



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

**RELATÓRIO ANALÍTICO E PROJETO DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS  
CONTAS DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – EXERCÍCIO DE 2020**

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

Relator: Conselheiro **INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

## **I - INTRODUÇÃO**

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

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

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

<sup>1</sup> “Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

(...)

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

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

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



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

Federal atinentes ao exercício de **2020**, conforme consignado na Ata da referida assentada.

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

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

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

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

Trata-se de estrutura que perpassa os eixos fiscalizatórios definidos no art. 70 da Constituição Federal de 1988 e no art. 77 da LODF, mostrando-se, na visão

<sup>3</sup> Peça 1 – e-DOC C142810C

<sup>4</sup> Plano Plurianual 2020/2023

<sup>5</sup> Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020

<sup>6</sup> Projeto e Lei Orçamentária Anual para 2020

<sup>7</sup> Contabilização dos recursos destinados ao combate à covid-19

<sup>8</sup> Verificação do cumprimento dos limites de aplicação mínima no fomento à cultura, mediante Fundo de Apoio à Cultura – FAC, referente ao 1º semestre do exercício de 2020

<sup>9</sup> Acompanhamento da gestão governamental referente ao 1º semestre do exercício de 2020

<sup>10</sup> Peça 5 – e-DOC AE1ED642



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

deste Órgão Ministerial, pertinente com a competência definida no art. 78, I, da LODF e, por conseguinte, com o propósito do Processo nº 00600-00009970/2020-54-e.

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

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

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

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

<sup>12</sup> Peça 28 – e-DOC 79697B20

<sup>13</sup> Peça 32 – e-DOC C16143B4

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

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

<sup>16</sup> <https://www.cl.df.gov.br/web/guest/prestacao-de-contas-gdf-tcdf> e <https://ple.cl.df.gov.br/#/proposicao/1696/consultar?buscar=true>

<sup>17</sup> Peça 9 – e-DOC 2EA352F7

<sup>18</sup> Peça 10 - e-DOC E305CC4

<sup>19</sup> Peça 11 – e-DOC 87EC4D30

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

<sup>21</sup> Peça 19 – e-DOC E3AE6746



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

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

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

Precedendo a exposição atinente aos temas específicos definidos para avaliação da gestão governamental de 2020, o relatório apontou os critérios para atualização monetária e para apuração dos valores de natureza intraorçamentária, asseverando que o GDF, à exceção dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e no Balanço Orçamentário, não observou o conceito estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, na Portaria Interministerial

<sup>22</sup> Peça 20 – e-DOC 8D95E54F

<sup>23</sup> Peça 21 – e-DOC 3FD86355

<sup>24</sup> Peça 22 – e-DOC E6FE2058

<sup>25</sup> Peça 23 – e-DOC 51E3E15C

<sup>26</sup> Peça 24 – e-DOC 309FB7B6

<sup>27</sup> Peça 25 – e-DOC 878276B2

<sup>28</sup> Peça 26 – e-DOC 1752F929

<sup>29</sup> Peça 27 – e-DOC CE74BA24



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

STN/SOF nº 163/2001 e na Instrução Normativa Sucon/SEF nº 4/2016 quanto à apuração das receitas e despesas intraorçamentárias.

Elaborada a versão preliminar do RAPP/2020<sup>30</sup>, o Diretor da Divisão de Contas de Governo, mediante a Informação nº 9/21-Dicog<sup>31</sup>, encaminhou o processo ao Secretário de Controle Externo da SEMAG. Em sua manifestação, o Diretor sugeriu o envio da versão preliminar do Relatório Analítico sobre as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2020 ao Relator do feito, de modo a dar concretude ao disposto no art. 221, I a III, do RI/TCDF<sup>32</sup>. Tal proposta contou com a anuência do Secretário de Macroavaliação da Gestão Pública, a teor do Despacho do Secretário nº 68/2021, de 11/8/2021<sup>33</sup>.

Sendo assim, no presente momento, o **Parquet** de Contas é chamado a se manifestar, primeiramente, na forma do art. 221, II, do Regimento Interno do TCDF. Em cumprimento ao Despacho Singular nº 532/2021-GCIM<sup>34</sup> e ao dispositivo regimental mencionado alhures, os autos foram encaminhados para pronunciamento do MPC/DF.

De início, o Ministério Público reconhece a costumeira excelência do trabalho realizado pela Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública e conduzido pelo Relator, o i. Conselheiro **Inácio Magalhães Filho**, mormente ante o exame profícuo de temas de assaz amplitude e complexidade.

Considerando o escopo da análise, mister salientar o tratamento conferido no relatório aos efeitos da crise sanitária vivenciada no exercício de 2020 nas despesas e nas ações governamentais, contando o Segundo Capítulo com tópico para tratar dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes da **COVID-19**, com destaque para o recebimento e aplicação de recursos extraordinários transferidos pela União, bem como para ações empreendidas pelo DF para mitigação dos efeitos da pandemia. Ademais, o Capítulo reservado aos Resultados por Eixos Temáticos trouxe análise atinente ao Processo nº 00600-00005153/2020-27, que abriga Auditoria Operacional na Gestão Orçamentária dos Recursos Destinados ao Enfrentamento da COVID-19. Sobre o

<sup>30</sup> Peça 34 – e-DOC 72B3DBFA

<sup>31</sup> Peça 35 – e-DOC 7D4312D8

<sup>32</sup> “Art. 221. Concluída a versão preliminar do relatório analítico, o relator encaminhará cópia:

*I - ao Presidente, aos Conselheiros e aos Auditores;*

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

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

<sup>33</sup> Peça 36 – e-DOC A96BC1F0

<sup>34</sup> Peça 38 – e-DOC CCCC2EF



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

tema, destaco a tramitação do Processo nº 00600-00000473/2020-91, constituído para contabilização dos recursos destinados ao combate à Covid-19.

De maneira clara e objetiva, seguindo a estrutura aprovada pela Decisão nº 132/2021, o RAPP/2020 apresenta **análise da gestão fiscal, orçamentária, financeira e patrimonial do DF, a avaliação dos resultados por programas de Governo, a verificação da aplicação mínima de despesas e dos gastos do governo, dos limites de endividamento, bem como o exame das demonstrações contábeis.**

O Relatório Analítico está estruturado conforme as principais matérias que integram as análises a cargo do Tribunal de Contas, quais sejam: **Planejamento, Programação e Orçamentação; Gestão Orçamentária e Financeira; Gestão Fiscal; Gestão Patrimonial; Demonstrações Contábeis; Resultados por Programas de Governo; Ressalvas, Determinações e Recomendações do Exercício Anterior; e Síntese**, conforme estrutura apresentada na Informação nº 1/2020-DICOG, que foi aprovada pela Decisão nº 132/2021. Dessa forma, o **Parquet** especial abordará cada um dos tópicos mencionados, destacando as principais conclusões e apresentando as considerações que julgar pertinentes.

Contudo, antes de adentar ao exame das contas, o MP de Contas aproveita a oportunidade para lamentar cada vida perdida em razão da COVID-19 e para externar consternação em relação à grave crise social que assolou a população local em 2020 e que ainda produz seus desastrosos efeitos em 2021.

Em relação ao funcionamento da Administração Pública, cediço que os desafios foram grandes e, considerando a situação emergencial, demandaram medidas céleres por parte dos gestores. Agentes Públicos, assim como o restante da população, adequaram as suas rotinas para laborarem de suas residências. O fechamento das creches e escolas demandou a implementação do ensino remoto, não havendo ainda certeza quanto à eficiência e aos resultados da nova metodologia.

De todo modo, tem-se que o momento de crise não pode servir de escusa para cometimento de irregularidades. Mesmo em um contexto de calamidade, a atuação administrativa deve se pautar pela legalidade estrita, inclusive ante a relativização de algumas regras para superação do momento atípico. A crise sobreleva a necessidade de um controle rigoroso sobre os gastos, de modo a garantir a aplicação eficiente dos recursos públicos, os quais devem ser empregados para promoção do fim primordial da atuação administrativa, que é a satisfação do bem comum.



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

### II - PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO

De início, mister salientar que os principais instrumentos de planejamento e orçamentação da ação pública, instituídos pelo art. 165 da Constituição Federal e, no caso local, pelo art. 149<sup>35</sup> da LODF, de interesse nessa análise, são o **Plano Plurianual** para o quadriênio 2020/2023 (Lei nº 6.490/2020), a **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (Lei nº 6.352/2019) e a **Lei Orçamentária Anual** (Lei nº 6.482/2020).

Como exposto no RAPP/2020, o orçamento público é expressão física, social, econômica e financeira do planejamento governamental, caracterizando-se como documento formal de decisões sobre a alocação de recursos e instrumento de consecução, eficiência e eficácia da ação governamental, a teor do art. 147 da LODF. Indubitável a importância das peças orçamentárias para implementação das políticas públicas e para alcance do bem comum, desiderato primordial da ação Estatal, o que revela a sensibilidade do tema para a análise ora empreendida.

No âmbito do TCDF, a análise dos instrumentos legislativos de integração entre planejamento e orçamento foi conduzida nos Processos nºs 25.290/2019 (PPA), 25.214/2019 (LDO) e 25.281/2019 (LOA), constituídos, como dito anteriormente, para subsidiar elaboração do RAPP sobre as Contas do Governo do Distrito Federal relativas ao exercício de 2020.

