



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento
de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



RELATÓRIO DE ANÁLISE DAS CONTAS PÚBLICAS
PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO GOVERNO DO DISTRITO
FEDERAL, RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2021

Brasília, 2024



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento
de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT
Balanço Financeiro – BF
Balanço Orçamentário – BO
Balanço Patrimonial – BP
Banco de Brasília S/A – BRB
Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF
Central de Abastecimento de Brasília (Ceasa)
Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF
Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb
Companhia Energética de Brasília – CEB
Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap
Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF
Defensoria Pública do Distrito Federal – DPDF
Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL
Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP
Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC
Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF
Despesa Líquida com Pessoal – DLP
Distrito Federal – DF
Dívida Consolidada Líquida – DCL
Emendas Parlamentares Individuais – EPI
Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF
Fundo de Apoio à Cultura – FAC
Fundo de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAP/DF
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb
Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA
Fundo Solidário Garantidor – FSG



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



Governo do Distrito Federal – GDF

Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA

Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCD

Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS

Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA

Instituto de Gestão Estratégia de Saúde do Distrito Federal – Iges/DF

Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Lei Orçamentária Anual – LOA

Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP

Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Método de Equivalência Patrimonial – MEP

Orçamento de Dispêndio – OD

Orçamento de Seguridade Social – OSS

Orçamento de Investimento – OI

Orçamento Fiscal – OF

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS

Parcerias Público-Privadas – PPP

Patrimônio Líquido – PL

Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT

Plano Plurianual – PPA

Planos de Desenvolvimento Local – PDL

Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF

Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF

Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF

Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF

Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – Procidades/DF



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – Refis-DF

Receita Corrente Líquida – RCL

Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal – RAPP

Relatórios de Gestão Fiscal – RGF

Remuneração dos Recursos do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS

Restos a Pagar – RP

Restos a Pagar não Processados – RPnP

Secretaria de Comunicação Social – Secom

Secretaria de Economia – SEEC

Secretaria de Educação do Distrito Federal – SEE/DF

Secretaria do Tesouro Nacional – STN

Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG

Sistema de Transporte Público Coletivo – STPC

Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi

Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo

Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Sistema Único de Saúde – SUS

Superintendência de Limpeza Urbana – SLU

Supremo Tribunal Federal – STF

Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF

Tribunal de Justiça do Distrito Federal de Territórios – TJDFT

Variações Patrimoniais Aumentativas – VPA

Variações Patrimoniais Diminutivas – VPD



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento
de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



SUMÁRIO

1. Contextualização	7
2. Planejamento, Programação e Orçamentação	8
2.1 Plano Plurianual	8
2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias	9
2.3 Lei Orçamentária Anual	9
2.3.1 Receitas dos OFSS	9
2.3.2 Despesas dos OFSS	11
2.3.3 Orçamento de Investimento	12
3. Gestão Orçamentária e Financeira	12
3.1 Receita	12
3.1.1 Renúncia de Receita	14
3.2 Despesa	16
3.2.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	17
3.2.2 Orçamento de Investimento	19
3.2.3 Fundo Constitucional do Distrito Federal	19
3.2.4 Despesa com Pessoal e Encargos Sociais	20
3.2.4.1 Quantitativo de Pessoal	22
3.2.4.2 Previdência Social dos Servidores Públicos	22
3.2.5 Despesa por Modalidade de Licitação	23
3.2.6 Despesa com Publicidade e Propaganda	24
3.2.7 Fundos Especiais	25
3.3 Impactos Orçamentários e Financeiros da covid-19	26
3.4 Gestão Financeira	27
4. Gestão Fiscal	28
4.1 RCL e Limites de Despesa com Pessoal e Endividamento	28
4.2 Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)	30
4.2.1 Poder Executivo	30
4.2.2 Câmara Legislativa do Distrito Federal	31
4.2.3 Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF)	31
4.2.4 Tribunal de Contas do Distrito Federal	32
4.3 Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais	32
5. Gestão Patrimonial	33



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento
de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



5.1 Dívida Ativa	33
5.2 Dívida Pública.....	35
5.2.1 Dívida Consolidada (fundada).....	36
5.2.2 Dívida Flutuante.....	37
5.2.3 Precatórios.....	37
6. Demonstrações contábeis.....	38
6.1 Balanço Orçamentário (BO).....	38
6.2 Balanço Financeiro (BF)	39
6.3 Balanço Patrimonial (BP).....	40
6.3.1 Auditoria financeira na conta Participações Permanentes.....	41
6.4 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP).....	42
6.5 Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC).....	42
6.6 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).....	43
7. Resultados por Eixos Temáticos	43
7.1 Eixo Saúde.....	46
7.2 Eixo Educação.....	47
7.3 Outros Eixos Temáticos.....	48
7.3.1 Segurança Pública.....	48
7.3.2 Desenvolvimento Territorial	49
7.3.3 Gestão e Estratégia	49
7.3.4 Desenvolvimento Social	49
7.3.5 Desenvolvimento Econômico	50
8. Conclusões	51
8.1 Ressalvas para as Contas do Governo relativas a 2021.....	53
8.2 Determinações para as Contas do Governo relativas a 2021.....	56



1. Contextualização

Ao Poder Legislativo competem três funções primordiais para a ordem democrática: representar os cidadãos, legislar e fiscalizar os atos dos poderes públicos.

À Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) compete, privativamente, julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos do governo¹.

À Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (CEOF) compete analisar a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito da prestação de contas do Governador do Distrito Federal².

Considerando-se o prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa para envio das contas referentes ao exercício anterior³, o Senhor Governador do Distrito Federal (DF) encaminhou à CLDF, tempestivamente, em 31/3/2022, a Prestação de Contas Anual do Governo do Distrito Federal, relativa ao exercício de 2021, por meio da Mensagem nº 83/2022-GAG.

Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) compete apreciar as contas anuais do Governador e sobre elas elaborar relatório analítico e emitir parecer prévio no prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento⁴. Diante desta competência, a CLDF enviou ao TCDF a Prestação supramencionada em 2/6/2022, por intermédio do Ofício nº 06/2022-CEOF.

O Senhor Governador do DF encaminhou, em 27/7/2022, errata e correção do relatório sobre as contas de 2021, por meio da Mensagem nº 0220/2022-GAG, que foram encaminhadas ao TCDF pela CLDF, em 3/8/2022, por meio do Ofício nº 9/2022-CEOF.

O Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Distrito Federal (RAPP), referente ao exercício de 2021, após apreciação na Sessão Especial nº 543, foi enviado à CLDF por meio do Ofício nº 397/2022 – P/SEMAG, em 6/12/2022.

As normas de organização da prestação de contas anuais do Governo do DF são estabelecidas pela Instrução Normativa nº 1/2016 – TCDF, instrumento que balizou a prestação de contas mencionada anteriormente. Importante citar que, a despeito de exigido na mencionada norma, houve insuficiência de notas explicativas e ausência da exposição de medidas adotadas para recebimento dos créditos

¹ LODF, art. 60, inc. XV.

² RICLDF, art. 64, inc. II, "e".

³ RICLDF, art. 64, inc. XVII, "e".

⁴ LODF, art. 78, inc. XVII.

⁵ LODF, art. 78, inc. I.

⁶ Lei nº 13/2020, art. 3º, parágrafo 2º – Lote 5 – CEP 70094-902 — Brasília-DF – Tel. (61) 3348-8000

⁷ LODF, art. 80, inc. V.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



inscritos em dívida ativa. Segundo o TCDF, essas omissões impactaram o exame feito no Relatório, mas não o impediram.

Diante de sua competência, a CEOF, em 7/3/2024, solicitou a esta Consultoria Técnico-Legislativa, por meio do Processo SEI 00001-00007631/2024-15, análise das contas públicas do Governador, relativas ao exercício de 2021. Portanto, este relatório objetiva levantar os pontos que carecem de maior atenção para fins de julgamento pela CLDF das Contas do Governo do Distrito Federal (GDF) referentes a 2021, após conhecido o RAPP do TCDF, de modo a contribuir tecnicamente para a elaboração do Parecer a ser realizado pela CEOF.

2. Planejamento, Programação e Orçamentação

Os principais instrumentos de orçamento são de iniciativa do Poder Executivo e correspondem ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵. Esses instrumentos devem ser compatíveis entre si e com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), os Planos de Desenvolvimento Local (PDL) e as ações integradas com a região do entorno do DF.

2.1 Plano Plurianual

A Lei nº 6.490/2020 aprovou o PPA 2020/2023 e as Leis nº 6.939/2021 e 7.038/2021 promoveram inclusões e exclusões de ações orçamentárias. Contudo, não alteraram o valor total do PPA previsto para o exercício.

No sentido de se evitar a modificação de indicadores de desempenho nos últimos dias do exercício, como ocorreu em anos anteriores, o TCDF emitiu a Decisão nº 864/2021, provocando adoção de medidas pela Secretaria de Economia (SEEC). *Como consequência, o PPA foi alterado tempestivamente em 2021 pelo Decreto nº 42.602/2021, permitindo aprimoramento do planejamento governamental e maior adequação à conjuntura ocorrida no exercício.*

Dos **R\$ 45,5 bilhões** aprovados para 2021, **R\$ 26,4 bilhões** correspondem aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), e **R\$ 19,2 bilhões** refletem o Orçamento de Investimento (OI) e o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), além de recursos provenientes de operações de crédito, convênios e emendas parlamentares.

⁵ LODF, art. 149.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei nº 6.664/2020 dispôs sobre as diretrizes orçamentárias referentes a 2021. Constatou-se que o Projeto de LDO/2021 observou as normas contidas na legislação vigente, em especial, em relação à participação popular. Além disso, a LDO/2021 cumpriu as especificações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) e sofreu 11 alterações durante sua vigência, sendo grande parte relativa às Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos. A Lei nº 6.755/2020 foi a única que promoveu mudança no texto da LDO/2021, modificando regramento a respeito das Emendas Parlamentares Individuais (EPI) ao orçamento anual.

2.3 Lei Orçamentária Anual

A Lei nº 6.778/2021 foi a responsável por prever as receitas e fixar as despesas relativas a 2021, tendo sofrido apenas uma alteração. Essa alteração permitiu ao Poder Executivo abrir crédito suplementar utilizando como fonte de recursos os saldos de empenhos não utilizados pelas unidades orçamentárias do Poder Legislativo, mediante autorização expressa da CLDF e do TCDF, e após o encerramento do segundo período da sessão legislativa ordinária de 2021.

A LOA/2021, *considerando valores intraorçamentários*, estimou receitas e fixou despesas no valor de **R\$ 28,4 bilhões**, sendo 26,9 bilhões correspondentes aos OFSS, sendo R\$ 17,8 bilhões para o Orçamento Fiscal (OF) e R\$ 9,1 bilhões para o Orçamento de Seguridade Social (OSS), e R\$ 1,5 bilhão, ao OI. *Ainda, superou em 2,9% (R\$ 787,2 milhões) a LOA do ano anterior, sendo que os OFSS aumentaram em 3,3%, com destaque para o aumento de 9,4% do OSS; já o OI reduziu em 4,4%. Frisa-se que, em termos reais, houve encolhimento do orçamento.*

*Destaca-se também que, além dos valores consignados na LOA, o DF conta ainda com os recursos advindos do FCDF, contabilizados no Orçamento Geral da União, cujo montante foi de R\$ 15,9 bilhões em 2021. Assim, o orçamento inicial à disposição do DF em 2021 foi de **R\$ 44,2 bilhões**, que significou *elevação de 2,1%* (R\$ 895,7 milhões) frente ao de 2020.*

2.3.1 Receitas dos OFSS

Na tabela a seguir, apresentam-se os valores de previsão inicial e de realização das receitas dos OFSS de 2020 e os de previsão inicial de 2021. Ainda, comparam-se estes valores com aqueles.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



R\$ milhares

RECEITA	2020		2021	VARIÇÃO % (C/A)	VARIÇÃO % (C)/(B)
	Previsão inicial (A)	Receita Realizada (B)	Previsão Inicial (C)		
RECEITAS CORRENTES	23.061.958	24.522.052	23.246.436	0,80	-5,20
RECEITAS DE CAPITAL	1.003.567	349.360	1.249.098	24,47	257,54
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	1.941.862	1.923.492	2.369.474	22,02	23,19
TOTAL	26.007.387	26.794.904	26.865.008	3,30	0,26

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021 (adaptado).

Em 2021, da previsão inicial de R\$ 26,9 bilhões, as receitas correntes representaram 86,5%; as de capital, 4,7%; e as intraorçamentárias, 8,8%.

Em 2020, houve excesso de arrecadação (diferença entre receita realizada e prevista) de R\$ 787,5 milhões. Assim, *houve um discreto aumento de 0,3% da receita realizada em 2020 para a prevista inicialmente em 2021.*

Isolando-se as **receitas correntes**, percebe-se que *sua previsão inicial para 2021 foi 5,2% menor (- R\$ 1,3 bilhão) que sua execução em 2020. Salienta-se que o DF recebeu R\$ 1,3 bilhão em 2020 a título de Transferências Correntes por conta da pandemia de covid-19, valor não previsto na LOA/2021.*

Desconsiderando os valores intraorçamentários, a previsão inicial das receitas de **origem tributária** para 2021 totalizou **R\$ 16,6 bilhões**, compondo **71,5%** das receitas correntes e **67,9%** das receitas previstas nos OFSS do período. Destaca-se que, em 2020, a realização das receitas tributárias (R\$ 17,3 bilhões) foi inferior à sua previsão inicial (R\$ 17,4 bilhões). *A previsão inicial para 2021 ficou 4,7% menor que a de 2020*, redução impulsionada pelo Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) – imposto de maior vulto na arrecadação do DF, cuja previsão inicial diminuiu 8,4% de 2020 para 2021.

Destaca-se o expressivo aumento de 111,1% (R\$ 640,2 milhões) na previsão inicial de arrecadação da **receita patrimonial** de 2020 para 2021. Em comparação ao valor arrecadado em 2020, a previsão inicial em 2021 foi 153,3% (R\$ 736,4 milhões) maior, com ênfase para o componente de Remuneração dos Recursos do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Em relação às receitas de capital, observa-se que *sua previsão em 2020 foi superestimada*, já que sua realização representou 34,8% da sua previsão. Não obstante, sua previsão inicial para 2021 foi mais de **3,5 vezes** o valor recolhido no exercício anterior. A SEEC utilizou a pandemia de covid-19 para justificar a baixa realização em 2020, após ser questionada pelo TCDF.

Pontua-se que as **receitas intraorçamentárias** são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes dos OFSS do



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



mesmo ente federativo e, portanto, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentações de receitas entre seus órgãos.

2.3.2 Despesas dos OFSS

Na tabela a seguir, apresentam-se os valores de dotação inicial e de realização das despesas dos OFSS de 2020 e os de dotação inicial de 2021. Ainda, comparam-se estes valores com aqueles.

R\$ milhares

Limite de Despesa Líquida com Pessoal (DLP) por Poder				
Poder	DLP/RCL Ajustada 2021	Limite % da RCL Ajustada (A)	Limite Prudencial (90% de A)	Limite de Alerta (95% de A)
Poder Executivo	39,5%	49,0%	44,1%	46,6%
Poder Legislativo - CLDF	1,41%	1,70%	1,53%	1,62%
Poder Legislativo - TCDF	1,09%	1,30%	1,17%	1,24%
Total	42%	52%	46,8%	49,4%

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021 (adaptado).

Da dotação inicial de R\$ 26,9 bilhões para 2021, as despesas correntes representaram 83,6%; as de capital, 7,2%; as intraorçamentárias, 4,3%; e a reserva de contingência, 4,9%. Segundo a LRF, a reserva de contingência deve constar na LOA e é destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A dotação inicial de 2021 para os OFSS, quando comparada à despesa realizada em 2020, aumentou em 5,8% (R\$ 1,5 bilhão). Considerando apenas as **despesas correntes**, percebe-se que as fixadas inicialmente para 2021 foram 4,1% maiores (R\$ 889,2 milhões) que as fixadas para 2020, e 0,8% maiores (R\$ 175,3 milhões) que as despesas realizadas em 2020.

As despesas correntes são divididas em três grupos: **Pessoal e Encargos Sociais**, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes. *Desconsiderando os valores intraorçamentários*, em 2021, a dotação inicial para o primeiro grupo totalizou **R\$ 14,2 bilhões**, representando **63,4%** das despesas correntes e **55,4%** das despesas fixadas para o ano. Ao mesmo tempo em que houve elevação da dotação inicial para **Pessoal e Encargos Sociais**, sendo de 7,6% em relação à dotação inicial de 2020 e de 6,8% em relação à realização em 2020 (destaque para Aposentadorias e Reformas), ocorreu queda de, respectivamente, 1,4% e 10,2% para as Outras Despesas Correntes, fato que suavizou o aumento das despesas correntes. Destaca-se que a dotação inicial deste grupo de despesa representou 35,2% da dotação inicial das despesas correntes.

