



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

**VERSÃO PRELIMINAR DO RELATÓRIO ANALÍTICO SOBRE AS CONTAS
DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – EXERCÍCIO DE 2021**

**MANIFESTAÇÃO INICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL – MPC/DF**

Relator: Conselheiro **MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA**

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, XV¹, da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF, 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, I², da norma que organiza os poderes e as funções do Estado e rege política e administrativamente o Distrito Federal.

Seguindo os procedimentos para exercício desse importante mister, na Sessão Ordinária nº 5.268, de 25/8/2021, o Plenário do TCDF, em conformidade com o art. 121, parágrafo único, do RI/TCDF, **aprovou**, por unanimidade, a indicação do i. Conselheiro **Márcio Michel Alves de Oliveira** para relatoria das Contas Anuais do

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.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

Governo do Distrito Federal atinentes ao exercício de **2021**, em substituição à i. Conselheira **Anilcéia Luzia Machado**, que, em razão de licença para tratamento da própria saúde, renunciou à relatoria, em consonância com o consignado na Ata da referida assentada.

Nesse contexto, coube ao Processo nº 00600-00010669/2021-74-e, autuado em 25/10/2021, concentrar as diretrizes, o planejamento e a execução das atividades relacionadas à elaboração e aprovação do Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2021 – RAPP/2021, conforme se depreende da Informação nº 1/2022-Dicog³. Por sua vez, o Processo nº 00001-00015884/2022-92-e, correlacionado ao feito indicado anteriormente, recebeu a documentação encaminhada pela CLDF atinente à Prestação de Contas Anual do Governo do Distrito Federal, referente ao exercício de 2021.

Ademais, paralelamente ao Processo nº 00600-00010669/2021-74-e, tramitaram os Processos nºs 00600-00003968/2020-71⁴, 00600-00010098/2020-97⁵, 00600-00010099/2020-31⁶, 00600-00008399/2021-31⁷, 00600-00008401/2021-72⁸, 00600-00009512/2021-04⁹, 00600-00004875/2021-45¹⁰, 00600-00008398/2021-97¹¹ e 00600-00008400/2021-28¹², todos constituídos para subsidiar os trabalhos de elaboração do RAPP/2021.

No rito habitual de instrução dos autos, a Corte de Contas do Distrito Federal **aprovou** a proposta de estrutura do RAPP/2021 e o respectivo cronograma de execução de elaboração e apreciação do referido documento, que foram apresentados na

³ Peça 1 – e-DOC D5B7D9B5

⁴ Acompanhamento e análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2021.

⁵ Análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA e da respectiva Lei Orçamentária Anual – LOA aprovada para o exercício financeiro de 2021.

⁶ Análise das alterações e revisões do Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2020-2023.

⁷ Acompanhamento da gestão governamental do Distrito Federal, concentrado nas alterações orçamentárias promovidas no período de janeiro a julho de 2021.

⁸ Acompanhamento do cumprimento dos limites de aplicação mínima em pesquisa, por intermédio da Fundação de Apoio à Pesquisa – FAPDF, e do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA.

⁹ Acompanhamento da gestão patrimonial do Governo do Distrito Federal referente à Dívida Ativa até o quarto bimestre de 2021.

¹⁰ Representação n.º 9/2021-G4P, do Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, Marcos Felipe Pinheiro Lima, e representação da Deputada Distrital Arlete Sampaio, versando sobre a ocorrência de possíveis irregularidades relacionadas à apuração e à execução dos saldos remanescentes do Fundo de Apoio à Cultura – FAC.

¹¹ Análise do impacto orçamentário e financeiro decorrente da pandemia da Covid-19 nos meses de janeiro a agosto de 2021.

¹² Acompanhamento da evolução das despesas realizadas sem o devido lastro contratual, no âmbito da Administração Pública Distrital, nos primeiros nove meses de 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

Informação nº 1/2022 – DICOG, a teor da **Decisão nº 266/2022**¹³, exarada na Sessão Ordinária nº 5.285, de 9/2/2022.

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), esse a ser elaborado na **versão final** do Relatório Analítico, que precederá 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 Lei Orgânica do Distrito Federal, mostrando-se, na visão deste Órgão Ministerial de Contas, consentânea com a competência definida no art. 78, I, da LODF e, por conseguinte, com o propósito do Processo nº 00600-00010669/2021-74-e.

Feita essa observação, registre-se que, após a prolação da deliberação que definiu a estrutura e o cronograma de elaboração do RAPP/2021, a CLDF, em atenção ao art. 78, I, da LODF e ao art. 214, § 1º, do RI/CLDF¹⁴, **encaminhou** ao Tribunal, em 2/6/2022, mediante o Ofício nº 6/2022-CEOF¹⁵, a prestação de contas do GDF relativa ao exercício de 2021. Por sua vez, a Casa Legislativa recebeu tais contas do Governo local em 31/3/2022, então remetidas pela Mensagem nº 83/2022 – GAG¹⁶. Dessarte, restou **observado** o prazo de **sessenta dias** após a abertura da sessão legislativa¹⁷ previsto no XVII do art. 100 da LODF. Como dito anteriormente, em um primeiro momento, a documentação em referência foi juntada ao Processo nº 00001-00015884/2022-92-e.

De acordo com o consignado no expediente de encaminhamento das peças à CLDF, os documentos que compuseram a Prestação de Contas do Governo de

¹³ Peça 5 – e-DOC AE1ED642

¹⁴ 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.”

¹⁵ Peça 8 – e-DOC 41BF5451

¹⁶ Peça 9 – e-DOC 9899175C

¹⁷ As 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.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

2021 também foram disponibilizados aos membros do Poder Legislativo local em endereço eletrônico informado na Mensagem do Governador¹⁸. De igual modo, a CLDF franqueou acesso em seu sítio eletrônico às informações que integram as contas governamentais em destaque, tratadas no âmbito da Casa Legislativa no Processo nº 89/2022¹⁹ e inseridas no Processo SEI nº 00001-00015884/2022-92.

Ao compulsar os documentos enviados, verifica-se que a prestação de contas do GDF alberga os seguintes documentos:

- **Balanço Geral**²⁰;
- **Relatórios SIAC SIGGO 2021** (Anexo I²¹);
- **Demonstrativos Gerenciais** (Anexo II²²);
- **Volumes I a VIII – Conciliação Bancária** (Anexo III²³);
- **Relatório de Gestão** (Anexo IV²⁴);
- **Indicadores de Desempenho por Programas de Governo** (Anexo V²⁵);
- **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 VI²⁶);
- **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 VI²⁷);

¹⁸ <http://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador>

¹⁹ www.cl.df.gov.br / Atividade Legislativa / Projetos a partir de 2021 / Tipo de Proposição: Proc / Nr Proposição: 89 / Ano: 2022

²⁰ Peça 10 – e-DOC 554D04AE

²¹ Peça 11 – e-DOC 501D43B0

²² Peça 12 – e-DOC E70082B4

²³ Peças 13 – e-DOC 3E26C1B9, 14 – e-DOC 893B00BD, 15 – e-DOC 34864F85, 16 – e-DOC F6158894, 17 – e-DOC 41084990, 18 – e-DOC 982E0A9D, 19 – e-DOC 2F33CB99 e 20 – e-DOC 2A638C87

²⁴ Peça 21 – e-DOC 9D7E4D83

²⁵ Peça 22 – e-DOC 44580E8E

²⁶ Peça 23 – e-DOC F345CF8A

²⁷ Peça 24 – e-DOC 4EF880B2



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

- **Volume III – Relatório sobre o controle das Operações de Crédito, Avais e Garantias, bem como dos Direitos e Haveres do Distrito Federal (Anexo VI²⁸);**
- **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 VI²⁹);**
- **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 VI³⁰);**
- **Dados e Indicadores Educacionais (Anexo VII³¹); e**
- **Informações Complementares à IN nº 1/16 – TCDF (Anexo VIII³²).**

Por intermédio do Ofício nº 826/2022 – CGDF/SUBCT³³, de 11/7/2022, e anexo³⁴, a Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF remeteu nova versão do 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 (Volume IV do Anexo VI), tendo em vista a **realização de correções no documento**.

No que alude ao conteúdo das Contas, o Relatório Analítico, em sua versão preliminar, indica a **inobservância** do art. 1º, I e XIII, e, da Instrução Normativa nº 1/2016 – TCDF, em face da **insuficiência das notas explicativas** às demonstrações contábeis das unidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social 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 Relatório Analítico, tais carências, apesar de impactarem nas atividades de controle realizadas, **não obstaram** o exame feito no Relatório Analítico atinente às Contas do Governo do Distrito Federal ora em análise.

²⁸ Peça 25 – e-DOC F9E541B6

²⁹ Peça 26 – e-DOC 2AD49146

³⁰ Peça 27 – e-DOC 9DC95042

³¹ Peça 28 – e-DOC F3F2D24B

³² Peça 29 – e-DOC F6A29555

³³ Peça 30 – e-DOC 263BC60F

³⁴ Peça 31 – e-DOC 7798B262



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

Precedendo à exposição atinente aos temas específicos definidos para avaliação da gestão governamental referente ao exercício de 2021, o Relatório, depois de esmiuçar as principais nuances abordadas em seus capítulos, apontou os **critérios para atualização monetária**, quando cabível. Nesse particular, ressaltou a utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sendo as contas patrimoniais atualizadas pelo IPCA referente ao mês de dezembro de cada ano e as de resultado pelo IPCA-Médio, calculado com base na média aritmética simples dos índices dos meses de cada exercício.

Elaborada a versão preliminar do Relatório Analítico³⁵, o Diretor da Divisão de Contas de Governo, mediante a Informação nº 05/2022 – Dicog³⁶, encaminhou o processo ao Secretário de Controle Externo da SEMAG. Em sua manifestação, o Diretor sugeriu a remessa da versão preliminar do Relatório Analítico sobre as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2021 ao Relator do feito, de modo a dar concretude ao disposto no art. 221, I a III, do RI/TCDF³⁷. Tal proposta contou com a anuência do Secretário de Macroavaliação da Gestão Pública, a teor do Despacho do Secretário nº 49/2022, de 28/7/2022³⁸.

No presente giro processual, na forma do art. 221, II³⁹, do Regimento Interno do TCDF, o **Parquet** de Contas é chamado a se manifestar, em um primeiro momento, no prazo de 05 (cinco) dias úteis. Dessarte, em cumprimento ao Despacho Singular nº 322/2022 – GCMM⁴⁰ e ao dispositivo regimental mencionado alhures, os autos foram encaminhados para pronunciamento do MPC/DF.

Pois bem, de início, o Ministério Público reconhece a **costumeira excelência** do trabalho realizado pela Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública e conduzido pelo Relator, o i. Conselheiro **Márcio Michel Alves de Oliveira**, mormente ante o exame profícuo de temas de assaz amplitude e complexidade.

³⁵ Peça 32 – e-DOC A3E8252D

³⁶ Peça 33 – e-DOC A6B86233

³⁷ “Art. 221. Concluída a versão preliminar do relatório analítico, o relator encaminhará cópia:

I - ao Presidente, aos Conselheiros e aos Auditores;

II - ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal para se manifestar no prazo de 05 (cinco) dias úteis;

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.”

³⁸ Peça 34 – e-DOC 91307585

³⁹ Art. 221. Concluída a versão preliminar do relatório analítico, o relator encaminhará cópia:

I - ao Presidente, aos Conselheiros e aos Auditores;

II - ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal para se manifestar no prazo de 05 (cinco) dias úteis;

⁴⁰ Peça 35 – e-DOC 9C15ED33



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

Por oportuno, destaque-se que, a exemplo do verificado no exame das contas de 2020, também no exercício objeto da presente análise, ante o prolongamento dos efeitos da situação atípica vivenciada para o ano de 2021, o segundo capítulo do Relatório reservou tópico específico para tratar dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes da pandemia relacionada à Covid-19, levando em conta os resultados da análise empreendida no Processo nº 00600-00008398/2021-97.

Volvendo o exame ao conteúdo do Relatório, destaque-se que, de maneira clara e percuciente, seguindo a estrutura aprovada pela **Decisão nº 266/2022**, o documento apresenta **análise da gestão fiscal, orçamentária, financeira e patrimonial do DF; da aplicação mínima de recursos; dos gastos do governo; do limite de endividamento; dos resultados por programas de Governo; das demonstrações contábeis e da eventual recorrência de falhas observadas em anos anteriores na gestão objeto de apreciação.**

Na esteira do deliberado pelo TCDF, o Relatório Analítico está estruturado conforme as principais matérias que integram as análises a cargo do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Dessa forma, o **Parquet** especial abordará cada um dos tópicos contemplados, buscando destacar as principais conclusões e apresentando as considerações que julgar pertinentes no que concerne aos pontos fulcrais considerados na avaliação analítica das contas governamentais de 2021.

Todavia, antes de adentar ao exame das contas, o Ministério Público aproveita a oportunidade para reafirmar que a atual conjuntura de instabilidade e de incertezas, decorrente da grave crise que teve início em 2020 e que também produziu efeitos nos exercícios de 2021 e 2022, sobreleva a relevância do TCDF como **instância democrática** responsável por aferir e garantir a legalidade e a legitimidade dos gastos públicos, inclusive diante da flexibilização de regras e normas aplicáveis à espécie.

Nesse particular, pontue-se que a atuação da Corte de Contas distrital na fiscalização e, por conseguinte, na melhoria da gestão dos recursos usados no combate à pandemia no Distrito Federal, passível de ser acompanhada no Portal Fiscaliza Covid⁴¹, disponibilizado na página do TCDF, também foi retratada na versão preliminar do Relatório Analítico produzido pelo Corpo Técnico.

II - PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO

O Primeiro Capítulo do Relatório cuidou dos principais instrumentos legais responsáveis pelo planejamento e orçamentação governamental, a saber: o **Plano**

⁴¹ <https://www2.tc.df.gov.br/covid/>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Plurianual – PPA 2020/2023, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2021 e a Lei de Orçamento Anual – LOA/2021.

Nesse ponto, mister salientar que as peças instituídas pelo art. 165 da Constituição Federal e, no caso local, pelo art. 149⁴² da LODF, de interesse na presente análise, são o Plano Plurianual para o quadriênio 2020/2023 (**Lei nº 6.490/2020**), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (**Lei nº 6.664/2020**) e a Lei Orçamentária Anual (**Lei nº 6.778/2021**).

Como exposto no Relatório, o orçamento público é expressão física, social, econômica e financeira do planejamento governamental, caracterizando-se como documento formal de decisões sobre a alocação de recursos e instrumento de consecução, eficiência e eficácia da ação governamental, a teor do art. 147 da LODF. Indubitável a importância das peças orçamentárias para implementação das políticas públicas e para alcance do bem comum, desiderato primordial da ação Estatal, o que revela a sensibilidade do tema para a análise ora empreendida.

No âmbito da Corte de Contas distrital, a análise dos instrumentos legislativos de integração entre planejamento e orçamento foi conduzida nos Processos nºs 00600-00010099/2020-31 (PPA), 00600-00003968/2020-71 (LDO) e 00600-00010098/2020-97 (LOA), constituídos, como dito anteriormente, para subsidiar elaboração do RAPP sobre as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2021.

Feito esse breve comentário, passa-se à análise dos documentos de **planejamento e orçamentação** da ação pública aplicáveis ao exercício objeto do presente processo.

II.1 – Plano Plurianual

O Plano Plurianual para o quadriênio **2020/2023** foi elaborado com esboço em **oito eixos temáticos** definidos no Plano Estratégico do Distrito Federal – PEDF 2019/2060, quais sejam: Saúde, Segurança, Educação, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Territorial, Meio Ambiente e Gestão Estratégica. Com esboço nesses eixos, a Lei estabeleceu os Programas de Governo.

Tem-se que o PPA, ao encampar os eixos do planejamento de longo prazo, privilegiou direitos individuais e sociais encartados na Constituição Federal de

⁴² O art. 149, § 2º, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, estabelece que o Plano Plurianual – PPA será compatível com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT e estabelecerá, para um período de quatro anos e de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas do GDF para despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas a programas de duração continuada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

1988, denotando a preocupação da peça orçamentária com a efetivação de obrigações materiais do Estado previstas na Carta de 1988. E não poderia ser diferente, ante a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais e a força cogente da Lei Maior.

O valor total previsto para 2021 totalizou **R\$ 45,5 bilhões**, sendo R\$ 26,4 bilhões dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS e R\$ 19,2 bilhões para o Orçamento de Investimento – OI e para o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, além de recursos provenientes de operações de crédito, convênios e emendas parlamentares.

De relevo assinalar que o TCDF procedeu ao exame das modificações empreendidas no PPA 2020/2023 no bojo do Processo nº 00600-0010099/2020-31. Nos aludidos autos, por intermédio da **Decisão nº 864/2021**⁴³, de 18/3/2021, o TCDF **alertou** o Chefe do Poder Executivo sobre a necessidade de evitar a alteração de indicadores de desempenho constantes do PPA nos últimos dias do exercício, relativamente aos índices desejados para o próprio exercício.

Nesse viés, diversamente do verificado em anos anteriores, nos quais foi possível observar modificação dos indicadores e metas do PPA próximo ao encerramento do exercício, já no final de dezembro, as mudanças ocorridas no exercício em análise foram empreendidas em **13/10/2021**, mediante o Decreto nº 42.602/2021, resultante de propostas de alteração do PPA apresentadas pelas unidades do GDF. Como observado pelo Corpo Técnico, *“as medidas adotadas pela SEEC contribuíram para o aprimoramento do planejamento governamental, pois permitiram que o PPA se adequasse ao real cenário enfrentado pelo DF, sem, contudo, subverter sua lógica orientadora.”*

O cenário observado denota **aperfeiçoamento** no planejamento das metas governamentais, indo ao encontro do deliberado pelo TCDF na **Decisão nº 864/2021**.