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

#### II.1 – Plano Plurianual

O PPA para o quadriênio 2020/2023 foi elaborado com esboço em oito eixos temáticos definidos no Plano Estratégico do Distrito Federal – PEDF 2019/2060, quais sejam: **Saúde, Segurança Pública, Educação, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Territorial, Meio Ambiente e Gestão Estratégica**. A par desses eixos, a Lei estabeleceu os programas de governo (temáticos, de gestão e de operações especiais).

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

---

<sup>35</sup> O art. 149, § 2º, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, estabelece que o Plano Plurianual – PPA será compatível com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT e estabelecerá, para um período de quatro anos e de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas do GDF para despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas a programas de duração continuada.



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

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

Ainda no primeiro ano de sua vigência, exercício coincidente como objeto das contas em análise, o PPA 2020/2023 foi modificado pelas Leis nºs 6.624/2020, 6.772/2020 e pelo Decreto nº 41.667/2020, inclusive em razão da situação emergencial derivada da pandemia da COVID-19.

De relevo assinalar que o TCDF procedeu ao acompanhamento da tramitação e aprovação da Lei do PPA no bojo do Processo nº 25.290/2019. Nos autos, deflagrados para fornecer subsídios para elaboração do RAPP/2020, foi possível verificar a observância, em regra, das formalidades, prazos e exigências da legislação de regência da matéria.

Por outro lado, a teor do exame empreendido no Processo nº 00600-00010099/2020-31, observou-se que o Distrito Federal, mediante o Decreto nº 41.667/20020, buscou **adequar as metas de indicadores ao realizado no exercício de 2020**, o que denota **subversão** da lógica de que a Administração deve primar pelo planejamento das suas ações.

Ainda nesse viés, no Voto<sup>36</sup> condutor da Decisão nº 2.275/2020, proferida no Processo nº 25.290/2019, o i. Conselheiro **Inácio Magalhães Filho** discorreu acerca da ausência de criação de metas ou indicadores relacionados às ações para enfrentamento da COVID-19, malgrado a adição de ações orçamentárias para enfrentamento dos efeitos da pandemia no Plano Plurianual pelas Leis nºs 6.490/2020 e 6.624/2020. Contudo, consoante apontado pelo membro do Plenário, “*não era possível tal previsão, pois a Lei do PPA 2020/2023 foi aprovada em janeiro de 2020 e o primeiro Decreto do Governo do Distrito Federal sobre o tema é de 28.02.2020*”.

De toda forma, quanto ao cerne da questão, tenho que os fatos denotam, mormente no que diz respeito às modificações empreendidas pelo Decreto nº 41.667/2020, além de falha no planejamento, inobservância do princípio da transparência administrativa, ante a impossibilidade de se verificar com exatidão a capacidade do governo de lograr alcançar as metas traçadas para o médio prazo.

Vale rememorar que a deficiência na definição, apuração e estabelecimento de metas de indicadores de desempenho para avaliar programas governamentais, inclusive quanto à alteração das metas ao final do exercício, de forma a

---

<sup>36</sup> e-DOC 993453B2



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

adequar o planejamento ao executado, **foi apontada como ressalva no Parecer Prévio concernente às Contas Governamentais de 2019**, tratadas no Processo nº 28.388/2019.

Sendo assim, **também em relação ao exercício de 2020**, as falhas identificadas no planejamento das metas governamentais, vale dizer, fato recorrente, representam aspecto fulcral da análise das Contas de Governo do presente exercício, **demandado esclarecimentos por parte do GDF**, mormente no que se refere aos mecanismos a serem adotados para melhoria dos prognósticos.

## II.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei nº 6.352/2019, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2020 e dá outras providências, foi objeto de avaliação da Corte de Contas do DF no Processo nº 25.214/2019.

No aludido feito, o i. Conselheiro-Relator, em Voto apresentado em 21/11/2019<sup>37</sup>, salientou observação do Corpo Instrutivo no sentido de que o PLDO, observou, de maneira geral, os comandos constitucionais/legais que regem a matéria, à exceção do preconizado nos arts. 149, § 3º, e 150, § 2º, da LODF, alusivos ao Anexo de Metas e Prioridades, e no art. 150, § 2º, também da LODF, referente ao prazo para devolução do Projeto de Lei ao Poder Executivo para sanção.

Quanto às carências indicadas, eis o obtemperado pelo n. Conselheiro **Inácio Magalhães Filho** no Processo nº 25.214/2019:

*“Com relação ao procedimento adotado pelo Poder Executivo de encaminhamento do Anexo de Metas e Prioridades juntamente com o Plano Plurianual 2020-2023 (e não quando do envio do PLDO 20), **pode-se relevar tal conduta**, tendo em conta que ‘já fora empregada pelo Poder Executivo no PLDO/16 (PL nº 454/15), quando o Plano Plurianual para o quadriênio 2016/2019 ainda não havia sido aprovado’ e que o aludido anexo, ‘de fato, constou da documentação relativa ao PL nº 646/19, que dispõe sobre o Plano Plurianual do DF para o quadriênio 2020-2023, o Anexo de Metas e Prioridades da LDO/20 (Anexo IV)’.*

*Quanto ao descumprimento do prazo para devolução do PL 430/19 ao Poder Executivo para sanção (que deveria ‘ocorrer até o término da primeira sessão legislativa, que, em 2019, deu-se em 26.06.19’, sendo que, ao final, aconteceu em 17.07.2019), deixa-se de propor recomendação à CLDF para atendimento do aludido prazo, ‘diante do curto período decorrido’.*”

---

<sup>37</sup> e-DOC 8F9B1F24



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

Nesse sentido, o TCDF, nos termos da Decisão nº 4.046/2019, autorizou o **arquivamento** dos autos que abrigaram o acompanhamento e análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 – LDO/2020.

Entre as alterações frente à LDO/2019, verificou-se a inclusão de Anexo na LOA com a estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias constitucionais ou legais de caráter continuado, em consonância com o art. 4º, § 2º, V, da LRF e com o art. 5º, XIV, da LDO/2020. Ademais, trata-se de inserção consentânea com o deliberado pela TCDF no **item IV** da Decisão nº 75/2018, que reiterou o **item III** da Decisão nº 6.183/2016.

A propósito, no comando da deliberação de 2018, exarada no Processo nº 27.030/2017, a Corte de Contas distrital *“determinou ao GDF que fizesse constar nas próximas LDO’s a previsão de anexo a integrar os futuros projetos de LOA contendo a estimativa de margem de expansão das despesas obrigatórias constitucionais ou legais de caráter continuado”*.

Entre as modificações realizadas na Lei nº 6.352/2019 no decurso do exercício, vale destacar aquelas incidentes sobre o Anexo IV – Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos. Outra alteração de relevo foi realizada pela Lei nº 6.485/2020, a qual promoveu ajustes nas metas fiscais e projeções da renúncia de receitas de origem tributária, ante a necessidade de compatibilização entre LDO/2020 e PLOA/2020. Por outro lado, de se notar a inexistência de alterações expressas concernentes ao enfrentamento da crise gerada pela pandemia da COVID-19.

### II.3 – Lei Orçamentária Anual

A Lei nº 6.482/2020 – LOA/2020 estimou a receita e fixou a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2020.

A par do contexto verificado em 2020, impende sublinhar a inclusão da alínea **g** no inciso IV do art. 5º da LOA pela Lei nº 6.549/2020, que autorizou o Poder Executivo a abrir crédito suplementares, mediante ato próprio, para remanejamento das dotações referentes às ações de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, sem incidência do limite de 25% previsto no inciso I do referido artigo.

No que pertine aos aspectos formais e à observância das diretrizes legais, a Lei nº 6.482/2020 foi avaliada pelo TCDF no Processo nº 25.281/2019, tendo o Tribunal, ao fim e ao cabo, concluído pela adequação da peça, inclusive no que diz respeito à compatibilidade com o PPA.



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

Entretanto, forçoso registrar que, por meio do item II da Decisão nº 876/2020, em que pese a verificação de melhorias no processo de planejamento das receitas de capital nos OFSS, o TCDF emitiu **alerta** ao Chefe do Poder Executivo quanto à necessidade de informar os critérios adotados para a estimativa da receita de capital, conforme dispuser a LDO, observado o disposto no art. 12, **caput**, da LRF, quando do encaminhamento dos próximos projetos de lei orçamentária à CLDF.

No que alude às despesas de capital, nos OFSS, no curso do Processo nº 25.281/2019, conforme apontado no RAPP, foi possível observar a tendência identificada nos últimos anos de convergência entre planejamento e execução.

De outro lado, mais uma vez, observou-se **inconsistências no orçamento de investimentos**, considerando a **superestimativa das despesas de capital**. Não por outra razão o TCDF, na Decisão nº 876/2020 (Processo nº 25.281/2019), assim deliberou: “*III - determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF que: a) na elaboração das próximas leis orçamentárias, adote providências para evitar a recorrente superestimativa das despesas do orçamento de investimento das empresas estatais, conforme já alertado pelas Decisões n.ºs 75/2018 e 1.184/2019*”.

Não obstante, posteriormente, por meio da Decisão nº 2.274/2020, exarada no Processo nº 25.281/2019, o TCDF considerou **satisfatórias** as providências envidadas pela Secretaria de Estado de Economia em atenção à Decisão nº 876/2020.

### **III - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

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

No TCDF, o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do DF, concernente ao primeiro semestre de 2020, foi realizada no Processo nº 00600-00003685/2020-20. No aludido feito, por meio da Decisão nº 5.145/2020, a Corte expediu **alertas e determinações**, que serão detalhados na sequência desta análise.