Embora a dotação inicial das **despesas de capital** para 2021 tenha sido 3,6% inferior à de 2020, ela *superou em 70,3%* (R\$ 798,4 milhões) o valor realizado



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



em 2020. Isso ocorreu porque houve superestimativa de realização das despesas de capital em 2020.

2.3.3 Orçamento de Investimento

O valor de **R\$ 1,5 bilhão** fixado para 2021 foi 4,4% menor do que o fixado para 2020 (R\$ 1,6 bilhão). No entanto, importa apontar que houve execução de pouco menos de 30% da dotação inicial em 2020. Assim, a despesa fixada para 2021 representou aumento de **221,4%** com relação à despesa realizada em 2020.

3. Gestão Orçamentária e Financeira

Nesta seção, apreciam-se todos os recursos geridos pelo DF, portanto, OFSS, OI e FCDF. Pontua-se que o FCDF permaneceu sendo gerido, em sua integralidade, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Sendo assim, consideram-se como receitas previstas do FCDF os montantes aprovados no Orçamento Geral da União. Ainda, a previsão da receita do OI reflete os valores da dotação autorizada na LOA, em razão de incongruências dessas receitas no Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGo). Para fins de verificação do resultado orçamentário, vide seção referente ao Balanço Orçamentário (BO).

3.1 Receita

A tabela a seguir apresenta os valores da previsão inicial e atualizada da receita, bem como de sua realização em 2021, sendo os montantes separados em OFSS (receitas correntes, de capital e intraorçamentárias), OI e FCDF.

R\$ milhares

ORÇAMENTO	PREVISÃO INICIAL (A)	PREVISÃO ATUALIZADA (B)	REALIZADA		% DE REALIZAÇÃO (C/B)
			(C)	%	
OFSS (Exceto intra)	24.495.534	27.547.734	28.451.064	60,47	103,28
Receitas Correntes	23.246.436	26.168.185	28.120.351	59,77	107,46
Receitas de Capital	1.249.098	1.379.549	330.713	0,70	23,97
Receitas Intraorçamentárias	2.369.474	2.369.474	2.374.916	5,05	100,23
TOTAL OFSS	26.865.008	29.917.208	30.825.980	65,52	103,04
Investimento	1.512.982	1.524.912	363.450	0,77	23,83
Fundo Constitucional do DF	15.859.388	15.859.388	15.856.967	33,70	99,98
TOTAL CONSOLIDADO	44.237.378	47.301.508	47.046.397	100,00	99,46

Fonte: Elaboração própria.

(*) Consideradas as deduções para o Fundeb.

Da previsão atualizada da receita de **R\$ 47,3 bilhões** em 2021, R\$ 29,9 bilhões correspondem aos OFSS (sendo R\$ 2,4 bilhões relativos às receitas intraorçamentárias); R\$ 1,5 bilhão, ao OI; e R\$ 15,9 bilhões, ao FCDF. A realização



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



da receita em 2021, no valor de **R\$ 47,0 bilhões**, representou **99,5%** da previsão atualizada.

A tabela abaixo apresenta a execução da receita de 2018 a 2021, exibindo também a comparação percentual de um ano para o imediatamente anterior e, ainda, do quadriênio. *Percebe-se que, desde 2020, ocorre retração da execução do OI, enquanto há aumento da execução dos OFSS e do FCDF.*

R\$ milhares

EVOLUÇÃO DA RECEITA REALIZADA NO ÚLTIMO QUADRIÊNIO POR ESFERA								
ESFERA	2018 (A)	2019 (B)	% (B/A)	2020 (C)	% (C/B)	2021 (D)	% (D/C)	% (D/A)
OFSS	24.773.394	25.127.801	101,43	26.794.904	106,63	30.825.980	115,04	124,43
OI	576.031	632.419	109,79	470.704	74,43	363.450	77,21	63,10
FCDF	13.690.679	14.301.236	104,46	15.697.275	109,76	15.856.967	101,02	115,82
TOTAL	39.040.104	40.061.456	102,62	42.962.883	107,24	47.046.397	109,50	120,51

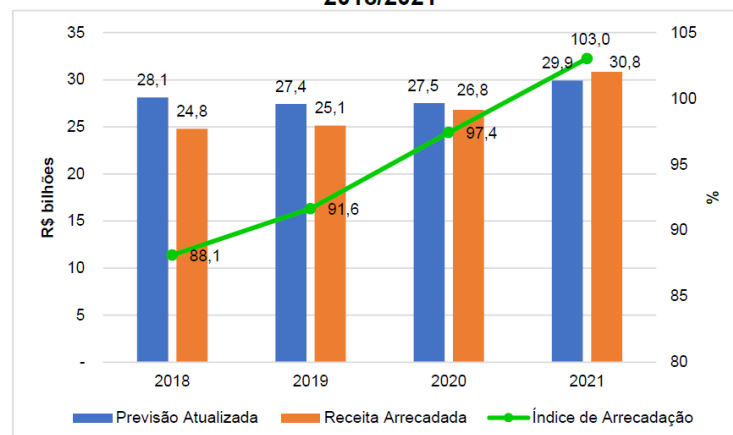
Fonte: Elaboração própria.

Consideradas as receitas intraorçamentárias.

(*) No OI e no FCDF, foram considerados como receita os dados da execução da despesa.

Considerando-se o último quadriênio no tangente à comparação da previsão atualizada da receita dos OFSS com sua arrecadação, percebe-se que o índice de arrecadação foi crescente, superando 100% (arrecadação superior à previsão atualizada) em 2021, *apontando uma melhora na estimativa das receitas.*

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
PREVISÃO ATUALIZADA DA RECEITA, RECEITA ARRECADADA E
ÍNDICE DE ARRECADÇÃO
– 2018/2021 –



Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.

(*) Consideradas as receitas intraorçamentárias.

O aumento na realização de receitas dos OFSS de 2020 para 2021 (15,0%) foi fortemente impactado pela arrecadação de receitas patrimoniais (dividendos e remuneração de recursos do RPPS), que representou evolução de R\$ 1,5 bilhão.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



A realização das **receitas correntes** totalizou **R\$ 28,1 bilhões** em 2021, incremento de **7,5%** sobre a previsão atualizada e de 21,0% frente ao inicialmente previsto, *desconsideradas as receitas correntes intraorçamentárias*.

Em 2021, a execução das receitas de origem **tributária** totalizou **R\$ 19,4 bilhões** e, depois de deduzidos os valores destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)⁶ – decorrente do ICMS, do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD) –, a execução perfaz **R\$ 17,1 bilhões**, que representaram **60,8%** de toda receita corrente arrecadada nos OFSS em 2021, *desconsideradas as receitas intraorçamentárias*. Em relação a 2020, *houve majoração na arrecadação de todas as origens de tributos em 2021*, totalizando **12,1%** de aumento.

Em 2021, a receita arrecadada apenas com **ICMS** totalizou, antes da dedução para o Fundeb, **R\$ 9,9 bilhões**, o que representou **50,9%** de toda receita tributária arrecadada no ano, um aumento de 14,3% (R\$ 1,2 bilhão) frente à receita arrecadada em 2020. Os recursos transferidos pela União para o combate à covid-19 em 2021 somaram R\$ 184,4 milhões, que correspondem a 14,0% do valor repassado em 2020.

Com relação às **receitas de capital**, foram executados R\$ 330,7 milhões em 2021, que representaram **24,0%** da previsão atualizada, menor índice de arrecadação do último quadriênio. A baixa arrecadação frente ao previsto é recorrente nessa categoria econômica.

O fator predominante para isso foi a redução de arrecadação das receitas provenientes de operações de crédito, cuja execução em 2021 (R\$ 129,3 milhões) representou 59,2% da execução de 2020 (R\$ 218,3 milhões) e 23,0% da execução de 2018 (R\$ 561,8 milhões). *Apesar disso, por um lado, segue sendo a origem de maior representatividade perante a execução das receitas de capital (39,1%)*. Por outro lado, a realização das transferências de capital em 2021 (R\$ 108,6 milhões) representou 115,8% da de 2020 (R\$ 93,8 milhões) e 246,9% da de 2018 (R\$ 44,0 milhões) e correspondeu a 32,8% do montante realizado em 2021.

3.1.1 Renúncia de Receita

Deve ser objeto de avaliação por parte do sistema de controle interno a *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 outros⁷. As renúncias podem ser de natureza *Financeira, Creditícia e Tributária*. No âmbito do DF, as renúncias

⁶ Lei 14.113/2020, art. 3º.

⁷ LODF, art. 80, inc. V.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária

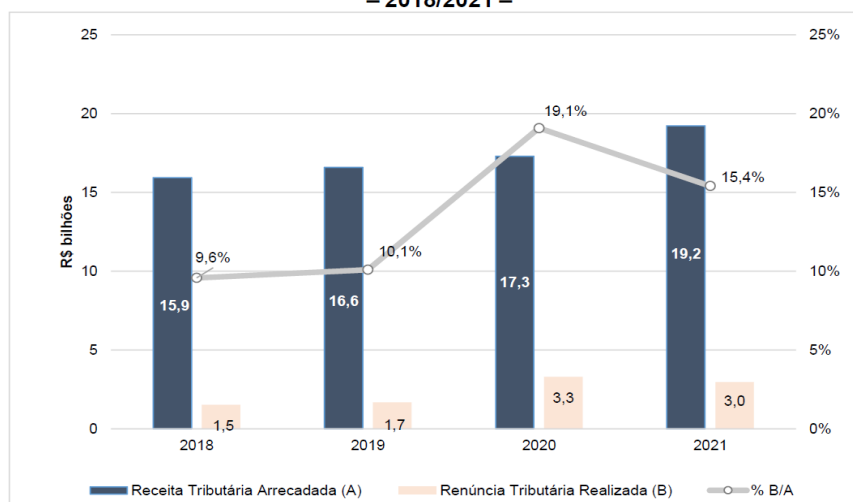


totalizaram **3,0 bilhões** em 2021. Não constaram registros de renúncias de natureza financeira.

Já as de natureza **creditícia** representaram **0,4%** do total das renúncias. Destaca-se 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.

As renúncias de natureza **tributária** corresponderam a **99,6%** do total. O gráfico seguinte demonstra a renúncia tributária em relação à receita tributária efetivamente arrecadada no último quadriênio.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA E RENUNCIADA
– 2018/2021 –



Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.
(*). Inclui Multas e Juros de Tributos.

*Embora a arrecadação tributária tenha aumentado em relação ao ano anterior, **houve redução nas renúncias, tanto em valores monetários, quanto no percentual em relação à própria arrecadação.** O ICMS e o IPVA corresponderam aos maiores valores renunciados no ano (90,2% do total). Contudo, ainda que não tenham apresentado as maiores reduções em níveis percentuais, foram os principais responsáveis pela redução das renúncias totais em comparação com o ano anterior.*

Na tabela a seguir, constam os cinco benefícios tributários responsáveis por mais de 50% do total concedido.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



R\$ milhares

RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR ITEM TRIBUTÁRIO - 2021			
ITEM TRIBUTÁRIO	TRIBUTO	MODALIDADE DE RENÚNCIA	VALOR
Regime Diferenciado de Tributação Aplicado aos Contribuintes Industriais, Atacadistas ou Distribuidores	ICMS	Outros	966.141
Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal - Refis - DF 2020	ICMS	Remissão	232.993
Saída Interna de Mercadorias que Compõem a Cesta Básica	ICMS	Redução de base de cálculo	172.205
Veículo Automotor Novo, no Ano de sua Aquisição	IPVA	Isenção	112.014
Diferencial de Alíquota (Difal) nas Operações Interestaduais para Contribuintes Simples Nacional	ICMS	Isenção	88.988
TOTAL			1.572.341

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.

Com relação aos Programas Temáticos de Governo previstos no PPA 2020/2023, os **cinco** programas com maior renúncia de receita tributária (Desenvolvimento Econômico, Gestão para Resultados, Mobilidade Urbana, Agronegócio e Desenvolvimento Rural e Direitos Humanos) foram responsáveis por, aproximadamente, **89,5%** do total renunciado (R\$ 2,6 bilhões).

Segundo análise da Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), houve atendimento pelo GDF das exigências relacionadas à renúncia de receita elencadas pela LRF⁸. Ainda, os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo que implicaram renúncia de receita foram instruídos com o estudo econômico determinado na Lei nº 5.422/2014⁹. Também foram evidenciados os resultados de dois dos três Fundos de Benefícios Creditícios, não havendo a mesma análise no tocante às renúncias tributárias.

A CGDF e a SEEC empenharam-se no sentido de aprovar formulários para fins de atendimento ao Decreto nº 41.496/2020, porém, sem conclusão em 2021. Assim, o significativo montante de renúncias de receitas e outros incentivos fiscais não foi amparado por adequada metodologia de avaliação de seu custo-benefício.

3.2 Despesa

A tabela seguinte apresenta os valores da dotação inicial e final da despesa e da sua realização em 2021, sendo os montantes separados em OFSS (despesas correntes, de capital, intraorçamentárias e reserva de contingência), OI e FCDF.

⁸ LRF, art. 14.

⁹ Lei nº 5.422/2014, art. 1º.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



R\$ milhares

DOTAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA - OFSS, OI E FCDF - 2021					
ORÇAMENTO	DOTAÇÃO INICIAL (A)	DOTAÇÃO FINAL (B)	REALIZADA		% DE REALIZAÇÃO (C/B)
			(C)	%	
OFSS (Exceto intra)	25.724.245	31.953.557	27.136.584	59,32	84,93
Despesas Correntes	22.462.503	27.742.877	25.575.958	55,90	92,19
Despesas de Capital	1.933.283	3.078.066	1.560.626	3,41	50,70
Reserva de Contingência	1.328.460	1.132.615	-	-	-
Despesas Intraorçamentárias	1.140.763	2.446.868	2.392.864	5,23	97,79
TOTAL OFSS	28.193.468	34.400.425	29.529.448	64,55	85,84
Investimento	1.512.982	1.524.912	363.450	0,79	23,83
Fundo Constitucional do DF	15.859.388	15.859.388	15.856.967	34,66	99,98
TOTAL CONSOLIDADO	45.565.838	51.784.725	45.749.865	100,00	88,35

Fonte: Elaboração própria.

Da dotação final da despesa de **R\$ 51,8 bilhões** em 2021, R\$ 34,4 bilhões corresponderam aos OFSS (sendo R\$ 2,4 bilhões relativos às despesas intraorçamentárias); R\$ 1,5 bilhão ao OI; e R\$ 15,9 bilhões ao FCDF. A realização da despesa em 2021, no valor de **R\$ 45,7 bilhões**, representou **88,3%** da dotação final.

A tabela seguinte apresenta a série histórica de execução da despesa de 2018 a 2021, exibindo também a comparação percentual de um ano para o imediatamente anterior e, ainda, do quadriênio. *Pode-se perceber comportamento análogo ao da receita, pois, desde 2020, ocorre retração da execução do OI, enquanto há aumento da execução dos OFSS e do FCDF.*

R\$ milhares

EVOLUÇÃO DA DESPESA REALIZADA NO ÚLTIMO QUADRIÊNIO POR ESFERA								
ESFERA	2018 (A)	2019 (B)	% (B/A)	2020 (C)	% (C/B)	2021 (D)	% (D/C)	% (D/A)
OFSS	24.837.308	24.910.255	100,29	25.395.113	101,95	29.529.448	116,28	118,89
OI	576.031	632.419	109,79	470.704	74,43	363.450	77,21	63,10
FCDF	13.690.679	14.301.236	104,46	15.697.275	109,76	15.856.967	101,02	115,82
TOTAL	39.104.018	39.843.910	101,89	41.563.092	104,31	45.749.865	110,07	117,00

Fonte: Elaboração própria.

(*) Consideradas as despesas intraorçamentárias.

3.2.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Dos **R\$ 29,5 bilhões** realizados nos OFSS, R\$ 17,3 bilhões corresponderam ao OF (58,5%), com um aumento de 15,0% em relação a 2020; R\$ 9,9 bilhões refletiram o OSS (33,4%), com elevação de 17,4% em comparação a 2020; e R\$ 2,4 bilhões representaram as despesas intraorçamentárias, com majoração de 21,3% em confrontação com 2020.