II.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei nº 6.664/2020, que dispôs sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2021 e deu outras providências, foi objeto de avaliação da Corte de Contas do DF no Processo nº 00600-0003968/2020-71. O TCDF, nos termos da **Decisão nº 5.211/2020**⁴⁴, autorizou o **arquivamento** dos autos em referência, tendo em conta a observância dos dispositivos constitucionais/legais que regem a matéria.

⁴³ e-DOC 7EA5DFD2

⁴⁴ e-DOC 4C659D33



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

Entre as 11 modificações realizadas na Lei nº 6.352/2019 no decurso do exercício, merecem destaque aquelas incidentes sobre o Anexo IV – Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos, que foram promovidas pelas Leis nºs 6.813/2021, 6.825/2021, 6.887/2021, 6.994/2021, 7.012/2021 e 7.013/2021.

II.3 – Lei Orçamentária Anual

A Lei nº 6.778/2021 – LOA/2021 estimou a receita e fixou a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2021.

No que alude aos aspectos formais e à observância das diretrizes legais, a LOA/2021 foi avaliada pelo TCDF no Processo nº 00600-00010098/2020-97, tendo o Tribunal, ao fim e ao cabo de sua análise, concluído pela **adequação** da peça, inclusive no que diz respeito à compatibilidade com o PPA e com a LDO. De todo modo, o Tribunal expediu determinações endereçadas à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF.

Nesse ponto, importante destacar que o Plenário, na **Decisão nº 876/2020**⁴⁵ (Processo nº 25.281/2019), deliberou por:

*“III - determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF que: a) na elaboração das próximas leis orçamentárias, adote providências para **evitar a recorrente superestimativa das despesas do orçamento de investimento das empresas estatais**, conforme já alertado pelas Decisões n.ºs 75/2018 e 1.184/2019”.*

Mais uma vez, a análise da Lei Orçamentária evidenciou **inconsistências na estimativa das receitas e despesas de capital**, assim como no orçamento de investimentos. Consequentemente, ao examinar a matéria no Processo nº 00600-0001098/2020-97, o TCDF assim deliberou na **Decisão nº 4.463/2021**:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento do Roteiro de Análise da Lei Orçamentária Anual – LOA, exercício 2021 (peça 1); II. **reiterar a alínea ‘a’ do item III da Decisão nº 876/2020**, para que a **Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal adote providências perante as empresas estatais, no sentido de evitarem a recorrente superestimativa das despesas constantes do Orçamento de Investimento**; III. determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal que: a) esclareça, no prazo de 30 (trinta) dias, as razões circunstanciadas para a consignação de valores na LOA/2021 para **receitas e despesas de capital dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em***

⁴⁵ e-DOC B49A389B



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

*montante significativamente superior ao executado em exercícios anteriores, considerando os alertas emitidos pelos itens II, alínea 'a', da Decisão nº 75/2018 e II da Decisão nº 1184/2019; b) na elaboração das próximas leis orçamentárias, **adote providências para incluir informações sobre os critérios adotados para a estimativa da receita de capital, conforme dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, observado o disposto no art. 12, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal; IV. autorizar o retorno dos autos à SEMAG, para as providências de sua alçada.** (Grifos acrescidos).*

No que concerne ao planejamento, programação e orçamentação, o **Parquet** considera que a elevada superestimativa envolvendo as receitas e despesas de capital **evoca** elucidação por parte do Governo, a despeito dos esclarecimentos fornecidos pela SEEC/DF no Processo nº 00600-00010098/2020-97-e.

III - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Nesse item são analisadas as alterações promovidas no orçamento ao longo do exercício, a execução da receita e da despesa dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento e do Fundo Constitucional do DF, bem como realizada a verificação do cumprimento dos limites constitucionais, a exemplo dos limites mínimos de aplicação em educação e saúde.

Consoante apontado na apresentação do Relatório Analítico, a receita pública é avaliada sob o prisma da **arrecadação, contrastada com anos anteriores, e verificados os impactos das renúncias de receitas.**

Por sua vez, o exame da despesa e da execução orçamentária perpassa **os dispêndios com pessoal, as despesas por modalidade de licitação, os fundos especiais e o cumprimento dos limites mínimos estabelecidos para aplicação nas áreas de educação, saúde, cultura, pesquisa e na defesa dos direitos das crianças e adolescentes.** O Relatório abriga, ainda, a exemplo do verificado no tocante às contas de 2020, tópico específico atinente aos impactos orçamentários e financeiros decorrentes da Covid-19.

O segundo capítulo contempla o exame da gestão financeira dos OFSS, inclusive sobre a programação dos limites financeiros, a execução do cronograma mensal de desembolso, o comportamento da conta única do Tesouro e os pagamentos de Restos a Pagar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

III.1 - Receitas

Nesse item avalia-se o comportamento da receita realizada em 2021. No exercício indicado, a receita arrecadada foi da ordem de **R\$ 47,0 bilhões**, considerando os recursos do OFSS, do OI e do FCDF, correspondendo a 99,5% do previsto, que foi de R\$ 47,3 bilhões.

A **arrecadação** da receita corrente nos OFSS **superou** a previsão inicial. **In casu**, a receita arrecadada foi de **R\$ 28,1 bilhões**, representando excesso de 7,5% frente à previsão atualizada. As receitas de origem tributária representaram 60,8% do total das receitas correntes arrecadadas. Também representativa foi a arrecadação vertida em razão de transferências correntes, responsável por 19,4% do total.

Contudo, diversamente das receitas correntes, as receitas de capital mantiveram o histórico de **baixa execução**. Em 2021 apenas 24,0% da previsão atualizada da Receita de Capital foi efetivamente arrecadada.

Com efeito, observa-se que o item II.a da **Decisão nº 5.145/2020** (Processo nº 00600-00003685/2020-20), por meio do qual o TCDF emitiu **alerta** ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e ao Secretário da SEEC/DF sobre os **possíveis impactos da baixa execução das receitas de capital nas Contas do Governo referentes ao exercício de 2020, não alcançou os efeitos pedagógicos e prospectivos desejados**.

Assim como ocorreu em exercícios anteriores, as falhas na estimativa das receitas **podem impactar** na opinião externada pelo TCDF mediante o Parecer Prévio.

No que alude à **renúncia de receitas**, a mais representativa se referiu às renúncias tributárias, no valor de **R\$ 2,9 bilhões** (99,6% do renunciado). As maiores reduções percentuais foram verificadas no ICMS e no IPVA (90,2% do total). Acrescenta-se que o Programa Temático com maior renúncia de receita tributária foi o de Desenvolvimento Econômico, responsável por 50,82% do valor renunciado.

Entre os benefícios tributários com maiores renúncias, destacam-se os seguintes itens: Regime Diferenciado de Tributação Aplicado aos Contribuintes Industriais, Atacadistas ou Distribuidores; Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – Refis – DF 2020; Saída Interna de Mercadorias que Compõem a Cesta Básica; Veículo Automotor Novo, no Ano de sua Aquisição; e Diferencial de Alíquota (Difal) nas Operações Interestaduais para Contribuintes do Simples Nacional. Tais benefícios foram responsáveis por mais de 50% do total concedido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

Assevere-se que do montante renunciado em 2021, o importe de R\$ 966 milhões (32,6% da renúncia tributária) derivou do Regime Diferenciado de Tributação Aplicado aos Contribuintes Industriais, Atacadistas ou Distribuidores, quanto ao ICMS.

Em relação aos benefícios creditícios, com percentual de participação discreto no total de renúncias do DF, de apenas 0,4%, o Relatório destacou *“que os valores monetários relativamente baixos dos benefícios creditícios não refletem na mesma proporção a importância do impacto social gerado por cada um dos fundos, os quais buscam o desenvolvimento urbano e rural do DF, associados também à geração de emprego e renda para população distrital.”*

O Relatório acrescenta que:

“Os resultados apresentados pelo relatório da CGDF para cada um dos fundos foram: renúncia de receitas do FDR no montante de R\$ 146,3 mil, proporcionando a geração de 89 postos de trabalho, ou seja, para cada R\$ 1,6 mil em Renúncia de Receitas, gerou-se um posto de trabalho; ausência de detalhamento de informações quanto aos resultados de emprego e região beneficiada com a concessão de incentivos creditícios pelo Fundefe; e quanto ao Funger, manutenção de 898 empregos e geração de outros 172.”

No que tange ao tema em análise, oportuno assinalar que, mediante a Representação nº 3/2021-G4P/ML⁴⁶, 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 Lei de Responsabilidade Fiscal**, que fixa o regramento para a renúncia de receitas.

A Representação nº 3/2021 foi conhecida pela **Decisão nº 853/2021**⁴⁷, exarada na Sessão Ordinária nº 5246, de 13/3/2021, culminando na abertura de prazo para manifestação da SEEC/DF acerca dos fatos narrados na peça inaugural.

⁴⁶ e-DOC 3DB96FAA

⁴⁷ e-DOC 8DBB9714



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Posteriormente, no que tange ao mérito da Representação, o TCDF prolatou a **Decisão nº 4.302/2021**⁴⁸:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos esclarecimentos prestados pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF, por meio do Ofício nº 1945/2021 – SEEC/GAB (e-doc C6002FE1- c) e anexos, remetidos em atenção à Decisão nº 853/21; II – **considerar parcialmente procedente a Representação nº 3/2021- G4P/ML**; III – **determinar à SEEC/DF** que, no prazo de 60 (sessenta) dias, com vistas à demonstração de manutenção do equilíbrio das contas públicas e de observância das premissas de transparência: a) **explicitar os reflexos nas metas fiscais dos exercícios seguintes, de forma a deixar incontestado o cumprimento da exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, com especial atenção ao detalhamento da contabilização do gasto tributário (§ 35 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011- e); b) esclareça, considerando a existência de dados referentes a alguns meses de execução do programa de regularização fiscal, os efeitos realizados, cotejados com os estimados, bem como especifique o montante da dívida dos contribuintes beneficiados por data de inscrição na dívida ativa (valor original e refinanciado) e por faixa de lucro líquido/renda; o número de parcelas adimplidas/negociadas; o acompanhamento da execução do programa pelos contribuintes beneficiários; e a análise dessas informações promovida pelos órgãos da pasta (§36 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011-e); c) esclareça os critérios técnicos adotados para previsão de regras favoráveis ao contribuinte inadimplente, bem como encaminhe a projeção das perdas oriundas dessas regras, em especial as novidades em relação aos programas de regularização de débitos, quais sejam, a previsão de descontos de até 50% (cinquenta por cento) do valor principal do imposto inscritos em dívida ativa e a possibilidade de compensação com precatório de dívidas com redução de 90% (noventa por cento) e 95% (noventa e cinco por cento) de juros e multas (§ 52 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011-e); IV – **alertar a SEEC/DF**: a) para providências a serem adotadas previamente à deflagração de programas de regularização fiscal com vistas à recuperação dos débitos dos contribuintes, tais como: medidas de aprimoramento da cobrança administrativa dos débitos, de combate à inadimplência do contribuinte, de implementação de execução fiscal útil e de ajuizamento seletivo, entre outras (§ 43 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011-e); b) para a observância, quando da prorrogação de renúncias de receitas, das condições estabelecidas no art. 14 da LRF (§ 29 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011-e); V – autorizar: a) a***

⁴⁸ e-DOC 70868285



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

inclusão, no Plano Geral de Ação para o exercício de 2022, da previsão de realização de auditoria, com vistas a avaliar a efetividade dos programas de incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal, em especial do REFIS-DF 2020, englobando a análise das diligências acima determinadas (§ 62 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011- e); b) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à SEEC/DF, para subsidiar o atendimento das diligências contidas nos incisos anteriores; c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade - SEGEM, para providências cabíveis. O Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, anuiu, nesta assentada, ao voto do Relator.”

Trata-se, indiscutivelmente, de tema relevante que deve ser avaliado com a cautela necessária pela Administração.

Ainda envolvendo o tema, dada a representatividade da receita não auferida pelos cofres públicos em razão do Regime Diferenciado de Tributação Aplicado aos Contribuintes Industriais, Atacadistas ou Distribuidores, o MPC/DF sublinha a Representação nº 10/2022-G4P/ML⁴⁹, que deu origem ao Processo nº 00600-00007312/2022-90-e.

No citado processo, o **Parquet** de Contas apontou possíveis irregularidades relacionadas à **ausência de controle na cobrança dos diferentes regimes de apuração do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS**. Até o presente momento, não houve manifestação do TCDF acerca da admissibilidade da referida peça.

III.2 - Despesas

As despesas totais fixadas para o DF no exercício de 2021 somaram **R\$ 45,7 bilhões**, correspondendo a 88,3% da dotação autorizada, sendo R\$ 29,5 bilhões nos OFSS, R\$ 363,4 milhões no Orçamento de Investimento – OI e o restante de recursos oriundos do FCDF, no montante de R\$ 15,9 bilhões.

Os registros do Relatório Prévio evidenciam que, entre 2018 e 2021, houve **crescimento** nos dispêndios no FCDF e nos OFSS, em contraposição à diminuição das despesas no OI. Em conformidade com o exposto, o OI teria custeado apenas 0,8% dos dispêndios do DF em 2021, **menor percentual do último quadriênio, registre-se.**

Quanto aos OFSS, com despesas da ordem de R\$ 29,5 bilhões, não é despiciendo salientar a **baixa representatividade** das despesas de capital (R\$ 1,6 bilhão),

⁴⁹ e-DOC DBE7977F



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

constituindo apenas 5,28% do total das despesas desses orçamentos. Não bastasse, tem-se que a despesa de capital realizada alcançou apenas 50,7% da dotação final, percentual significativamente aquém dos 92,19% realizados para despesas correntes.

Malgrado a parca realização das despesas de capital, observou-se o **maior índice de realização do último quadriênio**, indicando evolução, embora discreta, no processo de planejamento em relação a esse quesito.

Sem embargo, mister salientar que, em geral, a baixa execução orçamentária da despesa em relação ao valor autorizado **pode denotar deficiências** na elaboração da LOA, referendando opinião reiterada do TCDF quanto à **necessidade de aprimoramentos no processo de fixação da despesa**.

Este **Parquet** especial insiste em sublinhar os riscos decorrentes de longos períodos sem suficientes aportes de investimentos pelo Governo, **em especial nas áreas de educação e saúde**. Notadamente, ocorre **queda na produtividade da capacidade instalada** decorrente da depreciação de capital, que se traduz em **redução na quantidade e na qualidade dos atendimentos na rede pública de educação e saúde**, áreas notadamente sensíveis. Equipamentos danificados e ultrapassados, ou a falta deles em bom estado, **prejudicam** sobremaneira o atendimento à população, principalmente aquela de baixa renda que depende quase totalmente das redes públicas de saúde, de educação e de assistência social.

Ademais, sem investimento **não é possível** ampliar a capacidade instalada, seja pela criação de novas unidades, seja pela modernização dos equipamentos que também se traduz em ganhos de produtividade. Cediço que o **baixo nível de investimentos** culmina na **precarização** da estrutura das unidades utilizadas para disponibilização de serviços públicos pelo Distrito Federal à população local.

Apesar do agravamento da situação de vulnerabilidade de parte da população local e do aumento da demanda por serviços de proteção social básica, o **Parquet** de Contas constatou a **indesejada** precariedade das instalações físicas dos **Centros de Referência de Assistência Social – CRA's** para a realização das atividades indispensáveis ao pleno atendimento de seu público-alvo. A matéria apontada foi abordada na Representação nº 14/2021-G4P/ML⁵⁰, que deu azo à deflagração do Processo nº 00600-00006363/2021-13-e.

Procedendo ao exame de mérito da demanda Ministerial, o TCDF proferiu a **Decisão nº 1.931/2022**⁵¹. A propósito, eis os termos da deliberação:

⁵⁰ e-DOC F5577536

⁵¹ e-DOC 69D4CE3A



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício nº 846/2021 – SEDES/GAB (peça 14) encaminhado ao Tribunal pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal-SEDES/DF, em atendimento ao item II da Decisão nº 2859/2021; II – no mérito, considerar parcialmente procedente a Representação nº 14/2021-G4P/ML, ofertada pelo Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima (peça 4), no que se refere aos aspectos da estrutura física e de pessoal dos CRAS; III – alertar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal-SEDES/DF quanto à necessidade de alocar as equipes de profissionais dos CRAS conforme os quantitativos previstos na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS, caso as recentes nomeações da pasta não tenham ainda suprido esta demanda; IV – autorizar: a) o encaminhamento de cópia desta decisão, da Instrução e do relatório/voto do Relator à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal-SEDES/DF e ao representante; b) a juntada de cópia das peças 1, 2, 3, 4 e 14 (e-DOCs 77AC53A6-e, 1920CC6E-e, 771B4E67-e, C928063A-e e EAB6B4D5-c) aos autos do Processo 00600-00000575/2022-78 com vistas a subsidiar futura fiscalização da matéria objeto da Representação nº 14/2021-G4P/ML; c) o arquivamento dos autos. Parcialmente vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que acompanhou o posicionamento do Relator e votou, também, pelo acolhimento do Parecer nº 162/2022-G4P/ML1, do Ministério Público junto à Corte.” (Grifos acrescidos).

A matéria consta das fiscalizações programadas para o exercício de 2022, de acordo com o planejamento apresentado no Processo nº 00600-00010355/2021-71.

Quanto ao Orçamento de Investimento das empresas públicas distritais não dependentes, assevere-se a sua **baixa execução**. A relação entre despesa realizada e a dotação final em 2021 foi de 23,8%. Novamente o fato remete à necessidade de se **reverter o processo de elaboração da lei orçamentária anual**, percepção corroborada pelo alerta emitido no item II.a da **Decisão nº 5.145/2020**.