Conforme asseverado no RAPP, as informações sobre as receitas referentes ao OI se mostraram **inconsistentes**, em razão da **ausência de registro da arrecadação de receitas de estatais**, com é o caso da CEB, da CEASA e da Biotic S/A.



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

De modo análogo, a análise da receita também ficou **prejudicada** em relação ao FCDF, considerando a continuidade de execução no Sistema Integrado de Administração do Governo Federal - SIAFI.

Em relação ao exercício de 2020, conforme é possível observar dos dados analíticos apresentados, notou-se **incremento na receita e na despesa**. Nos termos da análise que precede a manifestação do MPC/DF, a ampliação de recursos oriundos do FCDF contribuiu para o aumento observado. Ademais, verificou-se **elevação da arrecadação de recursos dos OFSS**, notadamente em decorrência de transferências da União para combate à pandemia da COVID-19.

### III.1 – Alterações Orçamentárias

Quanto às alterações orçamentárias, o exame dos últimos quatro exercícios evidencia **evolução dos créditos adicionais** editados por decreto/dotação inicial. No caso do exercício de 2020, a elevação se deu, em parte, pela emergência em saúde pública verificada.

Oportuno destacar que a legislação de regência da matéria estabelece limitações para edição de normativos de alterações orçamentárias, notadamente a Lei nº 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO/2020 e a LOA/2020, de modo a garantir que as modificações não desvirtuem os propósitos aprovados.

Contudo, foram identificados lançamentos de créditos suplementares para programas de trabalho **sem dotação inicial fixada na LOA**, em **desacordo** com o preconizado no art. 41, I, da Lei nº 4.320/1964, a exemplo dos créditos para a atividade Bolsa Alimentação Escolar.

Ao avaliar a questão no bojo do Processo nº 00600-00003685/2020-20, o TCDF proferiu a Decisão nº 5.145/2020, mediante a qual determinou à Secretaria de Estado de Economia que procedesse à **adequação dos créditos suplementares relativos à atividade Bolsa Alimentação Escolar, que não possuía dotação inicial fixada na LOA/2020**, e fizesse republicar o Decreto n.º 40.931/2020, por ausência de lançamentos de suplementação em seus anexos. A republicação demandada foi efetivada no DODF nº 10, de 15/1/2021, p. 3.

Outrossim, consta do Relatório Analítico informação acerca da edição de decretos de cancelamento de dotação relacionada ao projeto Execução de Obras de Acessibilidade em 2020, envolvendo as Secretarias de Estado de Turismo, de Educação e de Obras e Infraestrutura, bem como o Metrô/DF. Os recursos correspondentes foram



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

direcionados para diversos outros programas de trabalho não correlatos a ações de promoção de acessibilidade.

Nos termos do art. 138, § 3º, da Lei nº 4.317/2009, que instituiu a Política Distrital para Integração da Pessoa com Deficiência, os recursos orçamentários destinados a ações de acessibilidade para pessoa com deficiência **não podem ser cancelados por meio de decreto para abertura de créditos adicionais com outra finalidade.**

A impropriedade também foi objeto de **determinação** na Decisão nº 5.145/2020, prolatada no Processo nº 00600-00003685/2020-20. Na citada deliberação, o TCDF determinou à Secretaria de Estado de Economia que *“abstenha-se de editar créditos adicionais por meio de decreto, conforme estabelecido pelo art. 138, § 3º, da Lei n.º 4.317/2009, que anulem dotação destinada a ações que promovam acessibilidade para pessoa com deficiência, para atender despesas com outra finalidade, como ocorrido nos Decretos n.ºs 40.494/2020 e 40.663/2020”*.

Em cumprimento ao determinado, a Pasta encaminhou o Ofício nº 383 – SEEC/GAB, de 20/1/2021<sup>38</sup>, informando que *“irá adotar as providências cabíveis, no sentido de abster-se de editar créditos adicionais por meio de decreto que anulem dotação destinada a ações que promovam acessibilidade para pessoa com deficiência para atender despesas com outra finalidade, consoante informação da Secretaria Executiva de Orçamento (Despacho SEEC/SEORC (54523207) e Despacho - SEEC/SEORC/SUOP - 54522956).”* Tais ponderações ainda não foram avaliadas pelo TCDF no Processo nº 00600-00003685/2020-20.

Além do descumprimento da Lei nº 4.317/2009, tenho que a postura do Distrito Federal não se coaduna com dispositivos concernentes **à proteção e integração da pessoa com deficiência**, previstas nos arts. 23, II e 208, III, da CF/1988, tratando-se de ilegalidade assaz reprovável, que merece esclarecimentos nestas contas anuais.

### **III.2 - Receitas**

Nesse item avalia-se o comportamento da receita realizada em 2020. No exercício indicado, a receita arrecada foi de R\$ 43,0 bilhões, considerando os recursos dos OFSS, de OI e do FCDF, correspondendo a 96,2% do previsto, que foi de R\$ 44,7 bilhões.

A arrecadação da receita nos OFSS **superou** a previsão inicial, situação inédita em mais de uma década, de acordo com o pontuado pelo Corpo Técnico. **In casu**,

---

<sup>38</sup> e-DOC 8FE70A9F



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

a estimativa apresentada foi de **R\$ 26,0 bilhões**, ao passo que a receita arrecadada foi de **R\$ 26,8 bilhões**, representando excesso de **3,0%**.

Ainda segundo pontuado no RAPP, a arrecadação de 2020 nos OFSS superou a auferida em 2019 em **R\$ 1,7 bilhão**. As transferências oriundas da União destinadas ao enfrentamento da COVID-19 (R\$ 1,3 bilhão) contribuíram para o ganho verificado, com reflexo na expressiva majoração constatada nas receitas correntes.

Em números atualizados, a arrecadação alcançou 97,4% do estimado. A teor da análise realizada no RAPP, trata-se do **melhor resultado do último quadriênio**, indicando uma melhor projeção das receitas no período, ante a **aproximação do planejamento e da execução**.

Contudo, diversamente das receitas correntes, **as receitas de capital apresentaram baixo índice de realização**. Diante da baixa execução da receita de capital, por meio do item II.a da Decisão nº 5.145/2020 (Processo nº 00600-00003685/2020-20), o TCDF emitiu **alerta** ao Governador do Distrito Federal e ao Secretário de Estado de Economia do Distrito Federal sobre os **possíveis impactos nas Contas do Governo referentes ao exercício de 2020**. Assim como ocorreu em exercícios anteriores, as falhas na estimativa das receitas **podem impactar** na opinião externada pelo juízo do TCDF mediante o Parecer Prévio.

No que alude à renúncia de receitas, verifica-se **aumento da renúncia em todos os tributos**, não sendo identificado apenas nas multas e juros. A mais representativa se referiu às **renúncias tributárias**, no valor de **R\$ 3,3 bilhões**, superando a renúncia realizada em 2019 (R\$ 1,7 bilhão).

O PLOA não foi acompanhado do demonstrativo regionalizado do efeito acerca das renúncias de natureza tributária, previsto no art. 165, § 6º, da CF/1988. De todo modo, observa-se que, conforme informação prestada pela CGDF, os programas mais favorecidos com as renúncias integraram os eixos Desenvolvimento Econômico (R\$ 1,6 bilhão), Gestão por Resultados (R\$ 632,0 milhões) e Mobilidade Urbana (R\$ 436,5 milhões).

Quanto aos benefícios tributários, o RAPP destaca avaliação da CGDF quanto à **ausência da regulamentação prevista no art. 3º da Lei nº 5.805/2017**, que dispõe sobre a publicidade das informações de renúncias e benefícios fiscais do DF. Conforme pontuado, *“o órgão de controle interno cita documento da Secretaria de Economia que informa que tal regulamentação passa pela utilização de ferramenta tecnológica, inexistente até então.”*



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

No sentir deste Órgão Ministerial, **mister se faz a implementação da ferramenta indicada**, de modo a dar concretude ao disposto na Lei nº 5.805/2017 e a privilegiar os princípios da **publicidade** e da **transparência** na atuação governamental em tema de indiscutível relevância.

Ainda, a avaliação realizada no âmbito da SEMAG ressaltou que, *“conforme mencionado em exercícios anteriores, não constaram registros contábeis no Sistema Integrado de Gestão Governamental do DF – SIGGo relativos às renúncias de receitas tributárias, o que contraria a orientação do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – McasP, aplicável à União, estados, Distrito Federal e municípios.”*

Em tempo, oportuno assinalar que, na Representação nº 3/2021-G4P/ML<sup>39</sup>, que deu origem ao Processo nº 00600-00001382/2021-53, o MPC/DF submeteu ao descortino do TCDF **possível inobservância de regramentos legais pelo Governo do Distrito Federal**, quando da **aprovação do REFIS DF 2020**, ocorrida com a sanção da Lei Complementar distrital nº 976/2020.

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

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

### **III.3 - Despesas**

As despesas totais fixadas para o DF no exercício de 2020 somaram **R\$ 46,5 bilhões**, sendo R\$ 29,4 bilhões nos OFSS, R\$ 1,5 bilhão no OI e o restante recursos oriundos do FCDF, no montante de R\$ 15,7 bilhões.

---

<sup>39</sup> e-DOC 3DB96FAA



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

Os registros do Relatório Prévio dão conta de que, entre 2017 e 2020, houve **crescimento** nos dispêndios no FCDF e nos OFSS, em contraposição à diminuição das despesas no OI no período.