No que tange à execução orçamentária por função, em 2021, a Educação foi a mais representativa, com R\$ 5,3 bilhões (18%), seguida pela Saúde, com R\$ 4,6



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

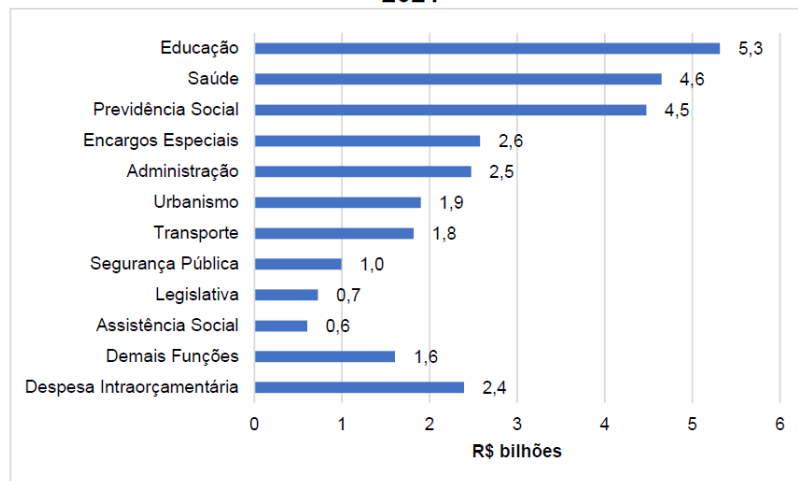
TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



bilhões (15,7%), e pela Previdência Social, com R\$ 4,5 bilhões (15,2%). Assim, estas três funções totalizaram quase metade das despesas dos OFSS (48,9%). O gráfico a seguir mostra a execução dos OFSS por função.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL DESPESA REALIZADA, POR FUNÇÃO – 2021 –



Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.

Todas as funções registraram aumento em comparação a 2020, destacando-se os Encargos Especiais, com um salto de 55,1% (R\$ 916,1 milhões), devido principalmente a acréscimos com principal e juros da dívida, indenizações e restituições trabalhistas e sentenças judiciais.

As **despesas correntes**, que totalizaram **R\$ 25,6 bilhões** em 2021 (86,6% dos OFSS), tiveram realização de 92,2% da dotação final e aumentaram 14,8% em relação ao ano anterior. A execução das despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais cresceu 7,4% de 2020 para 2021 e representou, em 2021, 52,8% da realização dos OFSS, *desconsideradas as despesas intraorçamentárias*.

Merece destaque, de 2020 para 2021, em relação ao aumento proporcional, o grupo Juros e Encargos da Dívida, que saltou 79,7%; em relação ao aumento monetário, o grupo Outras Despesas Correntes, que aumentou R\$ 2,2 bilhões. A justificativa para o acréscimo do grupo Juros e Encargos da Dívida foi a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e os estados, DF e municípios, bem como a reestruturação de operações de crédito junto ao sistema financeiro, estabelecidas pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus¹⁰.

As **despesas de capital** totalizaram R\$ 1,6 bilhão em 2021. *A despeito do aumento de 37,5% em relação a 2020, sua execução representou 50,7% da*

¹⁰ Lei Complementar Federal nº 173/2020.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



dotação atualizada. Apesar de este percentual de realização ter sido o maior do quadriênio, persistiu a recorrência de superestimativa na fixação da despesa de capital.

Com relação às Parcerias Público-Privadas (PPP)¹¹, a Prestação de Contas referente a 2021 elenca o Centro Administrativo e o Jardim Mangueiral como PPP que já se encontram em execução e informa previsão de gastos anuais na casa de, respectivamente, R\$ 152,4 milhões e R\$ 4,2 milhões. No entanto, não foram localizados, em 2021, no SIGGo, valores relacionados a esses contratos, ao contrário de anos anteriores, em que houve pagamentos para esses empreendimentos. Ressalta-se, ainda, que há processos em tramitação no TCDF relacionados à apuração de supostas irregularidades nesses contratos, bem como processos relacionados a outras PPP em fase de planejamento.

3.2.2 Orçamento de Investimento

*A execução das despesas do OI correspondeu a **23,8%** da dotação atualizada para 2021, totalizando R\$ 363,4 milhões.* Como a Companhia Energética de Brasília Distribuição S/A (CEB) teve sua privatização confirmada em março de 2021, apenas foram realizados lançamentos até meados daquele mês. Assim, ao desconsiderá-la, chega-se a 25,5%, o menor índice de execução do último quadriênio. Em valores monetários, o montante realizado em 2021 também foi o menor entre 2018 e 2021.

Com exceção da CEB Participações S/A, todas as demais empresas realizaram menos de 41,0% dos valores autorizados, sendo que a empresa Banco de Brasília Crédito, Financiamento e Investimento S/A e a Central de Abastecimento de Brasília (Ceasa) sequer efetuaram gastos. A Decisão do TCDF nº 4.463/2021 reiterou a necessidade de adoção de providências da SEEC junto às empresas estatais, a fim de evitarem a superestimativa desses gastos. As medidas adotadas pela Secretaria para atendê-la foram consideradas satisfatórias pelo TCDF.

A Companhia de Saneamento Ambiental do DF (Caesb) foi a empresa mais representativa nos dispêndios do OI (43,8%), seguida pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) – 31,2% – e pelo Banco de Brasília S/A (BRB) – 21,2%. As três empresas totalizaram, portanto, 96,2% dos dispêndios do OI.

3.2.3 Fundo Constitucional do Distrito Federal

O FCDF foi criado para prover os recursos necessários à organização e manutenção da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal (CBMDF), além de

¹¹ Lei nº 3.792/2006.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação¹². A Polícia Penal do DF foi acrescentada no rol pela Emenda Constitucional nº 104/2019, porém, até o final de 2021, não se verificou no Siafi qualquer execução de valores direcionados para esse fim.

Em 2021, o FCDF totalizou R\$ 15,9 bilhões, sendo R\$ 8,4 bilhões para segurança (PCDF, PMDF e CBMDF), R\$ 4,3 bilhões para saúde, e R\$ 3,2 bilhões para educação. *Em comparação a 2020, houve aumento nos gastos com segurança (2,4%) e saúde (3,1%), porém, queda na educação (- 5,0%).*

As despesas correntes representam praticamente a totalidade dos gastos (99,6%), destacando-se os gastos com Aposentadorias, Reformas e Pensões (42,1%). Entre os gastos com segurança, praticamente metade (49,3%) destinou-se à PMDF.

3.2.4 Despesa com Pessoal e Encargos Sociais

As despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais totalizam quase R\$ 28,0 bilhões em 2021, sendo R\$ 14,3 bilhões executados nos OFSS e R\$ 13,6 bilhões custeados com recursos do FCDF.

No último quadriênio, 2020 foi o único ano em que as despesas com pessoal custeadas pelo FCDF superaram as financiadas pelos OFSS. De 2020 para 2021, as despesas dos OFSS cresceram 7,4%, enquanto as do FCDF reduziram 0,6%. Assim, o montante consolidado elevou 3,4% de 2020 para 2021. Tal percentual foi bastante inferior à correção inflacionária do período, uma vez que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado nos 12 meses alcançou 10,1%.

No gráfico seguinte, mostram-se, para o período de 2018 a 2021, a Receita Corrente Líquida (RCL) do período e as despesas com Pessoal e Encargos Sociais executadas, sendo as do FCDF divididas em educação, saúde e segurança.

¹² Lei Federal nº 10.633/2002.



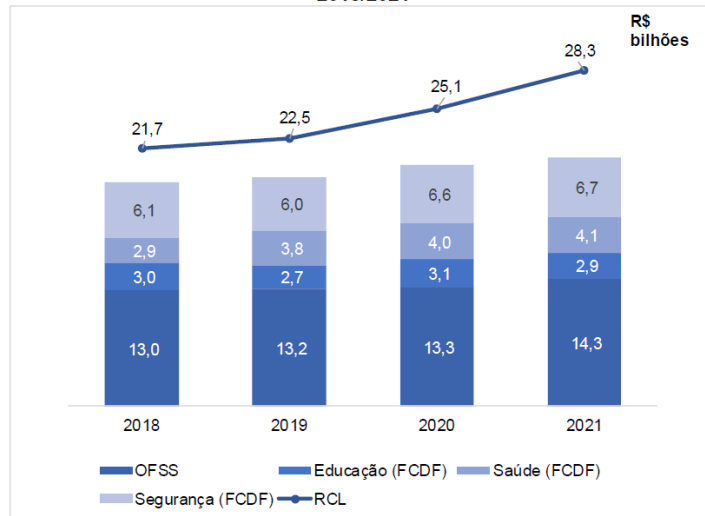
CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL E FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF DESPESA REALIZADA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS E RCL – 2018/2021 –



Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.

(*) Desconsideradas as despesas intraorçamentárias nos OFSS.

Percebe-se que o crescimento da RCL no quadriênio (30,1%) foi bastante superior ao desse grupo de despesas (11,5%). A elevação dos recursos recebidos via FCDF também foi superior (15,8%).

No quadriênio, houve aumento de 6,1% dos gastos com pessoal ativo, sendo 1,6% no último ano. Já os dispêndios com inativos aumentaram 20,4% no quadriênio e 5,9% em 2021, em relação ao exercício precedente. Em 2021, as despesas com ativos representaram 58,9% do total executado no grupo Pessoal e Encargos Sociais, enquanto os gastos com inativos corresponderam a 41,1%.

Na soma dos OFSS e do FCDF, *desconsideradas as despesas intraorçamentárias*, o grupo Pessoal e Encargos Sociais representou 65,0% do total de despesas realizadas pelo GDF em 2021, frente a 69,1% em 2020. Considerando-se apenas o âmbito dos OFSS, a participação foi de 52,8% e 57%, respectivamente.

Com o crescimento da arrecadação nos OFSS acima da expansão do custeio de pessoal, a razão entre este e aquela diminuiu, atingindo o menor percentual do último quadriênio (50,4%), *desconsideradas as receitas e despesas intraorçamentárias*.

Em síntese, em 2021, ocorreu um aumento nos gastos totais (OFSS e FCDF) com Pessoal e Encargos Sociais – em maior proporção no custeio de aposentadorias, reformas e pensões – mas em taxa significativamente menor que os aumentos ocorridos nas demais despesas (27,1%) e nas receitas arrecadadas no exercício, bem como abaixo da inflação que acometeu o período.



3.2.4.1 Quantitativo de Pessoal

Em dezembro de 2021, o número de servidores ativos do Poder Executivo do DF era de 117,6 mil, composto por 94,7% das unidades dos OFSS e do FCDF, e 5,3% do OI. Em relação a 2020, esse total reflete uma redução de 5,8 mil (4,7%) servidores em atividade.

Do total de cargos em comissão, 50% constavam como ocupados por servidores e empregados sem vínculo com a Administração. Destes, 49,8% no âmbito dos OFSS e do FCDF, e 57,0% nas empresas independentes do Tesouro. Verificou-se, ainda, que 82,1% das unidades do Executivo (incluindo as estatais não dependentes) apresentaram mais de 50% dos cargos em comissão ocupados por servidores sem vínculo com a Administração Pública, situação mais proeminente nas administrações regionais, pois em nenhuma delas o percentual superou 25%.

O julgamento da ADI nº 6585 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional a expressão “pelo menos cinquenta por cento dos” prevista no art. 19, inciso V, da LODF. No entanto, a legislação infraconstitucional que regulamenta o assunto não foi afetada. Assim, continua exigível o limite mínimo de 50% de ocupação de cargos comissionados por servidores efetivos previsto no art. 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 840/2011 e no art. 2º da Lei nº 4.858/2012. Ratifica-se que essa apuração deve ser realizada individualmente em cada órgão ou entidade e que o *GDF não atendeu ao piso mínimo em 87 das 106 unidades analisadas*.

Com relação ao Legislativo, havia 2,1 mil servidores ao final de 2021, com decréscimo de apenas 0,7% em relação a 2020. O percentual de servidores comissionados sem vínculo de 2020 para 2021 passou de 49,8% para 49,5% no TCDF e de 76,6% para 77,9% na CLDF. Segue pendente de apreciação de mérito no STF a constitucionalidade do art. 19, § 6º, da LODF, que dispõe: desse percentual, devem ser excluídos os cargos em comissão dos gabinetes parlamentares e lideranças partidárias.

3.2.4.2 Previdência Social dos Servidores Públicos

Desde 2017, o RPPS/DF é organizado mediante três fundos: Financeiro, Capitalizado e Fundo Solidário Garantidor (FSG), sendo o último responsável por rentabilizar e monetizar os ativos previdenciários.

*Em 2021, o resultado previdenciário do RPPS/DF foi **negativo em R\$ 2,9 bilhões***, considerando as despesas com inativos e pensionistas da saúde e da educação realizadas com recursos do FCDF (R\$ 3,4 bilhões). As receitas alcançaram R\$ 4,9 bilhões, com destaque para as receitas de contribuições do Fundo Financeiro



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



(R\$ 4 bilhões); e as despesas, R\$ 7,8 bilhões. *Ressalta-se que as despesas tiveram crescimento de 17,2% em relação ao ano anterior.*

O patrimônio (ativo total) do FSG foi de R\$ 5,3 bilhões no fim de 2021, valor 11,7% maior que o de 2020. Já o resultado patrimonial foi positivo em R\$ 67,8 milhões.

Segundo o Relatório de Avaliação Atuarial de 2021, o Plano Capitalizado possuía 3.458 segurados, não havendo aposentados ou pensionistas; já o Financeiro, computava 146.778 segurados, sendo 78.596 ativos, 55.733 aposentados e 12.449 pensionistas. Com base nas premissas de avaliação atuarial, o Plano Capitalizado apresentou déficit atuarial de R\$ 696,7 milhões, enquanto se projetou déficit técnico de R\$ 309,6 bilhões para o Plano Financeiro. Para 2021, o resultado financeiro projetado para o Plano Financeiro apontou déficit de R\$ 2,9 bilhões e, para o Capitalizado, superávit de R\$ 96,5 milhões.

3.2.5 Despesa por Modalidade de Licitação

R\$ milhares

DESPESA REALIZADA POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO - OFSS - 2021					
MODALIDADE	2020		2021		EVOLUÇÃO % 2020 -> 2021
	VALOR (A)	%	VALOR (B)	%	
Dispensa de Licitação	1.254.335	4,94	1.780.612	6,03	41,96
Inexigível	784.354	3,09	860.113	2,91	9,66
Caráter Emergencial	686.495	2,70	573.404	1,94	-16,47
Suprimento de Fundos	939	0,00	1.004	0,00	6,92
TOTAL SEM LICITAÇÃO	2.726.123	10,73	3.215.134	10,89	17,94
Pregão	3.319.650	13,07	3.907.399	13,23	17,71
Concorrência	1.236.053	4,87	1.653.500	5,60	33,77
Demais modalidades	206.115	0,81	449.817	1,52	118,24
TOTAL COM LICITAÇÃO	4.761.818	18,75	6.010.716	20,35	26,23
Folha de Pagamento	15.154.147	59,67	16.281.965	55,14	7,44
Não Aplicável	2.753.025	10,84	4.021.633	13,62	46,08
TOTAL NÃO SUJEITO À LICITAÇÃO	17.907.171	70,51	20.303.598	68,76	13,38
SUBTOTAL	25.395.113	100,00	29.529.448	100,00	16,28
(-) Aplicação Direta entre Órgãos dos OFSS	-1.972.982		-2.392.864		21,28
TOTAL	23.422.132		27.136.584		15,86

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021 (adaptado).

Em comparação ao ano anterior, houve, em 2021, aumento de 26,2% nas despesas realizadas mediante licitação; 17,9% nas realizadas sem licitação; e 13,4% nas que não se sujeitam à licitação (modalidades Folha de Pagamento e Não aplicável no SIGGo).

As despesas na modalidade Não Aplicável totalizaram R\$ 4,0 bilhões, aumento de 46,1% em relação a 2020, sendo que mais da metade desse valor corresponderam a Sentenças Judiciais, Amortização da Dívida, Subvenções Sociais e Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



As despesas realizadas por Dispensa de Licitação somaram R\$ 1,8 bilhão, acréscimo de 42,0% em relação a 2020, de sorte que mais da metade dos casos tiveram o Instituto de Gestão Estratégia de Saúde do DF (Iges/DF) como credor. Já as despesas realizadas via inexigibilidade de licitação totalizaram R\$ 860,1 milhões, aumento de 9,7% em relação a 2020.

*As contratações em **caráter emergencial não vinculadas ao combate à covid-19** somaram R\$ 106,6 milhões, elevação de **45,2%** em relação ao exercício anterior. Já as voltadas para o combate à pandemia da covid-19 foram 23,9% inferiores àquelas realizadas em 2020, alcançando o montante de R\$ 466,8 milhões.*

*A realização de despesa sem o devido lastro contratual, que viola a Lei nº 8.666/1993, constitui prática recorrente no DF. Estas despesas totalizaram R\$ 183,1 milhões, e os gastos da **Secretaria de Saúde** corresponderam a **90,39%** delas, com aumento de 138,6% em relação a 2020. Na sequência, temos as seguintes unidades gestoras: Superintendência de Limpeza Urbana (SLU) – 6,43%, Secretaria de Educação (3,13%) e Secretaria de Turismo (0,05%). *Em termos de subelemento, 73,51% das despesas sem cobertura contratual foram gastas com serviço de limpeza.**

As despesas registradas nos subelementos de despesa relativos ao elemento de despesa “93 – Indenizações e Restituições” mais que dobraram em relação ao exercício anterior, totalizando R\$ 183,1 milhões, revertendo a tendência observada no último quadriênio.

