera grave prejuízo à atuação dos controles interno e externo no desempenho de suas funções institucionais; (2) revela deficiência no planejamento e na gestão contratual; e, sobretudo, (3) coloca em risco a saúde humana, vez que identificada em serviços de vital importância na atuação governamental, conforme descritos anteriormente.

Todavia, acompanhando a proposta do digno Relator destas Contas, entendo que a aposição de ressalva é suficiente no momento, mormente em razão de sua constante redução, sem prejuízo de alertar o Governo local para que se debruce na solução de tal anotação, em caráter definitivo, sob pena de a sua recorrência ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das Contas de Governo vindouras.

Gestão Fiscal e Cumprimento de limites Constitucionais

O Relatório Analítico não informa alteração de relevo no âmbito da Gestão Fiscal do DF, em 2020, e as metas de Resultado Primário e Nominal foram atingidas, inclusive com Decisão Plenária a respeito (nº 986/2021).

Também com bom encaminhamento, observo que “...*O GDF cumpriu os limites mínimos de aplicação em saúde e educação determinados pela Constituição Federal, bem como os limites de gasto com pessoal determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os limites estabelecidos pelo Senado Federal para endividamento, contratação de operações de crédito e concessão de garantias e contragarantias foram obedecidos, assim como as metas fiscais atribuídas na LDO/2020, cujas previsões para resultados primário e nominal foram superadas*”.

Todavia, a exemplo do ocorrido em anos anteriores, houve descumprimentos quanto à aplicação em cultura, pesquisa e na defesa dos direitos da criança e do adolescente, conforme anotado pelo Relator.

Em sua manifestação, o Poder Executivo alegou ter adotado medidas em 2021 para recompor os saldos acumulados do FAC, objetivando interromper a sequência de orçamentos aquém do estabelecido para a cultura. Em relação à pesquisa, esclareceu que os repasses ocorrem conforme solicitação da FAP/DF, bem assim repisou argumentos já enfrentados pela Corte, a respeito da necessidade de atendimento dos recursos financeiros em duodécimos. No que tange ao FDCA, informou que seus controles indicavam o cumprimento da dotação mínima exigida, mas que o ingresso acentuado de receita no último bimestre do exercício frustrou o atendimento ao comando legal, sem, contudo, representar prejuízo à sua execução.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

As medidas/argumentos, entretanto, não afastam o descumprimento verificado em 2020 para esses limites, razão pela qual, em harmonia com o entendimento esposado pelo ilustre Relator, entendo adequada a consignação das ocorrências sob a forma de Ressalvas às presentes Contas.

Precatórios

Com base no Relatório Analítico, é possível verificar que, muito embora tenha sido cumprido o repasse mínimo que o DF deveria ter realizado ao TJDF, correspondente à transferência mínima mensal de **1,5%** da RCL, perdura a inconsistência nos registros de precatórios, quando comparados os valores informados pela Procuradoria-Geral do DF (**R\$ 4,7 bilhões**), os registrados no SIGGo (**R\$ 5,5 bilhões**) e os divulgados no Relatório de Gestão Fiscal (**R\$ 6,4 bilhões**).

A falha foi objeto de ressalva às presentes Contas, conforme Projeto de Parecer Prévio, renovando situação de há muito pendente de solução, e as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo não afetam a gestão de 2020, uma vez envolverem medidas em andamento (compatibilização de informações no módulo de precatórios do SIGGO) e a instituição de Grupo de Trabalho, no que se refere às dívidas de Requisições de Pequeno Valor.

Nesse sentido, considero urgente a solução da matéria, sob pena de reprovação das Contas vindouras, ante sua recorrência.

Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF

A Lei federal nº 10.633/2002 instituiu o FCDF para prover os recursos necessários à organização e manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF, além de prestar assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação (inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal).

Nos termos do art. 4º dessa Lei, os recursos correspondentes ao FCDF deveriam ser “... *entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos*”.

Todavia, como consabido, a contabilização e execução desses recursos é procedida diretamente no Sistema integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, no âmbito do Orçamento Geral da União, em linha com o decidido no Acórdão nº 2.891/2015, da lavra do Tribunal de Contas da União.