Em sentido análogo, no Processo nº 00600-00010098/2020-97, constituído para abrigar a análise do PLOA e da LOA/2021, o TCDF, nos termos da **Decisão nº 4.463/2021**⁵², que reiterou o item II.a da **Decisão nº 876/2020**⁵³, determinou à SEEC/DF que adotasse providências perante as estatais, no sentido de **evitar** a recorrente superestimativa das despesas constantes do Orçamento de Investimento.

⁵² e-DOC 0866C089

⁵³ e-DOC 1756A3F9



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

Nesse aspecto, consta do Relatório que a “SEEC esclareceu que alertou as empresas estatais quanto à necessidade de observarem as determinações deste Tribunal no momento da elaboração orçamentária e orientou-as no sentido de evitarem as superestimativas das despesas.”

Registre-se, ademais, que o FCDF contou com recursos no importe de R\$ 15,9 bilhões em 2021. Quase a totalidade dos dispêndios do Fundo se referiram a despesas correntes (99,6%).

III.2.1 – Despesas com Pessoal

Nesse tópico da análise, de maior destaque, o gasto com Pessoal e Encargos Sociais nos OFSS e o FCDF (recursos executados no orçamento da União) alcançou a cifra de R\$ 28 bilhões em 2021. **In casu**, verificou-se aumento de 3,4% (R\$ 908,0 milhões) em relação ao exercício anterior. O incremento verificado ficou aquém da correção inflacionária do período, uma vez que o IPCA acumulado nos 12 meses de 2021 alcançou 10,1%.

Afora isso, de relevo salientar que os recursos dos OFSS financiaram 51,2% das despesas com Pessoal e Encargos Sociais em 2021, já o FCDF custeou 48,8% dessas despesas.

O grupo Pessoal e Encargos Sociais representou 65,0% do realizado pelo GDF no ano, revelando queda de 4,1% em comparação com o exercício de 2020.

Apesar da elevação observada no Grupo Pessoal e Encargos Sociais no último quadriênio (10,4%), houve **redução da proporção das despesas com pessoal em relação à receita arrecadada**, de 56,9% (2018) para 50,4% (2021).

III.2.1.1 – Quantitativo de Pessoal

A força de trabalho efetiva do GDF, em 2021, foi de **117,6 mil servidores**, dentre efetivos, comissionados sem vínculo com a Administração e contratados temporariamente, com **diminuição de 4,7%** em relação ao exercício de 2020.

O número de ocupantes de cargos em comissão sem vínculo foi de **7,5 mil** (50,0% do total de servidores com cargo em comissão). Nas unidades custeadas pelos OFSS e pelo FCDF o percentual de comissionados sem vínculo verificado foi de 49,8%, ao passo que nas empresas estatais dependentes a relação foi de 57,0%.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Segundo o Relatório Analítico, o GDF deixou de observar a **determinação legal de preencher pelo menos 50% dos cargos em comissão com servidores e empregados efetivos em 87 das 106 unidades analisadas.**

Em relação à parcela de cargos em comissão preenchidos por servidores com vínculo com a Administração Pública distrital (inciso V do art. 19 da Lei Orgânica do DF), cabe anotar que o e. **Supremo Tribunal Federal**, em 17/5/2021, ao apreciar a ADI nº 6.585/DF, julgou **parcialmente procedente** o pedido formulado na citada Ação para declarar a **inconstitucionalidade** da expressão "*pelo menos cinquenta por cento dos*" prevista no art. 19, V, da Lei Orgânica do Distrito Federal, em decorrência de **vício formal de iniciativa**, uma vez que oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar.

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** e no **art. 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 840/2011**. 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 Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por entender haver omissão e obscuridade na deliberação supra, opôs **embargos de declaração**, conhecidos pela



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Decisão nº 4.427/2020, culminando na **suspensão** do prazo para cumprimento da decisão embargada, nos termos do art. 287, § 3º, do RI/TCDF.

O TCDF **acolheu parcialmente** os aclaratórios, nos termos da **Decisão nº 4.236/2021**:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do requerimento de Peça nº 258, oriundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF; b) do documento encaminhado pelo Deputado Distrital Leandro Grass (Peça nº 264); c) do Ofício nº 1172/2021 – SEEC/GAB (Peça nº 268) e anexos (Peças nºs 269 a 280), encaminhado pela Secretaria de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF; II – dar provimento aos embargos de declaração opostos pela PGDF, para informar que o cumprimento do item III da Decisão nº 2808/2020 fica suspenso até o término do prazo restritivo constante do caput do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, bem como que o fundamento legal contido na diligência em questão transmudou-se do inciso V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal para o §2º do art. 5º da Lei Complementar Distrital nº 840/2011 e o art. 2º da Lei nº 4858/2012- DF, em função dos termos do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal - STF nos autos da ADI nº 6585, transitado em julgado em 05.06.2021; III – alertar: a) as Secretarias de Estado de Governo e de Economia do Distrito Federal - SEGOV/DF de que a suspensão do prazo mencionado no item II retro não constituiu impedimento a que iniciem, de imediato, a elaboração do plano de ação demandado na decisão recorrida, pois somente a implementação do plano é que está impossibilitada, neste momento; b) os órgãos e entidades integrantes do complexo administrativo distrital de que a suspensão do prazo para o efetivo cumprimento da Decisão nº 2.808/2020, em virtude do previsto na LC 173/2020, não autoriza o descumprimento das normas vigentes (§ 2º do art. 5º da Lei Complementar Distrital nº 840/2011 e o art. 2º da Lei nº 4.858/2012-DF), que disciplinam a ocupação dos cargos em comissão por servidores efetivos e servidores sem vínculo; IV – dar conhecimento dos termos desta decisão ao Senhor Deputado Distrital Leandro Grass, à SEGOV/DF, à Secretaria de Estado de Economia - SEEC/DF, bem como à PGDF; V – informar aos órgãos e entidades integrantes do complexo administrativo distrital que: a) **a apuração do percentual de cargos comissionados a serem ocupados por servidores de carreira deve basear-se no total de cargos em comissão existentes (ocupados e vagos) em cada órgão ou entidade**; b) por equivalência normativa, o Cargo de Natureza Especial pode ser excluído da apuração, por inserir-se no rol de exceções contidas no §1º do art. 2º da Lei n.º 4.858/2012; VI – determinar à Secretaria de Macro Avaliação da Gestão Pública - SEMAG que, em autos específicos, assim que findar o prazo das limitações impostas pelo art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, acompanhe a efetiva implementação do plano de ação detalhado no item III da Decisão nº 2808/2020, tendo em vista o impacto dessa medida no exame das Contas de Governo; VII – autorizar a SEFIPE que formalize o arquivamento dos autos em exame, bem como de seus respectivos apensos e anexos. O Conselheiro INÁCIO*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

MAGALHÃES FILHO deixou de atuar nos autos, com fundamento no art. 152, I, do RI/TCDF.” (Grifos acrescidos).

Nesse sentido, malgrado a suspensão do prazo para atendimento da **Decisão nº 2.808/2020**, o descumprimento do percentual estabelecido nas normas de regência para a ocupação de cargos comissionados por servidores distritais com vínculo efetivo com o Poder Público **pode impactar** na opinião conclusiva do TCDF sobre as contas.

No exercício em análise, em relação ao Poder Legislativo, o total de cargos comissionados ocupados por **servidores sem vínculo atingiu 77,9% na CLDF**, com elevação em comparação com o percentual identificado em 2020 (76,6%). Sobre o tema, destaca-se a ADI nº 4.055/DF, ajuizada em face do art. 19, § 6º⁵⁴, da LODF, ainda pendente de julgamento pelo c. **Supremo Tribunal Federal**.

No TCDF houve queda de 7,5% no total de servidores comissionados sem vínculo com o Poder Público, passando do percentual de 49,8% para **49,5%**, quanto à ocupação destes cargos por servidores sem vínculo.

III.2.1.2 – Previdência dos Servidores Públicos

O resultado previdenciário do RPPS/DF em 2021, cujo acompanhamento ocorreu no Processo nº 00600-00007009/2021-14, apresentou **déficit** de R\$ 2,9 bilhões, considerando as despesas com inativos e pensionistas da saúde e da educação custeadas com recursos do FCDF. Vale ressaltar que, em consonância com a **Decisão nº 4.725/2018**⁵⁵, o TCDF **considera legítima** a utilização de recursos do FCDF para pagamento de aposentadorias e pensões de servidores inativos e pensionistas da saúde e da educação.

Contudo, impende pontuar que o entendimento do TCDF quanto ao tema não se coaduna com o posicionamento do TCU. A propósito, acerca da previdência dos servidores do DF, pertinente anotar o asseverado no Relatório Analítico sobre o Acórdão nº 1.895/2019, prolatado pelo Plenário da Corte de Contas da União:

“Pondera-se, todavia, que a visão desta Corte de Contas, no tocante ao financiamento previdenciário das áreas de saúde e educação, diverge do entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU sobre o tema. Por meio do item 9.4.1 do Acórdão nº 1.895/2019 – Plenário, da Corte de Contas federal, restou determinado que o FCDF se abstivesse de pagar novos benefícios previdenciários a servidores dessas áreas. Ademais, foi

⁵⁴ “§ 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.)”

⁵⁵ e-DOC 0C86416B



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

determinado ao GDF que apresentasse plano de ação destinado a sanear os pagamentos previdenciários indevidamente realizados com recursos do Fundo. Contra a deliberação do TCU, foram interpostos os recursos de embargos de declaração e de reconsideração pelo DF que, embora admitidos, foram rejeitados no mérito, mediante Acórdãos nº 2.150/2019 – Plenário e nº 2.326/2021– Plenário.”

Quanto ao Fundo Solidário Garantidor - FSG, o Relatório Preliminar aponta um resultado patrimonial positivo de R\$ 67,8 milhões em 2021. O patrimônio líquido do FSG registrado em 2021 foi de R\$ 5,3 bilhões, indicando evolução de 11,7% em comparação com o registrado em 2020.

No que se refere à avaliação atuarial, consta que o Plano Capitalizado apresentou **déficit** de R\$ 696,7 milhões. Por sua vez, apurou-se um **déficit técnico** atuarial do Fundo Financeiro de R\$ 309,6 bilhões. No tocante ao fluxo de caixa do plano financeiro, o Relatório de Avaliação Atuarial apontou projeção de déficit financeiro de R\$ 2,9 bilhões para 2021, mesmo considerando os recursos do FSG e do FCDF.

Em tempo, impende anotar a discussão no âmbito da Ação Cível Originária (ACO nº 3.134/DF), ajuizada pelo Distrito Federal e pelo IPREV/DF perante o e. **Supremo Tribunal Federal**, objetivando a emissão do **Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP**⁵⁶, cuja renovação foi obstada pela União por considerar irregular a revisão da segregação de massas dos servidores do Regime Próprio de Previdência Social, autorizada pela Lei Complementar distrital nº 932/2017.

A teor do Relatório Analítico:

“Ao final do exercício, o DF possuía CRP vigente, sob o nº 974001- 204988, emitido em 10.12.2021 e com validade até 08.06.2022, de acordo com consulta ao sistema Cadprev — Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social, disponível na página eletrônica do Ministério da Economia.

De acordo com o documento, o DF se encontrava em situação irregular com relação à Lei federal nº 9.717/1998, porém, com as irregularidades observadas suspensas por determinação judicial (acórdão proferido pelo STF na Ação Cível Originária nº 3.134 – DF, que determinou a emissão do CRP do DF). Vale dizer que essa situação anotada no CRP do DF decorre de a União ter considerado irregular a reversão da segregação de massas do RPPS/DF, autorizada pela LC nº 932/2017.

⁵⁶ O DF teve o certificado de regularidade previdenciário declarado irregular pelo órgão regulador dos RPPS, Secretaria da Previdência do Governo Federal, em maio de 2018. Em agravante, o Supremo Tribunal Federal indeferiu a concessão de liminar para suspender os efeitos da decisão (ACO 3134, Relator Ministro Roberto Barroso), o que condicionou a DF a duras penalidades, que vão desde a “suspensão de transferências voluntárias”, até o impedimento de “receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União”, dentre outras, conforme o art. 7º da Lei nº 9.717/98.9



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

O acórdão proferido, em 18.12.2018, pela Segunda Turma do STF, no Segundo Agravo Regimental em Tutela Provisória na ACO nº 3.134 – DF, determinou a emissão do CRP do DF e a suspensão da inscrição do DF no Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias, até o julgamento definitivo da ação. Ressalta-se que, em 23.09.2021, foi determinado o sobrestamento da ACO de referência, por conta do reconhecimento de repercussão geral da matéria nos autos do Recurso Extraordinário – RE nº 1007271 (Rel. Min. Edson Fachin), suspendendo a tramitação daquela ação originária até que seja concluído o julgamento do referido recurso.”

Notadamente, ainda resta controvertida a observância do equilíbrio financeiro e atuarial da revisão da segregação de massas, atrelada à criação de um fundo de solvência.

III.2.2 – Despesas por modalidade de licitação

Chama a atenção nesse tópico o total de despesas **não sujeitas** à licitação (R\$ 20,3 bilhões), sendo a maior parte corresponde à folha de pagamentos (R\$ 16,3 bilhões). Em 2021, as despesas classificadas em “não aplicável” somaram R\$ 4,0 bilhões. No geral, comparativamente com o exercício de 2020, **houve elevação de 13,3% nas despesas não sujeitas à licitação.**

Em relação ao exercício anterior, as **despesas sem licitação** tiveram um **crescimento substancial**, de **17,94%**, impactadas pela elevação das despesas derivadas de **dispensa de licitação** e das demais despesas emergenciais. Lado outro, verificou-se retração das despesas de caráter emergencial Covid-19 e Covid-19 sem contrato.

Na modalidade de contratação direta “Inexigibilidade”, viu-se em 2021 execução de R\$ 860,1 milhões, **9,7% maior que em 2020**. No que concerne às inexigibilidades, cabe ressaltar que o TCDF, nos termos da **Decisão nº 3.303/2020**⁵⁷ (Processo nº 22.975/2019-e), determinou o enquadramento das despesas com serviços da CEB como **dispensa de licitação**, apesar de permitir a classificação como inexigibilidade até o advento de novos contratos.

Já o montante executado por “Dispensa de Licitação” (R\$ 1,8 bilhão) **creceu 42%** se comparado com o exercício de 2020 (R\$ 1,3 bilhão). No que se refere às despesas por dispensa de licitação, o credor mais representativo foi o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do DF – IGES/DF, com dispensas que perfizeram o total de R\$ 964,8 milhões (54,19%).

⁵⁷ e-DOC 96F4E3A8



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Em “Caráter Emergencial” foram gastos, em 2021, **R\$ 573,4 milhões, 16,47%** a menos do que em 2020. Os gastos emergenciais foram assim distribuídos no exercício conforme dados do SIGGO: Covid-19 (R\$ 340,0 milhões), Covid-19 sem Contrato (R\$ 126,7 milhões) e Demais Despesas Emergenciais (R\$ 106,6 milhões).

Os dispêndios da Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF foram os mais significativos nas contratações emergenciais sem relação com o enfrentamento da pandemia de Covid-19, perfazendo 78,25% do total. Em seguida figura o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, que realizou 14,29% das despesas emergenciais apuradas não vinculadas ao combate à Covid-19.

Quanto aos valores despendidos com a pandemia, **23,9% inferiores àqueles realizados no exercício anterior**, os maiores gastos ocorreram na SES/DF (88,1% na modalidade Covid-19 e 66,4% na modalidade Covid-19 sem contrato). Já a Secretaria de Estado de Educação – SEE/DF executou 26,95% das despesas registradas na modalidade **Covid-19 sem contrato**.

Na SES/DF os gastos emergenciais se concentraram nas ações orçamentárias de enfrentamento aos efeitos da pandemia da Covid-19. Por outro lado, na SEE/DF, tais despesas custearam a **alimentação escolar**.

Em tempo, no que tange à realização de despesas sem a prévia realização de procedimento licitatório, o Órgão Ministerial de Contas **ênfatiza a possível utilização de parcerias pelos órgãos do Governo como forma de burlar o dever constitucional de licitar**.

Nesse sentido, assevere-se que na Representação nº 21/2021-G4P/ML⁵⁸, tratada no Processo nº 00600-00013466/2021-30-e, o MPC/DF abordou supostas irregularidades na celebração e execução do Termo de Fomento nº 21349/2021, firmado entre a SEEC/DF e o Instituto de Desenvolvimento Humano, Empreendedorismo, Inovação e Assistência Social – IDHEIAS, para a realização do **projeto Brasília Iluminada – Capital da Esperança 2021**, na Esplanada dos Ministérios, Praça do Buriti, Praça do Cruzeiro/Rainha da Paz e Trenó de Luz com itinerários nas RA's, no período de 22 de dezembro de 2021 a 20 de janeiro de 2022, ao **custo de R\$ 13.647.673,09**. Trata-se de tema que, aos olhos do MPC/DF, merece olhar atento do TCDF.

No mesmo exercício, também foi questionado pelo **Parquet** especial (Representação nº 22/2021-G4P/ML) a celebração de parceria com o citado Instituto, no

⁵⁸ e-DOC BB6D5BAB-e e-DOC 0920DDB1-e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

valor de R\$ 1,1 milhão, para a realização da 28ª Expotchê – Edição Especial de Natal. A matéria é apreciada no Processo nº 00600-00013604/2021-81-e, em trâmite na Corte.