3.2.6 Despesa com Publicidade e Propaganda

A despesa com publicidade e propaganda inclui as categorias de *publicidade legal, institucional e de utilidade pública* e foram, em 2021, 39,5% superiores àquelas verificadas em 2020, alcançando R\$ 277,0 milhões, sendo R\$ 222,1 milhões (97,3% da dotação final) nos OFSS, e R\$ 54,8 milhões (59,21% da dotação final) no Orçamento de Dispêndio (OD) – empresas estatais não dependentes.

O TCDF apontou que a CLDF registrou gasto de R\$ 164,3 mil com serviço de publicação no Diário Oficial do DF em desacordo com a norma regente.

Nos OFSS, em relação a 2020, os recursos destinados à **publicidade institucional aumentaram 118,2%**, enquanto os destinados à **utilidade pública reduziram 6,9%**, efeito, em grande parte, decorrente da melhora do cenário pandêmico em 2021.

Do total de gastos com publicidade realizados nos OFSS, a Secretaria de Comunicação Social (Secom) foi responsável por 71,7%; e a CLDF e o Departamento de Trânsito do DF (Detran/DF), por 26,1%. Já no OD, o BRB foi responsável por 78,6% do total de despesas desta natureza, e a Terracap, por 17,0%.



3.2.7 Fundos Especiais

Em 2021, a **dotação atualizada** para os 32 fundos especiais totalizou **R\$ 9,5 bilhões**, sendo a do **Fundo de Saúde do DF** responsável por **61,7%** do total, e a do **Fundeb**, **26,9%**. A **realização** de despesas nos OFSS foi 18,7% superior à verificada em 2020 e atingiu o montante de **R\$ 8,5 bilhões**. Assim, o percentual de realização total dos 32 fundos frente à dotação atualizada foi de **89,8%**.

Ressalta-se que a alta execução é alavancada pelo desempenho do Fundo de Saúde do DF e do Fundeb, que representaram juntos 92,7% de todas as despesas realizadas pelos fundos especiais e tiveram 93,9% de execução da soma de suas dotações atualizadas. No entanto, o percentual de execução é baixo para a maioria dos fundos: *13 tiveram despesas inferiores a 20,0% do valor autorizado, sendo que, destes, 5 nem sequer executaram despesas*. Se desconsiderados o Fundo de Saúde do DF e o Fundeb, o percentual de realização totaliza 57,9%, que, embora baixo, foi o melhor percentual do último quadriênio. *Assim, o GDF tem desrespeitado a legislação vigente ao não executar de maneira satisfatória o orçamento de todos os fundos especiais do DF*.

- **Educação:** as aplicações de recursos em ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) alcançaram R\$ 5,4 bilhões, correspondendo a **26,9%** do total da receita de arrecadação de impostos e de transferências constitucionais e legais, ultrapassando o percentual mínimo de 25%. As aplicações por meio do Fundeb (R\$ 2,6 bilhões) e os valores destinados ao pagamento de profissionais do magistério da educação básica (R\$ 2,5 bilhões) por meio desse Fundo também ficaram acima dos respectivos limites mínimos¹³.
- **Saúde:** as aplicações líquidas de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) alcançaram R\$ 3,3 bilhões em 2021, superando o limite mínimo de 12,0% da arrecadação de competência estadual (deduzidas as parcelas que deveriam ser transferidas à municipalidade) e 15,0% daquela de competência municipal¹⁴.
- **Fundo de Apoio à Cultura (FAC):** entre as receitas do FAC, incluem-se 0,3% da RCL apurada no exercício e o saldo não executado de exercício anterior, sendo sua apuração cumulativa e desde 2017¹⁵. Devido à baixa execução orçamentária, os *saldos não executados de 2017 a 2020 tiveram uma sequência de crescimento*, alcançando R\$ 82,9 milhões em 2021. Considerando-se apenas os recursos livres do Tesouro, a dotação final foi de R\$ 167,5 milhões, enquanto a

¹³ CF/1988, art. 212, e Lei federal nº 14.113/2020.

¹⁴ CF/1988, art. 198, § 3º, e Lei Complementar nº 141/2012.

¹⁵ CF/1988, art. 246, § 5º, e Lei Complementar nº 934/2017 (Lei Orgânica da Cultura – LOC).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



dotação mínima legal era de R\$ 167,7 milhões. A despesa realizada atingiu 91,5% da dotação mínima, num total de R\$ 153,5 milhões. No entanto, apenas R\$ 15,5 milhões foram liquidados no exercício e 89,8% dos empenhos foram efetuados no mês de dezembro. Além disso, somente em setembro houve suplementação dos créditos orçamentários em maior volume. Assim, a distribuição de receita ao FAC foi aderente, porém, os demais parâmetros estipulados não foram atendidos, mormente no que concerne ao cumprimento do calendário anual da gestão do FAC.

- **Fundo de Apoio à Pesquisa do DF (FAP/DF):** a destinação à FAP/DF deve ser, no mínimo, de 0,5% da RCL, a ser transferida mensalmente, em duodécimos¹⁶. Assim, a dotação mínima exigida em 2021 correspondeu a R\$ 141,4 milhões, enquanto a dotação final foi de R\$ 140,9 milhões. Foram executados 93,1% dos créditos autorizados ao FAP/DF, com concentração no último quadrimestre, percentual bem superior ao do ano precedente, em que as despesas corresponderam a 67,5% da dotação final. Os empenhos somaram R\$ 131,2 milhões, dos quais R\$ 101,0 milhões foram liquidados no exercício. O valor total repassado ao FAP/DF foi inferior à dotação mínima, no valor de R\$ 122,8 milhões. Já os recursos transferidos mensalmente foram significativamente inferiores aos duodécimos exigidos por lei, à exceção de dezembro.

- **Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA):** a destinação mínima ao FDCA deve ser de 0,3% da receita tributária líquida do DF, com vedação do contingenciamento ou do remanejamento desses recursos¹⁷. Em 2021, a dotação mínima legal correspondeu a R\$ 51,3 milhões, e a final, R\$ 58,9 milhões, considerados unicamente os recursos do Tesouro distrital. A despesa realizada no exercício foi de cerca de R\$ 13,0 milhões, o que equivaleu a 25,3% da dotação mínima legal. Logo, incompatível com os objetivos das políticas públicas ligadas a essa temática.

3.3 Impactos Orçamentários e Financeiros da covid-19

Em 2021, a pandemia de covid-19 provocou impacto relevante nas finanças públicas distritais, porém, menos expressivo que em 2020. Em razão da pandemia, a receita orçamentária distrital foi incrementada em R\$ 173,2 milhões em 2021, concentradas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Já em 2020, esse montante foi de R\$ 1,3 bilhão, dos quais R\$ 980,2 milhões eram referentes a auxílios financeiros instituídos para 2020.

O montante transferido pela União ao DF em 2020 e 2021 para enfrentamento da pandemia totalizou R\$ 1,5 bilhão segundo valores contabilizados e identificados como covid-19 no SIGGo, excluídas as receitas decorrentes de

¹⁶ LODF, art. 195.

¹⁷ LODF, art. 269-A.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



remuneração de depósitos bancários no âmbito do SUS e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este valor diverge dos R\$ 2,9 bilhões divulgados no Painel de Monitoramento dos Gastos da União com covid-19 e no Portal da Transparência do Governo Federal.

A despesa realizada no combate à covid-19 no DF totalizou **R\$ 564,4 milhões** em 2021, incluídos valores de origem federal e distrital. Esse valor é bastante inferior ao de 2020 (R\$ 1,6 bilhão).

No total, a despesa orçamentária do DF em ações de enfrentamento da pandemia de covid-19 e mitigação de seus efeitos montou R\$ 2,2 bilhões nos exercícios de 2020 e 2021, montante divergente do divulgado a esse título no Portal da Transparência do GDF (R\$ 1,8 bilhão).

3.4 Gestão Financeira

A programação orçamentária e financeira de 2021 foi divulgada por meio da publicação do Decreto nº 41.773/2021.

O limite orçamentário autorizado (crédito disponível para empenho) para 2021 representou 99,4% da dotação autorizada (R\$ 34,4 bilhões), embora entre janeiro e abril parte significativa do orçamento tenha ficado contida, sendo liberada ao longo dos meses seguintes. Os recursos financeiros liberados totalizaram R\$ 7,4 bilhões ao final do exercício, que representou 20,6% do limite financeiro programado (R\$ 35,8 bilhões) e 24,0% da receita arrecadada (R\$ 30,8 bilhões). A despesa paga totalizou R\$ 26,5 bilhões, quantia que superou o montante de limite financeiro liberado em 258,4%.

Apesar do baixo registro da liberação de limite financeiro, não houve impedimento para o pagamento das despesas, que, durante todo o exercício, ficou abaixo da receita arrecadada, indicando que não houve descontrole da execução financeira.

No decorrer de 2021, R\$ 1,8 bilhão foi pago a título de Restos a Pagar (RP), sendo que 95,7% ocorreram a partir de recursos do exercício, representando 5,7% da receita arrecadada em 2021. Ao final do ano, o saldo de RP alcançou R\$ 3,1 bilhões, sendo R\$ 125,1 milhões derivados de despesas já inscritas em exercícios anteriores e ainda não pagas.

Em relação à conta única do Tesouro do Distrito Federal, assim como ocorrido em exercícios anteriores, verificou-se saldo negativo na conta única em alguns meses do ano (de maio a agosto) e utilização da conta retificadora da conta única. No entanto, ela começou e terminou zerada. A justificativa apresentada pela SEEC em outros anos para o saldo negativo foi a existência de pendências de conciliação nas contas do SIGGo, porém, que não afetaram a consolidação, já que os



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



pagamentos realizados não superaram as disponibilidades. O TCDF entendeu relevantes os esclarecimentos prestados.

4. Gestão Fiscal

A gestão fiscal avalia questões como renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, endividamento público, contratações de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantias, inscrição em RP e disponibilidade de caixa.

4.1 RCL e Limites de Despesa com Pessoal e Endividamento

Na tabela seguinte, mostram-se, para os exercícios de 2020 e 2021, as receitas e deduções que compõem o cálculo da RCL e da RCL ajustada, sendo a última calculada para fins de verificação dos limites de despesas com pessoal e de endividamento público.

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	2020	2021
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO DF E AJUSTES PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO E DE DESPESA COM PESSOAL		
RECEITA CORRENTE TOTAL	26.896.926	30.646.049
(+) Receita Tributária	17.324.345	19.416.491
(+) Receita de Contribuições	1.454.759	2.128.261
(+) Receita Patrimonial	480.191	2.022.101
(+) Receita Agropecuária	5	10
(+) Receita Industrial	2.946	3.704
(+) Receita de Serviços	411.011	569.635
(+) Transferências Correntes	6.271.219	5.683.534
(+) Outras Receitas Correntes	952.450	822.314
DEDUÇÕES DA RECEITA	-3.828.129	-4.597.152
(-) Contribuição de Servidor Civil (Total)	-1.202.979	-1.868.367
(-) Compensação Entre Regimes de Previdência	-250.276	-203.087
(-) Deduções para o FUNDEB	-2.374.874	-2.525.698
RECURSOS DO FCFD (NÃO DESTINADOS A PESSOAL)	1.990.118	2.228.366
(+) Total de Recursos do Fundo Constitucional do DF	15.697.287	15.856.971
(-) Recursos que custeiam despesas com pessoal	-13.707.169	-13.628.605
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO DF	25.058.915	28.277.263
(-) Transf. Obrig. União EPI (art. 166-A, § 1º, da CF)	-57.598	-40.487
RCL AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO	25.001.317	28.236.776
(-) Transf. Obrig. União EPB (art. 166, § 16, da CF)	-73.521	0
RCL AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL	24.927.796	28.236.776

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF - 2020 e 2021 (adaptado).

(*) Desconsiderados os valores intraorçamentários.

Em 2021, a RCL apresentou uma curva crescente de arrecadação em valores históricos, fechando o exercício com o total de **R\$ 28,3 bilhões**, que, em comparação a 2020 (R\$ 25,1 bilhões), representou crescimento de **12,8%**, sendo as receitas de origem tributária e patrimonial as principais responsáveis.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



A Receita Tributária, *antes das deduções para o Fundeb*, correspondia a 68,7% da RCL no encerramento de 2021. Houve aumento de arrecadação de tributos de todas as espécies, com destaque para o ICMS, correspondente a cerca de metade dos tributos do DF, sendo incrementado, de 2020 para 2021, em R\$ 1,2 bilhão, totalizando R\$ 9,9 bilhões. Desse valor, R\$ 1,9 bilhão foi destinado ao Fundeb. O Fundo também é composto por cotas do IPVA, do ITCD e de Transferências Correntes¹⁸.

O aumento da Receita Patrimonial em 2021, a qual mais que quadruplicou em relação a 2020, explica-se, principalmente, pelo exponencial crescimento dos valores recebidos como dividendos, cerca de R\$ 1,1 bilhão, e da remuneração de recursos do RPPS, acrescido em aproximadamente R\$ 237,2 milhões.

O decréscimo das transferências correntes justifica-se, principalmente, pela diminuição de transferências da União para o combate à pandemia de covid-19.

Os gastos com pessoal, no DF, devem respeitar o limite de 52% da RCL Ajustada. O limite prudencial é 90% destes 52% e o limite de alerta, 95%. *Analisando-se a série histórica de 2019 a 2021, percebe-se que tanto a RCL ajustada quanto a Despesa Líquida com Pessoal (DLP) tiveram crescimento ao longo de toda a série. Entretanto, como o crescimento daquela foi superior a esta, o indicador DLP/RCL sofreu redução ao longo da série, e o valor referente às despesas com pessoal ficou dentro dos limites estabelecidos: em 2021, a DLP totalizou 42% da RCL ajustada, conforme a tabela seguinte:*

Limite de Despesa Líquida com Pessoal (DLP) por Poder				
Poder	DLP/RCL Ajustada 2021	Limite % da RCL Ajustada (A)	Limite Prudencial (90% de A)	Limite de Alerta (95% de A)
Poder Executivo	39,5%	49,0%	44,1%	46,6%
Poder Legislativo - CLDF	1,41%	1,70%	1,53%	1,62%
Poder Legislativo - TCDF	1,09%	1,30%	1,17%	1,24%
Total	42%	52%	46,8%	49,4%

Fonte: Elaboração própria.

Na tabela a seguir, são apresentados os limites da RCL para a Dívida Consolidada Líquida (DCL), para as Garantias e Contragarantias e para as Operações de Crédito, além das respectivas Resoluções do Senado que os fixaram. Para 2021, o TCDF considerou que estes limites foram cumpridos.

¹⁸ Lei Nº 14.113/2020.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



R\$ milhares

Item	Limite estabelecido		Apuração em 2021		
	Resolução	% da RCL	Valor	Limite % RCL	
Dívida Consolidada Líquida	Res. nº 43/01, art. 7º, III, Res. Nº 40/01, art. 3º	200	5.804.218	20,56	
Garantias e Contragarantias	Res. nº 43/01, art. 9º	22	Op. Internas	705.700	2,55
			Op. Externas	15.594	
			Total	721.294	
Operações de Crédito	Res. nº 43/01, art. 7º, I	16	Op. Internas	118.474	0,46
			Op. Externas	10.824	
			Total	129.298	

Fonte: Elaboração própria.

Para se chegar à DCL, subtraem-se da Dívida Consolidada (Dívida Mobiliária, Dívida Contratual e Precatórios posteriores a 5/5/2000) as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e demais haveres financeiros. Importante ressaltar que o DF não possui dívida mobiliária.

R\$ milhares

DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - 2021	
Dívida Consolidada - DC	10.279.802
Dívida Contratual	4.972.092
(+) Precatórios Posteriores a 05.05.2000 - Vencidos e não pagos	5.307.710
(-) Deduções	4.475.583
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - DCL	5.804.218

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.

Por fim, vale mencionar que, em 2021, as receitas de operação de crédito realizadas situaram-se expressivamente abaixo das despesas de capital, restringindo-se a 8,3% delas e cumprindo o limite conhecido como regra de ouro¹⁹.

4.2 Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em consonância com o que dispõe a LRF, elenca, no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), os demonstrativos que devem compor o RGF, que são destrinchados a seguir. Relevante destacar que os Demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida, das Garantias e Contragarantias de Valores e das Operações de Crédito compõem apenas o RGF do Poder Executivo.