Em sentido contrário, esta Corte sedimentou entendimento de que tais recursos pertencem ao Distrito Federal³, devendo, portanto, as Unidades beneficiárias correspondentes:

- a) incluam os valores provenientes do Fundo mencionado no orçamento do DF;
- b) registrarem a execução orçamentário-financeira desses recursos no sistema contábil oficial;
- e
- c) utilizarem contas bancárias vinculadas e específicas para a movimentação desses recursos;
- e
- d) incluam, nas respectivas Contas Anuais, a aplicação desses valores.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

No âmbito das Contas de Governo, o tema, que já foi inclusive objeto de Ressalva, tem assumido a forma de Recomendação ao Poder Executivo para *“Dar continuidade às medidas tendentes a solucionar a não inclusão, o orçamento e no sistema contábil do DF, dos valores provenientes da União integrantes do Fundo Constitucional do DF”*.

Conforme consigna o Relatório Analítico, *“... O tema é objeto de lide junto ao Supremo Tribunal Federal, em sede de Mandado de Segurança, sob o nº 28584, em que o GDF pugna pelo reconhecimento de que os recursos, embora provenientes do erário da União, pertencem ao Distrito Federal e devem ser incorporados a seu próprio orçamento”*.

Sob esse argumento, e considerando que aqueles autos de Mandado de Segurança *“... encontram-se conclusos desde fevereiro de 2020, não tendo apresentado alteração ao longo do exercício e continuam pendentes de decisão final”*, o digno Relator entendeu prejudicada a verificação da citada Recomendação e optou por não fazer constar tal medida no Projeto de Parecer Prévio em exame.

Com efeito, trata-se de conflito de competências entre esta Corte de Contas e o TCU, ainda pendente de solução na esfera judiciária.

Todavia, pelas razões que passo a expor, peço vênica para discordar da ausência de qualquer medida a respeito do FCDF nestas Contas.

É evidente a magnitude da representatividade dos recursos provenientes desse Fundo para as finanças do Distrito Federal. Segundo o Relatório Analítico, em 2020, tais valores somaram **R\$ 15,7 bilhões**, e financiaram **37,8%** do total das despesas realizadas pelo DF no exercício.

Ao longo do Relatório Analítico, há várias citações a respeito do prejuízo gerado pela não inclusão dos valores do FCDF no orçamento e execução local. Como exemplo, cito:

No Capítulo 2 – Gestão Orçamentária e Financeira⁴, consta que *“A perspectiva da receita também ficou prejudicada no Fundo Constitucional, em razão da continuidade da execução no Sistema Integrado de Administração do Governo Federal – SIAFI”*.

No 5 – Demonstrações Contábeis, observa-se que *“A Prestação de Contas do Governo referente a 2020 incluiu todas essas demonstrações, atinentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS (...). Quanto ao Fundo Constitucional do DF – FCDF (páginas 323 a 338), não foram apresentadas notas explicativas às suas demonstrações contábeis”*.

Mais adiante, no item 5.3 - Balanço Patrimonial, registra-se o seguinte: *“Ressalte-se que os recursos oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal não são considerados na elaboração do Balanço Patrimonial, circunscrevendo-se ao patrimônio originário da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”*.

Sem me alongar nas citações, fato é que a matéria gera repercussões suficientemente graves ao Distrito Federal, impedindo, a meu sentir, que esta Corte reste silente na presente análise.

Com efeito, o TCDF pronuncia-se, neste momento, com quase a metade dos recursos públicos auferidos sem detalhamento nos instrumentos de PPA, LDO e LOA, ausentes do sistema oficial de contabilidade, SIGGO, e não consignados nas demonstrações contábeis consolidadas.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Estão em risco: a autonomia do Distrito Federal, porquanto impossibilitado o cumprimento dos princípios contábeis da Entidade e da Oportunidade, dos princípios orçamentários da Unidade e da Universalidade e dos artigos 2º, 3º, 4º, 6º e 11 da Lei nº 4.320/64, bem como o pleno exercício das competências deste Tribunal, em especial a de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis, uma vez que a prestação de contas dos recursos do Fundo Constitucional vem sendo submetida, atualmente, ao crivo do TCU.