Ainda no que alude às contratações diretas, o Órgão Ministerial sublinha a elevada materialidade das despesas envolvendo o Programa de Descentralização Financeira e Orçamentária (PDAF) da SEE/DF, com **transferências da ordem de R\$ 248,4 milhões**. Trata-se de montante **expressivo**, sem qualquer tratamento específico nas modalidades do SIGGO, **o que torna tarefa árdua o controle dos aludidos gastos descentralizados**.

A propósito, o MP de Contas questionou em oportunidade anterior a **ausência de publicação ampla das despesas com recursos do PDAF**, o que fez por meio da Representação nº 5/2021-G4P/ML⁵⁹, tratada no Processo nº 00600-00001685/2021-76. Sobre o tema, o Tribunal autorizou a inclusão do tema em futuro planejamento setorial de fiscalizações da Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, em consonância com a **Decisão nº 4.749/2021**⁶⁰.

Dito isso, registre-se que, comparado com o exercício de 2020, houve, em 2021, **elevação substancial do montante executado sem cobertura contratual**. No exercício, as despesas sem lastro contratual totalizaram R\$ 183,1 milhões, ao passo que em 2020 tais gastos somaram R\$ 76,1 milhões. Dessarte, em 2021, verificou-se **reversão da tendência de diminuição observada nos últimos anos**, demandando acompanhamento por parte do TCDF.

Do montante apontado, **90,4%** foi realizado pela SES/DF. O Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU aparece em segundo lugar, com **6,4%**. Por sua vez, a SEE/DF realizou **3%** das despesas sem amparo em contrato. Como visto, juntos, SES/DF, SLU e SEE/DF agregaram quase a totalidade dos gastos sem cobertura contratual.

Foi possível observar **elevação** das despesas sem suporte contratual realizadas pela SES/DF (**R\$ 69,3 milhões em 2020 contra R\$ 165,5 milhões em 2021**) e pelo SLU (**R\$ 11,8 milhões em 2021**). Frise-se que a autarquia sequer figura na relação apresentada no RAPP/2020 atinente aos maiores responsáveis por executar despesas sem lastro contratual naquele exercício. Lado outro, a análise analítica acerca das contas de 2021 revela redução nas despesas sem lastro contratual executadas pela SEE/DF (R\$ 6,8 milhões em 2020 e R\$ 5,7 milhões em 2021), sendo plausível concluir que o incremento notado em comparação com o exercício anterior **não ocorreu de forma sistemática nos órgãos e entidades do complexo administrativo do DF**.

⁵⁹ e-DOC FCAD68C0

⁶⁰ e-DOCAFEA895C



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

Ainda, registre-se que, a par da descrição dos serviços, as despesas sem contrato custearam especialmente **serviços de limpeza** (73,5%) e **internação em leitos de UTI-Privados** (12,41%).

Não é despidendo pontuar que o assunto atinente a despesas sem cobertura contratual não é novo, sendo tratado em diversos autos que tramitam na Corte⁶¹.

Frequente e firmemente, o Ministério Público que atua junto ao TCDF vem consignando a irregularidade decorrente da realização de despesas sem cobertura contratual, como, por exemplo, no exame dos Relatórios Analíticos das contas do Governo de 2012 (Processo nº 3.723/2013) e de 2013 (Processo nº 36.480/2013).

A falha também constou dos Relatórios das Contas referentes aos exercícios de 2015 (Processo 35.688/2015), de 2016 (Processo 36.964/2016-e), de 2017 (Processo nº 39.623/2017-e), de 2018 (Processo nº 2.053/2019-e), 2019 (Processo nº 28.388/2019-e), 2020 (Processo nº 00600-00009970/2020-54) e nas atuais. **Desta feita, trata-se de fato relevante com o condão de impactar no convencimento da Corte quanto ao mérito das contas.**

III.2.3 – Despesas com Publicidade e Propaganda

As despesas com publicidade e propaganda dos OFSS (R\$ 277,0 milhões) progrediram em relação a 2020 (39,5%). No Poder Executivo, tais despesas estiveram concentradas na Secretaria de Estado de Comunicação Social SECOM/DF, que executou, aproximadamente, R\$ 160,0 milhões.

De acordo com o consignado no Relatório Analítico, houve redução de 38,2% nos gastos com campanhas publicitárias de utilidade pública relacionadas à Covid-19, comparando-se com os valores pagos em 2020. Lado outro, notou-se crescimento de 118,2% em relação a 2020 nos recursos destinados à publicidade institucional, em razão da retomada de campanhas publicitárias ordinárias que foram refreadas pela emergência inerente ao combate à pandemia em 2020.

⁶¹ 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

No Orçamento de Dispêndio, as Empresas Estatais realizaram em 2021 R\$ 54,8 milhões com publicidade e propaganda (59,21% da dotação final, no montante de R\$ 92,6 milhões). O BRB foi a estatal que mais realizou despesas com publicidade (R\$ 43,1 milhões).

III.2.4 – Fundos Especiais

A LOA/2021 consignou aproximadamente **R\$ 8,5 bilhões** de dotação dos OFSS para 32 fundos especiais.

A execução alcançou 89,84% da dotação atualizada. Os maiores executores foram o **Fundo de Saúde do DF** (R\$ 5,3 bilhões) e o **FUNDEB** (R\$ 2,6 bilhões), responsáveis por 92,7% do total gasto. Tais fundos executaram 91,29% (Saúde) e 99,99% (Educação) das suas respectivas dotações.

Apesar do fato envolvendo os fundos mais representativos e da execução agregada elevada de 89,84%, **5⁶² fundos especiais não apresentaram execução, outros 13 executaram menos de 20% de suas dotações finais e 4 não executaram sequer a metade do autorizado**, consoante explanado no Relatório.

A baixa execução dos fundos especiais é objeto de diversos processos no âmbito da Corte de Contas (e.g. Processo nº 22.975/2019, entre outros). No referido feito, mediante a **Decisão nº 4.361/2019⁶³**, o TCDF determinou “*que o GDF adotasse medidas tendentes a otimizar a gestão orçamentária e financeira dos fundos especiais, incluindo a reavaliação da real necessidade daqueles com baixa execução orçamentária nos últimos exercícios e o aprimoramento do processo de planejamento e execução de seus orçamentos anuais.*”

A **questão** figurou como **ressalva** no Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2017 e de 2018. Em 2019 houve **determinação** para adoção de medidas tendentes a aprimorar a gestão orçamentária e financeira dos fundos especiais, a qual, ao que tudo indica, **não repercutiu os efeitos prospectivos esperados**. Eis o obtemperado pelo Corpo Técnico do TCDF:

“Em apreciações de Contas anteriores, a recorrente baixa execução orçamentária dos fundos especiais levou este Tribunal a demandar ao GDF medidas de otimização da gestão orçamentária e reavaliação da real necessidade desses fundos pouco eficientes em termos orçamentários. À época, o órgão central de planejamento distrital ratificou a necessidade de

⁶² Fundo de Desenvolvimento do DF – Fundefe, Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social do DF – Fundhis, Fundo de Moder., Manut. E Reap. Dos Órgãos de Aud. De Ativ. Urbanas – Fundafau, Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso do DF e Fundo do Trabalho do DF – FTDF.

⁶³ e-DOC 4FFF5FBC



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

extinção dos fundos especiais com baixa execução, mas as tratativas com o Poder Legislativo não foram profícuas em razão de entendimentos divergentes.

Desse modo, resta ao GDF atender à legislação em vigor e imprimir execução orçamentária satisfatória a todos os fundos existentes, de modo a corrigir esse problema, já recorrentemente destacado em Relatórios Analíticos referentes a Contas de Governo anteriores.”

No Parecer Prévio sobre as Contas apresentadas pelo Governo do Distrito Federal – Exercício de 2020, o Tribunal entendeu pertinente à expedição de **determinação** buscando a adoção de medidas tendentes a aprimorar a gestão orçamentária e financeira dos fundos especiais.

Pertinente, portanto, a apresentação de esclarecimentos por parte do GDF, sobretudo em razão da possível repercussão na análise das contas alusivas ao exercício de 2021. Relativamente aos fundos com baixa execução, o Corpo Técnico salientou a melhora do percentual de realização em comparação com os exercícios anteriores, em que pese a verificação de excessiva diferença entre o total autorizado e as despesas efetivamente realizadas.

III.2.5 – Transferências de Recursos para a Conta Única

O Relatório destaca que, **em 2021, considerando previsão contida na LC distrital nº 925/2017, foram revertidos de fundos especiais cerca de R\$ 41 milhões para a Conta Única.**

Em alguns fundos, a reversão superou as realizações de dispêndios. Emblemáticas as situações apontadas no documento técnico:

“Os dois fundos que reverteram os maiores valores ao Tesouro, o Fundhis e o Fundefe, não executaram nenhuma despesa ao logo do ano. O Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor executou somente 7,4% da sua dotação final (R\$ 652,5 mil dos R\$ 8,8 milhões autorizados) e teve R\$ 6,3 milhões revertidos ao Tesouro ao final do ano. O Pró-gestão reverteu R\$ 3,2 milhões ao Tesouro, mais que o dobro do que executou (R\$ 1,4 milhão).”

Arremata o Relatório que a baixa execução dos fundos especiais denota **desrespeito à legislação** de regência da matéria, veja-se:

“Novamente aponta-se a baixa execução de despesas autorizadas dos fundos especiais, apesar de este Tribunal ter demandado ao GDF medidas de aprimoramento da gestão orçamentária e a reavaliação da real necessidade desses fundos que apresentam recorrentemente desempenho insuficiente na aplicação dos recursos. Registre-se, pois, que o GDF tem desrespeitado a legislação vigente ao não executar de maneira satisfatória o orçamento de todos os fundos especiais do Distrito Federal”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Inegável que a transferência de recursos financeiros para a Conta Única **limita a promoção de políticas públicas por fundos especiais no DF**. Não é em vão que os recursos são **vinculados**. O objetivo é garantir **aplicação mínima nas finalidades de cada fundo**, e que motivaram sua criação⁶⁴.

III.2.6 – Limites Constitucionais

III.2.6.1 – Limites mínimos de aplicação em Educação

Foram aplicados, em 2021, **R\$ 5,4 bilhões** em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (26,9% do total de receitas computáveis), **superando o piso de 25% preconizado pela Constituição Federal** (art. 212).

Em relação às aplicações por meio do FUNDEB, estas alcançaram R\$ 2,6 bilhões, igualmente **acima do limite exigido**, sendo a quase totalidade destinada ao pagamento de profissionais da educação básica (art. 60 do ADCT).

O assunto foi objeto do Processo nº 00600-00007083/2021-22 no âmbito do TCDF. No curso do feito, **os limites foram considerados cumpridos, nos termos da Decisão nº 1.571/2022**⁶⁵, de 20/4/2022.

Não obstante, por intermédio da referida deliberação, a Corte de Contas determinou à SEE/DF o envio de informações atinentes aos esforços empreendidos para a superação das dificuldades no preenchimento do registro dos dados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE/FNDE, referentes aos exercícios de 2018 e posteriores.

Ao examinar a diligência, a Divisão de Acompanhamento da Gestão Fiscal, em conformidade com a Informação nº 24/2022 – DIAGF⁶⁶, obtemperou que a jurisdicionada ainda não havia implementado as medidas demandadas pelo TCDF. No mesmo sentido foi a manifestação do MPC/DF, apresentada no Parecer nº 773/2022-G3P/DM⁶⁷.

⁶⁴ A **Corte de Contas** já alertou o GDF, por meio da Decisão nº 2.408/14, nos autos 11.343/12: *“II – alertar o Senhor Governador do Distrito Federal, os Secretários de Transparência e Controle e de Planejamento e Orçamento e os gestores dos Fundos Especiais de que a ausência de realização de despesas ou prática de atos de natureza orçamentária, financeira, contábil ou patrimonial, vista em parte relevante dos fundos especiais integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, configura afronta aos aspectos de eficácia, eficiência, economicidade, efetividade e legalidade da gestão, cuja fiscalização compete a esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, além de caracterizar possível descumprimento dos objetivos para os quais foram concebidos;”*. (grifei)

⁶⁵ e-DOC 0836DA23

⁶⁶ e-DOC 0653AFCE

⁶⁷ e-DOC 999CB0D1



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

Posteriormente, na forma da **Decisão nº 3.471/2022**⁶⁸, exarada em 23/8/2022, o TCDF houve por bem “*determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEE/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe o estágio de preenchimento dos registros dos dados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE/FNDE, referentes aos exercícios de 2018 e posteriores, e, em caso de não conclusão, as providências adotadas para atualização dos dados no mencionado Sistema;*”.

III.2.6.2 – Limite mínimo de aplicação em Saúde

Foi apurada a aplicação líquida de **R\$ 3,3 bilhões** em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, em 2021, oriunda das fontes vinculadas, superando o limite mínimo de R\$ 2,6 bilhões (art. 198, § 2º, da CF/1988 e LC federal nº 141/2012), conforme deliberado pelo TCDF na **Decisão nº 2.556/2022**⁶⁹, exarada no Processo nº 00600-00007080/2021-99.

Sem embargo, a despeito do cumprimento do piso de aplicação em ASPS, repise-se, 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 denotam **deficiências graves** no setor, mormente ante a elevação verificada se comparado o cenário com o de 2020.

Ademais, novamente, o **Parquet** de Contas, de modo exemplificativo, salienta possíveis falhas relacionadas: à **ausência de realização de cirurgias de hérnia** na rede pública de saúde do Distrito Federal (Processo nº 224.547/2019); às **precárias condições de trabalho dos servidores** da Fundação Hemocentro de Brasília – FHB (Processo nº 00600-00011413/2021-84-e); ao **cancelamento de cirurgias** no Hospital de Base, por **falta de insumos e de equipamentos** no âmbito do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGES/DF (Processo nº 00600-00012459/2021-11-e); ao **funcionamento inadequado do Hospital Regional de Brazlândia** – HRBz (Processo nº 00600-00012707/2021-23-e); à **falta de medicamento** no Hospital de Base (Processo nº 00600-00010625/2021-44-e); às **péssimas condições de atendimento** no Pronto-Socorro adulto do Hospital Regional do Gama - HRG (Processo nº 00600-00008316/2021-12-e); à **falta de insumos para a realização de cirurgias oftalmológicas** no âmbito do Hospital de Base do Distrito Federal – HBDF (Processo nº 00600-00008357/2021-09-e); aos **estoques insuficientes**, na rede pública de saúde do Distrito Federal, de **medicamentos utilizados para intubação de pacientes**, que comporiam o chamado “kit intubação” (Processo nº 00600-00002646/2021-96-e); e ao

⁶⁸ e-DOC A975AF22

⁶⁹ e-DOC 5F1AE235



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

desabastecimento de luvas, luvas cirúrgicas e aventais/capotes, no âmbito Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF (Processo nº 00600-00002648/2021-85-e).

De modo a corroborar a percepção quanto à precariedade de estruturas e serviços prestados por unidades da SES/DF, destaque-se que, no curso do Processo nº 224.547/2019-e, a Corte de Contas 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**⁷⁰.

Outrossim, no curso no Processo nº 00600-00010625/2021-e, o TCDF proferiu a **Decisão nº 1.574/2022**⁷¹, **in verbis**:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o Voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício nº 11265/2021 - SES/GAB (e-DOC 7B6E6B78); b) do Ofício nº 284/2022 - IGESDF/DP/CONJUR (e-DOC B3521708); II – considerar: a) atendido o item II.a da Decisão nº 4.769/2021; b) não atendido o item II.b da Decisão nº 4.769/2021; III – no mérito, considerar procedente a Representação nº 68/2021 – G2P (e-DOC 40E77ADD6 e anexos); IV – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF que: a) ajuste seus métodos de estimativa dos quantitativos de medicamentos previstos nos seus processos de aquisição, a fim de incluir a demanda do Instituto de Gestão Estratégica do Distrito Federal - IGES/DF dos medicamentos cujo fornecimento seja de sua responsabilidade, conforme estabelecido no Nono Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 01/2018; b) adote, em atenção ao art. 40, caput e inciso III da Lei 14.133/2021, técnicas uniformes de estimativa para obtenção das quantidades de medicamentos a serem adquiridos, de forma a imprimir coerência entre as contratações regulares e as emergenciais; V – esclarecer à SES/DF que o atendimento das determinações indicadas no item anterior será acompanhado em posterior processo de aquisição de medicamentos inseridos no acordo de fornecimento definido no Nono Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2018-SES/DF; VI – autorizar: a) a ciência desta decisão ao membro do MPjTCDF, signatário Representação nº 68/2021 – G2P, à SES/DF e ao IGES/DF; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública para registro em seus assentamentos da necessidade de acompanhamento das determinações indicadas no item IV, consoante dispõe o item V, e posterior arquivamento dos autos.”

Com efeito, malgrado a verificação da aplicação mínima, certo é que a gestão dos recursos empregados na área da Saúde demanda constantes aprimoramentos, o que envolve o acompanhamento detido e sistemático por parte da Corte de Contas, de modo a assegurar a qualidade dos serviços públicos entregues à população local. A

⁷⁰ e-DOC E7B87A38

⁷¹ e-DOC 32756069



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

propósito, registre-se que o Tribunal autorizou a inclusão de parte das falhas apontadas anteriormente em **futura auditoria** a ser realizada pela Corte.

III.2.6.3 – Limite mínimo de aplicação em Cultura

Segundo o art. 246, § 5º, da LODF, o Poder Público deve **alocar anualmente dotação mínima correspondente a três décimos por cento (0,3%) da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício ao Fundo de Apoio à Cultura do DF – FAC**. Para 2021, o percentual sobre a RCL totalizou **R\$ 84,8 milhões**.