4.2.1 Poder Executivo

- **Despesas com Pessoal:** a DLP atingiu R\$ 11,2 bilhões, que correspondem a 39,5% da RCL Ajustada, percentual dentro do limite fixado. No 1º e

¹⁹ CF/1988, art. 167, III.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



no 2º quadrimestre, a DLP também ficou abaixo dos limites permitidos (41,3% e 41,4%, respectivamente).

- **Dívida Consolidada Líquida:** a DCL correspondeu a 20,6% da RCL, abaixo do limite definido pelo Senado. O valor atingido de R\$ 5,8 bilhões em 2021 representou uma queda de 29,2% em relação a 2020 (R\$ 8,2 bilhões), justificada principalmente pelo crescimento da disponibilidade de caixa, que aumentou 88,2%.

- **Garantias e Contragarantias:** o montante foi de R\$ 721,3 milhões, portanto, 2,6% da RCL, percentual bem abaixo do definido pelo Senado (22%).

- **Operações de Crédito:** totalizaram R\$ 129,3 milhões, significando uma queda de 41% em relação a 2020 (R\$ 218,3 milhões) e correspondendo a 0,5% da RCL, percentual bem abaixo do definido pelo Senado (16%). Não houve, em 2021, operações de crédito por antecipação de receita.

- **Disponibilidades de Caixa e dos RP:** demonstrativo exclusivo do RGF do último quadrimestre. A disponibilidade líquida apurada ao final de 2021 foi de R\$ 1,8 bilhão. Destaca-se que os recursos não vinculados resultaram em superávit, situação que não ocorria desde o exercício de 2012.

4.2.2 Câmara Legislativa do Distrito Federal

- **Despesas com Pessoal:** A DLP atingiu R\$ 399,1 milhões, correspondente a 1,41% da RCL Ajustada, percentual dentro do limite fixado. No 1º e no 2º quadrimestre, a DLP também ficou abaixo dos limites permitidos (1,45% e 1,48%, respectivamente).

- **Disponibilidades de Caixa e dos RP:** a disponibilidade líquida apurada em 2021 resultou no *superávit* de R\$ 31,1 mil para a CLDF e R\$ 2,8 milhões para o Fascal, representando equilíbrio no encerramento do exercício.

4.2.3 Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF)

- **Despesas com Pessoal:** A DLP atingiu R\$ 180,3 milhões, que correspondem a 0,64% da RCL Ajustada. Tanto no 1º quanto no 2º quadrimestre, a relação DLP sobre RCL Ajustada foi de 0,69%. Cabe destacar que a DPDF não dispõe de limite percentual próprio de gasto com pessoal definido na LRF. Assim, nos termos da Decisão nº 5.610/2016, o limite de gasto da DPDF está contemplado no percentual destinado ao Poder Executivo local, até que sobrevenha norma alterando a LRF com a fixação de percentual da RCL específico para as Defensorias Públicas.

- **Disponibilidades de Caixa e dos RP:** a disponibilidade líquida apurada em 2021 resultou em superávit de R\$ 0,9 mil, portanto, situação de equilíbrio.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



4.2.4 Tribunal de Contas do Distrito Federal

- **Despesas com Pessoal:** A DLP atingiu R\$ 307,3 milhões, que correspondem a 1,09% da RCL Ajustada, percentual dentro do limite fixado. No 1º e no 2º quadrimestre, a DLP também ficou abaixo dos limites permitidos (1,1% e 1,09%, respectivamente).
- **Disponibilidades de Caixa e dos RP:** a disponibilidade líquida apurada em 2021 resultou em superávit de R\$ 83,5 mil, portanto, situação de equilíbrio.

4.3 Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais

O Resultado Primário é apurado a partir do confronto dos valores das receitas e despesas primárias (operações não financeiras). Por sua vez, o Resultado Nominal é obtido pela soma do Resultado Primário e a conta de juros. Na tabela a seguir, mostram-se os resultados apurados e respectivas metas para 2021.

R\$ milhares

RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL - 2021	
ATO OU FATO ORÇAMENTÁRIO	CRITÉRIO
1. RECEITAS FISCAIS	ARRECADAÇÃO
1.1 Receita Total (Corrente + Capital)	28.451.064
1.2 Deduções (Receitas Financeiras)	782.894
1.3 Receita Primária (1.1 - 1.2)	27.668.170
2. DESPESAS FISCAIS	PAGAMENTO
2.1 Despesa Total (Corrente + Capital)	25.967.791
2.2 Deduções (Despesas Financeiras)	783.227
2.3 Despesa Primária (2.1 - 2.2)	25.184.564
3. RESULTADO PRIMÁRIO (1.3 - 2.3)	2.483.606
META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-405.037
4. JUROS	COMPETÊNCIA
4.1 Juros ativos	634.833
4.2 Juros Passivos	431.642
4.3 Juros Nominais (4.1 - 4.2)	203.190
5. RESULTADO NOMINAL (3 + 4.3)	2.686.796
META DE RESULTADO NOMINAL	41.938

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.

Os resultados fiscais apurados foram bem acima das metas estabelecidas, indicando esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública. Porém, *as metas fiscais fixadas na LDO/2021 se mostraram excessivamente discrepantes em relação aos Resultados Primário e Nominal apurados no exercício.* Assim, determinou-se à SEEC que passasse a adotar medidas voltadas ao aprimoramento do planejamento orçamentário-fiscal, visando à convergência entre as metas projetadas e os resultados apurados.



5. Gestão Patrimonial

A gestão patrimonial compreende o controle e a administração dos bens, direitos e obrigações no âmbito do DF. Nesse contexto, os principais itens objeto de análise são a Dívida Ativa e a Dívida Pública.

5.1 Dívida Ativa

A Dívida Ativa²⁰ diz respeito aos créditos vencidos que o GDF tem direito de receber. É composta de créditos tributários e não tributários não recebidos no prazo para pagamento definido em lei/contrato.

Ao final de 2021, o saldo da Dívida Ativa atingiu **R\$ 36,2 bilhões**, configurando assim o principal ativo do DF (44,8% do total de bens/direitos). A parcela tributária, de R\$ 34,3 bilhões, correspondeu a **94,7%** do montante desse item patrimonial.

*Destaca-se que o TCDF constatou ausência de apresentação, por parte do GDF, das medidas adotadas para o recebimento dos créditos inscritos em Dívida Ativa. Embora não tenha sido objeto de ressalva/determinação, tal carência, segundo o Tribunal, impactou a atividade de controle, mas não obistou o exame feito no RAPP ora em análise. Essa ausência afronta, entre outros normativos, a LRF, que, em seu art. 58, estabelece que a **prestação de contas deve** destacar as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as **ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial**, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.*

O Demonstrativo da Dívida Ativa constante na Prestação de Contas de 2021 apresentou divergências em relação ao SIGGo. Além da ausência dos valores referentes ao Detran, os saldos iniciais das dívidas ativas não tributária, ajuizada e não ajuizada, bem como os valores de baixas ocorridas nesta última, estavam menores no documento do GDF.

A tabela seguinte apresenta a evolução da Dívida Ativa no último biênio, discriminada pela origem e pela existência ou não de ação de execução fiscal em andamento.

²⁰ Lei 4.320/1964, art. 39, § 2º.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



R\$ milhares

DÍVIDA ATIVA DO DISTRITO FEDERAL - 2020/2021						
DÍVIDA ATIVA	2020		2021		DIFERENÇA VALOR (B - A)	EVOL. % (B/A)
	SALDO FINAL (A)	%	SALDO FINAL (B)	%		
	Tributária	34.544.265	94,84	34.270.288	94,66	-273.976
Ajuizada	31.530.743	86,57	32.873.952	90,80	1.343.209	4,26
Não Ajuizada	3.013.522	8,27	1.396.337	3,86	-1.617.186	-53,66
Não Tributária	1.679.691	4,61	1.735.281	4,79	55.590	3,31
Ajuizada	1.643.564	4,51	1.697.789	4,69	54.226	3,30
Não Ajuizada	36.127	0,10	37.491	0,10	1.364	3,78
Detran	197.506	0,54	196.843	0,54	-663	-0,34
Ibram e DER	78	0,00	757	0,00	679	0,00
Semob (DF Trans)	1.752	0,00	0	0,00	-1.752	-100,00
TOTAL	36.423.292	100,00	36.203.169	100,00	-220.123	-0,60

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021 (adaptado).

Quanto às unidades responsáveis pela gestão da dívida ativa, 99,5% (R\$ 36,0 bilhões) ficaram a cargo da SEEC e 0,5% (R\$ 196,8 milhões) com o Detran.

Em relação à forma de cobrança, o GDF detinha R\$ 34,6 bilhões em direitos a receber cobrados por meio de ações judiciais. Desse montante, R\$ 31,2 bilhões (86,8% do total da dívida ativa inscrita) apresentavam exigibilidade imediata ao final de 2021.

A tabela seguinte apresenta a movimentação registrada ao longo de 2021 na dívida ativa.

R\$ milhares

DEMONSTRATIVO DO FLUXO DA DÍVIDA ATIVA – 2021								
DÍVIDA ATIVA	SALDO INICIAL	ENTRADAS		SAÍDAS		AJUIZAMENTO	AJUSTE	SALDO FINAL
		INSCRIÇÃO	ATUAL. MONETÁRIA	CANCELAMENTO	BAIXA			
Tributária	34.544.265	1.330.530	673.755	-811.557	-1.466.705	-	-	34.270.288
Ajuizada	31.530.743	-	559.218	-718.381	-1.164.360	2.666.732	-	32.873.952
Não Ajuizada	3.013.522	1.330.530	114.537	-93.176	-302.345	-2.666.732	-	1.396.337
Não Tributária	1.679.691	102.193	27.835	-45.592	-28.746	-	-101	1.735.281
Ajuizada	1.643.564	-	25.325	-41.895	-25.864	96.662	-2	1.697.789
Não Ajuizada	36.127	102.193	2.510	-3.697	-2.882	-96.662	-99	37.491
Detran	197.506	-	-	-	-663	-	-	196.843
Ibram e DER	78	679	-	-	-	-	-	757
Semob (DF Trans)	1.752	-	-	-	-	-	-1.752	-
TOTAL	36.423.292	1.433.402	701.590	-857.149	-1.496.114	-	-1.852	36.203.169

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021 (adaptado).

Nesse cenário, ressalta-se que as saídas representaram R\$ 2,4 bilhões, com R\$ 1,5 bilhão em baixas e R\$ 857,1 milhões em cancelamentos, superando as entradas em R\$ 218,3 milhões. Por um lado, contribuiu para esse resultado a Lei Complementar 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, com



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

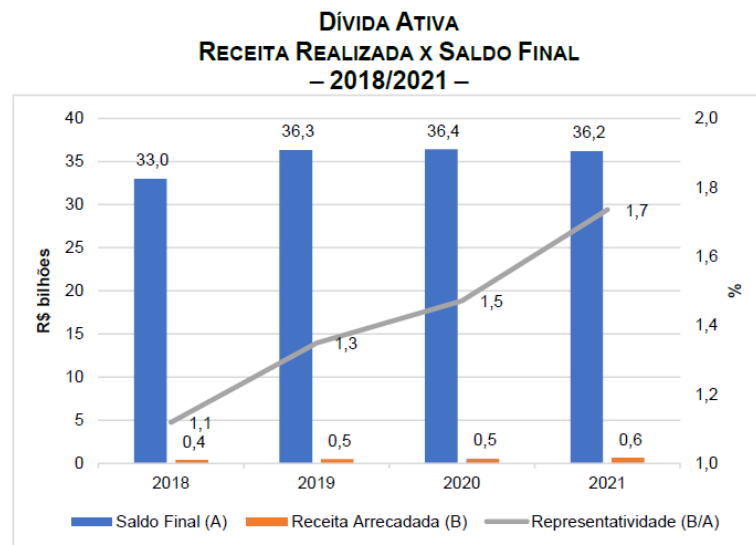
TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



expressivos valores de saídas nos primeiros meses de 2021. Por outro lado, o Refis-DF 2021 foi aprovado no final de dezembro e não produziu efeitos neste ano.

Por sua vez, o valor total previsto para arrecadação de recursos provenientes da dívida ativa em 2021, incluindo multas, juros e encargos, era de R\$ 974,3 milhões, dos quais 64,5% (R\$ 628,2 milhões) foram efetivamente arrecadados, representando somente 1,7% do montante total da dívida ativa, conforme evidenciado no gráfico a seguir.



Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.

Faz-se necessário revisar e aperfeiçoar os procedimentos para estimar a probabilidade de recebimento desses créditos. Em consultas ao SIGGo, não se verificou qualquer lançamento nas contas Perdas Estimadas em Créditos de Dívida Ativa, bem como não foram apresentadas as medidas adotadas para recebimento dos créditos inscritos na dívida ativa.

5.2 Dívida Pública

A dívida pública representou 70,9% do passivo distrital em 2021 e compreende, de modo geral, as obrigações financeiras de responsabilidade do Estado. *O DF não possui dívida pública mobiliária, assim, a dívida pública distrital é formada por dívida consolidada (ou fundada), dívida flutuante e precatórios anteriores a 5/5/2000.*

Destaca-se que os precatórios não pagos anteriores a 5/5/2000, por não comporem os limites de endividamento estabelecidos na Resolução nº 40/2001 do Senado, não integram o conceito de dívida pública consolidada nem flutuante, aparecendo destacadamente na dívida distrital.



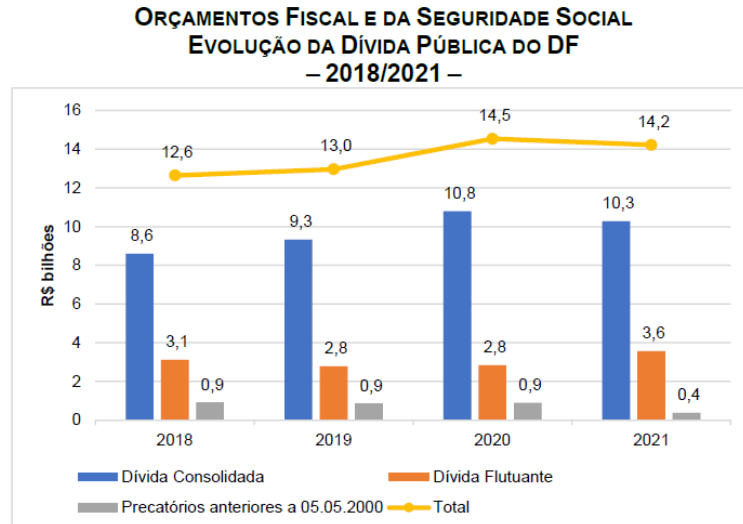
CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



O gráfico a seguir apresenta a evolução da dívida do DF por modalidade no período de 2018 a 2021.



Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.

Assim, nota-se que, no fim de 2021, o montante da dívida totalizou R\$ 14,2 bilhões, sendo 72,3% composto por dívida consolidada. Esse montante diminuiu 2,2% comparado a 2020 (R\$ 14,5 bilhões). Porém cresceu 12,5%, em relação a 2018.

5.2.1 Dívida Consolidada (fundada)

Em 2021, o saldo da dívida consolidada foi de R\$ 10,3 bilhões, *sendo que os precatórios posteriores a 5/5/2000 corresponderam a 51,6%*. A tabela a seguir apresenta a composição desse passivo ao final de 2021 e seu comparativo com o exercício precedente.

R\$ milhares

COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA DO DISTRITO FEDERAL 2020 - 2021			
CLASSIFICAÇÃO	2020	2021	VAR %
DÍVIDA CONTRATUAL	5.257.191	4.972.092	-5,42
Empréstimos	5.233.213	4.952.039	-5,37
Internos	4.041.173	3.801.700	-5,93
Externos	1.192.041	1.150.339	-3,50
Financiamentos	0	0	0,00
Internos	204.051	210.009	2,92
(-)Créditos a Receber FCVS/CEF	-204.051	-210.009	2,92
Parcelamento e Renegociação de dívidas	23.978	20.053	-16,37
De Tributos	2.390	2.019	-15,55
De Contribuições Previdenciárias	15.943	14.382	-9,79
De Demais Contribuições Sociais	5.645	3.653	-35,29
PRECATÓRIOS POSTERIORES A 05.05.2000	5.544.672	5.307.710	-4,27
TOTAL	10.801.863	10.279.802	-4,83

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



Após grande redução no exercício de 2020, quando somou R\$ 372,9 milhões, a despesa com os serviços da dívida voltou a crescer significativamente no exercício de 2021, alcançando **R\$ 791,6 milhões** (aumento de 112,3%). Embora não seja um item da dívida consolidada, representa um gasto significativo que dela decorre.

5.2.2 Dívida Flutuante

A dívida flutuante compreende os restos a pagar²¹, excluídos os serviços da dívida, os serviços da dívida a pagar, os depósitos de terceiros e os débitos de tesouraria²².