Pelo exposto, até que sobrevenha decisão judiciária a equacionar a questão, firme no entendimento de que os recursos do FCDF pertencem ao Distrito Federal, em defesa da competência constitucional privativa desta Corte de Contas, e rogando vênias aos que pensam em contrário, entendo cabível a inclusão no Projeto de Parecer Prévio em tela, de Recomendação ao Poder Executivo para *“Dar continuidade às medidas tendentes a solucionar a não inclusão, no orçamento e no sistema contábil do DF, dos valores provenientes da União integrantes do Fundo Constitucional do DF”*.

Preenchimento de cargos em comissão no âmbito da Administração Distrital

O Relatório consigna que *“... Da totalidade de cargos comissionados ocupados, 50,6% (7,7 mil) foram preenchidos por servidores sem vínculo efetivo com a administração pública. No âmbito dos OFSS, esse percentual correspondeu a 50,4% e, no OI, 58,9%”* (Grifo nosso).

O inciso V do art. 19 da LODF5 estabelece que pelo menos **50%** dos cargos em comissão devem ser preenchidos por servidores de carreira, nos casos e condições previstos em lei.

À luz desse dispositivo, e em razão da falha ter igualmente ocorrido no exercício de 2019, a Corte, acolhendo Declaração de Voto que proferi, fez constar do Parecer Prévio daquele exercício Recomendação para adoção de medidas administrativas para o cumprimento do citado comando da LODF, observando a necessidade de haver paridade entre servidores efetivos e não efetivos em cada órgão administrativo.

Contudo, o Relatório Analítico consigna que *“... em 17.05.2021, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 6585, reconheceu vício de iniciativa na referida Emenda e declarou a inconstitucionalidade da expressão ‘pelo menos cinquenta por cento dos’ do inciso em questão, de forma que a LODF deixou de fixar percentual mínimo”*.

Nesse sentido, entendeu o digno Relator que a verificação do cumprimento dessa Recomendação restou prejudicada, razão pela qual optou por não renová-la no Projeto de Parecer Prévio em exame.

Novamente, peço vênias para discordar desse posicionamento.

No âmbito desta Corte, o Processo nº 20.690/2006 trata do assunto, e, por meio da Decisão nº 2.808/2020, determinou-se às Secretarias de Governo e de Economia que apresentassem plano de ação detalhado com as medidas administrativas a serem adotadas para o fiel cumprimento do disposto no art. 19, V, da LODF, *“... na forma moldada pelas decisões judiciais definitivas proferidas nas ADIs n.ºs 2012.00.2.016845-4 e 2014.00.2.023917-7, taxativas ao impor a necessidade de haver paridade entre servidores efetivos e não efetivos em cada órgão administrativo, no que se refere ao percentual previsto na LODF para o preenchimento de cargos em comissão, e não pela totalidade dos cargos/empregos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.*

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

Em consulta aos citados autos, verifico que, após notificação, a Procuradoria-Geral do DF opôs Embargos de Declaração em face da Decisão nº 2.808/2020, que estão pendentes de apreciação pelo Tribunal.

A matéria encontra-se sob meu relato, com pauta de apreciação marcada para amanhã, dia 20.10.21.

As análises levadas a efeito naqueles autos levam à conclusão de que, em apertada síntese e na parte que interessa à presente discussão, embora a LODF tenha deixado de fixar percentual mínimo para preenchimento de funções de confiança, cargos e empregos em comissão no âmbito da Administração Distrital em função de recente julgamento do STF na ADI nº 6585, as disposições constantes do art. 2º da Lei DF nº 4.858/20126, do § 2º do art. 5º da Lei Complementar DF nº 840/20117 e do art. 8º da Lei DF nº 5.192/20138 permanecem válidas.

O Relatório Analítico, inclusive, noticia esse entendimento9, conforme transcrito a seguir:

Ocorre que a procedência da ADI foi parcial, no sentido de que tal inconstitucionalidade não afeta a legislação infraconstitucional vigente, que regulamenta a questão e traz redação no mesmo sentido, em especial o art. 2º da Lei nº 4.858/2012 e o art. 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 840/2011.