Em relação aos OFSS não é despidendo salientar a **baixa representatividade das despesas de capital**, constituindo apenas 4,5% do total das despesas desses orçamentos. Não bastasse, tem-se que a despesa de capital realizada alcançou apenas 44,6% da dotação final, percentual **significativamente aquém** dos 92,2% realizados para despesas correntes.

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

Sobre o parco índice de investimentos verificado nos OFSS, eis o obtemperado no Relatório Analítico sobre as Contas do Governo do Distrito Federal:

*“O índice obtido em 2020 (44,6%) destoou do aumento que vinha sendo apresentado nos últimos anos, **interrompendo a trajetória ascendente do percentual de realização das despesas de capital dos OFSS**. Ressalte-se que o baixo grau de execução observado não resultou do aumento das dotações orçamentárias sobre o ano anterior, mas da **retração** na realização dos gastos.*

*Embora, no Processo nº 25281/2019, que examinou a LOA/2020, tenha sido reconhecido o esforço de convergência entre planejamento e execução, o cenário de baixa realização de investimentos manteve-se ao longo de 2020. A execução de Obras e Instalações, para as quais se autorizou o montante de R\$ 1,5 bilhão, fez somente 36,4% do proposto. As inversões financeiras tiveram desempenho pior que no ano anterior, com pouco mais da metade de realização nos elementos Constituição ou Aumento de Capital de Empresas e Concessão de Empréstimos e Financiamento.”*

Este **Parquet** especial insiste em sublinhar os **riscos** decorrentes de longos períodos sem suficientes aportes de investimentos pelo Governo, **em especial nas áreas de educação e saúde**. Notadamente, ocorre **queda na produtividade da capacidade instalada** decorrente da depreciação de capital, que se traduz em **redução na quantidade e na qualidade dos atendimentos na rede pública de educação e saúde**, áreas notadamente sensíveis e, comumente, com elevada destinação de recursos.

Equipamentos danificados e ultrapassados, ou a falta deles em bom estado, **prejudicam** sobremaneira o atendimento à população, principalmente aquela de baixa renda que depende totalmente das redes públicas de saúde e de educação.



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

Ademais, sem investimento **não é possível** ampliar a capacidade instalada, seja pela criação de novas unidades, seja pela modernização dos equipamentos que também se traduz em ganhos de produtividade.

Cediço que o **baixo nível de investimentos** se traduz na precarização da estrutura das unidades utilizadas para disponibilização de serviços públicos pelo Distrito Federal à população local. De igual modo, sem investimentos não se efetivam as adaptações nas unidades do Estado, a exemplo da melhoria nos sistemas de ventilação natural e nos aspectos relacionados ao distanciamento das pessoas, para propiciar o retorno seguro das atividades presenciais. Não seria desarrazoado concluir que o ano de 2020 se passou e muito pouco foi feito nesse particular.

Quanto ao Orçamento de Investimento das empresas públicas distritais não dependentes, também merece destaque a sua **baixa execução**. A relação entre despesa realizada e a dotação final em 2020 foi de 31,81%. Novamente o fato remete à necessidade de se **rever o processo de elaboração da LOA**, percepção corroborada pelo alerta emitido no item II.a da Decisão nº 5.145/2020.

### III.3.1 – Despesas com Pessoal

Nesse tópico da análise, de maior destaque, o gasto com Pessoal e Encargos Sociais nos OFSS e no FCDF (recursos executados no orçamento da União) alcançou a cifra de **R\$ 27,0 bilhões** em 2020.

De relevo a referência ao **aumento das despesas com Pessoal e Encargos Sociais em relação ao exercício anterior**, mormente em razão da elevação nos gastos com aposentadorias, reformas e pensões. O crescimento constatado foi acompanhado pela ampliação do FCDF, que custeou a maior parcela do funcionalismo nas áreas de saúde e educação.

Apesar da elevação relatada, no último quadriênio, houve redução da proporção das despesas com pessoal em relação à receita arrecadada, de 58,8% (2017) para 53,6% (2020).

#### III.3.1.1 – Quantitativo de Pessoal

A força de trabalho efetiva do GDF, em 2020, foi de **123,3 mil servidores**, entre efetivos, comissionados sem vínculo e contratados temporariamente, com **diminuição de 3%** em relação ao exercício de 2019.



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

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

Em relação à parcela de cargos em comissão preenchidos por servidores com vínculo com a Administração Pública distrital, cabe anotar que o e. **Supremo Tribunal Federal**, em 17/5/2021, ao apreciar a ADI nº 6585/DF, julgou **parcialmente procedente** pedido formulado na Ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão "*pelo menos cinquenta por cento dos*" prevista no art. 19, V, da Lei Orgânica do Distrito Federal, em decorrência de **vício formal de iniciativa**, vez que oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar.

No entanto, **não se verificou relação de dependência capaz de invocar a inconstitucionalidade, por arrastamento, de expressão de igual teor estabelecida no art. 2º da Lei nº 4.858/2012, no art. 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 840/2011 e no art. 8º da Lei nº 5.192/2013.**

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

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



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

*respectivos apensos e anexos. O Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO deixou de atuar nos autos, por força do art. 152, I, do RI/TCDF.”*

A d. Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF, por entender haver omissão e obscuridade na deliberação supra, opôs embargos de declaração, conhecidos pela Decisão nº 4.427/2020, culminando na **suspensão** do prazo para cumprimento da decisão embargada, nos termos do art. 287, § 3º, do RI/TCDF. O mérito dos aclaratórios ainda não foi apreciado pelo TCDF.

Quanto aos efeitos do **item III** da Decisão TCDF nº 2.808/2020, considerando as limitações impostas pela LC nº 173/2020, O **Parquet** especial assim se manifestou no Processo nº 20.690/2006-e por meio do Parecer nº 474/2021-G1P/ML<sup>40</sup>:

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

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

*44. Quanto à **suspensão do prazo para o cumprimento do item III** da citada deliberação, até o término do período restritivo constante do caput do art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020, este Órgão Ministerial **ressalva** que, a rigor, **não haveria impedimento para que o GDF apresentasse o plano de ação demandado.** Relembre-se que o citado item determinou às **Secretarias de Estado de Governo e de Economia do Distrito Federal que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresentassem plano de ação detalhado para o atendimento da legislação de regência.** Pelas justificativas apresentadas pela d. PGDF, o que estaria impossibilitada, nesse momento, seria a implementação do plano, uma vez que, segundo alegado, haverá a necessidade de profunda reestruturação administrativa para atender à Decisão da Corte.*

*45. No entanto, sensível à questão alusiva às consequências provocadas pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19), que têm ainda impossibilitado o pleno exercício da atividade presencial em diversos órgão e entidades integrantes do complexo administrativo distrital, não ergue o MPC/DF óbice*

<sup>40</sup> e-DOC A4FFF455



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

*ao acolhimento da sugestão emanada do Corpo Técnico, no sentido de que seja suspenso o prazo para cumprimento do item da decisão da Corte.*

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

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

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

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



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

Nesse sentido, malgrado a suspensão do prazo para cumprimento da Decisão nº 2.808/2020, o descumprimento do percentual estabelecido nas normas de regência para a ocupação de cargos comissionados por servidores distritais com vínculo efetivo como Poder Público **pode impactar** na opinião conclusão do TCDF sobre as contas, inclusive por ser fato pretérito ao contexto de enfrentamento da pandemia causada pelo Coronavírus, **devendo ser objeto de circunstanciados esclarecimentos por parte do GDF.**

No exercício em análise, em relação ao Poder Legislativo, o total de cargos comissionados ocupados por **servidores sem vínculo atingiu 76,5 % na CLDF**, com pequena **redução** em comparação com o percentual identificado em 2019 (76,9%). Sobre o tema, destaca-se a ADI nº 4.055/DF, contra o art. 19, § 6º<sup>41</sup>, da LODF, ainda pendente de julgamento pelo c. Supremo Tribunal Federal.

**No TCDF foi de 49,8%, abaixo, portanto, do limite estabelecido pela LODF. No entanto, impende salientar o aumento de 10,4%, em 2020, no quantitativo de cargos comissionados ocupados por servidores sem vínculo com a Administração, assim como a redução de 5,8% no quantitativo de servidores efetivos da Corte de Contas.**

### III.3.1.2 – Previdência dos Servidores Públicos

Com o advento da LC nº 932/2017, houve reestruturação do RPPS/DF. Nesse ponto, considero bastante elucidativo o arrazoado contido no RAPP/2020: “*O Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF, previsto nos arts. 40 da CF/1988 e 41 da LODF, foi reorganizado e unificado pela LC nº 769, de 30.06.2008. A partir da reestruturação empreendida pela LC nº 932, de 03.10.2017, passou a ser composto por dois fundos: o Financeiro, em regime de repartição simples, que atende aos servidores que ingressaram no serviço público antes da implantação da previdência complementar do DF, que ocorreu em 01.03.2019; e o Capitalizado, para os que ingressaram após o funcionamento da previdência complementar, cujos benefícios são limitados pelo teto fixado pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS.*”

Ademais, a LC nº 932/2017 instituiu o Fundo Solidário Garantidor, de modo a salvaguardar as obrigações previdenciárias dos fundos Financeiro e Capitalizado.

No que tange ao exercício objeto da presente análise, mister ressaltar a edição da LC nº 970/2020, que alterou os arts. 60 e 61 da LC 769/2008, de modo a estabelecer **novas alíquotas** de contribuição previdenciária aos servidores ativos, bem

<sup>41</sup> “§ 6º Do percentual definido no inciso V deste artigo excluem-se os cargos em comissão dos gabinetes parlamentares e lideranças partidárias da Câmara Legislativa do Distrito Federal. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 50, de 2007.)”