Registra-se que o TCDF apontou erro no valor de Restos a Pagar não Processados (RPnP) do Demonstrativo da Dívida Flutuante, constante do Balanço Geral da Prestação de Contas, que indicava o valor de R\$ 17,0 milhões, quando o correto era de R\$ 1,8 bilhão, conforme SIGGo e Relatório Resumido da Execução Orçamentária de fevereiro de 2022.

Na tabela seguinte, apresentam-se os valores que compuseram a dívida flutuante em 2020 e 2021, assim como seus percentuais de participação por ano e a variação de um ano para o outro.

R\$ milhares

COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA FLUTUANTE DO DISTRITO FEDERAL 2020 - 2021					
CLASSIFICAÇÃO	2020		2021		VAR %
Restos a Pagar	2.457.934	86,49%	3.146.993	88,2%	28,03
Não Processados	1.171.862	41,23%	1.796.186	50,37%	53,28
Processados	1.286.071	45,25%	1.350.807	37,88%	5,03
Valores Restituíveis*	384.012	13,51%	419.074,00	11,75%	9,13
Depósitos Judiciais	163.492	5,75%	173.974,00	4,88%	6,41
Depósitos Não Judiciais	117.098,00	4,12%	139.772	3,92%	19,36
Valores a Curto Prazo Extraorçamentários	103.411	3,64%	105.316	2,95%	1,84
Outros Valores Restituíveis	11	0,00%	11	0,00%	-
Devolução de Recursos Financeiros à SEEC**	2	0,00%	5	0,00%	156,38
TOTAL	2.841.948	100,00%	3.566.072	100,00%	25,48

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021 (adaptado).

(*) Excluídos valores restituíveis relativos a exercícios anteriores.

(**) Conta contábil 218924500 incluída para compatibilização com o Demonstrativo da Dívida Flutuante – PSIAG540/SIAC/SIGGo.

5.2.3 Precatórios

Destaca-se que, assim como verificado em exercícios anteriores, houve divergência relevante no valor total da dívida de precatórios, ou seja, os de antes e depois de 5/5/2000, sendo forte indicativo de falha nos controles internos. No RGF do Poder Executivo do 3º quadrimestre, o valor total apontado foi de R\$ 5,7 bilhões; já a Procuradoria-Geral do DF (PGDF) informa R\$ 4,4 bilhões, enquanto o registro contábil do SIGGo demonstra R\$ 7,3 bilhões.

²¹ Lei 4.320/1964, art. 36.

²² Lei 4.320/1964, art. 92.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



Segundo o disposto no art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os entes da Federação em mora no pagamento de precatórios deveriam quitar suas dívidas até 31/12/2029, conforme os critérios definidos na norma e de acordo com o plano de pagamento anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. Assim, o GDF assumiu o compromisso de repassar o montante de R\$ 382,2 milhões ao longo de 2021, do total de R\$ 3,4 bilhões, referente à dívida bruta com precatórios vencidos em maio de 2021.

A LOA/2021 estabeleceu dotação de R\$ 384,0 milhões. Assim, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal de Territórios (TJDFT) emitiu a certidão de cumprimento do plano e o TCDF considerou cumprida a obrigação.

Importante comentar que a redução do valor pago a título de precatórios em 2021 (R\$ 382,2 milhões) frente a 2020 (R\$ 501,8 milhões) decorreu da Emenda Constitucional nº 109/2021, que ampliou o prazo de 2024 para 2029 para quitação dos precatórios pelos estados, DF e municípios.

6. Demonstrações contábeis

Apesar de terem sido apresentadas todas as demonstrações exigidas no âmbito dos OFSS, as notas explicativas mostraram-se insuficientes, assim como apontado em RAPP anteriores. Somente o Balanço Patrimonial (BP) foi acompanhado de explicações, que, contudo, revelaram-se incompletas, pois fizeram referências a outras notas explicativas não contidas na Prestação de Contas de 2021. Ademais, persistiu a utilização de contas contábeis diversas das determinadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) nos Balanço Financeiro (BF) e BP. A inconsistência nos valores de precatórios também foi recorrente. Destaca-se, ainda, que as Demonstrações Contábeis concernentes ao FCDF compuseram a Prestação de Contas do DF, porém, por retratarem movimentações ocorridas integralmente no Siafi da União, não foram analisadas no RAPP.

6.1 Balanço Orçamentário (BO)

O BO seguiu o disposto pelo MCASP, com exceção de não ter sido acompanhado das notas explicativas exigidas pelo Manual.

Em 2021, registrou-se *superávit (diferença positiva entre receitas realizadas e despesas empenhadas) de R\$ 1,3 bilhão no BO*, valor 7,4% inferior ao resultado alcançado em 2020, que foi de R\$ 1,4 bilhão. O resultado de 2021 foi composto de *superávit corrente de R\$ 2,5 bilhões e déficit de capital de R\$ 1,2 bilhão*.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da receita e da despesa de 2018 a 2021. Nele, apresentam-se a receita arrecadada e a despesa realizada, e a distância entre as linhas reflete o resultado orçamentário do exercício.



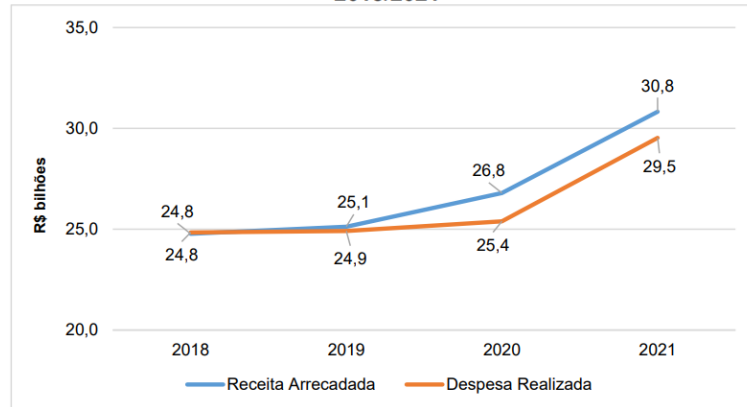
CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL EVOLUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA – 2018/2021 –

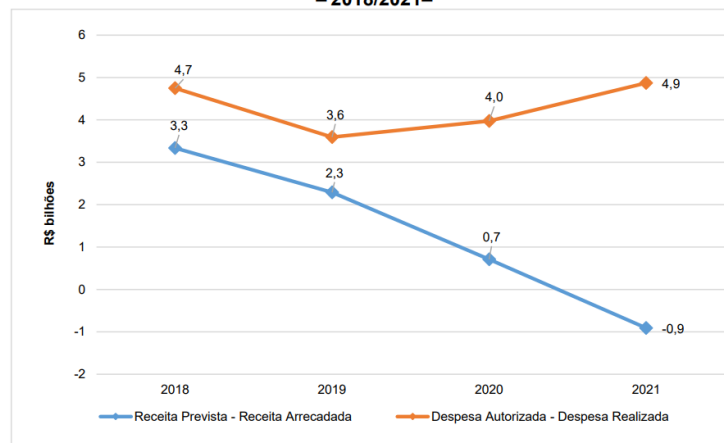


Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.

(*) Considerados os valores intraorçamentários.

No gráfico seguinte, mostra-se a diferença entre o planejamento e a realização da receita e da despesa, podendo-se notar que houve redução em todo período para as receitas: em 2021, houve arrecadação superior à previsão, invertendo-se a prática dos demais anos do quadriênio de superestimação da receita. Consta-se, ainda, que as despesas autorizadas e não executadas cresceram de 2019 para 2020 e de 2020 para 2021.

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA E DESPESA – 2018/2021 –



Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.

(*) Considerados os valores de natureza intraorçamentária.

6.2 Balanço Financeiro (BF)

Utilizaram-se contas contábeis diversas das determinadas no MCASP e o BF não foi acompanhado das notas explicativas exigidas.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



No exercício de 2021, a movimentação financeira do DF totalizou R\$ 64,2 bilhões em ingressos de recursos e R\$ 62,6 bilhões em dispêndios. Assim, o resultado financeiro do exercício foi um superávit de R\$ 1,6 bilhão, montante 28,1% inferior ao atingido no ano anterior (R\$ 2,2 bilhões). O resultado financeiro do exercício também poderia ser obtido pela diferença entre o saldo para o exercício seguinte (R\$ 9,4 bilhões) e o saldo do exercício anterior (R\$ 7,8 bilhões).

O superávit orçamentário de R\$ 1,3 bilhão, como não se originou de endividamento público, contribuiu positivamente no desempenho da gestão financeira. Por sua vez, no que tange aos recebimentos e pagamentos extraorçamentários, o resultado positivo de R\$ 286,6 milhões foi gerado, sobremaneira, a partir da inscrição de RPnP, no valor de R\$ 1,8 bilhão, 53,8% superior ao de 2020 (R\$ 1,2 bilhão). Importante ressaltar, no entanto, que o superávit obtido com RPnP não representou, necessariamente, bom desempenho da gestão financeira, podendo, ao contrário, sobrecarregar a execução financeira do exercício seguinte.

Houve também inconsistência na apuração dos Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, pois, se considerada a diferença entre os ingressos e os desembolsos, chega-se a um déficit de R\$ 583 milhões; porém, se considerada a diferença entre os depósitos restituíveis e os valores vinculados dos saldos do exercício seguinte e do exercício anterior, chega-se a um déficit de R\$ 607,1 milhões.

6.3 Balanço Patrimonial (BP)

A estrutura do BP relativo a 2021 foi elaborada conforme preconiza o MCASP. No entanto, utilizaram-se contas contábeis diversas das determinadas no Manual. As notas explicativas se mostraram incompletas, tendo em vista que fizeram referência a outras notas explicativas que não acompanharam a Prestação de Contas.

O superávit financeiro apurado no BP representa fonte de recursos para crédito adicional no exercício seguinte e totalizou R\$ 8,1 bilhões em 2021, sendo que R\$ 3,7 bilhões foram recursos vinculados provenientes de contribuições previdenciárias.

R\$ milhares

BALANÇO PATRIMONIAL RESUMIDO - 2021			
ATIVO	80.724.428	PASSIVO	80.724.429
Ativo Circulante	21.767.148	Passivo Circulante	5.910.476
Ativo Não Circulante	58.957.280	Passivo Não Circulante	14.137.535
		Patrimônio Líquido	60.676.418

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021 (adaptado).

(*) Considerados os valores intraorçamentários.



Seguem apontamentos relacionados à variação de 2020 para 2021:

- **Ativo Circulante:** aplicações em fundos de curto prazo, que passaram de R\$ 772,0 milhões para R\$ 2,0 bilhões; e Estoques, que passaram de R\$ 1,9 bilhão para R\$ 546,6 milhões.
- **Ativo Não Circulante:** investimentos aumentaram R\$ 906,7 milhões e alcançaram R\$ 8,8 bilhões. Tal elevação originou-se, principalmente, de reclassificação contábil de investimento em imóvel no âmbito do FSG (R\$ 709,7 milhões), que constava como Imobilizado.
- **Passivo Circulante:** Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo, que passaram de R\$ 2,4 bilhões para R\$ 1,0 bilhão, com destaque para a redução em licenças-prêmio.
- **Passivo Não Circulante:** Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo, que passaram de R\$ 5,8 bilhões para R\$ 7,6 bilhões, com destaque para o aumento em precatórios alimentares.
- **Patrimônio Líquido:** Ajustes de Exercícios Anteriores, que passaram de R\$ 61,5 bilhões para R\$ 64,9 bilhões, particularmente, referente ao registro de superávit de órgãos/entidades da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Fundos. O Resultado do Exercício, que não considera as empresas estatais participantes do OF, foi positivo em R\$ 1,8 bilhão, embora 53,3% menor que o resultado de R\$ 3,8 bilhões de 2020. As empresas dependentes de recursos do Tesouro do DF, por sua vez, tiveram resultado negativo de R\$ 1,1 bilhão, déficit 14,5% maior que no ano anterior.

6.3.1 Auditoria financeira na conta Participações Permanentes

O TCDF realizou auditoria financeira na conta Participações Permanentes, a qual compõe a conta de Investimentos, cujo saldo era de R\$ 8,0 bilhões no encerramento do exercício financeiro de 2021. O Tribunal considerou que as demonstrações financeiras do GDF referentes a 2021 não apresentavam adequadamente sua posição patrimonial.

A conclusão foi baseada na subavaliação de R\$ 2,2 bilhões, na apresentação de notas explicativas fora do padrão preconizado pelo MCASP e na ausência de inclusão do patrimônio da Proflora S.A., sociedade anônima em liquidação pertencente ao DF, dentre as participações permanentes registradas na contabilidade distrital.

Assim, o TCDF determinou à SEEC que, a partir de 2022, aplique o Método de Equivalência Patrimonial (MEP) para participações permanentes em empresas e companhias em que o DF tenha influência significativa; elabore notas explicativas sistemáticas, indexadas, detalhadas e com evidenciação adequada; e inclua o patrimônio da Proflora S.A.



6.4 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

A DVP evidencia as alterações no patrimônio, resultantes ou não da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial, fruto do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas (VPA) e as diminutivas (VPD), que totalizou, em 2021, *R\$ 1,8 bilhão, decorrente de R\$ 69,7 bilhões de VPA contra R\$ 67,9 bilhões de VPD.*

Isolando-se as variações de natureza **operacional**, chega-se ao saldo deficitário de R\$ 3,3 bilhões, tendo em vista que as VPA totalizaram R\$ 23,2 bilhões e as VPD, R\$ 26,6 bilhões. Em relação às variações positivas, cabe ressaltar as receitas com impostos, taxas e contribuições, que aumentaram 11,3% de 2020 para 2021 e alcançaram R\$ 18,5 bilhões. No referente às diminutivas, convém destacar as despesas com serviços, que aumentaram 76,1% de 2020 para 2021, atingindo R\$ 8,1 bilhões, e as despesas com pessoal e encargos, grupo mais representativo, que aumentaram 17,1% e alcançaram o montante de R\$ 13,4 bilhões.

Olhando-se apenas para as variações de natureza **financeira**, chega-se a um resultado negativo de R\$ 150,7 milhões. O resultado do confronto entre o saldo de Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos e seu equivalente diminutivo do patrimônio também foi negativo (R\$ 2,1 bilhões).

Ainda assim, o resultado patrimonial foi superavitário em razão do saldo de R\$ 3,6 bilhões entre os montantes das Transferências e Delegações Recebidas e Concedidas, representativos de mais da metade, respectivamente, das VPA e VPD, e de R\$ 4,2 bilhões entre Outras Variações Patrimoniais Aumentativas e Diminutivas.

Assim como em anos anteriores, ao contrário do que preceitua o MCASP, não foram apresentadas notas explicativas, com divulgação, separadamente, da natureza e dos valores dos itens relevantes que compõem as VPA e as VPD.

6.5 Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)

Cabe enfatizar que alguns valores referentes a 2020 divergem dos apresentados na Prestação de Contas em tela, pois houve reclassificação das Transferências de Capital Recebidas de atividades de financiamento para operacionais.

Ao final do exercício, verificou-se geração líquida de caixa de R\$ 1,6 bilhão, pois o saldo superavitário proveniente das atividades operacionais (R\$ 2,6 bilhões) superou os saldos negativos derivados das atividades de investimento (- R\$ 621,0 milhões) e de financiamento (- R\$ 413,9 milhões).

O fluxo de caixa operacional demonstra a condição de a entidade manter sua capacidade operacional e honrar seus compromissos. Indica também a participação das principais fontes de financiamento de suas operações.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



6.6 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)

A DMPL não consta no rol dos demonstrativos contábeis elencados na Lei 4.320/1964, mas compõe o conjunto de demonstrativos trazido pelo MCASP.

O Manual ressalta a importância de qualquer alteração relevante no Patrimônio Líquido (PL) ser divulgada em notas explicativas, seja pelo valor ou pela natureza da informação. Apesar da recomendação do MCASP, a DMPL não foi acompanhada por notas explicativas, porém, as modificações no PL do DF em 2021 não foram tão impactantes, diferentemente do ocorrido em exercícios anteriores.

O incremento no PL de 2020 para 2021 foi de R\$ 1,3 bilhão, impactado, primordialmente, pelo resultado do exercício de R\$ 1,8 bilhão. Houve alteração também decorrente de Aumento de Capital (R\$ 9,9 milhões), Ajustes dos Exercícios Anteriores (- R\$ 475,4 milhões), Ajuste de Avaliação Patrimonial (- R\$ 664,0 mil) e Constituição de Reservas (- R\$ 314,0 mil).

7. Resultados por Eixos Temáticos

O PPA 2020-2023 orientou a alocação de recursos e a implementação e gestão de políticas públicas por meio de 8 eixos temáticos definidos no Plano Estratégico do GDF (Saúde, Segurança, Educação, Desenvolvimento Territorial, Gestão e Estratégia, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente).