Entre os fundamentos que levaram à referida conclusão no âmbito do Processo nº 20.690/2006, destaco os seguintes do Voto que produzi naqueles autos, ressaltando, por honestidade intelectual, restarem pendentes de apreciação plenária.

Em relação ao provimento das funções de confiança e dos cargos em comissão, nos autos da ADI 6585, o Supremo Tribunal Federal proferiu acórdão com o seguinte teor:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO “PELO MENOS CINQUENTA POR CENTO” DO INC. V DO ART. 19 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ART. 2º DA LEI N. 4.858/2012, § 2º DO ART. 5º DA LEI COMPLEMENTAR N. 840/2011 E ART. 8º DA LEI N. 5.192/2013, DO DISTRITO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. PERCENTUAL MÍNIMO DOS OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. CONTRARIEDADE À AL. C DO § 1º DO ART. 61 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

...

2. É inconstitucional a expressão “pelo menos cinquenta por cento” dos cargos de provimento em comissão reservados aos servidores efetivos, prevista no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, pois decorrente de projeto de lei de iniciativa parlamentar, por afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo do Distrito Federal para a deflagração do respectivo processo legislativo, nos termos da al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. Precedentes.

3. O vício de inconstitucionalidade da expressão “pelo menos cinquenta por cento” prevista no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal não invalida o art. 2º da Lei n. 4.858/2012, § 2º, o art. 5º da Lei Complementar n. 840/2011 e o art. 8º da Lei n. 5.192/2013 do Distrito Federal por não se verificar relação de dependência a justificar a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, dos dispositivos.

4. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “pelo menos cinquenta por cento dos” prevista no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal. (Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento: 17/05/2021, Publicação: 27/05/2021)

Do voto condutor subscrito pela eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA, cumpre reproduzir o que segue:

“Por dispor sobre matéria reservada à competência de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, o legislador distrital incorreu em inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, na edição da Emenda n. 50/2007, na qual alterado o inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, pelo qual estabelecida a reserva de cinquenta por cento cargos de provimento em comissão para os servidores efetivos.

7. Quanto ao disposto nas normas do art. 2º da Lei n. 4.858/2012, ao § 2º do art. 5º da Lei Complementar n. 840/2011 e ao art. 8º da Lei n. 5.192/2013, todas do Distrito Federal, pelas quais se reservam a servidores efetivos cinquenta por cento dos cargos de provimento em comissão, não se verifica inconstitucionalidade a ser declarada por arrastamento em razão da invalidade da expressão “pelo menos cinquenta por cento” prevista no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

(...)

Tem-se que o vício de inconstitucionalidade formal do inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal não contamina as leis que foram editadas em consonância às suas disposições, por não se verificar relação de dependência entre o art. 2º da Lei n. 4.858/2012, o § 2º do art. 5º da Lei Complementar n. 840/2011 e o art. 8º da Lei n. 5.192/2013, todas do Distrito Federal, e a norma do inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal a justificar a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento dos dispositivos.

A inconstitucionalidade da expressão “pelo menos cinquenta por cento” do inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal não retira o fundamento de validade das normas citadas porque essas extraem como fundamento de validade o disposto no inc. V do art. 37 da Constituição da República.

Ademais, as normas previstas no art. 2º da Lei n. 4.858/2012, no § 2º do art. 5º da Lei Complementar n. 840/2011 e no art. 8º da Lei n. 5.192/2013 são decorrentes de projetos de lei de iniciativa do Governador, de modo que eventual alteração dos percentuais previstos nas normas impugnadas exige, se for o caso, nova deliberação, cabendo ao Governador do Distrito Federal a competência para deflagrar o respectivo processo legislativo.

Extrai-se do voto em tela que a declaração de inconstitucionalidade da expressão “pelo menos cinquenta por cento”, constante do inciso V do art. 19 da LODE, não implica na invalidade das disposições do art. 2º da Lei n.º 4.858/2012, do § 2º do art. 5º da Lei Complementar n.º 840/2011 e do art. 8º da Lei n.º 5.192/2013, que igualmente disciplinam a matéria, pois decorrentes de projetos de lei de iniciativa do Chefe do Executivo distrital.