Ainda, a teor do art. 80, I, § 5º, da LC distrital nº 934/2017 – Lei Orgânica da Cultura, além da dotação mínima da RCL, deve haver disponibilização do saldo calculado como a diferença entre o valor correspondente a 0,3% da RCL apurada em exercícios anteriores e o montante de recursos neles efetivamente empenhados. O saldo apurado de 2017 a 2020 foi de R\$ 82,9 milhões.

Sendo assim, o total de recursos para a execução do FAC deveria alcançar a monta de **R\$ 167,7 milhões** em 2021.

A dotação final alocada ao FAC foi de **R\$ 167,5 milhões**, portanto, **valor bastante próximo do mínimo preconizado na LODF e na LOC**. A despesa final, da ordem de R\$ 153,5 milhões, atingiu 91,5% da dotação mínima legal. Desta feita, **pela primeira vez**, desde 2017, **foi possível verificar redução do saldo acumulado**.

Todavia, relevante sublinhar que, do valor executado, apenas R\$ 15,5 milhões foram liquidados no exercício, culminando na inscrição de R\$ 138,0 milhões em restos a pagar não processados. Na espécie, constatou-se que a **suplementação tardia** de créditos não permitiu a efetiva execução dos recursos destinados à cultura no exercício.

Nos termos do apontado na versão preliminar do Relatório Analítico, *“89,8% dos empenhos foram efetuados no mês de dezembro e somente em setembro houve a suplementação dos créditos orçamentários em maior volume (R\$ 91,6 milhões). Dessa forma, os créditos disponíveis ao longo do ano não permitiram que fossem cumpridos os prazos legais que exigem a publicação do primeiro bloco de editais de chamamento para concessão de incentivos culturais até abril, contendo todo o saldo do exercício anterior adicionado da metade de 0,3% da RCL estimada para o exercício; e a publicação do segundo bloco de editais até agosto, com todo o saldo restante para o exercício. Também não foi divulgado o saldo do exercício anterior, igualmente demandado pelo dispositivo citado.”*

O assunto atinente ao cumprimento da alocação mínima em Cultura não é novo no âmbito da Corte. Relembre-se que, no Processo nº 26.462/2016, o TCDF



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

apreciou a Representação nº 10/2016-ML⁷². 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 de apoio a fundo perdido ou empréstimos reembolsáveis’, promovendo a cultura no Distrito Federal.”⁷³

Nessa esteira, sobreveio a **Decisão nº 1.817/2017**⁷⁴:

“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 ensejem a situação excepcional, de modo a permitir o controle da regularidade do ato; (...).”

Ainda em relação ao FAC, vale destacar a Representação nº 9/2021-G4P/ML⁷⁵, que deu azo à constituição do Processo nº 00600-00004875/2021-45. Na peça, o MPC/DF tratou de possíveis irregularidades na gestão e na aplicação dos recursos no âmbito do FAC ante a existência de informações divergentes em relação ao montante correspondente ao **saldo remanescente dos recursos do Fundo**; o descumprimento da LC distrital nº 934/2017, no que tange à publicação e à **aplicação dos saldos remanescentes do FAC**; e a **possibilidade de utilização dos saldos remanescentes do FAC para custear despesas de outra natureza**, por ocasião da edição da Emenda Constitucional nº 109/2021.

Nos aludidos autos, o TCDF, a teor da **Decisão nº 2.037/2022**⁷⁶, **considerou cumpridos**, no exercício financeiro de 2021, o artigo 246, § 5º, da LODF, e os artigos 66, I, e 80, §§ 5º e 6º da LC distrital nº 934/2017, que tratam da disponibilização orçamentária mínima de 0,3% da RCL distrital ao FAC, **acrescida dos saldos orçamentários acumulados desde 2017**.

⁷² e-DOC 7954F992

⁷³ e-DOC B4C1D6C5

⁷⁴ e-DOC AF89A23D

⁷⁵ e-DOC 283A50BD

⁷⁶ e-DOC 49882647



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Sem embargo, a Corte de Contas emitiu alertas no sentido de que “o disposto na Emenda Constitucional n.º 109/2021 não afasta a obrigatoriedade de dotar o Fundo de Apoio à Cultura com os saldos orçamentários de exercícios anteriores que não tenham sido executados, na forma da Lei Complementar n.º 934/2017” e de que “os empenhos do Fundo de Apoio à Cultura inscritos em restos a pagar não processados que venham a ser cancelados devem recompor o saldo de exercícios anteriores de que trata o art. 66, inciso I, c/c o art. 80, §§ 5º e 6º, da Lei Complementar n.º 934/2017”.

Outrossim, recomendou “à SECEC/DF que, com intuito de aprimorar a transparência do Fundo de Apoio à Cultura e de fortalecer o controle social, indique claramente no sítio eletrônico do FAC/DF, em cada exercício, os editais de chamamento que compõem cada bloco de editais referidos no art. 64 da Lei Complementar n.º 934/2017”.

O tema foi objeto de **ressalvas** nas Contas de Governo de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019. Igualmente, no Processo nº 00600-00009970/2020-54-e, concernente às Contas de Governo de 2020, a não disponibilização de dotação ao FAC 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, constou no rol de **ressalvas feitas pelo TCDF**.

No exercício de 2021, verificou-se **evolução** no quesito, remanescendo, no entanto, descumprimento dos parâmetros estipulados na LOC quanto ao cumprimento do calendário anual da gestão do FAC.

III.2.6.4 - Limite mínimo de aplicação em Pesquisa

Segundo o art. 195 da LODF, a teor da redação dada pela ELO nº 69/2013, a lei orçamentária anual deve consignar à FAP/DF dotação mínima de dois por cento (2%) da RCL do Distrito Federal, de forma gradativa. Em 2019, o percentual foi de 1,6% da RCL.

Ocorre que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 896.986/DF, a e. **Corte Suprema deu provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e Território – MPDFT** para declarar a **inconstitucionalidade** da ELO nº 69/2013, em razão de vício de iniciativa. A deliberação transitou em julgado em 29/6/2019.

Dessarte, ante os efeitos repristinatórios da declaração de inconstitucionalidade, voltou a vigorar a redação anterior do artigo 195 da LODF, conferida pela ELO nº 54/2009 qual seja: “O Poder Público instituirá e manterá Fundação de Apoio à Pesquisa – FAPDF, atribuindo-lhe dotação mínima de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida do Distrito Federal, que lhe será



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

transferida mensalmente, em duodécimos, como renda de sua privativa administração, para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico.

Em 2021, a **dotação destinada ao FAP/DF foi de R\$ 140,9 milhões**, por conseguinte, próxima da mínima exigida pelo regramento legal, equivalente a R\$ 141,4 milhões. Em 2021, foram executados R\$ 131,2 milhões (93,1%) dos créditos autorizados à FAP/DF, percentual superior ao do ano precedente (67,5%). Do valor executado, R\$ 101,0 milhões foram liquidados em 2021 e R\$ 30,2 milhões foram inscritos em Restos a Pagar não Processados.

O repasse financeiro à FAP/DF alcançou a cifra de R\$ 122,8 milhões, R\$ 18,5 milhões inferior à dotação mínima.

Contudo, os recursos deveriam ser transferidos **mensalmente, em duodécimos**, como renda de sua privativa administração, para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico. Todavia, conforme obtemperado pelo Corpo Técnico “*os repasses não obedeceram a regularidade dos duodécimos da dotação mínima, conforme determina a LODF. De fato, à exceção de dezembro, os recursos transferidos mensalmente foram significativamente inferiores aos duodécimos exigidos por lei.*”

No bojo do Processo nº 00600-00008401/2021-72, atinente ao acompanhamento da gestão orçamentária e financeira do Distrito Federal ao longo de 2021, a Corte de Contas expediu a **Decisão nº 4.647/2021**⁷⁷, abaixo transcrita:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - alertar o Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal: a) sobre a insuficiência de dotação mínima na Lei Orçamentária Anual – exercício 2021, de recursos destinados ao fomento à pesquisa, por intermédio da Fundação de Apoio à Pesquisa – FAPDF, na forma do art. 195 da Lei Orgânica do Distrito Federal, e ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA, conforme art. 269-A da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF; b) de que as dotações mínimas destinadas à FAPDF e ao FDCA, previstas nos arts. 195 e 269- A da LODF, respectivamente, não devem computar os recursos próprios ou diretamente arrecadados, a exemplo de remuneração de depósitos ou convênios firmados diretamente pelas entidades, em razão da ausência de previsão legal; II - determinar à Fundação de Apoio à Pesquisa e ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente que apresentem, no prazo de 20 (vinte) dias, as justificativas para a baixa realização da dotação orçamentária à sua disposição; III - determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC/DF que: a) adote as medidas necessárias à disponibilização à Fundação de Apoio à Pesquisa e ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente da dotação mínima estabelecida nos arts. 195 e 269-A da Lei Orgânica do Distrito Federal; b) apresente, em

⁷⁷ e-DOC 72553EA5



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

20 (vinte) dias, circunstanciados esclarecimentos para o descumprimento ao art. 195 da Lei Orgânica do Distrito Federal, no que se refere aos repasses financeiros em forma de duodécimos à Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal, conforme item IV.b da Decisão nº 5145/2020, reiterado pelo item IV.a da Decisão nº 3218/2021; IV - autorizar: a) o encaminhamento de cópia da Informação nº 14/2021 - DICOG (peça 1), do relatório/voto do Relator e desta decisão aos interessados, para subsidiar a adoção de providências; b) o retorno dos autos à Semag, para a adoção das providências pertinentes.”

Diferentemente dos resultados apurados nas Contas de Governo de 2015, Processo nº 35.688/2015, 2016 (Processo nº 36.964/2016-e), 2017 (Processo nº 39.623/2017), 2018 (Processo nº 20.053/2019) e 2019 (Processo nº 28.388/2019) e 2020 (Processo nº 28.388/2019), no exercício em análise, verificou-se a **aproximação da execução dos recursos da FAP com a regra pertinente preconizada na LODF.**

III.2.6.5 - Limite mínimo de aplicação no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA

A LOA/2021 alocou ao FDCA/DF dotação orçamentária de R\$ 58,9 milhões, considerado apenas os recursos do Tesouro do DF. Portanto, o montante disponibilizado foi **superior à dotação mínima de 0,3% da Receita Tributária Líquida – RTL estipulada pela LODF** - R\$ 51,3 milhões (ELO nº 76/2014, que vedou, ainda, o contingenciamento ou remanejamento dos recursos destinados ao FDCA/DF).

Apesar do cumprimento da alocação determinada pelo art. 269-A da LODF, **os repasses financeiros foram significativamente inferiores à dotação.** Em 2021 foram repassados ao FDCA/DF apenas **R\$ 13,0 milhões (25,3% da dotação mínima)**. Apesar disso, **verificou-se elevação do nível de execução, que, em 2019, foi de 24,4% e em 2020 15,3%.**

A despeito da ressalva indicada nos Pareceres Prévios das Contas de Governo de 2018, 2019 e 2020, o **descumprimento da LODF se repetiu em 2021**, falha essa que pode repercutir no exame destas contas anuais.

III.3 – Impactos Orçamentários e Financeiros Decorrentes da Covid-19

Em conformidade com o anotado no Relatório Analítico, a receita distrital foi incrementada em R\$ 173,2 milhões em razão da pandemia de Covid-19, valor **significativamente inferior ao ingresso verificado em 2020**, que foi de R\$ 1,3 bilhão.

Segundo arrazoado pelo Corpo Técnico, em 2021, *“a arrecadação decorrente de ações próprias para enfrentar a pandemia dependeu quase que*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

completamente de repasses recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS em 2021.” Na espécie, as transferências objetivaram o custeio de leitos de Unidades de Terapia Intensiva – UTI e de Suporte Ventilatório Pulmonar para atendimento exclusivo de pacientes com Covid-19.

Frise-se, ainda, que os auxílios financeiros emergenciais da União que vigoraram no ano anterior, que somaram R\$ 980,2 milhões em 2020, não foram renovados em 2021.

Entretanto, o que se tem é que, nos exercícios de 2020 e 2021, a União transferiu R\$ 1,5 bilhão ao Distrito Federal em virtude da pandemia. Como destacado pelo Corpo Técnico, o *“montante diverge dos R\$ 2,9 bilhões divulgados como tal no Painel de Monitoramento dos Gastos da União com Covid-19 e Portal da Transparência do Governo Federal, conforme mostra o comparativo a seguir.”* Tal descompasso decorreu da atribuição ao DF de transferências feitas a organizações internacionais e entidades sem fins lucrativos sediadas na capital.

Por sua vez, a aplicação de recursos totalizou em 2021 o montante de R\$ 564,4 milhões, ficando aquém do valor despendido em 2020, que foi de R\$ 1,6 bilhão.

As despesas com recursos de origem distrital alcançaram a cifra de R\$ 277,0 milhões, sendo o importe de R\$ 184,2 milhões alocado no elemento Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. A teor do Relatório, *“desse montante, R\$ 121,3 milhões foram executados no Contrato nº 43380/2021 – SES/DF, firmado com a empresa Mediall Brasil S.A, referente à prestação de serviços de assistência multiprofissional em hospitais de campanha em 2021; R\$ 26,0 milhões, no Contrato nº 3/2017, firmado pela Secretaria de Comunicação com a empresa Binder + FC Comunicação para a prestação de serviços de publicidade e propaganda; e R\$ 25,5 milhões, no Contrato nº 104/2020 – SES/DF, firmado com a Associação Saúde em Movimento, referente ao Hospital de Campanha da PMDF. Outros R\$ 15,3 milhões foram identificados como Indenizações, Restituições e Ressarcimentos à Associação Saúde em Movimento.”*

Em Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas foi observado gasto da ordem de R\$ 42,6 milhões, com destaque para a aplicação de R\$ 30,7 milhões no programa Bolsa Alimentação Escolar (Decreto nº 40.600/2020) e de R\$ 3,5 milhões no programa Bolsa Alimentação Escolar – Creche (Decretos nº 40.551/2020 e 42.202/2021), referentes ao programa de alimentação escolar da rede pública de ensino durante a suspensão das aulas presenciais por causa da Covid-19.

O Relatório aponta ainda impactos sobre outros programas, a saber:

“No programa Saúde em Ação, a despesa alcançou R\$ 97,6 milhões, ou 29,4% da fonte de recursos examinada. Desse valor, R\$ 92,0 milhões foram



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

empenhados na ação Enfrentamento da Emergência Covid-19, dos quais R\$ 29,6 milhões foram liquidados ainda em 2020, correspondentes a R\$ 22,3 milhões em serviço médico-hospitalar, odontológico e laboratorial, R\$ 3,1 milhões em material hospitalar e R\$ 2,1 milhões em material de proteção e segurança.

O programa Gestão para Resultados foi responsável por R\$ 50,3 milhões, aplicados integralmente em Publicidade e Propaganda, enquanto o programa Desenvolvimento Econômico destinou os R\$ 40,0 milhões para difusão científica e tecnológica, com contribuições para a Fundação Empreendimentos Científicos e Tecnológicos – Finatec (R\$ 30,0 milhões) e Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – Fiotec (R\$ 10,0 milhões) para apoiar projetos e ações de pesquisa, inovação e extensão destinadas ao combate à covid-19.

Por sua vez, na fonte Conv. 003467/05 - GDF/SES/FNS/MS - 000073-0, segunda mais representativa (29,1% do total), foram empenhados R\$ 137,6 milhões, sendo R\$ 136,9 milhões na ação Enfrentamento da Emergência Covid-19. No entanto, até o final de 2020, nenhuma parcela desse valor havia sido liquidada.”

Consta que “No total, a despesa orçamentária do DF em ações de enfrentamento da pandemia da covid-19 e mitigação de seus efeitos montou R\$ 2,2 bilhões nos exercícios de 2020 e 2021. Esse valor diverge do R\$ 1,8 bilhão divulgado a esse título no Portal da Transparência do GDF (R\$ 1,4 bilhão, em 2020, e R\$ 466,8 milhões, em 2021). Isso porque, conforme informado no referido Portal, as despesas relacionadas ao combate à covid-19 são apenas aquelas ‘cujo tipo de licitação foi assinalado com os códigos 19 (com contrato) ou 22 (sem contrato) ou, ainda, cuja fonte de recursos foram os auxílios da União: 188 (livre aplicação) e 189 (saúde e assistência)’. O assunto é abordado no Processo nº 00600-00008398/2021-97-e.”

Nesse aspecto, nos autos do Processo nº 00600-00008398/2021-97-e, o TCDF prolatou a **Decisão nº 39/2022**⁷⁸, **in verbis**:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - **determinar**: a) à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC/DF que apresente, em 20 (vinte) dias, demonstrativo da execução de Restos a Pagar em 2021 decorrentes de empenhos nas modalidades de licitação ‘19 – Covid’ e ‘22 – Covid sem contrato’; b) à Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF que apresente, em 20 (vinte) dias, esclarecimentos quanto à ausência, no Portal Covid-19, das demais fontes de recursos oriundos da União, além das fontes de recursos 388 (Auxílio Financeiro Covid-19 – Livre Aplicação) e 389 (Auxílio Financeiro Covid-19 – Saúde e Assistência), referentes ao superavit de exercícios anteriores, para a correta divulgação da receita e despesa relacionadas com a pandemia, em atendimento ao inciso II do § 1º do art. 48 da LRF; II - autorizar o retorno dos autos à Semag, para acompanhamento e demais*

⁷⁸ e-DOC 13D12F8B



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

providências. O Conselheiro ANDRÉ CLEMENTE deixou de atuar nos autos, por força do art. 152, IV, do RI/TCDF.”

Apesar do volume de recursos envolvido, observou-se **falta de transparência** sobre a execução dos recursos transferidos pela União ao Distrito Federal para enfrentamento da pandemia e dos seus efeitos.