Em 2021, considerando todos os recursos à disposição do DF (OFSS, OI e FCDF), **foram aplicados R\$ 45,7 bilhões, 88,3% do valor autorizado a ser realizado no exercício**, que totalizou R\$ 51,8 bilhões, discriminados por eixos temáticos na tabela seguinte.

R\$ milhares

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA, POR EIXO TEMÁTICO - 2021					
EIXO TEMÁTICO	DOTAÇÃO FINAL		DESPESA REALIZADA		
	(A)	%	(B)	%	%(B/A)
Segurança Pública	9.991.958	19,3	9.578.168	20,94	95,86
Saúde	10.089.748	19,48	9.558.502	20,89	94,73
Educação	9.558.879	18,46	9.386.852	20,52	98,2
Desenvolvimento Territorial	6.522.116	12,59	4.641.395	10,15	71,16
Gestão e Estratégia	3.691.334	7,13	3.245.132	7,09	87,91
Desenvolvimento Social	1.634.461	3,16	1.407.798	3,08	86,13
Desenvolvimento Econômico	1.157.958	2,24	613.050	1,34	52,94
Meio Ambiente	248.105	0,48	200.039	0,44	80,63
TOTAL EIXOS TEMÁTICOS	42.894.559	82,83	38.630.937	84,44	90,06
Programa para Operação Especial	8.213.225	15,86	7.118.929	15,56	86,68
Reserva de Contingência	676.941	1,31	-	-	-
TOTAL	51.784.725	100,00	45.749.865	100,00	88,35

Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021.

(*) Consideradas as despesas intraorçamentárias.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

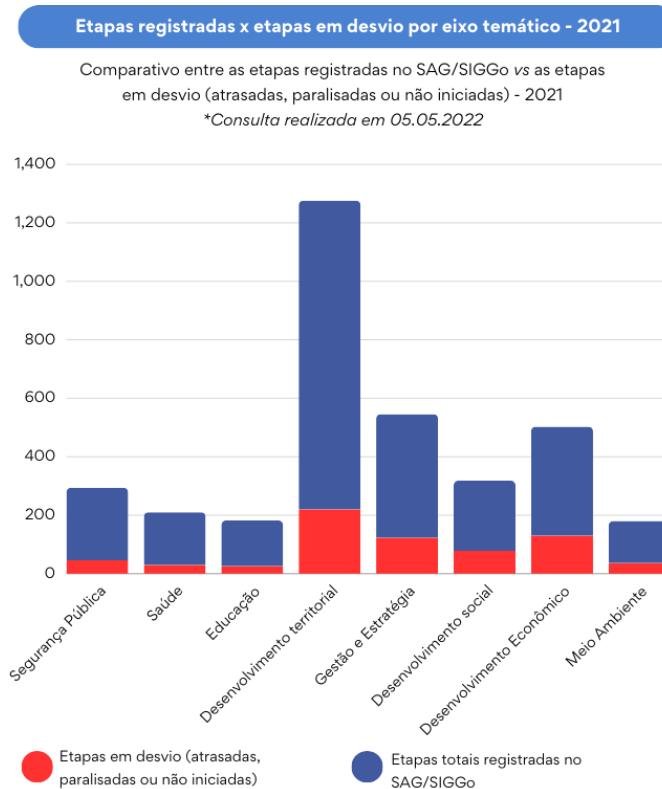
Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



Ressalta-se que o Programa para Operação Especial não integra os eixos temáticos. Isso se deve ao fato de o Programa não englobar ações que contribuam para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações do governo, ou que resultem em produtos, bens ou serviços à sociedade. Em 2021, foram despendidos R\$ 7,1 bilhões no referido programa (15,56%).

Destaca-se que, nessa análise, os recursos do FCDF (R\$ 15,9 bilhões) foram agregados de acordo com as áreas correspondentes, nos eixos Segurança Pública, Saúde e Educação, tornando-os os mais representativos, correspondendo a 62,3% (R\$ 28,5 bilhões) do total gasto pelo DF.

Além do registro das despesas orçamentárias, a avaliação dos eixos temáticos ocorre por meio do acompanhamento das etapas registradas no Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG), módulo do SIGGo. O gráfico adiante ilustra o quantitativo de etapas registradas e de etapas em desvio, ao final de 2021, por eixo temático.



Fonte: Elaboração própria.

Para 2021, foram cadastradas 3,2 mil etapas, das quais 2,4 mil (76,5%) encontravam-se em situação regular, ou seja, as etapas estavam a ser iniciadas, concluídas, em andamento normal ou haviam sido anuladas, situação melhor do que a observada no exercício anterior, quando 68,0% enquadravam-se em algum desses



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária

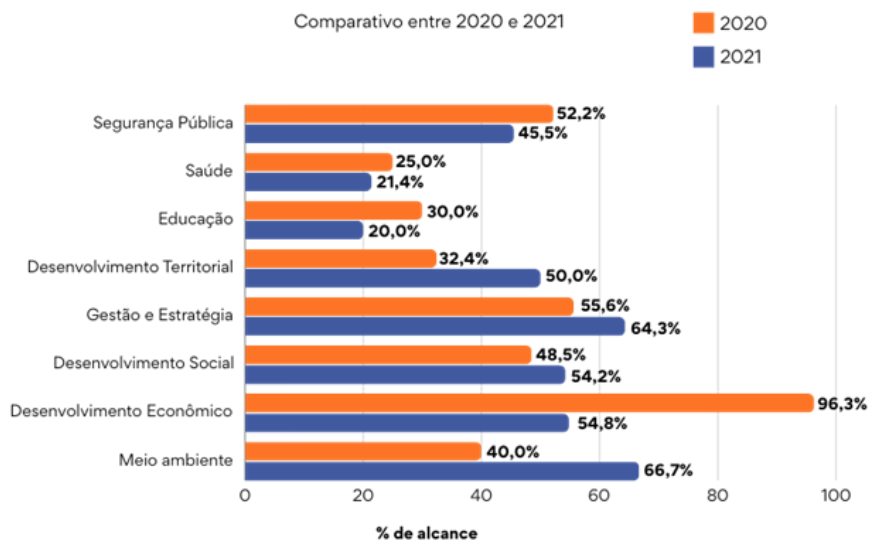


casos. O restante das etapas, 753 (23,5%), encontrava-se em desvio, ou seja, estavam atrasadas (9), paralisadas (20) ou não haviam sido iniciadas (724). Entre as causas de desvio, destacaram-se as de natureza administrativa, em especial, situações envolvendo alterações na programação da unidade executiva e morosidade em procedimentos necessários para dar andamento às etapas.

Complementarmente, os eixos temáticos também são avaliados pela apuração dos indicadores de desempenho propostos no PPA 2020-2023. Para 2021, **foram estabelecidos 209 indicadores**, sendo que 29 deixaram de ser apurados, principalmente, por dificuldades decorrentes do cenário pandêmico que se estendeu no exercício em análise. **Dos indicadores aferidos (180), 88 (48,6%) alcançaram a meta pretendida, situação semelhante ao exercício de 2020, quando 49,0% dos indicadores mensurados alcançaram o índice almejado.**

O gráfico seguinte apresenta, por eixo, o percentual de indicadores que atingiram a meta desejada nos exercícios de 2020 e 2021.

PERCENTUAL DOS ÍNDICES ALCANÇADOS PARA OS INDICADORES DE DESEMPENHO POR EIXO TEMÁTICO



Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021 (adaptado).

Meio Ambiente foi o eixo com maior percentual de alcance das metas estabelecidas para os indicadores (8 dos 12 apurados), ao mesmo tempo em que teve a **menor participação nas despesas realizadas dos orçamentos fiscal, da seguridade social, de investimento e do fundo constitucional do DF** (0,44%). Por outro lado, **Educação** apresentou o menor percentual (20,0%), ao atingir somente um dos indicadores previstos em um total de cinco, demonstrando uma piora em relação a 2020, quando o índice de alcance foi de 30,0%. Outros três eixos temáticos também pioraram a situação em



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



comparação ao exercício anterior: Desenvolvimento Econômico, Segurança Pública e Saúde.

Ponto de destaque e evidência preocupante é que os programas temáticos com maior alocação de recursos tiveram **índice de desempenho aquém do esperado**. Os percentuais de atingimento dos eixos temáticos com maior alocação de recursos foram: Segurança Pública (45,5%), Saúde (21,4%) e Educação (20%). Em todos os eixos citados, os índices alcançados foram inferiores aos de 2020.

7.1 Eixo Saúde

O eixo temático *Saúde* é representado por dois programas no PPA 2020-2023: o Programa Saúde em Ação (6202) e o Programa Saúde – Gestão e Manutenção (8202). No âmbito destes programas, o Eixo *Saúde* realizou despesa de R\$ 9,6 bilhões, o que representou elevação de 12,4% em relação ao exercício precedente. A maior parte foi executada nos OFSS (R\$ 5,3 bilhões).

No PPA 2020-2023, o programa Saúde em Ação organiza os esforços governamentais a partir de sete objetivos específicos. A avaliação do alcance desses objetivos é realizada, conforme estabelecido no próprio PPA, a partir da aferição de 28 indicadores de desempenho, com metas pré-definidas. Ao final de 2021, verificou-se que apenas 6 indicadores atingiram as metas preestabelecidas (21,4%). O percentual de indicadores que alcançaram o resultado desejado em 2021 foi inferior ao atingido em 2020, que chegou a 25,0%, com sete indicadores, cujas metas desejadas foram alcançadas.

Adicionalmente à aferição dos indicadores de desempenho de cada objetivo específico, o eixo *Saúde* é também avaliado por meio do acompanhamento das etapas registradas no SAG/SIGGo. Das 180 etapas programadas para as ações do eixo *Saúde*, 30 encontravam-se em desvio até o final de 2021.

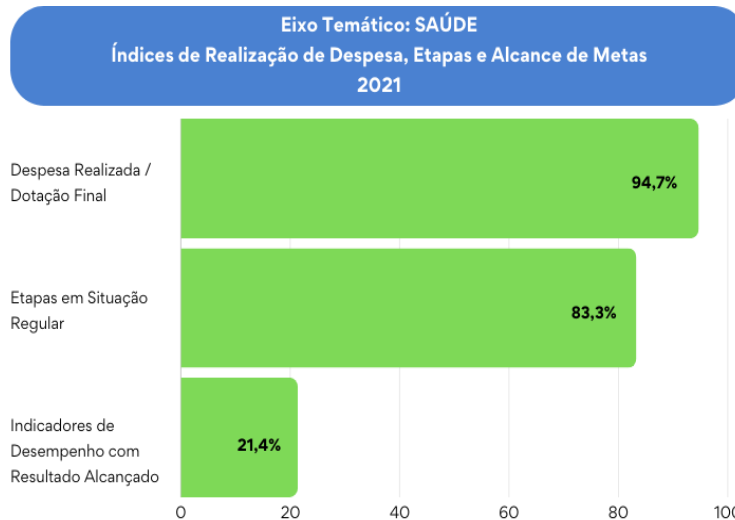
O gráfico seguinte apresenta uma visão consolidada do eixo *Saúde* em termos de percentuais de execução orçamentária (94,7%); resultados alcançados em termos de realização das etapas previstas (83,3%); e indicadores de desempenho com resultados desejados alcançados (21,4%).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021 (adaptado).

7.2 Eixo Educação

O eixo *Educação* recebeu autorização legislativa para despender recursos dos OFSS, do OI e do FCDF, no total de R\$ 9,6 bilhões, e executou R\$ 9,4 bilhões, **representando 98,2% da dotação orçamentária fixada.**

No PPA 2020/2023, o eixo temático *Educação* é representado por dois programas: o Programa *EducaDF* (6221) e o Programa Educação – Gestão e Manutenção (8202). O programa *EducaDF* estrutura os esforços governamentais a partir de quatro objetivos específicos. Os resultados das ações orçamentárias e não orçamentárias vinculadas a cada objetivo específico estão associados a 13 indicadores de desempenho. Adicionalmente, outros dois indicadores de impacto foram selecionados para aferir anualmente as transformações da realidade da educação decorrentes da atuação governamental. Dez dos indicadores estabelecidos no PPA 2020-2023 para o acompanhamento das ações relacionadas ao eixo *Educação* tiveram metas estabelecidas para 2021, outros três não foram utilizados nesse ano. Ainda assim, cinco não foram avaliados e apenas um obteve valor compatível com o desejado. **O único indicador que alcançou o valor desejado para 2021 foi a taxa de atendimento pleno dos estudantes da rede em sistema corporativo de gestão escolar,** que manteve o patamar atingido em 2020.

Em relação ao acompanhamento das etapas registradas no SAG/SIGGo, o eixo temático *Educação* apresentou 26 etapas em desvio, de um total de 156 programadas, sendo 20 por causas administrativas como fator desviante e 6 em virtude de causas orçamentárias, especificamente, cancelamento de crédito.



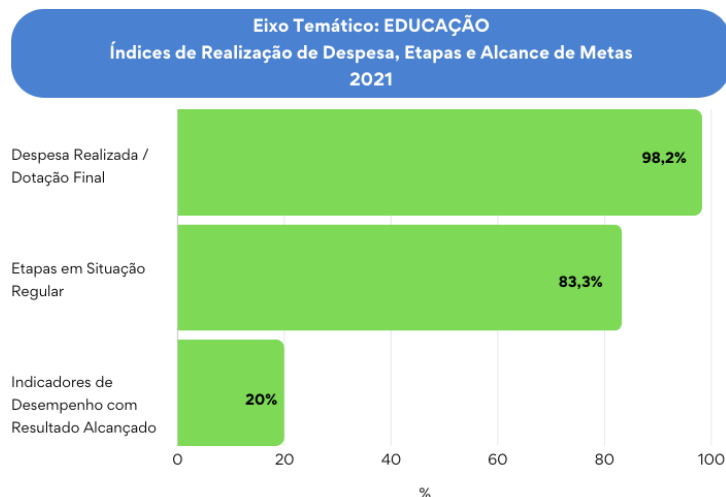
CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



O gráfico seguinte apresenta os percentuais de execução orçamentária da despesa em relação à dotação final (98,2%); os resultados alcançados em termos de realização das etapas previstas (83,3%); e os indicadores de desempenho com resultados desejados alcançados (20%).



Fonte: Relatório Analítico do TCDF sobre as Contas do Governo do DF – 2021 (adaptado).

A quase totalidade (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 encontrava-se em situação regular ao final de 2021. No entanto, o desempenho medido por meio dos indicadores propostos no PPA **só foi satisfatório em 20,0% dos casos em que houve apuração de resultado, percentual inferior ao obtido em 2020, quando atingiu 30,0%.**

É importante ressaltar, referente ao eixo Educação, que a Auditoria Operacional sobre Gestão da Política Educacional realizada durante a pandemia de covid-19²³ constatou falhas da Secretaria de Educação do DF (SEE/DF) na gestão do acesso do aluno à educação, uma vez que não foram oferecidas condições adequadas para realização das aulas remotas.

7.3 Outros Eixos Temáticos

7.3.1 Segurança Pública

O eixo *Segurança Pública* promoveu despesas de R\$ 9,6 bilhões em 2021, **sendo o mais representativo quanto a volume de gastos.** Desse valor, R\$ 8,4 bilhões (87,4%) foram custeados com recursos do FCDF, com destaque para o

²³ Auditoria operacional realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEED/DF – Decisão nº 2.484/2022 – TCDF – e-DOC C251BA80.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



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.

Em relação às etapas cadastradas no SAG/SIGGo, estava prevista a execução de 248 etapas do eixo temático *Segurança Pública*, sendo constatado, ao final de 2021, o total de 46 etapas em desvio.

O eixo *Segurança Pública* também foi avaliado por meio dos indicadores propostos no PPA 2020-2023. Para o exercício em análise, o índice de alcance dos indicadores de desempenho para o referido eixo foi de 45,5%, representando um decréscimo em relação ao exercício anterior, quando o alcance foi de 52,2%.

7.3.2 Desenvolvimento Territorial

O eixo *Desenvolvimento Territorial* concentrou dispêndios de R\$ 4,6 bilhões, contemplando recursos dos OFSS (R\$ 4,4 bilhões) e do OI (R\$ 274,5 milhões). As ações Administração de Pessoal, com R\$ 1,1 bilhão, e Manutenção do Equilíbrio Financeiro do Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC), com R\$ 791,9 milhões, foram as mais representativas desse eixo.

Em relação às etapas cadastradas no SAG/SIGGo, estava prevista a execução de 1.056 etapas do eixo temático *Desenvolvimento Territorial*, sendo constatado, ao final de 2021, um total de 220 etapas em desvio.