Recupero, ainda, trecho constante da Declaração de Voto que proferi sobre as Contas de 2019, de Relato do nobre Conselheiro **MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO**, que bem

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

sintetiza o agravamento da situação nos últimos anos, e exige desta Corte, a meu sentir, a devida atenção.

..., conforme dados insertos nos últimos Relatórios Analíticos, observo que a situação vem se agravando ao longo do último quadriênio, uma vez que, em 2019, o percentual de preenchimento dos cargos em comissão na administração direta e indireta do Poder Executivo por servidores sem vínculo atingiu 48,5%. Nos anos anteriores, esses percentuais foram de 47,2%, 43,48% e 40,42%, respectivamente (Grifo nosso).

Nessa esteira, e considerando que este Tribunal, nos termos da Decisão nº 2.808/2020, pacificou entendimento no sentido da apuração desse percentual **em cada órgão administrativo**, afigura-se-me de bom alvitre seja renovada a medida em comento, desta feita sob a forma de Determinação, ante o robusto esteio legal que lhe dá suporte.

Para tanto, há que se transmutar a fundamentação para os dispositivos válidos, conforme decidido pelo STF, bem assim delimitar a medida à seara da administração direta, autárquica e fundacional e dos órgãos relativamente autônomos do Distrito Federal, dada a abrangência das leis remanescentes¹⁰.

A redação proposta restaria assim definida:

- adotar medidas administrativas para o fiel cumprimento do disposto no art. 2º da Lei n.º 4.858/2012, do § 2º do art. 5º da Lei Complementar n.º 840/2011 e do art. 8º da Lei n.º 5.192/2013, observando a necessidade de que **a apuração** do percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) neles referidos, **seja feita por órgão**, em benefício da continuidade e eficiência dos serviços públicos, homenageando-se, ainda, os princípios que regem a Administração Pública, em especial os da moralidade, legalidade, impessoalidade e do concurso público.

Vencidos os apontamentos de maior destaque, antes de finalizar, gostaria de apresentar meus cumprimentos ao nobre Relator, ilustre Conselheiro **INÁCIO MAGALHÃES FILHO**, e à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública deste Tribunal pela qualidade técnica revelada na elaboração dos documentos que subsidiam a análise das presentes contas.

Pelo exposto, firme nas balizas que considero pertinentes para formação de **juízo seguro** sobre as Contas ora prestadas, **VOTO** pela aprovação do Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas apresentadas pelo Governo do Distrito Federal, relativas ao exercício financeiro de 2020, nos termos propostos pelo eminente Relator, com os acréscimos, antes referidos de:

- Determinação, dirigida ao Titular do Poder Executivo, para: adotar medidas administrativas para o fiel cumprimento do disposto no art. 2º da Lei n.º 4.858/2012, do § 2º do art. 5º da Lei Complementar n.º 840/2011 e do art. 8º da Lei n.º 5.192/2013, observando a necessidade de que a apuração do percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) neles referidos seja feita por órgão, em benefício da continuidade e eficiência dos serviços públicos, homenageando-se, ainda, os princípios que regem a Administração Pública, em especial os da moralidade, legalidade, impessoalidade e do concurso público; e
- Recomendação, dirigida ao Titular do Poder Executivo, para dar continuidade às medidas tendentes a solucionar a não inclusão, no orçamento e no sistema contábil do DF, dos valores provenientes da União integrantes do Fundo Constitucional do DF.”

¹ Item 2.4 do Relatório Analítico, fls. 113/123.

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

2 Item 6.3.1 do Relatório Analítico, fls. 241/242.

3 Como exemplo, as Decisões nº 5002/05, nº 2.214/2007, nº 5290/2010.

4 Item 2.2 – Receita.

5 Com a redação dada pela Emenda à Lei Orgânica do DF – ELO nº 50/07.

13 Em consulta aos citados autos, verifico que, após notificação, a Procuradoria-Geral do DF opôs Embargos de Declaração em face da Decisão nº 2.808/2020, que estão pendentes de apreciação pelo Tribunal.

A matéria encontra-se sob meu relato, com pauta de apreciação marcada para amanhã, dia 20.10.21.