Diante desse contexto, assaz prejudicial ao controle dos gastos públicos, no Parecer nº 881/2021-G2P/CF⁷⁹, juntado ao Processo nº 00600-00008398/2021-97-e, o MPC/DF asseverou ser “*lamentável concluir que há quase dois anos da pandemia, o TCDF se depara com a necessidade de determinar, em fins de 2021, que a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal defina identificação contábil que permita especificar os gastos motivados especialmente para o enfrentamento da Covid-19 com o objetivo de maior transparência e controle destas despesas. Apesar de tardia, é importantíssima a determinação, assim como a disponibilização dos dados sobre a execução das despesas advindas de auxílio da União no exercício de 2021 no site Transparência DF*”.

Ainda no que diz respeito à fragilidade dos mecanismos de controle dos gastos relacionados à Covid-19, vale rememorar que, na Representação nº 7/2021 – G4P/ML⁸⁰, tratada no Processo nº 00600-00003828/2021-84-e, o MPC/DF salientou a ausência de qualquer divulgação de dados, tanto no sítio da SEE/DF quanto no Portal da Transparência do Distrito Federal, acerca do **Programa Renda Temporária para os Educadores Sociais Voluntários**. Como obtemperado pelo **Parquet** de Contas, tal fato traz **empecilhos** ao exercício do **controle social e à atuação dos órgãos de controle**, em evidente descompasso com o **princípio da publicidade**.

III.4 – Gestão Financeira

De acordo com o art. 48 da Lei nº 4.320/1964, a programação financeira possui o desiderato de **equilibrar** o ritmo dos desembolsos do Governo, de modo a assegurar a existência de recursos para execução dos programas de trabalho, bem como para evitar insuficiências em tesouraria.

A programação do Distrito Federal para 2021 (Decreto nº 41.773/2021) estabeleceu cotas de **R\$ 35,8 bilhões** ao final de dezembro de 2021. Do valor, **R\$ 7,4 bilhões** foram liberados para execução do cronograma de desembolso. Os valores pagos, por seu turno, totalizaram **R\$ 26,5 bilhões**, superando o montante de limite financeiro liberado em 258,4%.

⁷⁹ e-DOC A13D5399

⁸⁰ e-DOC C59538F6



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

Sem embargo, apesar de a liberação de limite financeiro não ter exercido seu desiderato, **não foi observado desequilíbrio na execução financeira**. A análise dos meses do exercício evidenciou que a receita arrecadada esteve acima do montante de despesas pagas.

Pontue-se ainda que o total gasto para pagamento de restos a pagar foi de R\$ 1,8 bilhão. Desse montante, 95,7% foram custeados com recursos do exercício. Assim, apesar da queda observada ao longo do último quadriênio, tem-se a **repetição da prática de transferir montante significativo de obrigações para o exercício ulterior, onerando-o**.

Ao término do exercício em exame, remanesceu saldo de R\$ 765,7 milhões na conta única do tesouro. A referida conta foi instituída pelo art. 1º, I, do Decreto nº 32.767/2011, para acolher a arrecadação de todas e quaisquer fontes de receita do DF, de modo a propiciar disponibilidade financeira suficiente para atender à programação financeira. Apesar disso, em alguns meses do exercício, a Conta Única **apresentou saldo negativo**, sendo o menor valor o verificado em agosto (R\$ 510,4 milhões).

Segundo a SEEC/DF, o referido fato decorreu de pendências de conciliação nas contas do SIGGO, as quais não surtiram efeito na consolidação dos dados, em razão de os pagamentos realizados não terem superado as disponibilidades do tesouro existentes nos agentes bancários.

IV - GESTÃO FISCAL

O presente tópico cuida da verificação de cumprimento dos preceitos de responsabilidade fiscal por parte do Poder Executivo, CLDF e TCDF, pela análise dos fatos consignados nos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs publicados pelo Poder Executivo, pela Câmara Legislativa, pelo Tribunal de Contas e pela Defensoria Pública do Distrito Federal, e outros relacionados a RCL distrital, do cumprimento das metas fiscais de Resultados Primário e Nominal estabelecidas na LDO/2021.

IV.1 – Receita Corrente Líquida

Importante item de referência para diversos limites estabelecidos na gestão fiscal responsável e transparente a que estão submetidos os gestores públicos, a Receita Corrente Líquida – RCL acumulada totalizou **R\$ 28,3 bilhões**, 12,8% maior que a verificada em 2020.

De acordo com a LRF, o Distrito Federal possui como limite global de gastos com pessoal o valor de 52% da RCL (49% para o Poder Executivo e 3% para o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

Poder Legislativo, assim considerados a CLDF e o TCDF), o que é inferior ao limite de 60% da RCL para os Estados, por contarem com Ministério Público (2% da RCL) e Poder Judiciário (6% da RCL) próprios dentro de seus orçamentos. No DF, como cediço, tais órgãos são mantidos pela União, por força constitucional.

A relação DLP/RCL foi de 42,0%, portanto, abaixo do limite global de 52% da RCL para gastos com pessoal do DF. A redução em relação ao exercício anterior, no qual o percentual foi de 44,5%, teve como causa o crescimento da RCL.

IV.2 – Relatórios de Gestão Fiscal

Os Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo distrital relativos ao exercício de 2021 foram objeto de análise dos Processos n^{os} 00600-00005017/2021-18, 00600-00009700/2021-24 e 00600-00000485/2022-87.

Nestes, observou-se que a Despesa Líquida com Pessoal – DLP atingiu **R\$ 11,2 bilhões**, equivalentes a 39,5% da RCL ajustada. No exercício, o Poder Executivo ficou abaixo dos limites de despesas com pessoal previstos na LRF. Dessarte, por intermédio das **Decisões n^{os} 4.221/2021, 4.698/2021 e 2.192/2022**, o TCDF reconheceu o cumprimento do disposto nos arts. 54 e 55 da LRF.

Acerca do endividamento, a relação Dívida Consolidada Líquida/RCL foi de 20,6%, abaixo do teto (200%), conforme Resolução n^o 40/2001 do Senado Federal.

As garantias concedidas pelo DF, ao final de 2021, totalizavam R\$ 721,3 milhões (2,6% da RCL), abaixo, portanto, do limite de 22,0% estabelecido pelo Senado Federal.

Em relação ao endividamento, as operações de crédito contraídas no exercício de 2021 atingiram 0,5% da RCL, abaixo do limite de 16% fixado em Resolução do Senado Federal.

No **Poder Legislativo**, a despesa com pessoal da atingiu **R\$ 399,1 milhões**, 1,41% da RCL. O percentual apurado figurou abaixo tanto do limite máximo (1,7%) quanto do limite de alerta (90% do limite máximo, ou seja, 1,53%). Sendo assim, o TCDF considerou os limites de despesas com pessoal e os requisitos para publicação do RGF cumpridos pela Casa Legislativa, a teor das Decisões n^o 3.965/2021, 4.881/2021 e 1.134/2022.

Quanto à Defensoria Pública Distrito Federal – DPDF, autônoma funcional e administrativamente, ainda **remanesce ausente a definição quanto ao seu limite próprio de despesa com pessoal**. Dessa forma, considera-se inserta nos limites



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

do Poder Executivo⁸¹. A Despesa Líquida com Pessoal apurada no período de janeiro a dezembro de 2021, na DPDF, foi de **R\$ 180,3 milhões**, o que correspondeu a 0,64% da RCL.

O TCDF, a teor das **Decisões nºs 2.500/2021, 4.699/2021 e 1.135/2022**, considerou atendidas pela DPDF as exigências contidas nos arts. 54 e 55 da LRF.

Por sua vez, os RGFs do TCDF (Processos nºs 00600-00005018/2021-62, 00600-00009777/2021-02 e 00600-00000482/2022-43), relativos a 2021, foram considerados em conformidade com os arts. 54 e 55 da LRF (**Decisões nºs 4.691/2021, 4.740/2021 e 1.575/2022**). A Despesa Líquida com Pessoal alcançou R\$ 307,3 milhões (1,09 % da RCL).

IV.3 – Avaliação do cumprimento de Metas Fiscais

No Processo nº 00600-00007091/2021-79, mediante a **Decisão nº 1.572/2022**⁸², a Corte considerou cumpridas as metas de Resultado Nominal e de Resultado Primário estabelecidas na LDO para o período.

Sem embargo, o Tribunal, em consonância com o **item III** da deliberação, entendeu por bem “*determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal que, doravante, adote as medidas que se fizerem necessárias para o devido aprimoramento do planejamento orçamentário-fiscal, visando que as metas projetadas de resultado primário e nominal, fixadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, aproximem-se dos correspondentes resultados fiscais apurados, de modo a evitar as discrepâncias ocorridas entre as previsões e realizações dessas metas nos últimos exercícios*”.

Os resultados apurados foram positivos (R\$ 2,5 bilhão e R\$ 2,7 bilhão). O resultado primário superou a meta negativa estabelecida (R\$ 405 milhões). De igual modo, o resultado nominal excedeu a meta positiva de R\$ 42 milhões.

V - GESTÃO PATRIMONIAL

Nesse ponto, avaliam-se as atividades de planejamento e gestão do patrimônio do GDF, relacionados com o controle dos bens, direitos (dívida ativa) e

⁸¹ Conforme deliberação prolatada na Decisão nº 5.610/2016. Observe-se que o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – MDF/STN, em atendimento à determinação contida no Acórdão TCU nº 2153/2014 – Plenário, passou a exigir a publicação do RGF pela DPDF, em razão da autonomia conferida pela EC nº 74/2013.

⁸² e-DOC 268B977E



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

obrigações (dívida pública, considerados, ainda, os precatórios e seus reflexos sobre o patrimônio do DF).

V.1 – Dívida Ativa

A Dívida Ativa, em 2021, representou o **principal ativo do Distrito Federal**, com R\$ 36,2 bilhões. A Dívida Ativa Tributária (R\$ 34,3 bilhões de saldo apurado no exercício), de **maior representatividade**, conta com montante de R\$ 32,9 bilhões ajuizado no e. **TJDFT**, 95,9% do total. A Dívida Ativa Não Tributária, por sua vez, alcançou R\$ 1,7 bilhão em 2021, sendo que se encontram ajuizados valores da ordem de R\$ 1,69 bilhão.

No exercício, os ingressos somaram R\$ 2,1 bilhões (R\$ 1,4 bilhão com novas inscrições e R\$ 701,6 milhões com atualização monetária do principal).

Por sua vez, as saídas montaram R\$ 2,4 bilhões (R\$ 1,5 bilhão de créditos baixados e R\$ 857,1 milhões de cancelamentos). A **Lei Complementar distrital nº 983/2021**, que estendeu para 31/3/2021 o prazo para adesão ao Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do DF – Refis-DF 2020, segundo consignado no Relatório Analítico, **contribuiu para a movimentação apontada**.

Quanto ao tema, como dito anteriormente, na Representação nº 3/2021-G4P/ML⁸³, o MPC/DF questionou possíveis irregularidades na aprovação do Programa de Incentivo à Recuperação Fiscal do Distrito Federal - REFIS DF 2020, quando da sanção da LC distrital nº 976/2020 e **também quanto à extensão do programa para 31/3/2021**, tendo a Corte prolatado a **Decisão nº 4.302/2021**⁸⁴ já reproduzida nesta manifestação.

Destaque-se, ainda, que o Refis-DF 2021 não produziu efeitos no exercício objeto das presentes contas, por ter sido aprovado em dezembro de 2021, por meio da Lei Complementar nº 966/2021.

A arrecadação da dívida ativa no ano foi estimada em R\$ 974,3 milhões, incluindo multas, juros e encargos. Do valor projetado, R\$ 628,2 milhões (64,5%) foram efetivamente recolhidos. O valor recolhido representa apenas 1,7% do montante total da dívida ativa, corroborando o entendimento no sentido de que devem ser revistos os procedimentos para estimar a probabilidade de recebimento desses créditos.

⁸³ e-DOC 3DB96FAA

⁸⁴ e-DOC 70868285



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

V.2 – Dívida Pública

A Dívida Pública⁸⁵ é classificada, quanto ao prazo, em **Flutuante**, de curto prazo, e a **Fundada**, exigível em prazo superior a 12 meses. É composta também pelos créditos de terceiros decorrentes de ações transitadas em julgado contra o Estado (precatórios), as requisições judiciais de pequeno valor – RPV, os Restos a Pagar, os depósitos, os parcelamentos, as ações judiciais e os acordos. Os precatórios anteriores a 5/5/2000 integram a **Dívida Fundada**, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em grandes agregados, a dívida pública do Governo do Distrito Federal em 2021 alcançou R\$ 14,2 bilhões, sendo R\$ 3,6 bilhões de Dívida Flutuante, R\$ 10,3 bilhões de Dívida Fundada e R\$ 519,2 milhões de precatórios anteriores a 5/5/2000

No que alude à **Dívida Fundada**, a **Dívida Contratual** registrada foi de R\$ 5 bilhões e os Precatórios a partir de 5/5/2000 somaram R\$ 5,3 bilhões. Nesse particular, o Relatório Prévio indica que **o valor dos precatórios diverge** entre o registrado no SIGGO e o informado pela Procuradoria-Geral do DF.

Nos termos do Relatório, *“essa divergência de informação foi mencionada no Anexo VI – Volume III – Relatório sobre o controle das Operações de Crédito, Avais e Garantias, bem como dos Direitos e Haveres do Distrito Federal, integrante da Prestação de Contas do Governo. Destacou-se que a PGDF e a Secretaria de Economia do DF consideraram, conjuntamente, a necessidade de dar seguimentos às providências adotadas no âmbito do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta nº 19/2019, tendo sido editadas as Portarias Conjuntas nº 03/2020, 22/2020 e 40/2021. Em que pesem os avanços obtidos, aumentou-se a incongruência em comparação com o ano anterior, quando o SIGGo registrava R\$ 5,5 bilhões para o total de precatórios. Desse modo, a contabilidade distrital não expressou, com exatidão, a posição patrimonial e financeira do DF ao final do exercício, com respeito a esse item do Balanço Patrimonial.”*

As inconsistências informadas, que **costumam figurar como ressalvas nas análises das contas do Governo distrital**, são objeto de apuração no âmbito do TCDF no Processo nº 11.470/2013.

Ainda sobre a Dívida Fundada, o Relatório narra que, em relação ao exercício precedente, houve expressivo crescimento (112,3%) nas despesas com os serviços da dívida, no montante de R\$ 791,6 milhões.

⁸⁵ Todas as obrigações contraídas pelo governo para cobrir o seu déficit orçamentário e para outras operações com finalidades específicas, definidas em lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

Quanto à **Dívida Flutuante**, os resultados apurados demonstram que o seu total foi de R\$ 3,6 bilhões. Classificados na **Dívida Flutuante**, os Restos a Pagar alcançaram o montante de R\$ 3,1 bilhões, representando 88,2% do total.

V.2.1 – Precatórios

Segundo apurado, o Distrito Federal cumpriu a meta estabelecida no Plano de Pagamento de Precatórios, ante a realização de repasses ao e. **TJDFT** da ordem de R\$ 382,2 milhões. A redução frente ao valor repassado em 2020, que foi de R\$ 501,8 milhões, levou em conta a Emenda Constitucional nº 109/2021, que ampliou o prazo de 2024 para 2029 para quitação dos precatórios pelos Estados, DF e Municípios.

Por meio da **Decisão nº 1.764/2022**⁸⁶ (Processo nº 00600-00007049/2022-39-e), o TCDF considerou cumprido pelo Governo do Distrito Federal o valor mínimo de aportes de recursos que deveriam ser destinados ao pagamento de precatórios do Distrito Federal para o ano de 2021, em atendimento às disposições do art. 101 do ADCT (com as alterações da EC nº 109/21), e em consonância com o Plano de Pagamento de Precatórios homologado pelo c. **TJDFT**, para o mesmo exercício referido.

V.2.2 – Limites de Endividamento

Por meio da **Decisão nº 2.192/2022**⁸⁷, proferida no Processo nº 00600-00000485/2022-87, o TCDF considerou **cumpridos os limites de endividamento** definidos pelo Senado Federal em atenção art. 52, VI e IX, da CF.

Em respeito à regra especificada no art. 167, III, da CF/1988, as receitas decorrentes de operações de créditos corresponderam a 8,3% das despesas de capital. Ao examinar a matéria no Processo nº 00600-00000606/2022-91-e, o TCDF proferiu a **Decisão nº 1.767/2022**⁸⁸, considerando, em relação ao exercício financeiro de 2021, cumprida pelo Distrito Federal a Regra de Ouro prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal (c/c o art. 12, § 2º, da LRF), que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.

A média anual do comprometimento da RCL com o custeio de amortizações, juros e encargos da dívida foi de R\$ 792,0 milhões (2,8% da RCL), figurando abaixo do percentual de 11,5% fixado na Resolução nº 43/2001 do Senado.

⁸⁶ e-DOC 97557B49

⁸⁷ e-DOC 670D0FDF

⁸⁸ e-DOC 86C63E24



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

VI - DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

São analisados neste tópico os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, a Demonstração das Variações Patrimoniais, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido das unidades da administração direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – Dcasp são regidas pela Lei nº 4.320/1964 e pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp.

No que se viu, **foram apresentadas todas as demonstrações na prestação de contas relativa a 2021, com algumas inconsistências**. Nos balanços financeiro e patrimonial foram utilizadas **contas diversas das estipuladas no Manual de Contabilidade**. Ademais, as demonstrações **não foram acompanhadas de notas explicativas**, as quais foram apresentadas **apenas** em relação ao Balanço patrimonial.