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

como aos inativos e pensionistas do Distrito Federal. A medida indicada visou adequar as regras do RPPS/DF aos ditames da EC nº 103/2019 e da Portaria nº 1.348/2019 da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia.

Dessa sorte, o Distrito Federal passou a adotar a alíquota de até 14,0% da remuneração-de-contribuição para os servidores ativos, bem como para os benefícios previdenciários acima do teto dos benefícios pagos pelo RGPS. Em relação aos inativos e pensionistas, a nova regra estabeleceu isenção para aqueles com benefício de até um salário-mínimo. Já para os benefícios de um salário-mínimo até o teto do Regime Geral a contribuição prevista foi de 11,0%. Tais alíquotas passaram a vigorar a partir de 1º de novembro de 2020.

As despesas previdenciárias dos policiais militares e civis do Distrito Federal, suportadas por recursos do FCDF, totalizaram **R\$ 3,5 bilhões** em 2020, valor superior à receita de contribuição vertida ao fundo, que foi de **R\$ 752,0 milhões**, indicando **déficit previdenciários** da ordem de R\$ 2,7 bilhões no exercício objeto das contas.

Por outro lado, o resultado previdenciário do RPPS/DF em 2020 apresentou **déficit de R\$ 3 bilhões**, considerando as despesas com inativos e pensionistas da saúde e da educação custeadas com recursos do FCDF. A propósito, em conformidade com a Decisão nº 4.725/2018, o TCDF **considera legítima** a utilização de recursos do FCDF para pagamento de aposentadorias e pensões de servidores inativos e pensionistas da saúde e da educação.

O Fundo Financeiro seguiu **deficitário (R\$ 773,9 milhões)**, valor superior ao verificado em 2019 (**R\$ 720,0 milhões**).

Acerca da previdência dos servidores do DF, pertinente anotar o asseverado no Relatório Analítico sobre o Acórdão nº 1.895/2019-Plenário do TCU:

*“Com relação ao financiamento previdenciário das áreas de saúde e educação, o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do item 9.4.1 do Acórdão nº 1.895/19 – Plenário (Processo TCU nº 022.651/2014-431), determinou que o FCDF se abstinhasse de pagar novos benefícios previdenciários a servidores das áreas de educação e saúde do DF. Contra essa deliberação foi interposto recurso pelo GDF, o qual foi admitido, com efeito suspensivo. O mérito do recurso ainda pende de deliberação plenária no TCU. Contudo, a Decisão nº 4725/2018 proferida pelo TCDF considerou legítima a possibilidade de pagamento de proventos de aposentadoria e pensões aos servidores inativos e pensionistas das áreas da saúde e educação do DF com recursos do FCDF.”*



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

Quanto ao Fundo Solidário Garantidor, o Relatório Preliminar aponta um resultado positivo de **R\$ 1 milhão**. O patrimônio registrado em 2020 foi de R\$ 4,7 bilhões, indicando retração de 9,3% em relação ao registrado em 2019 (R\$ 5,2 bilhões).

Em relação aos ativos financeiros, cabe sublinhar que o TCDF, no Processo nº 00600-0000224/2021-86, mediante o item IV.f da Decisão nº 2.193/2021, determinou ao IPREV o saneamento dos lançamentos contábeis referentes à conta Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, visto que as demonstrações financeiras do exercício de 2020 não apresentavam adequadamente a posição patrimonial da conta indicada.

No que se refere à avaliação atuarial, o Plano Capitalizado apresentou **déficit de R\$ 508,1 milhões**. Por sua vez, apurou-se um **déficit técnico atuarial** do Fundo Financeiro de R\$ 350,1 bilhões.

Em tempo, impende anotar, ainda, a discussão no âmbito da Ação Cível Originária (ACO nº 3.134/DF), ajuizada pelo Distrito Federal e pelo IPREV/DF perante o e. Supremo Tribunal Federal, objetivando a emissão do **Certificado de Regularidade** Previdenciária - CRP<sup>42</sup>, cuja renovação foi obstada pela União por considerar irregular a revisão da segregação de massas dos servidores do RPPS, autorizada pela LC nº 932/2017.

Em conformidade com o registrado no Relatório Analítico:

*“Ao final do exercício, o DF possuía Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP vigente, sob o nº 974001-191878, emitido em 15.12.2020, válido até 13.06.2021, de acordo com consulta ao sistema Cadprev – Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social, disponível na página eletrônica do Ministério da Economia. Esse documento atesta a adequação do RPPS/DF ao disposto na Lei federal nº 9.717/1998 e à Portaria MPS nº 204/2008, que dispõem sobre as diretrizes gerais de organização e funcionamento dos RPPS.*

*Impende apontar, entretanto, que tal documento registra que o DF se encontrava em situação irregular com relação à Lei federal nº 9.717/1998, porém, com as irregularidades observadas suspensas por determinação judicial (acórdão proferido pelo STF na Ação Cível Originária nº 3.134–DF, que determinou a emissão do CRP do DF). Sobre esse assunto, a União*

<sup>42</sup> O DF teve o certificado de regularidade previdenciário declarado irregular pelo órgão regulador dos RPPS, Secretaria da Previdência do Governo Federal, em maio de 2018. Em agravante, o Supremo Tribunal Federal indeferiu a concessão de liminar para suspender os efeitos da decisão (ACO 3134, Relator Ministro Roberto Barroso), o que condicionou a DF a duras penalidades, que vão desde a “suspensão de transferências voluntárias”, até o impedimento de “receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União”, dentre outras, conforme o art. 7º da Lei nº 9.717/98.9



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

*considerou irregular a reversão da segregação de massas do RPPS/DF autorizada pela LC nº 932/2017.”*

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

### **III.3.2 – Despesas por modalidade de licitação**

Chama a atenção neste tópico o total de despesas **não sujeitas** à licitação (**R\$ 17,9 bilhões**), sendo a maior parte corresponde à folha de pagamentos (R\$ 15,1 bilhões). Em 2020, as despesas classificadas em “não aplicável” somaram **R\$ 2,7 bilhões**. No geral, **houve redução de 1,3% nas despesas não sujeitas à licitação**.

Por sua vez, em relação ao ano anterior, as **despesas sem licitação** tiveram um **crescimento substancial**, de **28,77%**, impactadas pelas despesas emergenciais para ações de combate ao Coronavírus.

Na modalidade de contratação direta - **Inexigibilidade**, viu-se em 2020 execução de **R\$ 784,3 milhões, 2,5% maior que em 2019**. No que concerne às inexigibilidades, cabe ressaltar que o TCDF, nos termos da Decisão nº 3.303/2020 (Processo nº 22.975/2019-*e*), determinou o enquadramento das despesas com serviços da CEB (25% do total de inexigibilidades) como dispensa de licitação, apesar de permitir a classificação como inexigibilidade até o advento de novos contratos.

Já o montante executado por **Dispensa de Licitação (R\$ 1,2 bilhão)** **creceu 11,27%** se comparado com o exercício de 2020 (R\$ 1,1 bilhão).

Em **Caráter Emergencial** foram gastos, em 2020, **R\$ 686,5 milhões, 206,7%** a mais do que em 2019. Os gastos emergenciais foram assim distribuídos conforme dados do sistema SIGGO: Covid-19 (R\$ 448,7 milhões), Covid-19 Contrato (R\$ 164,3 milhões) e Demais Despesas Emergenciais (R\$ 73,4 milhões).

Os dispêndios do Serviço de Limpeza Urbana foram os mais significativos nas contratações emergenciais sem relação com o enfrentamento da pandemia de COVID-19, representando **62,31% do total**.

Na Secretaria de Estado de Saúde os gastos emergenciais se concentraram nas ações orçamentárias de enfrentamento aos efeitos da pandemia da COVID-19. Na Secretaria de Estado de Educação tais despesas custaram especialmente a alimentação escolar e a bolsa alimentação escolar.



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

As despesas submetidas à licitação em 2020 (**R\$ 4,8 bilhões**), em relação a 2019, foram **majorados em 2,46%**, distribuídos nas seguintes categorias: pregão (R\$ 3,3 bilhões), concorrência (R\$ 1,2 bilhão), Adesão à Ata de Registro de Preço (R\$ 97,1 milhões), Seleção Pública (R\$ 81 milhões), Tomada de Preços (R\$ 9,6 milhões), Convite (R\$ 9,6 milhões), Chamamento Público (R\$ 7 milhões), Regime Diferenciado de Contratação (R\$ 1,2 milhões) e Concurso (R\$ 71 mil).

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

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

Dando continuidade à redução verificada em 2019, em 2020, a realização de despesas sem cobertura contratual (R\$ 76,1 milhões) **decaiu 45,51% em comparação ao exercício de 2019** (exercício no qual os gastos sem licitação somaram R\$ 139,7 milhões).