As análises levadas a efeito naqueles autos levam à conclusão de que, em apertada síntese e na parte que interessa à presente discussão, embora a LODF tenha deixado de fixar percentual mínimo para preenchimento de funções de confiança, cargos e empregos em comissão no âmbito da Administração Distrital em função de recente julgamento do STF na ADI nº 6585, as disposições constantes do art. 2º da Lei DF nº 4.858/20126, do § 2º do art. 5º da Lei Complementar DF nº 840/20117 e do art. 8º da Lei DF nº 5.192/20138 permanecem válidas.

O Relatório Analítico, inclusive, noticia esse entendimento9, conforme transcrito a seguir:

Ocorre que a procedência da ADI foi parcial, no sentido de que tal inconstitucionalidade não afeta a legislação infraconstitucional vigente, que regulamenta a questão e traz redação no mesmo sentido, em especial o art. 2º da Lei nº 4.858/2012 e o art. 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 840/2011.

10 A Lei nº 4.858/2012 regulamenta o art. 19, inciso V, da Lei Orgânica do Distrito Federal, no âmbito da **administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo**. A Lei Complementar nº 840/2011, ao dispor sobre a matéria, aplica-se aos dos servidores públicos civis da **administração direta, autárquica e fundacional e dos órgãos relativamente autônomos do Distrito Federal**. E a Lei nº 5.192/2013 vincula-se à carreira Servidores da **Procuradoria-Geral do Distrito Federal**.

CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

“Sr. Presidente, Sr. Relator e demais Conselheiros, Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Sr. André Clemente, Secretário de Estado de Economia, Srª. Ludmila Lavocat Galvão Vieira de Carvalho, Procuradora-Geral do DF. Dignas autoridades que nos honram virtualmente com sua atenção.

“De se destacar que o Governo do DF inobstante ter sido surpreendido logo no início de 2020 com a inesperada pandemia do COVID – 19, conseguiu, com grande esforço, dar a devida atenção a essa prioridade máxima relativa à saúde de toda a população do Distrito Federal.

2. Contudo, não se descuro da realização de obras estruturantes que há muito tempo requeriam a mesma atenção.

3. Vias urbanas, em especial nas Regiões Administrativas, foram pavimentadas, obras de arte rodoviárias (viadutos e pontes) que ofereciam real perigo ao tráfego foram contempladas com serviços necessários.

4. A revitalização do Setor Comercial Sul (SCS) e da Avenida W-3, trouxeram o antigo brilho que o projeto de Lúcio Costa lhes destinava.

5. Com esses projetos de obras e serviços o governo conseguiu dar um certo fôlego à economia com a criação de empregos diretos e indiretos e a geração de renda para as empresas, fazendo girar a roda da economia.

Com estas singelas considerações, acompanho o nobre Relator, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, a quem parablenzo pelo excelente trabalho apresentado, estendendo meu louvor à eficiente equipe de servidores da Secretaria de Macroavaliação – SEMAG que auxiliaram neste mister.”

Colhidos os votos dos Senhores Conselheiros, que se manifestaram, por maioria, pela aprovação do Relatório e do Parecer Prévio das referidas Contas, o Senhor Presidente proclamou, de acordo com os artigos 1º, I, e 37, da Lei Orgânica deste Tribunal, combinado