O eixo *Desenvolvimento Territorial* também foi avaliado por meio dos indicadores propostos no PPA 2020-2023. Para o ano de 2021, o índice de alcance dos indicadores de desempenho para o referido eixo foi de 50,0%, o que representou uma melhora em relação ao exercício anterior, quando o alcance foi de 32,4%.

7.3.3 Gestão e Estratégia

O eixo *Gestão e Estratégia* promoveu despesas de R\$ 3,2 bilhões em 2021, representando 87,91% da dotação orçamentária fixada.

Em relação às etapas cadastradas no SAG/SIGGo, estava prevista a execução de 423 etapas do eixo temático *Gestão e Estratégia*, sendo identificadas, ao final do exercício, 123 etapas em desvio.

O eixo temático também foi avaliado por meio dos indicadores propostos no PPA 2020-2023. Para o ano de 2021, o índice de alcance dos indicadores de desempenho foi de 64,3%, representando uma melhora em relação ao exercício precedente, quando o alcance foi de 55,6%.

7.3.4 Desenvolvimento Social

O eixo temático *Desenvolvimento Social* é representado por quatro programas no PPA 2020-2023: os programas *Assistência Social* (6228) e *Direitos*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



Humanos (6211) na dimensão estratégica; e os programas Assistência Social – Gestão e Manutenção (8228) e Direitos Humanos – Gestão e Manutenção (8211). Neste contexto, o eixo promoveu despesas de **R\$ 1,4 bilhão em 2021**, representando **86,13%** da dotação orçamentária fixada.

Em relação às etapas registradas no SAG/SIGGo, estava prevista a execução de 240 etapas do eixo. Deste total, 78 etapas encontravam-se em desvio no exercício de 2021.

Em relação ao atingimento dos indicadores de desempenho propostos no PPA 2020-2023, o eixo atingiu 54,2%, expressando um acréscimo em relação ao ano de 2020, quando o índice alcançado foi de 48,5%.

7.3.5 Desenvolvimento Econômico

O eixo temático *Desenvolvimento Econômico* promoveu despesas de **R\$ 613 milhões**, em 2021, representando **52,94%** da dotação orçamentária fixada, constituindo-se assim o **eixo com menor percentual de despesa realizada em comparação à dotação final**.

Em relação às etapas registradas no SAG/SIGGo, estava prevista a execução de 373 etapas desse eixo temático. Deste total, 130 etapas encontravam-se em desvio no exercício de 2021.

O eixo também foi avaliado por meio dos indicadores propostos no PPA 2020-2023. Para o ano de 2021, o índice de alcance dos indicadores de desempenho foi de **54,8%**, **representando um decréscimo substancial em relação ao ano anterior, quando atingiu 96,3%**.

Ainda no que alude ao eixo *Desenvolvimento Econômico*, o Relatório Analítico ressaltou as auditorias concernentes aos Programas Prospera/DF²⁴ e de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (Procidades/DF)²⁵, bem como aquela atinente ao Projeto de Desenvolvimento Fazendário do DF (Prodefaz/Profisco-DF)²⁶.

7.3.6 Meio Ambiente

O eixo temático *Meio Ambiente* promoveu despesas de **R\$ 200 milhões em 2021**, representando **80,63%** da dotação orçamentária fixada, **tendo sido o eixo com menor participação nos gastos dos recursos disponíveis ao DF (0,44%)**.

²⁴ Auditoria operacional sobre o Programa *Prospera/DF*. Decisão nº 793/2022. Processo nº 00600-00005556/2021-57.

²⁵ Auditoria de recursos externos no Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – *Procidades/DF*. Decisão nº 1582/2022. Processo nº 00600-0011452/2021-81

²⁶ Auditoria de recursos externos no Projeto de Desenvolvimento Fazendário do DF – *Prodefaz/Profisco – DF*. Decisão nº 4123/2021. Processo nº 00600-0005661/2021-96.



Em relação às etapas registradas no SAG/SIGGo, estava prevista a execução de 144 etapas do eixo *Meio Ambiente*. Deste total, 36 etapas encontravam-se em desvio, ao final de 2021.

O eixo também foi avaliado por meio dos indicadores propostos no PPA 2020-2023. Para o ano de 2021, o índice de alcance dos indicadores de desempenho foi de 66,7%, representando uma melhora em relação ao exercício anterior, quando atingiu 40,0%.

Destaca-se que, apesar de ter sido o **eixo temático com menor participação nos gastos, foi o que obteve os melhores resultados no tocante ao alcance das metas estabelecidas para os indicadores, com 8 dos 12 apurados iguais ou superiores ao valor pretendido.**

8. Conclusões

Em 2021, diferentes áreas da gestão governamental foram impactadas pelo contexto da pandemia decorrente da covid-19, ainda que em menor proporção, se comparadas ao exercício anterior.

O levantamento de metas e indicadores de desempenho do PPA 2020/2023 revelou que não houve ajuste da peça orçamentária a fim de deixá-la mais aderente ao cenário pandêmico, já que esta conjuntura foi utilizada como justificativa para que diversos desses índices deixassem de ser apurados ou apresentassem resultados muito aquém dos esperados.

Em 2021, as transferências de recursos da União para o combate à pandemia de covid-19 representaram 14% do montante repassado em 2020. Apesar disso, houve um crescimento na arrecadação de 2020 para 2021 e, inclusive, a realização da receita no exercício em análise foi superior ao inicialmente previsto para o ano. No entanto, o significativo montante de renúncias de receitas e outros incentivos fiscais não foi amparado por adequada metodologia de avaliação de seu custo/benefício.

A estimativa de realização das receitas e despesas de capital e do OI foi superavaliada. O índice de arrecadação das receitas de capital foi inferior à quarta parte e o menor do quadriênio. Já o percentual de realização das despesas de capital foi o maior do quadriênio, porém, pouco mais da metade do valor autorizado. Situação similar ocorreu com o OI, em que a execução das receitas foi inferior à quarta parte, e a das despesas (descontados os valores concernentes à CEB Distribuição S.A.) foi pouco superior a este percentual.

Os gastos com pessoal, parte expressiva das despesas autorizadas, respeitaram os limites impostos pela LRF. No entanto, nos moldes do que ocorrera nos outros anos do quadriênio, o limite fixado de 50% para preenchimento de cargos



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



comissionados com servidores sem vínculo efetivo foi ultrapassado. Essa prática ocorreu em 87 das 106 unidades analisadas do complexo administrativo do DF.

Os limites de endividamento estabelecidos pelo Senado Federal, para os montantes das dívidas consolidada e mobiliária do DF, contratação de operações de crédito e concessão de garantias e contragarantias, foram observados.

Da mesma maneira, as metas fiscais atribuídas na LDO/2021 foram superadas, indicando esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública. No entanto, importante salientar que as metas fiscais fixadas na LDO/2021 se mostraram excessivamente discrepantes em relação aos Resultados Primário e Nominal apurados no exercício, evidenciando a necessidade de aprimoramento do planejamento orçamentário-fiscal, visando à convergência entre as metas projetadas e as apuradas.

As destinações mínimas de recursos para aplicação em educação e saúde também foram obedecidas, assim como os valores aplicados em cultura, com a incorporação, pela primeira vez, ao orçamento do FAC dos saldos não realizados em exercícios anteriores desde 2017. Com relação à FAP/DF, os repasses financeiros não obedeceram à regularidade e aos montantes da regra de duodécimos, apesar da suficiência de recursos e da ampliação do índice de realização frente aos exercícios anteriores. Já no que tange ao FDCA, a dotação mínima legal foi atribuída, no entanto, a execução manteve-se substancialmente abaixo dos recursos à disposição da unidade, correspondendo apenas à quarta parte do montante fixado.

O percentual de execução dos fundos especiais permaneceu modesto. Dos 32 fundos especiais que tiveram dotação orçamentária, 13 gastaram menos de 20,0%, sendo que 5 sequer realizaram despesas. Além disso, os gastos efetuados pelos Fundo de Saúde do DF e pelo Fundeb concentraram mais de 90% da execução.

As contratações de caráter emergencial justificadas pela necessidade de combate à pandemia de covid-19 apresentaram redução de quase 25% frente a 2020. No entanto, os dispêndios realizados sem licitação cresceram em relação a 2020, assim como os gastos sem cobertura contratual, os quais mais que dobraram em comparação ao ano anterior, revertendo a tendência de queda observada nos exercícios precedentes.

Na esfera financeira, a conta única do Tesouro apresentou saldos negativos de maio a agosto de 2021, e a conta retificadora ainda foi utilizada. Na esfera patrimonial, permaneceram ausentes os ajustes no estoque da dívida ativa, necessários à adequação dos saldos contábeis aos valores recuperáveis, e inconsistentes os dados relativos aos precatórios judiciais a cargo do DF, haja vista a divergência entre os valores apresentados pela PGDF, pelo RGF e pelo SIGGo.

Nas demonstrações contábeis, houve utilização de contas contábeis diferentes das indicadas pelo MCASP e inexistência ou insuficiência de notas explicativas determinadas pelo Manual. A partir da auditoria financeira realizada pelo



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



TCDF nas contas de Participações Permanentes, verificou-se subavaliação de R\$ 2,2 bilhões e ausência de inclusão do patrimônio da Proflora S.A. nas participações permanentes registradas no SIGGo. De forma similar, também havia sido averiguada inconsistência na conta de Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo na auditoria financeira realizada em 2020.

Nos eixos temáticos, os resultados evidenciados pelos indicadores de desempenho propostos no PPA 2020/2023 mostraram-se insatisfatórios em cerca de metade dos índices apurados em 2021, além de apontarem diversos indicadores que sequer foram apurados. Os eixos Desenvolvimento Econômico, Segurança Pública, Saúde e Educação apresentaram menor índice de alcance de indicadores do que no exercício anterior.

Objeto de auditoria operacional, a gestão da política educacional no período pandêmico apresentou falhas, como no que tange ao controle e monitoramento do programa Escola em Casa DF, devido à inexistência de relatórios gerenciais de acompanhamento da frequência de alunos.

8.1 Ressalvas para as Contas do Governo relativas a 2021

As ressalvas elencadas no RAPP de 2020, com exceção de uma (disponibilização de dotação ao FAC), novamente constaram no RAPP de 2021, por serem consideradas reincidentes ou parcialmente atendidas. Todas também foram elencadas em 2019 e algumas, ainda, em 2018.

a) quanto ao planejamento governamental:

i. superestimativa nas receitas e nas despesas de capital e no OI (REINCIDENTE)

O montante de receitas de capital dos OFSS realizadas correspondeu a 24,0% da previsão atualizada (menor índice de arrecadação do último quadriênio). Já o das despesas de capital dos OFSS, a 50,7% da dotação final (maior percentual de realização do quadriênio). O valor de receita realizada no OI correspondeu a 23,8% da previsão atualizada. Já o das despesas do OI, descontados os valores concernentes à CEB Distribuição S.A., a 25,5% da dotação autorizada.

ii. deficiência no estabelecimento, apuração e alcance de metas de indicadores de desempenho para avaliar programas governamentais (PARCIALMENTE ATENDIDA)

Fora suprida a falha apontada no que tange ao envio de alteração de indicadores de desempenho constantes do PPA com antecedência frente ao encerramento do exercício. Entretanto, persistiram deficiências relacionadas aos indicadores propostos para os eixos temáticos do PPA, com inconsistências em virtude da falta de apuração e da definição de metas para os indicadores propostos



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



neste instrumento de planejamento, além do baixo grau de alcance das metas estabelecidas (48,6%).

b) quanto à execução orçamentária e financeira:

i. realização de despesas sem cobertura contratual (REINCIDENTE)

Ao longo de 2021, verificou-se a realização de, ao menos, R\$ 183,1 milhões em despesas sem o devido lastro contratual. Assim, houve elevação de 138,6% em relação a 2020, sentido contrário à tendência de queda que se observava nos últimos anos.

ii. realização de repasses financeiros à FAP/DF em montantes inferiores aos duodécimos exigidos pela LODF (REINCIDENTE)

Os valores repassados à FAP/DF, no decorrer de 2021, somaram R\$ 122,8 milhões, 86,9% da dotação mínima exigida pela LODF. Além disso, esses repasses não obedeceram à regularidade dos duodécimos que a legislação determina. À exceção de dezembro, os recursos transferidos mensalmente foram significativamente inferiores aos duodécimos exigidos por lei.

iii. execução no FDCA apenas da quarta parte da dotação mínima exigida pela LODF (PARCIALMENTE ATENDIDA)

O GDF cumpriu a exigência da dotação mínima legal. No entanto, realizou apenas 25,3% dela, o que revela execução incompatível com os objetivos das políticas públicas ligadas a essa temática. Em 2020, não fora sequer consignada dotação mínima exigida pela legislação concernente ao Fundo em comento.

iv. registro de saldo negativo na conta única em diferentes meses do exercício (PARCIALMENTE ATENDIDA)

De maio a agosto de 2021, persistiu a constatação de saldo negativo na conta única. De acordo com a SEEC, em resposta ao mesmo apontamento inserido em RAPP anteriores, esse valor negativo deriva da pendência de conciliação nas contas do SIGGo, mas que não teriam afetado sua consolidação.

c) quanto às demonstrações contábeis:

i. inconsistência nos valores da dívida de precatórios judiciais do DF (REINCIDENTE)

O valor apresentado pela PGDF foi de R\$ 4,4 bilhões; o do RGF referente ao 3º quadrimestre de 2021 correspondeu a R\$ 5,7 bilhões; enquanto os dados contabilizados no SIGGo evidenciaram R\$ 7,3 bilhões.



ii. insuficiência de notas explicativas junto às demonstrações contábeis (REINCIDENTE)

As notas explicativas inseridas mostraram-se insuficientes, pois se restringiram ao BP e, ainda assim, de forma incompleta, uma vez que fizeram referências a outras notas explicativas não apresentadas.

iii. utilização de classes de contas divergentes das estabelecidas pelo MCASP na elaboração dos Balanços Financeiro e Patrimonial (REINCIDENTE)

No BF e no BP, constatou-se o uso de contas contábeis distintas das estabelecidas no MCASP.

iv. inconsistência em saldos de contas patrimoniais integrantes das demonstrações financeiras (REINCIDENTE)

Em 2021, foi executada Auditoria Financeira nas contas de Participações Permanentes, a qual revelou apresentação inadequada da posição patrimonial devido a distorções encontradas, como subavaliação de R\$ 2,2 bilhões e ausência de inclusão do patrimônio da Proflora S.A. nas participações permanentes registradas no SIGGo.

Em 2020, houve a realização de Auditoria na conta Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, concluindo-se também pela inadequação da apresentação da situação patrimonial.

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

A despeito de terem sido empreendidas ações a fim de aperfeiçoar a metodologia para avaliação do custo/benefício das renúncias de receitas e de outros incentivos fiscais, ainda persistem lacunas.

e) descumprimento do percentual mínimo de 50% quanto ao preenchimento de cargos em comissão por servidores de carreira, ocupantes de cargos ou empregos efetivos no âmbito da Administração direta e indireta dos Poderes do DF (REINCIDENTE);

O limite mínimo de 50% de ocupação de cargos em comissão por servidores de carreira, definido na legislação infraconstitucional, continua exigível, mesmo com



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Consultoria Técnico-Legislativa de Fiscalização, Controle, Acompanhamento de Políticas e Contas Públicas e Execução Orçamentária



o julgado da ADI 6585 pelo STF. Em 2021, das 106 unidades do complexo administrativo do DF analisadas, 87 desobedeceram ao limite mínimo.

8.2 Determinações para as Contas do Governo relativas a 2021

Foram elencadas três determinações em 2021, uma ordenando a tomada de providências com vistas a solucionar as ressalvas apontadas; e as outras duas, **reincidentes** em relação a 2020, conforme descritas a seguir:

- **Aprimorar a gestão orçamentária e financeira dos fundos especiais:** 92,7% dos gastos efetuados concentraram-se no Fundo de Saúde do DF e no Fundeb. Dos 32 fundos especiais, 13 despenderam abaixo de 20,0%, sendo que 5 sequer realizaram despesas.

- **Aperfeiçoar os mecanismos de controle e gestão da dívida ativa, em especial, adequar os saldos contábeis aos valores recuperáveis:** há fragilidade no estoque de dívida ativa devido à ausência de ajustes. Ainda, não se verificou qualquer lançamento nas contas Perdas Estimadas em Créditos de Dívida Ativa em 2021. As ações contidas no cronograma de atividades encaminhado pela SEEC não produziram efeitos em 2021.

Foram elencadas quatro determinações no RAPP de 2020. Além das duas anteriormente citadas, em relação a 2021, uma foi considerada prejudicada (implantação das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, incluído o Sistema de Apuração de Custos); e a outra, atendida (registro em cartório dos imóveis transferidos ao patrimônio do FGS do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal (Iprev/DF)).