Malgrado a redução, não é despendendo pontuar que o assunto não é novo, sendo tratado em diversos autos que tramitam nesta Corte<sup>43</sup>. Frequente e firmemente, o Ministério Público especial vem consignando a irregularidade decorrente da realização de despesas sem cobertura contratual, como, por exemplo, no exame do relatório analítico das contas do governo de 2012 (Processo nº 3.723/2013), e de 2013 (Processo nº 36.480/2013). A falha também constou do Relatório das Contas referente ao exercício de 2015 (Processo 35.688/2015), de 2016 (Processo 36.964/2016-e), de 2017 (Processo nº 39.623/2017-e), de 2018 (Processo nº 2.053/2019-e), de 2019 (Processo nº 28.388/2019-e) e nas atuais. **Desta feita, trata-se de fato relevante com o condão de**

<sup>43</sup> Processo nº 5602/13: “Auditoria de Regularidade em diversos órgãos do Distrito Federal para verificar despesas sem cobertura contratual no complexo administrativo do DF;”

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

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

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



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

**impactar no convencimento da Corte quanto ao mérito das contas, merecendo circunstanciados esclarecimentos por parte do GDF.**

### **III.3.3 – Despesas com Publicidade e Propaganda**

As despesas com publicidade e propaganda dos OFSS (R\$ 198,6 milhões) **progrediram** em relação a 2019 (7,9%). Em 2019 também foi verificado crescimento em relação ao exercício de 2018. No Poder Executivo, estiveram concentradas na Secretaria de Estado de Comunicação Social, que executou R\$ 121,8 milhões.

De acordo com o consignado no RAPP, o crescimento nos gastos com publicidade em 2020 foi motivado pelas campanhas sobre a COVID-19. Nesse viés, destaca-se o crédito adicional de R\$ 63,8 milhões aberto pela Lei nº 6.526/2020, conforme mencionado no Processo nº 00600-00003685/2020-20.

Outrossim, imperioso salientar que, pela primeira vez no quadriênio, os gastos com utilidade pública (R\$ 85,2 milhões) superaram os gastos com publicidade institucional (R\$ 36,7 milhões).

No Orçamento de Dispêndio, as Empresas Estatais realizaram em 2020 **R\$ 40,1 milhões** com publicidade e propaganda. O BRB foi a estatal que mais realizou despesas com publicidade (R\$ 28,4 milhões).

### **III.3.4 – Fundos Especiais**

A LOA/2020 consignou aproximadamente **R\$ 8,2 bilhões** de dotação dos OFSS para **32 fundos especiais**, de 35 existentes.

A execução alcançou **88,1% da dotação atualizada**. Os maiores executores foram o Fundo de Saúde do DF (R\$ 4,4 bilhões) e o FUNDEB (R\$ 2,4 bilhões), responsáveis por **94,0%** do total gasto. Tais fundos executaram **89,7%** (Saúde) e **100%** (Educação) das suas respectivas dotações.

Apesar do fato envolvendo os fundos mais representativos e da execução agregada elevada de 88,1%, **4<sup>44</sup> fundos especiais não apresentaram execução, outros 13 executaram menos de 20% de suas dotações finais e 16 não executaram sequer a metade do autorizado**, consoante explanado no RAPP.

---

<sup>44</sup> Fundo Distrital de Habitação e Interesse Social – Fundhis, Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso do DF, Fundo de Fomento à Indústria do Turismo do DF – Fitur e Fundo de Aval do DF – FADEF.



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

A baixa execução dos fundos especiais é objeto de diversos processos no âmbito da Corte de Contas (e.g. Processo 11.343/2012, entre outros). No referido feito, mediante a Decisão nº 4.361/2019, o TCDF determinou “*que o GDF adotasse medidas tendentes a otimizar a gestão orçamentária e financeira dos fundos especiais, incluindo a reavaliação da real necessidade daqueles com baixa execução orçamentária nos últimos exercícios e o aprimoramento do processo de planejamento e execução de seus orçamentos anuais.*”

Vale salientar que a LC nº 894/2015 estabeleceu prazo para que o Poder Executivo enviasse à CLDF projetos de lei contendo revisão dos fundos com execução orçamentária abaixo de 50% nos dois exercícios anteriores. Nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2015, RAPP/2015 (Processo 35.688/2015)<sup>45</sup>, o assunto constou do rol de ressalvas.

Em 13/12/2016, por meio da Mensagem nº 294/2016-GAG enviada à CLDF, foi submetido à apreciação daquela Casa PLC que, entre outras disposições, **propunha a extinção de sete fundos**: Fundo Distrital pelo Desenvolvimento da Educação, Fundo de Trânsito do DF, Fundo de Apoio ao Programa Permanente de Alfabetização Básica para Jovens e Adultos do DF, Fundo de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Atividade Tributária, Fundo Habitacional do Distrito Federal, Fundo de Desenvolvimento de Recursos Humanos do DF e Fundo de Promoção do Esporte, Educação Física e Lazer. A extinção se deu com a Lei Complementar nº 925/2017.

Nas Contas de Governo do exercício de 2016, no RAPP/2016 (Processo nº 36964/2016-e<sup>46</sup>), figurou determinação para que fossem revisados os fundos especiais com baixa execução.

No Processo nº 27.048/2017 (Decisão nº 6.100/2017), o TCDF alertou ao GDF sobre o fato de que a LC nº 925/2017 **não atende integralmente a revisão dos fundos especiais estabelecida pela LC nº 894/2015**. A *quaestio* figurou como ressalva no Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2017 e de 2018. Em 2019 houve determinação para adoção de medidas tendentes a aprimorar a gestão orçamentária e

---

<sup>45</sup> *Ressalvas:*

[...]

*h) não encaminhamento de projetos de lei à Câmara Legislativa do DF, pelo Poder Executivo, revisando os fundos especiais que nos dois exercícios anteriores apresentaram execução orçamentária abaixo de 50%, em desacordo ao disposto no art. 3º da Lei Complementar nº 894/15 (pp. 103/104).*

<sup>46</sup> *Ressalvas:*

*e) encaminhar à Câmara Legislativa projetos de lei revisando os fundos especiais com execução orçamentária abaixo de 50%, em cumprimento aos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 894/15;*



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

financeira dos fundos especiais, a qual, ao que tudo indica, **não repercutiu os efeitos prospectivos esperados**. A esse respeito, veja-se o narrado no Relatório Analítico:

*“Em apreciações de Contas anteriores, a recorrente baixa execução orçamentária dos fundos especiais levou este Tribunal a demandar ao GDF medidas de otimização da gestão orçamentária e reavaliação da real necessidade desses fundos pouco eficientes em termos orçamentários. À época, o órgão central de planejamento distrital ratificou a necessidade de extinção dos fundos especiais com baixa execução, mas as tratativas com o Poder Legislativo não foram profícuas em razão de entendimentos divergentes.*

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

Pertinente, portanto, a **apresentação de esclarecimentos por parte do GDF**, sobretudo em razão da possível repercussão na análise das contas alusivas ao exercício de 2020, máxime ante a piora verificada no exercício em análise no tocante à baixa execução dos orçamentos dos fundos especiais.

### **III.3.5 – Transferências de Recursos para a Conta Única**

O Poder Executivo movimentou, no exercício de 2020, recursos financeiros da ordem de **R\$ 52,8 milhões** dos fundos especiais, em consonância com a LC n° 894/2015, alterada pelas LCs n°s 900/2015 e 925/2017.

O Relatório Prévio destaca que, **em 2020, considerando a previsão contida na LC n° 925/2017, foram revertidos de fundos especiais cerca de R\$ 13 milhões para a Conta Única**. Em alguns fundos, a reversão superou as realizações de dispêndios. Emblemática a situação de alguns fundos apontados no RAPP, “o Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor – FDDC executou apenas R\$ 1,2 milhão dos R\$ 9,4 milhões autorizados no orçamento e teve R\$ 7,8 milhões revertidos ao final do ano. O Prógestão, com R\$ 5,6 milhões de dotação autorizada, gastou R\$ 399,8 mil, apesar da disponibilidade financeira de R\$ 2,6 milhões, que foi revertida em favor do Tesouro ao final de 2020.”

Inegável que a transferência de recursos financeiros para a Conta Única **limita a promoção de políticas públicas por fundos especiais no DF**. Não é em vão



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

que os recursos são **vinculados**. O objetivo é garantir **aplicação mínima nas finalidades de cada fundo**, e que motivaram sua criação<sup>47</sup>.

### **III.3.6 – Limites Constitucionais**

#### **III.3.6.1 – Limites mínimos de aplicação em Educação**

Foram aplicados, em 2020, **R\$ 4,7 bilhões** em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (26,6% do total de receitas computáveis), **superando o piso de 25% preconizado pela Constituição Federal** (art. 212). Em relação às aplicações por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, estas alcançaram R\$ 2,3 bilhões, igualmente **acima do limite exigido**, sendo a quase totalidade destinada ao pagamento de profissionais da educação básica (art. 60 do ADCT).

O assunto é objeto do Processo nº 00600-00005333/2020-17 no âmbito do TCDF, em que **os limites foram considerados cumpridos pela Decisão nº 1.414/2021**, de 14/4/2021.

Não obstante, por intermédio da referida deliberação, a Corte de Contas do Distrito Federal reiterou à Secretaria de Estado de Educação a diligência inserta no item III da Decisão n.º 3.838/2020, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, a Pasta realizasse o registro dos dados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE/FNDE, com as informações referentes ao exercício de 2020, encaminhando o comprovante do registro ao TCDF, sob pena de aplicação de multa ao titular da Pasta, com fulcro no art. 272, inciso VII do RI/TCDF. Até o presente momento, não houve a verificação do cumprimento da diligência.