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

com o artigo 220 do Regimento Interno, a DECISÃO consubstanciada no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal, correspondentes ao exercício de 2020, nos seguintes termos: O Tribunal, no uso da competência que lhe é atribuída pelo art. 71, combinado com o art. 75, da Constituição Federal, e o art. 78, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal, decidiu, por maioria, acolher o Relatório Analítico e o Projeto de Parecer Prévio apresentados pelo Relator, para emitir PARECER no sentido de que as Contas apresentadas pelo Governo do Distrito Federal, pertinentes ao exercício de 2020, sob responsabilidade do Exmo. Sr. Ibaneis Rocha Barros Júnior, **estão tecnicamente aptas a receber aprovação** da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com as seguintes ressalvas e determinações: **I - Ressalvas:** a) quanto ao planejamento governamental: 1 - superestimava nas receitas e despesas de capital e no Orçamento de Investimento, o que indica necessidade de adoção de critérios e controles efetivos na elaboração das leis orçamentárias, de maneira a tornar o planejamento mais próximo da efetiva realização; 2 - deficiência na definição, apuração e estabelecimento de metas de indicadores de desempenho para avaliar programas governamentais, inclusive quanto à alteração das metas ao final do exercício, de forma a adequar o planejamento ao executado; b) quanto à execução orçamentária e financeira: 1 - realização de despesas sem cobertura contratual; 2 - não disponibilização de dotação ao Fundo de Apoio à Cultura do saldo decorrente das diferenças entre o mínimo especificado pela Lei Orgânica do DF e o montante efetivamente empenhado nos exercícios anteriores, na forma da Lei Complementar n.º 934/2017; 3 - realização de repasses financeiros à Fundação de Apoio à Pesquisa em montantes inferiores aos duodécimos exigidos pela Lei Orgânica do DF; 4 - não disponibilização da dotação mínima ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, exigida pelo art. 269-A da Lei Orgânica do DF, e execução aquém da quinta parte desse montante; 5 - registro de saldo negativo na conta única em diferentes meses do exercício; c) quanto às demonstrações contábeis: 1 - inconsistência nos valores da dívida de precatórios judiciais do Distrito Federal; 2 - insuficiência de notas explicativas junto às demonstrações contábeis; 3 - utilização de classes de contas divergentes das estabelecidas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público na elaboração dos Balanços Financeiro e Patrimonial; 4 - inconsistência da posição patrimonial da conta Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo integrante das demonstrações financeiras de 31 de dezembro de 2020; d) ausência de metodologia para avaliação do custo/benefício das renúncias de receitas e de outros incentivos fiscais; e) descumprimento do percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) estabelecido no art. 2º da Lei distrital n.º 4.858/2012 e no § 2º do art. 5º da Lei Complementar distrital n.º 840/2011, quanto ao preenchimento de cargos em comissão por servidores de carreira, ocupantes de cargos ou empregos efetivos no âmbito da Administração Pública direta e indireta dos poderes do Distrito Federal; **II - Determinações:** a) providenciar solução para as ressalvas apontadas; b) dar continuidade à efetivação do registro em cartório dos imóveis transferidos ao patrimônio do Fundo Solidário Garantidor do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF, em decorrência das Leis Complementares n.ºs 899/2015, 920/2016 e 932/2017; c) adotar medidas tendentes a aprimorar a gestão orçamentária e financeira dos fundos especiais; d) aperfeiçoar os mecanismos de controle e gestão da dívida ativa, em especial quanto a adequar os saldos contábeis aos valores recuperáveis; e) dar continuidade à implantação das normas de contabilidade aplicadas ao setor público, segundo cronograma estabelecido, incluído o sistema de apuração de custos. Parcialmente vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, nos termos de sua declaração de voto, elaborada em conformidade com o art. 111 do RI/TCDF (e-DOC [A5B8E191-e](#), peça 61).

Prosseguindo, o Presidente informou aos Senhores Membros do Plenário que será remetido à Câmara Legislativa do Distrito Federal o inteiro teor do Relatório Analítico sobre as Contas

TCDF - ATA DA SESSÃO ESPECIAL Nº 541, DE 19/10/2021

do Governo do Distrito Federal, relativas ao exercício de 2020, acompanhado do respectivo Parecer Prévio e da Ata desta Sessão Especial.

Prosseguindo, o Presidente congratulou-se com o Relator, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, e também aos demais membros da Corte, pela excelência do trabalho apresentado, o que dignifica ainda mais o Tribunal, a que muito lhe honra presidir.

Às 18h41, o Presidente, ao agradecer a presença das autoridades, servidores e cidadãos que acompanharam os trabalhos desta Corte nesta sessão especial, declarou encerrada a sessão. E, para constar, eu, JOÃO BATISTA PEREIRA DE SOUZA, Secretário das Sessões, lavrei a presente ata, que, lida e achada conforme, vai assinada pela Presidente, Conselheiros e representante do Ministério Público junto à Corte.

PAULO TADEU VALE DA SILVA
Presidente

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator

MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO
Conselheiro

ANTONIO RENATO ALVES RAINHA
Conselheiro

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro

MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA
Procurador-Geral do Ministério Público
junto ao Tribunal