Por oportuno, registre-se que, no Processo nº 00600-00012554/2021-14, o TCDF realizou auditoria financeira na conta **Participações Permanentes do Balanço Patrimonial** das demonstrações financeiras do GDF, referente ao exercício de 2021, cujo saldo era de R\$ 8,0 bilhões em 31/12/2021.

Nos termos do Relatório Analítico, os resultados da auditoria indicam que as demonstrações financeiras do DF **não apresentam adequadamente**, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial da conta Participações Permanentes do GDF, em 31/12/2021, de acordo com a estrutura do relatório financeiro aplicável. A par das evidências avaliadas, a fiscalização resultou nas seguintes constatações e recomendações:

“CONSTATAÇÕES

O Tribunal, com base na opinião adversa emitida pelo corpo técnico, considerou que as demonstrações financeiras do GDF não apresentavam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial da conta Participações Permanentes, em 31.12.2021, de acordo com a estrutura do relatório financeiro aplicável. A conta Participações Permanentes apresentou distorção de exatidão por subavaliação no montante de R\$ 3,3 bilhões e por superavaliação de R\$ 1,1 bilhão. Combinando-se as diferenças, tem-se uma distorção de exatidão por subavaliação de R\$ 2,2 bilhões, o que significa dizer que os registros contábeis do GDF não registraram adequadamente o saldo da conta. Além disso, constatou-se uma distorção de integralidade por conta de o patrimônio da Proflora S.A., sociedade anônima em liquidação pertencente ao Distrito Federal, não estar incluído nas participações permanentes registradas na contabilidade distrital. Ainda, identificou-se uma distorção de apresentação e divulgação, uma vez que as Notas Explicativas referentes à conta participações permanentes são



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

insuficientes para evidenciar, referenciar e dar transparência aos valores lançados a título de participações permanentes do DF, violando preceitos básicos de contabilidade pública.

RECOMENDAÇÕES

Entre as deliberações encaminhadas às unidades auditadas, mediante a Decisão nº 2761/2022, destacam-se as determinações à SEEC/DF para que a partir do Balanço referente ao exercício de 2022, em estrita observância às normas de contabilidade aplicáveis ao setor público: a) aplique o Método de Equivalência Patrimonial (MEP) para fins de apuração dos investimentos em participações permanentes de empresas e companhias em que o DF tenha influência significativa; e b) elabore as demonstrações financeiras do GDF com notas explicativas sistemáticas, indexadas, detalhadas e com evidenciação adequada, no tocante às participações permanentes. Destaca-se, ainda, a determinação à SEEC/DF, com auxílio da Governadoria do DF, para que inclua, a partir do Balanço referente ao exercício de 2022, o patrimônio da Proflora S.A. nas demonstrações financeiras do DF, por meio do emprego do Método de Equivalência Patrimonial.”

As inconsistências verificadas podem repercutir no convencimento do Tribunal acerca das contas em análise.

VII - RESULTADO POR ÁREAS DE GOVERNO (EIXOS TEMÁTICOS)

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.**

O MPC/DF relembra que o Plano Plurianual 2020/2023 compõe-se de **oito eixos temáticos**. A despesa realizada nos eixos temáticos (R\$ 38,6 bilhões), bem como no programa para operações especiais (R\$ 8,2 bilhões) e para formação de reserva de contingência (R\$ 676,0 milhões), representou 88,3% da dotação autorizada em 2021 (R\$ 51,8 bilhões).

Entre os eixos mais representativos nos gastos, figuram os eixos Segurança Pública (20,94%), Saúde (20,89%), Educação (20,52%) e Desenvolvimento Territorial (10,15%). Nenhum eixo temático deixou de ter realização no exercício, sendo a **menor participação** nos gastos verificada no eixo **Meio Ambiente** (0,44%), malgrado tenha sido o que obteve **melhores resultados no tocante ao alcance das metas estabelecidas para os indicadores**, com 8 dos 12 apurados no exercício iguais ou superiores que o valor pretendido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

No geral, a despesa realizada foi bastante representativa frente à dotação final alocada nos eixos (Segurança Pública – 95,86%, Saúde – 94,73%, Educação – 98,20, Desenvolvimento Territorial – 71,16%, Gestão e Estratégia – 87,91%, Desenvolvimento Social – 86,13%, Desenvolvimento Econômico – 52,94% e Meio Ambiente – 80,63%). As menores relações entre dotação final e despesa realizada foram verificadas nos eixos Desenvolvimento Territorial (71,16%) e Desenvolvimento Econômico (52,94%).

De especial interesse, os programas temáticos com maior alocação de recursos tiveram **índice de desempenho aquém do esperado**, tratando-se de evidência **preocupante**. A propósito, eis os percentuais de atingimento identificados: Segurança Pública: 45,5%, Saúde: 21,4% e Educação: 20%. Em todos estes os índices alcançados foram inferiores a 2020 (52,2%, 25% e 30%, respectivamente)

Apesar de ainda impactado pelas consequências da pandemia, o alcance ínfimo dos percentuais demanda maiores cuidados por parte do Poder Público. Por outro lado, como antecipado, a baixa despesa realizada no eixo Meio Ambiente não impactou no desempenho verificado, sendo esse o eixo temático com **maior percentual de alcance dos indicadores de desempenho** (66,7%).

O eixo **Saúde** realizou despesa de R\$ 9,6 bilhões em 2021 (R\$ 5,3 bilhões nos programas Saúde em Ação e Saúde – Gestão e Manutenção e 4,3 bilhões do FCDF). Quanto à execução verificada no eixo, destaca-se parte da síntese apresentada no Relatório Analítico:

“O grupo Pessoal e Encargos Sociais concentrou a maior parte das despesas executadas nesse eixo temático, 60,2%, somando R\$ 5,8 bilhões, dos quais R\$ 4,1 bilhões com recursos provenientes do FCDF. Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (R\$ 3,5 bilhões), Aposentadorias e Reformas (R\$ 852,3 milhões) e Obrigações Patronais (R\$ 851,2 milhões) foram os elementos com os gastos mais representativos do grupo. Os gastos com o grupo Outras Despesas Correntes somaram R\$ 3,7 bilhões, o que correspondeu a 38,7% do total executado no eixo Saúde. Desse total, apenas R\$ 222,0 milhões foram realizados com recursos do FCDF, ou 6,0%. Entre os gastos mais representativos, destacaram-se Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (R\$ 989,4 milhões), Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização (R\$ 785,7 milhões), Material de Consumo (R\$ 512,0 milhões) e Subvenções Sociais (R\$ 438,3 milhões). Os quatro elementos, em conjunto, representaram 73,6% do total despendido nesse grupo. No grupo Investimentos, foram realizadas despesas da ordem de R\$ 107,2 milhões, o que representou 1,1% do total de gastos no eixo temático, com destaque para gastos com Auxílios (R\$ 52,9 milhões), Obras e Instalações (R\$ 22,4 milhões) e Equipamentos e Material Permanente (R\$ 22,5 milhões). Não foram utilizados recursos do FCDF no grupo. O orçamento contou ainda com dotação de R\$ 264,6 mil em Inversões Financeiras que não chegou a ser executada. Em 2021, os recursos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

provenientes da União, em razão da pandemia de covid-19, somaram R\$ 170,6 milhões, valor bastante inferior ao recebido no exercício anterior, que chegou a R\$ 1,3 bilhão. Ao final do exercício, foram gastos R\$ 287,4 milhões, incluindo despesas realizadas com recursos do exercício anterior não utilizados na ocasião.”

Como dito alhures nesta manifestação Ministerial, tem-se que os baixos investimentos realizados na saúde do DF acabam por **comprometer** a qualidade dos atendimentos à população. Equipamentos danificados e ultrapassados, ou a falta deles em bom estado, prejudicam sobremaneira os serviços públicos de atendimento à população, principalmente aquela de baixa renda que depende totalmente das redes públicas de saúde e de educação. Situação essa agravada em contextos de crise.

Foram estabelecidas 180 etapas para as ações do eixo Saúde. Dessas, 30 apresentaram desvio ao final de 2021 (16,7%). Já o cumprimento dos objetivos foi observado por meio de 28 indicadores. No eixo Saúde, apenas 6 indicadores apresentaram resultados condizentes com as metas planejadas, sendo assaz preocupante o índice de alcance para os indicadores de apenas 21,4%, inclusive em face da **piora verificada** em comparação com o exercício precedente.

Quanto ao eixo temático **Educação**, o Relatório Prévio aponta execução de recursos da ordem de R\$ 9,4 bilhões.

No citado eixo, com 156 etapas, observou-se desvio em 26. Nos termos do Relatório Analítico, *“constatou-se que das 26 etapas que estavam em desvio, 20 tiveram causas administrativas como fator desviante e 6, causas orçamentárias, especificamente cancelamento de crédito.”*

Como destacado no Relatório, *“a quase integralidade (98,2%) da dotação orçamentária fixada para o eixo Educação foi executada, assim como a maior parte (83,3%) das etapas cadastradas para acompanhamento governamental encontravam-se em situação regular ao final de 2021. No entanto, o desempenho medido por meio dos indicadores propostos no Plano Plurianual só foi satisfatório em 20,0% dos casos em que houve apuração de resultado.”*

Verificou-se que 13 ações, de um total de 56 com dotação orçamentária, concentraram 99,0% dos recursos aplicados no eixo educação, são elas: Administração de Pessoal (82%), Manutenção do Ensino Fundamental (5,2%), **Transferência por Meio de Descentralização de Recursos Financeiros para as Escolas** (2,6%), Manutenção do Ensino Médio (2,5%), Transferência para Entidades de Ensino Infantil (2,3%), Alimentação Escolar (1,11%), Transporte de Alunos (0,84%), Conservação das Estruturas Físicas de Edificações Públicas (0,68%), Manutenção da Educação Infantil (0,36%), Cartão Material Escolar (0,32%), Concessão de Benefícios a Servidores



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

(0,28%), Manutenção de Serviços Administrativos Gerais (0,28%), Bolsa Educação Infantil (0,26) e Demais Ações Orçamentárias (1%).

O MPC/DF ressalta o expressivo montante aplicado no subtítulo Transferência por Meio de Descentralização de Recursos Financeiros para as Escolas, da ordem de **R\$ 245 milhões**.

Nesse particular, entende o MP de Contas **que a falta de informações sobre os gastos executados no âmbito das unidades executoras do PDAF pode obstar o correto controle dos valores descentralizados**. Essa temática foi abordada na Representação nº 5/2021-G4P/ML⁸⁹ (Processo nº 00600-00001685/2021-76).

Ao debruçar seu exame sobre o mérito da citada Representação, o TCDF proferiu a **Decisão nº 4.749/2021**⁹⁰, a seguir transcrita:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer: a) do Ofício nº. 1049/2021 – SEE/GAB/ASTEC encaminhado ao Tribunal pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, em atendimento ao item II da Decisão nº. 1113/2021; b) dos Ofícios nºs. 721/2021 – MPC/PG e 742/2021 – MPC/PG; c) da Informação nº 67/2021 – DIASP2; II – considerar, no mérito, **procedente** a Representação nº 5/2021- GPML; III – autorizar: a) a inclusão, em futuro planejamento setorial de fiscalizações da Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, de auditoria para verificar execução de recursos do PDAF no âmbito das unidades executoras, tendo por base critérios de relevância, materialidade e risco; b) o encaminhamento de cópia da Informação nº 67/2021 – DIASP2, desta decisão e do relatório/voto do Relator à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, para fins de arquivamento.”*

O PPA 2020/2023 estabeleceu 10 indicadores para acompanhamento do desempenho do eixo Educação, dos quais **apenas 1 satisfaz a meta pretendida** (Taxa de atendimento pleno dos estudantes da rede em sistema corporativo de gestão escolar). Por outro lado, o resultado de 4 indicadores ficou abaixo do planejado. Outros 5 indicadores não tiveram avaliação no exercício.

Ainda no que alude ao eixo Educação, o Corpo Instrutivo destacou a Auditoria Operacional realizada no âmbito da SEE/DF, tendo como objeto a avaliação da gestão da política educacional durante a pandemia de Covid-19, objeto do Processo nº 00600-00000685/2021-59.

⁸⁹ e-DOC FCAD68C0

⁹⁰ e-DOC AFEA895C



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

No feito em referência foi exarada a **Decisão nº 2.484/2022**⁹¹:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria em apreço; b) do Ofício 247/2020–TCB/PRES, peça 46, Despacho – TCB/PRES/SUPPE, peça 48, e Despacho – TCB/PRES/SUPPE/GETRE, peça 49; c) do Ofício 208/2022-SEE/SECEX e documentos anexos, peça 47; II - determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEE/DF que: a) adote medidas no sentido de garantir a todos os alunos o acesso ao ensino obrigatório e gratuito em situações de suspensão das aulas presenciais, a exemplo da disponibilização de dispositivos eletrônicos móveis com internet para viabilizar a realização de aulas mediadas por tecnologias (Achado 1.1); b) doravante, ajuste os contratos de serviço de internet móvel, na modalidade cobrança reversa, de modo que a contratação atenda às reais necessidades da comunidade escolar, a exemplo da possibilidade de acessar o aplicativo Escola em Casa DF sem a exigência de que o usuário possua pacote de dados próprio ativo, bem como permitir o acesso às aulas síncronas utilizando-se somente da internet patrocinada pela SEE/DF (Achado 1.1); c) dê ampla divulgação à comunidade escolar sobre a existência de aplicativos e/ou plataforma para realização de aulas on-line, quando for o caso, bem como de internet patrocinada para acesso aos conteúdos da(s) ferramenta(s) (Achado 1.1); d) doravante, estabeleça regras e carga horária mínima, por etapa e série, para a oferta de aulas mediadas por tecnologias, bem como realize o controle do cumprimento das regras estabelecidas (Achado 1.1); e) adapte os sistemas de informação existentes para que realizem controle e monitoramento consolidado e gerencial dos quantitativos de alunos participantes, bem como dos alienados do sistema educacional (Achado 1.2); f) implemente ações coordenadas de busca ativa dos alunos em situação de abandono escolar, controlando e monitorando, periodicamente, os resultados obtidos (Achado 1.2); g) com fulcro no art. 21-A da Lei Federal 11.947/2009, mantenha o Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal - CAE no acompanhamento das ações realizadas para distribuição de gêneros alimentícios às famílias de alunos (Achado 2.1); h) realize a aquisição de gêneros alimentícios em quantitativos suficientes para garantir a universalização do acesso à alimentação escolar dos alunos matriculados na rede pública de educação básica, inclusive quando ocorrerem suspensões das aulas presenciais (Achado 2.1); i) adote meios eficazes, em casos de suspensão das aulas presenciais, para divulgação da distribuição de gêneros alimentícios às famílias dos estudantes (Achado 2.1); j) estabeleça sistemática padronizada para, em casos de suspensão das aulas presenciais, realizar o adequado registro da distribuição de gêneros alimentícios aos alunos pelas unidades escolares, proporcionando o controle das entregas e da composição dos kits, bem como a fiscalização dos seus atos (Achado 2.1); k) conforme disposto no art. 3º, § 3º da Resolução CD/FNDE 02/2020, somente realize doações de gêneros alimentícios oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE para quem não se enquadrar no público-alvo do programa quando estiver garantida a alimentação para os alunos (Achado 2.1); l) com fulcro no art. 1º do Decreto Distrital 40.600/2020

⁹¹ e-DOC C251BA80



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

assegure o direito à alimentação escolar dos alunos das escolas públicas do Distrito Federal, de modo célere e sem interrupções de repasses (Achado 2.2); m) mantenha cadastro completo e fidedigno de todos os beneficiários do Bolsa Alimentação Escolar e respectivos responsáveis, de forma a permitir a transparência e o controle dos repasses realizados, bem como evitar irregularidades na concessão do referido benefício (Achado 2.2); n) tendo em vista o atraso na devolução pelo Banco de Brasília - BRB dos valores remanescentes dos cartões emitidos no âmbito do Programa Bolsa Alimentação Escolar objeto do Contrato Emergencial 58/2020, exija do banco o crédito ao erário dos valores correspondentes à atualização monetária do referido saldo remanescente (Achado 2.2); o) realize fiscalização rotineira em suas unidades escolares, objetivando verificar o cumprimento dos protocolos e das medidas de biossegurança publicados pela Pasta, bem como orientar a comunidade escolar visando ao seguro retorno às atividades presenciais (Achado 3.1); p) dê ciência das informações apresentadas no Relatório Final de Auditoria às escolas elencadas no Quadro 26, exigindo das respectivas unidades o integral cumprimento dos protocolos e das medidas de biossegurança (Achado 3.1); q) inclua em seu planejamento de reforma das unidades escolares a substituição das janelas que não permitem adequada ventilação dos espaços coletivos fechados, em especial, das salas de aula (Achado 3.1); III - determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEE/DF que adote as seguintes medidas, apresentando os resultados a esta Corte de Contas no prazo de 90 (noventa) dias: a) apure as situações identificadas no Papel de Trabalho, PT, nº 42 (e-DOC 6EE75CA2, págs. 29/444; 448/544; 545), resumidas no Quadro 21 do Relatório Final de Auditoria, realizando a imediata suspensão do pagamento dos benefícios concedidos irregularmente no âmbito do Bolsa Alimentação Escolar (Achado 2.2); b) promova ações visando o ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente no âmbito do Programa Bolsa Alimentação Escolar, conforme situações identificadas no PT 42 (e-DOC 6EE75CA2, págs. 29/444; 448/544; 545), resumidas no Quadro 21 (Achado 2.2); IV - determinar à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília - TCB e à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos de transporte escolar, que realizem fiscalização rotineira dos veículos disponibilizados objetivando verificar o cumprimento dos protocolos e das medidas de biossegurança publicados pela Secretária de Educação do Distrito Federal (Achado 3.1); V - recomendar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que: a) dissemine em todas as escolas da rede e estimule a aplicação das ações de boas práticas adotadas por suas unidades e indicadas no Quadro 31 do Relatório Final de Auditoria (Achado 1.1); b) dissemine em todas as escolas da rede e estimule a aplicação das boas práticas adotadas por suas unidades e indicadas no Quadro 30 do Relatório Final de Auditoria, a exemplo de: entrada e saída dos alunos em horários escalonados; lanches nos refeitórios das escolas com a adequada organização dos espaçamentos das cadeiras e em horários escalonados (Achado 3.1); VI - autorizar a audiência do responsável indicado no Quadro 23 do Relatório Final de Auditoria, a ser processada em autos próprios, com fundamento no art. 43, II da Lei Complementar 1/94, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente razões de justificativa em face da irregularidade apontada no Quadro 22, tendo em vista a possibilidade de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da Lei Complementar 1/94 (Achado 2.2); VII. orientar a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal para que: a) norteadas pela experiência vivenciada no cenário de pandemia da Covid-19, desenvolva modelo de ensino e aprendizagem que viabilize o atendimento adequado aos estudantes, inclusive a implementação de ferramentas tecnológicas que possam ser utilizadas em momentos em que o ensino presencial não possa ocorrer (Achado 1.1); b) tenha ciência do sistema para controle de presença de alunos implementado pelo Centro de Ensino Fundamental Athos Bulcão, conforme indicado no Quadro 31 do Relatório Final de Auditoria, e avalie a viabilidade de ampliar a sua utilização nas demais escolas da rede pública de ensino, bem como a necessidade de realizar aprimoramentos preliminares à sua eventual disseminação (Achado 1.2); VIII - alertar a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal de que o desatendimento às diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar pode implicar em suspensão dos repasses dos recursos federais ao Distrito Federal (Achado 2.1); IX - dar ciência do Relatório Final de Auditoria (e-DOC FC2E1812-e), do Papel de Trabalho nº 42 (e-DOC 6EE75CA2), do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; X - dar ciência do Relatório Final de Auditoria em apreço, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília-TCB, ao Conselho de Educação do Distrito Federal, ao Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal, à Associação de Pais e Alunos das Instituições de Ensino do Distrito Federal - ASPA-DF, à Promotoria de Justiça de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - PROEDUC e ao Comitê de Monitoramento de Retorno às Aulas Presenciais; XI - autorizar o retorno dos autos à SEASP, para as providências pertinentes.”