#### **III.3.6.2 – Limite mínimo de aplicação em Saúde**

Foi apurada a aplicação líquida de **R\$ 2,6 bilhões** em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, em 2020, oriunda das fontes vinculadas, superando o limite mínimo de **R\$ 2,3 bilhões** (art. 198, § 2º, da CF/1988 e LC nº 141/2012), conforme

<sup>47</sup>A Corte de Contas já alertou o GDF, por meio da Decisão nº 2.408/14, nos autos 11.343/12: “II – alertar o Senhor Governador do Distrito Federal, os Secretários de Transparência e Controle e de Planejamento e Orçamento e os gestores dos Fundos Especiais de que a ausência de realização de despesas ou prática de atos de natureza orçamentária, financeira, contábil ou patrimonial, vista em parte relevante dos fundos especiais integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, configura afronta aos aspectos de eficácia, eficiência, economicidade, efetividade e legalidade da gestão, cuja fiscalização compete a esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, além de caracterizar possível descumprimento dos objetivos para os quais foram concebidos;”. (grifei)



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

deliberado pelo TCDF na Decisão nº 1.565/2021, exarada no Processo nº 00600-00002183/2020-81-e.

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

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

Ademais, novamente este **Parquet** de Contas, de modo exemplificativo, salienta problemas estruturais relacionados a dificuldades de acesso a consultas em cirurgia vascular (Processo nº 25.117/2019<sup>48</sup>); à precariedade do espaço destinado ao Centro Especializado em Diabetes, Obesidade e Hipertensão Arterial – CEDOH (Processo nº 27.810/2019); à falta de estrutura e condições de trabalho no Hospital Materno Infantil de Brasília – HMIB (Processo nº 224.555/2019); às dificuldades de acesso aos serviços de saúde, como cirurgias cardíacas em pacientes neonatais ou pediátricos (Processo nº 223.834/2019); e à ausência de realização de cirurgias de hérnia na rede pública de saúde do Distrito Federal (Processo nº 224.547/2019), apenas para citar alguns exemplos.

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

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

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

### **III.3.6.3 - Limite mínimo de aplicação em Cultura**

<sup>48</sup> Objeto do AI 0712763-59.2019.8.07.0000 em tramitação no TJDFT.



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

Segundo o art. 246, § 5º, da LODF, o Poder Público deve **alocar anualmente dotação mínima correspondente a três décimos por cento (0,3%) da Receita Corrente Líquida – RCL do exercício ao Fundo de Apoio à Cultura do DF – FAC**. Para 2020, o percentual sobre a RCL totalizou **R\$ 75,2 milhões**.

Ainda, a teor do art. 80, I, § 5º, da LC nº 934/2017 – Lei Orgânica da Cultura, além da dotação mínima da RCL de 2020, deve haver disponibilização do saldo calculado com a diferença entre o valor correspondente a 0,3% da RCL apurada em exercícios anteriores e o montante de recursos efetivamente empenhados naquele exercício. O saldo apurado de 2017 a 2019 foi de R\$ 59,7 milhões.

Sendo assim, o total de recursos para a execução do FAC **deveria alcançar** a monta de R\$ 134,9 milhões.

A dotação final alocada ao FAC foi de **104,2 milhões**, portanto, superior à dotação mínima preconizada na LODF. No entanto, verificou-se **descumprimento** da LC nº 934/2017, no que tange à **disponibilização dos saldos remanescentes**. Ademais, a abertura tardia de crédito adicional, realizada pela Lei nº 6.743/2020, **além de não incorporar a totalidade do saldo acumulado, não permitiu a efetiva execução dos recursos destinados à cultura no exercício**.

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

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

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

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 1.416/2020 – SECEC/GAB, de 28.09.2020 (eDOC 0E99A04A-c) e do Ofício n.º 7.109/2020 – SEEC/GAB, de 03.11.2020 (e-DOC D4906004-c), acompanhado do anexo de e-DOC*



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

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

O cenário que se apresenta, de crescente evolução do saldo remanescente, ante a frequente insuficiência de aplicação nos exercícios, pode inviabilizar o fiel cumprimento da alocação mínima em cultura, fazendo tábula rasa da LODF e da legislação de regência acerca, bem como de decisões proferidas pelo TCDF.

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

*“14. A análise da questão não se resume a mero formalismo quanto à destinação de percentual anual mínimo de crédito orçamentário, mas sim à **efetiva aplicação desse valor**, de modo a assegurar que o FAC possa financiar projetos artísticos e culturais sob a forma de apoio a fundo perdido ou empréstimos reembolsáveis’, promovendo a cultura no Distrito Federal.”*

A propósito, os termos da Decisão n.º 1.817/2017:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos Ofícios n.ºs 641/16 – GAB/SEC (e-doc A1140334-c)*



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

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

Ainda em relação à destinação de valores ao FAC, vale destacar o exame realizado no Processo nº 11.906/2019-e, deflagrado em razão da Representação nº 8/2019-G4P, que trata de possíveis irregularidades na gestão e na aplicação dos recursos do fundo. Ao debruçar seu exame acerca dos fatos apontados pelo **Parquet** especial, o TCDF proferiu a Decisão nº 1.984/2019, **in verbis**:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Representação nº 8/2019-G4P (peças 3 e 4, e-DOCs 6C36FE1E-e e DE7B7804-e), da lavra do Exmo. Sr. Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima, do Ministério Público junto à Corte, e da Representação ofertada pelo Exmo. Sr. Deputado Distrital Leandro Grass (peça 16, eDOC 5659472F-c), por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 230 do RI/TCDF; b) do Ofício nº 100/2019-G4P e anexos (peças 19/21, e-DOCs 60F0D0E4-e, 6029F6A7-e e BC5FF2B4-e); c) das Informações nºs 6/2019 – GAB/Semag e 7/2019 – GAB/Semag (peça 5, e-DOC 2A3EA21Be e peça 22, eDOC 272F7330-e, respectivamente); **II – conceder: a) medida cautelar, "inaudita altera pars", a fim de que a Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Distrito Federal suspenda os efeitos do Aviso de Cancelamento do Edital de Chamamento Público nº 17/2018, publicado no DODF de 15.05.19, evitando-se a destinação dos recursos originalmente alocados no Edital nº 17/2018 para custear outros projetos/programas/atividades, até ulterior deliberação plenária acerca do mérito das exordiais;** b) com base no § 7º do art. 230 do RI/TCDF, prazo de 10 (dias) dias às Secretarias de Cultura e Economia Criativa do Distrito Federal, gestora do Fundo de Apoio à Cultura – FAC, e de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEFP, para apresentarem esclarecimentos quanto ao teor das representações supracitadas; III – autorizar: a) o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator, desta decisão, das representações e das Informações nºs 6/2019 – GAB/Semag e 7/2019 – GAB/Semag aos destinatários mencionados no item II.b, supra; b) a ciência desta decisão aos representantes; c) o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para as providências pertinentes. O Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, anuiu, nesta assentada, ao voto do Relator.”*



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

Em 16/1/2020 foi publicado Aviso Público de Continuidade do Edital de Chamamento Público nº 17/2018 (DODF nº 11, de 16/1/2020, p. 83), fazendo com que o objeto da Representação do MP de Contas se esvaísse.

Finalmente, na Representação nº 9/2021-G4P/ML<sup>49</sup>, que deu azo à constituição do Processo nº 00600-00004875/2021-45, o MPC/DF tratou de possíveis irregularidades na gestão e na aplicação dos recursos do FAC, ante a existência de informações divergentes em relação ao montante correspondente ao saldo remanescente dos recursos do FAC, ao descumprimento da Lei Complementar nº 934/2017 e à possibilidade de utilização dos saldos remanescentes do FAC para custear despesas de outra natureza, por ocasião da edição da Emenda Constitucional nº 109/2021.

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

O tema foi objeto de ressalvas nas Contas de Governo de 2015, 2016, 2017 e 2018. No Processo nº 28.388/2019-e, concernente às Contas de Governo de 2019, a não disponibilização de dotação ao FAC do saldo decorrente das diferenças entre o mínimo especificado pela Lei Orgânica do DF e o montante efetivamente empenhado nos exercícios anteriores, na forma da LC nº 934/17 ficou no rol de **ressalvas** ao julgamento das citadas contas governamentais.

Ou seja, **reiteradamente** o GDF **vem descumprindo** a essência da LODF, mais especificamente o art. 246, § 5º. As contas de 2020 também podem vir a ser maculadas pela alocação insuficiente de recursos ao FAC, por se tratar de **falha grave e reiterada**, o que demanda manifestação do GDF.

#### **III.3.6.4 - Limite mínimo de aplicação em Pesquisa**

Segundo o art. 195 da LODF, conforme redação dada pela ELO nº 69/2013, a LOA deve consignar ao FAP/DF dotação mínima de dois por cento (2%) da Receita Corrente Líquida - RCL do Distrito Federal, de forma gradativa. Em 2019, o percentual foi de 1,6% da RCL.

Ocorre que, no julgamento do Recurso Extraordinário 896.986/DF, a c. Corte Suprema **deu provimento** a agravo interposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT para, desta feita, admitir recurso extraordinário manejado

---

<sup>49</sup> e-DOC 283A50BD



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

pelo aludido Órgão Ministerial. No mérito, o STF também proveu o apelo extremo, declarando a **inconstitucionalidade** da ELO nº 69/2013, em razão de vício de iniciativa. A deliberação transitou em julgado em 29/6/2019.