O eixo **Segurança Pública** promoveu despesas de R\$ 9,6 bilhões em 2021, sendo **o mais representativo em volume de gastos**. Desse valor, R\$ 8,4 bilhões foram custeados com recursos do FCDF, com destaque para o direcionamento de R\$ 3,2 bilhões para manutenção das Polícias Civil e Militar e R\$ 2,0 bilhões destinados ao pessoal inativo e pensionistas dessas unidades.

No que alude ao eixo Desenvolvimento Territorial, as despesas realizadas totalizaram R\$ 4,6 bilhões. De relevo os gastos com Administração de Pessoal (R\$ 1,1 bilhão) e com Manutenção do Equilíbrio Financeiro do Sistema de Transporte Público Coletivo (R\$ 791,9 milhões).

O Relatório Analítico ressaltou ainda as auditorias concernentes aos Programas Prospera/DF (Processo nº 00600-00005556/2021-57) e de Desenvolvimento Econômico do DF – Procidades/DF (Processo nº 00600-00011452/2021-81), bem como aquela atinente ao Projeto de Desenvolvimento Fazendário do DF – Prodefaz/Profisco-DF (Processo nº 00600-00005661/2021-96. Relativamente às auditorias indicadas, eis o obtemperado no Relatório Preliminar:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

“6.3 – AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE O PROGRAMA PROSPERA/DF

O Tribunal realizou, por meio do Processo nº 00600-00005556/2021- 57, auditoria operacional no programa Prospera/DF, o qual consiste em um programa de microcrédito do Distrito Federal que visa ofertar empréstimos à cadeia produtiva de pequeno porte, incluindo empreendimentos informais rurais e urbanos e pessoas vulneráveis participantes do DF sem miséria. Foi avaliada a gestão orçamentária, financeira e operacional do referido programa.

CONSTATAÇÕES

Constatou-se que os recursos financeiros e orçamentários empregados no âmbito do Prospera/DF foram insuficientes para atingir a meta de oferta de crédito estabelecidas no PPA 2020-2023, que previa contemplar 3% dos empreendedores do DF com média de empréstimo de R\$ 12,5 mil.

Também, verificou-se que na contabilização do indicador de geração de ocupações do Prospera/DF eram utilizados os postos de trabalho potenciais em vez dos reais, além da ausência de mecanismo de controle que comprove a isonomia no processo de seleção dos empreendimentos contemplados com recursos do Prospera/DF.

Por outro lado, de modo positivo, constatou-se que o programa proporcionou o aumento do tempo de sobrevivência do setor produtivo de pequeno porte contemplado com seus recursos em comparação com os não atendidos, com incremento de mais de 6 anos para os formais e mais de 9 anos para os informais. Também foi constatado que o nível de ocupação dos empreendimentos atendidos pelo Prospera/DF é maior que dos empreendimentos não atendidos.

RECOMENDAÇÕES

Entre as deliberações encaminhadas às unidades auditadas, mediante a Decisão nº 793/2022, destaca-se a recomendação ao Chefe do Poder Executivo distrital que avalie a conveniência e oportunidade de ampliar a disponibilização de recursos financeiros e orçamentários para fomentar a oferta de crédito por meio do programa Prospera/DF com o objetivo de alcançar pelo menos 80% da meta estabelecida no PPA 2020-2023.

Também se destacam as recomendações à Secretaria de Estado de Trabalho do DF para que: a) implemente mecanismos de verificação e controle do quantitativo de ocupações geradas pelos empreendimentos financiados pelo Prospera/DF, adotando-o para fins de apuração do indicador de desempenho, em vez de utilizar a expectativa de geração de empregos; b) estabeleça critérios de ordenamento das propostas a serem avaliadas pelo Comitê de crédito, bem como estabeleça controles que garantam a observância ao princípio da impessoalidade e o respeito ao posicionamento das propostas na fila.

6.4 – AUDITORIA NO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DF – PROCIDADES/DF

Por meio do Processo nº 00600-00011452/2021-81, foi realizada auditoria de recursos externos no Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – Procidades/DF, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Governo do Distrito Federal. A fiscalização compreendeu os demonstrativos financeiros de 2021, e foi conhecida pelo Tribunal mediante a Decisão nº 1582/2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

O Procidades/DF visa a promover o desenvolvimento econômico do Distrito Federal, mediante a melhoria do ambiente de negócios, o fomento do desenvolvimento empresarial, a promoção de investimentos e a realização de obras de infraestrutura urbana. Do início do Programa até o encerramento do exercício de 2021, foram despendidos US\$ 36,6 milhões. Os gastos efetuados em 2021 somaram US\$ 6,5 milhões.

CONSTATAÇÕES

Os procedimentos realizados permitiram concluir que as demonstrações financeiras do exercício 2021 representavam razoavelmente a situação física e financeira do Procidades/DF, constituindo opinião sem ressalva.

Não obstante, foram identificadas as seguintes fragilidades nos sistemas de controle interno: a) divergência no reconhecimento de rendimentos de aplicações financeiras; b) variação cambial não apontada na Demonstração de Fluxo de Caixa em dólar; c) dados da situação real da guarda dos bens desatualizados e bens fora de uso; d) falhas no procedimento de Seleção Baseada em Qualidade e Custo – SBQC; e) falhas nos processos de pagamento relativos aos contratos firmados em 2021 com recursos do Procidades/DF.

RECOMENDAÇÕES

Destacaram-se, no relatório dos auditores independentes, sugestões de caráter operacional que visam a sanar ou a reduzir as fragilidades identificadas nos controles internos, entre as quais destacam-se recomendações para: a) reconhecimento dos rendimentos de aplicações financeiras com base no regime de caixa; b) fortalecimento dos controles internos de elaboração e revisão das demonstrações financeiras do Programa; c) observância estrita da GN-2350-9, o Manual de Aquisições do Executor (BID), e demais normas correlatas à seleção e contratação, bem como dos prazos para pagamento das faturas dos contratos em execução; e d) aprimoramento dos controles que assegurem a conformidade da localização dos bens com o registro constante no sistema de guarda (Sisgepat).

6.5 – AUDITORIA NO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO FAZENDÁRIO DO DF – PRODEFAP/PROFISCO-DF

O Tribunal realizou, por meio do Processo nº 00600-00005661/2021- 96, auditoria de 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 – Prodefap/Profisco-DF, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Governo do Distrito Federal. A fiscalização compreendeu os demonstrativos financeiros referentes ao exercício de 2021 e foi conhecida pelo Plenário mediante a Decisão nº 4123/2021.

O objetivo específico do Prodefap/Profisco-DF é melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal distrital, com vistas a aumentar as receitas próprias do estado; melhorar a eficiência e o controle do gasto público; e prestar melhores serviços ao cidadão. Do início do Programa até o seu término, em 2021, foram despendidos R\$ 36,0 milhões. Os gastos efetuados em 2021 somaram US\$ 8,6 milhões.

CONSTATAÇÕES

Os procedimentos realizados permitiram concluir que as demonstrações do exercício 2021 representavam razoavelmente a situação física e financeira do Prodefap/Profisco/DF, constituindo opinião sem ressalva. Não obstante,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

foram identificadas as seguintes fragilidades nos sistemas de controle interno: a) falhas de seleção mediante critérios BID; b) descumprimento parcial de cláusulas do Contrato de Empréstimo; e c) inconsistências entre os registros do Demonstrativo de Fluxo de Caixa – DFC e do Demonstrativo de Investimentos Acumulados – DIA e as informações oriundas das Solicitações de Desembolso.

RECOMENDAÇÕES

Acerca das recomendações, tendo em vista que a referida auditoria teve como escopo o encerramento do programa, e uma vez que as inconsistências constatadas não possuíram materialidade e/ou relevância suficientes para modificar a opinião dos auditores sobre as Demonstrações Financeiras de 2021, não foram propostas recomendações.”

No que tange ao exame dos eixos temáticos, 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 00600-00009970/2020-54-e, relativo às Contas de Governo de 2020.

No presente exercício, observou-se a **baixa execução das metas estabelecidas para os indicadores**. Por outro lado, notou-se que a adequação dos indicadores não foi realizada nos últimos dias do exercício financeiro, denotando evolução no processo de planejamento.

VIII - RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR

O Relatório Prévio incluiu análise sobre a situação das ressalvas, determinações e recomendações apontadas no Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do exercício de 2020, incluída a comparação com 2018 e 2019.

Tal análise permitiu concluir pela **reincidência em 8 das 13 ressalvas** consignadas nas Contas relativas ao exercício de 2020.

Nesse particular, impende destacar a **reincidência nos três exercícios anteriores das seguintes ressalvas:**

- 1) Superestimativa nas receitas e despesas de capital e no Orçamento de Investimento, o que indica a necessidade de adoção de critérios e controles efetivos na elaboração das leis orçamentárias, de maneira a tornar as previsões mais próximas da efetiva realização;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

- 2) Realização de despesas sem cobertura contratual;
- 3) Realização de repasses financeiros à Fundação de Apoio à Pesquisa em montantes inferiores aos duodécimos exigidos pela Lei Orgânica do DF;
- 4) Inconsistência nos valores da dívida de precatórios judiciais do Distrito Federal;
- 5) Insuficiência de notas explicativas junto às demonstrações contábeis;
- 6) Utilização de classes de contas divergentes das estabelecidas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público na elaboração dos Demonstrativos Contábeis; e
- 7) Inconsistências em saldos de contas patrimoniais verificadas por meio da realização de auditoria financeira.

Outras falhas identificadas nos três anos antecedentes foram apenas **parcialmente atendidas**, quais sejam: **1)** 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; e **2)** ausência de metodologia para avaliar o custo/benefício das renúncias de receita e de outros incentivos fiscais.

As seguintes falhas foram objeto de ressalvas nas contas de 2019 e 2020 e, apesar disso, **voltaram a ser observadas nas presentes contas**, ante a adoção parcial de providências pelo Governo: **1)** 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; e **2)** registro de saldo negativo na conta única em diferentes meses do exercício.

Além disso, a falha relacionada ao descumprimento do percentual mínimo de 50% estabelecido no art. 2º da Lei distrital nº 4.858/2012 e no § 2º do art. 5º da LC distrital nº 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, **que fora objeto de ressalva nas contas anuais de 2020**, tornou a se **repetir** em 2021, demandando atuação proativa por parte do Poder Executivo, mormente por envolver afronta direta a texto legal.

Do total de 4 determinações exaradas, uma foi **atendida**, em **outras duas foi verificada reincidência e uma restou prejudicada**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL

A determinação cuja condição foi considerada satisfatória em 2021 consiste em dar continuidade à efetivação do registro em cartório dos imóveis transferidos ao patrimônio do Fundo 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.

Lado outro, determinações constantes do RAPP alusivo aos exercícios de 2019 e 2020, relacionadas à necessidade de **1)** adoção de medidas tendentes a aprimorar a gestão orçamentária e financeira dos fundos especiais e **2)** aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e gestão da Dívida Ativa, em especial quanto a adequar os saldos contábeis aos valores recuperáveis, **não foram atendidas a contento**, podendo ser, igualmente, objeto de nova determinação.

Por fim, a deliberação externada em 2020 que restou prejudicada em 2021 implica na necessidade de dar continuidade à implantação das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, segundo cronograma estabelecido, incluído o Sistema de Apuração de Custos.

IX – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação aos aspectos formais em exame, vale lembrar que, na sua parte inicial, o Relatório aponta o descumprimento do art. 1º, XIII, e, da Instrução Normativa nº 1/2016 – TCDF na composição das contas, ante a não apresentação das medidas adotadas para o recebimento dos créditos inscritos em Dívida Ativa. Outrossim, de se notar que o GDF **continua sem adotar em sua completude** as normas de contabilidade aplicadas ao setor público.

Ademais, consoante o exposto na presente manifestação do MPC/DF, embasada no minudente Relatório produzido pelo Corpo Técnico, prevaleceram falhas evidenciadas nas Contas Anuais do exercício de 2020, 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 sucessivos**, inclusive em exercícios em que a atual gestão esteve à frente do Poder Executivo.

O exame realizado denotou **deficiência** na definição das metas e indicadores de desempenho acerca dos programas governamentais, demandado esclarecimentos, mormente no que se refere aos mecanismos a serem adotados para melhoria dos prognósticos. Salta aos olhos o parco percentual de realização de indicadores propostos no Plano Plurianual para os eixos temáticos Saúde (21,4%) e Educação (20%).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Os fatos avaliados no exercício ainda **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**. A esse respeito, o MPC/DF destaca a **recorrente superestimativa** das receitas e despesas de capital.

Quanto às contratações públicas, o MPC/DF destaca o **significativo importe em despesas sem cobertura contratual**, de **R\$ 183,1 milhões**, valor 138,6% superior ao verificado em 2020. Trata-se de prática vedada **pela 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**.

Em relação aos Fundos Especiais, a análise demonstra que **5 deles não apresentaram execução, outros 13 executaram menos de 20% de suas dotações finais e 4 não executaram sequer a metade do autorizado**. Apesar de sobejamente abordada pelo TCDF, inclusive em exercícios recentes, a par dos dados apresentados, verifica-se que a **questão** voltou a ser observada nesta Contas.

Ainda, cumpre mencionar que, apesar do Poder Executivo ter cumprido os limites mínimos de aplicação em Educação e em Saúde, **não observou** a regularidade dos duodécimos que a legislação determina para repasse de valores à FAP/DF.

No tocante ao **Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente**, em que pese a disponibilização da dotação mínima, as despesas realizadas totalizaram R\$ 13,0 milhões, 25,3% da dotação mínima prevista na legislação vigente, denotando **incompatibilidade** da execução com o desiderato do fundo.

Relativamente ao FAC, observou-se **não atendimento** dos parâmetros estipulados na Lei Orgânica da Cultura quanto ao cumprimento do calendário anual da gestão do Fundo. Além disso, a suplementação tardia de créditos não permitiu a efetiva execução dos recursos destinados à cultura no exercício.

No que se refere à área de pessoal, chama a atenção do **Parquet** especial 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 deve ser ocupado por servidores distritais de carreira, por órgão/entidade

Verificou-se, também, elevação no montante gasto com contratações diretas por dispensa de licitação, que passou de **R\$ 1,2 bilhão em 2020 para R\$ 1,8 bilhão em 2021** (crescimento de 42,0%). Tal fato, por si só, não constitui irregularidade, porém denota o incremento de despesas realizadas sem observância à ampla competitividade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

Novamente foram constatadas inconsistência nos valores da dívida de precatórios judiciais do Distrito Federal, assim como insuficiência das notas explicativas junto às demonstrações contábeis e utilização de classes divergentes daquelas fixadas pelo Mcasp.

Com efeito, dando-se primazia aos postulados do devido **processo legal**, do **contraditório** e da **ampla defesa**, mostra-se premente o encaminhamento da **versão preliminar** do Relatório Analítico sobre as Contas de Governo do exercício de 2021 e da presente manifestação Ministerial aos Srs. Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, a fim de que as falhas e constatações identificadas no exercício em exame possam ser objeto de manifestação.

Portanto, nada mais havendo a salientar, são estas as considerações apresentadas pelo Ministério Público de Contas do DF, em atenção ao disposto no art. 221, II, do RI/TCDF.

Brasília, 29 de agosto de 2022.


MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA
Procurador-Geral