Dessarte, ante os efeitos repristinatórios da declaração de inconstitucionalidade, voltou a vigorar a redação anterior do artigo 195 da LODF, conferida pela Emenda à Lei Orgânica nº 54/2009 qual seja: *“O Poder Público instituirá e manterá Fundação de Apoio à Pesquisa – FAPDF, atribuindo-lhe dotação mínima de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida do Distrito Federal, que lhe será transferida mensalmente, em duodécimos, como renda de sua privativa administração, para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico.*

Em 2020, a **dotação destinada ao FAP/DF foi de R\$ 146,2 milhões**, por conseguinte, **compatível**, formalmente, com o regramento legal, equivalente a R\$ 125,3 milhões.

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

*“No que concerne à execução dessa dotação, registre-se que os empenhos realizados no ano somaram R\$ 98,7 milhões, o correspondente a 67,5% do autorizado. Desse total, R\$ 93,4 milhões foram liquidados no exercício e R\$ 5,3 milhões foram inscritos em Restos a Pagar não Processados. Note-se, ainda, que os repasses financeiros recebidos pela Fundação de Apoio à Pesquisa ao longo de 2020 limitaram-se a R\$ 45,6 milhões e não observaram a regularidade duodecimal prevista na legislação. Embora em janeiro e abril os repasses tenham superado os mínimos legais, nos demais meses os recursos transferidos foram significativamente inferiores aos duodécimos exigidos pela LODF, conforme ilustrado no gráfico a seguir.”*

No bojo do Processo nº 00600-00003685/2020-20, atinente ao acompanhamento da gestão governamental referente ao 1º semestre de 2020, como subsídio à elaboração do Relatório Analítico sobre as Contas do Governo, a Corte expediu **determinação** para que a Secretaria de Estado de Economia promovesse a regularização dos **repasses à FAP/DF**, de forma a atender ao estabelecido no art. 195 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF.

A exemplo dos resultados apurados nas Contas de Governo de 2015, Processo nº 35.688/2015, repetidos na avaliação das Contas de 2016 (Processo nº 36.964/2016-e), 2017 (Processo nº 39.623/2017), 2018 (Processo nº 20.053/2019) e



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

novamente nas Contas Governamentais de 2019 (Processo nº 28.388/2019), verificou-se a **baixa execução orçamentária**, repetida também em 2020, com **repasso** de **R\$ 45,6 milhões**, cerca de **37%** da regra preconizada na LODF.

Como visto, a despesa realizada pela FAP/DF em 2020 ficou **significativamente abaixo da dotação conferida ao fundo**, revelando, no mínimo, pouco comprometimento do Distrito Federal com o apoio à pesquisa, de modo que, tal qual ocorreu com relação ao FAC, demanda manifestação do GDF.

### III.3.6.5 - Limite mínimo de aplicação no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA

A LOA/2019 alocou ao FDCA/DF dotação orçamentária de **R\$ 44,7 milhões**, considerado apenas os recursos do Tesouro do DF. Portanto, o montante disponibilizado ficou **abaixo da dotação mínima de 0,3%** (R\$ 52 milhões) **da receita tributária líquida estipulada pela LODF** (ELO nº 76/2014, que vedou, ainda, o contingenciamento ou remanejamento dos recursos destinados ao FDCA/DF).

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

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

### III.3.7 Impactos Orçamentários e Financeiros Decorrentes da Covid-19

Em conformidade com o anotado no RAPP, as medidas adotadas pelo Governo Federal geraram o ingresso de **R\$ 1,3 bilhão** nos cofres distritais, empregados especialmente para instituição de auxílios financeiros emergenciais e em transferências adicionais de recursos do SUS para o enfrentamento da pandemia e mitigação de seus efeitos financeiros. Forçoso salientar que *“a despesa realizada com os recursos oriundos das transferências da União, referentes à covid-19, alcançou R\$ 1,2 bilhão, correspondente a 96,3% da programação orçamentária. Em comparação com a receita*



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

*realizada, houve superavit de R\$ 166,6 milhões nos recursos decorrentes das iniciativas da União.”*

Ainda, como destacado, **o cenário pandêmico não culminou na queda da arrecadação tributária local**. Ao que consta, **R\$ 1,6 bilhão** foi diretamente empregado no âmbito local para combate e mitigação dos graves efeitos da pandemia.

Nos termos consignados na análise técnica que precede o exame deste **Parquet** de Contas, os repasses do Fundo Nacional de Saúde – FNS, no total de **R\$ 346,0 milhões**, custearam ações e serviços públicos e aquisição de equipamentos e materiais permanentes para estabelecimentos de saúde relacionados ao combate à pandemia. Desse valor, o montante de **R\$ 281,3 milhões** (81,3% da receita obtida) foi empregado até o final do ano de 2020. A despesa foi de R\$ 255,6 milhões (90,8% da dotação final).

A par dos gastos por elemento de despesa, verificou-se despesa da ordem de **R\$ 106,6 milhões** em subvenções sociais destinadas ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGES/DF.

Os gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica perfizeram o montante de **R\$ 82,7 milhões**, sendo os maiores credores: “*Biomega Medicina Diagnóstica Ltda. (R\$ 19,9 milhões), para execução de serviços laboratoriais de análises clínicas, com realização de 100 mil testes rápidos para covid-19; BRB Serviços S.A. (R\$ 10,8 milhões), para execução de serviço emergencial de central telefônica ativa e receptiva para atendimento aos usuários das “farmácias de alto custo”; e Associação Saúde em Movimento (R\$ 9,5 milhões), referente a serviço de gestão integrada de 86 leitos de suporte avançado e 20 leitos de enfermaria para atendimento a pacientes com covid-19 no Hospital da Polícia Militar.*”

No elemento Material de Consumo foram despendidos R\$ 25 milhões. Por sua vez, no elemento Outras Despesas, verificou-se o importe de R\$ 15,8 milhões, valor empregado em contratos de terceirização atinentes ao Instituto do Câncer Infantil e Pediatria Especializada – ICIPE.

O Relatório segue com análise dos recursos decorrentes da LC nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus Sars-Cov-2, abrangendo todos os entes subnacionais, albergando as seguintes iniciativas: i) suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e os estados, DF e municípios; ii) reestruturação de operações de crédito internas e externas junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e iii) entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos estados, DF e municípios em ações de enfrentamento à COVID-19.



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

Nesse aspecto, relevante destacar que o Corpo Técnico, volvendo o exame à suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União, Estados, DF e municípios, **ressalvou a falta de transparência da movimentação de recursos previstos para pagamento de amortizações e encargos da dívida para outras programações orçamentárias**, inclusive recursos destinados ao programa de trabalho Enfrentamento da Emergência COVID-19 – SESDF, nos termos consignados na Auditoria levada a efeito no Processo nº 00600-00005153/2020-27.

Por considerar profícua e detalhada a análise atinente às demais iniciativas derivadas da LC nº 173/2020, transcrevo parte do exame contido no RAPP:

*“Já quanto à segunda iniciativa, o DF promoveu aditamentos contratuais que suspenderam o pagamento do principal e encargos de operações de crédito internas com o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Com isso, dos R\$ 422,9 milhões inicialmente fixados para o serviço da dívida pública interna contratada, R\$ 213,1 milhões foram remanejados para programas de trabalho, incluindo Manutenção de Bens Imóveis do GDF – Vigilância (R\$ 106,1 milhões), Amortização e Encargos da Dívida Pública Externa (R\$ 42,0 milhões) e Programa Nota Legal (R\$ 33,2 milhões).*

*Ao todo, consideradas essas duas primeiras iniciativas, R\$ 276,0 milhões que estavam inicialmente programados para o pagamento de refinanciamento e serviços da dívida pública interna contratada com recursos próprios foram remanejados.*

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

*A receita registrada na fonte Auxílio Financeiro Covid-19 – Livre Aplicação, no valor de R\$ 621,2 milhões, representou a soma de R\$ 466,6 milhões em recursos de livre aplicação, conforme definido no art. 5º, inciso II, alínea ‘a’, e § 3º, da LC 173/2020, e R\$ 154,6 milhões, também de livre aplicação, equivalentes ao valor recebido, no exercício de 2019, como cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, conforme disposto no art. 5º, § 5º, da mesma Lei.*

*A dotação final para essa fonte chegou a R\$ 627,1 milhões, um pouco acima da receita obtida, ao passo que a despesa realizada somou R\$ 615,4 milhões, compatível com o montante auferido naquela fonte (R\$ 621,2 milhões). O gráfico seguinte apresenta os gastos, por programa, contemplados com o uso do auxílio de livre aplicação.*

*O programa Saúde em Ação recebeu a maior parte dos recursos (37,1%), com R\$ 228,2 milhões gastos. A despesa no programa subdividiu-se, principalmente, nos elementos Subvenções Sociais, para o Iges/DF (R\$ 124,7 milhões) e Icipe (R\$ 8,8 milhões), e Outras Despesas Decorrentes de*



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

*Contratos de Terceirização, também para Iges/DF (R\$ 51,3 milhões) e Icipe (R\$ 27,8 milhões).*

*O programa Mobilidade Urbana congregou 23,2% dos gastos, com R\$ 142,8 milhões oriundos de recursos do auxílio financeiro. Contribuiu sobremaneira a despesa realizada no elemento Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, no valor de R\$ 103,7 milhões, referente às ações Manutenção do Equilíbrio Financeiro do Sistema de Transporte Público Coletivo – STPC (R\$ 83,0 milhões) e Manutenção e Funcionamento do Sistema Ferroviário (R\$ 20,7 milhões).*

*Finalmente, no programa Saúde – Gestão e Manutenção, foram executados R\$ 125,8 milhões, representando 20,5% do total. Desse valor, a despesa realizada no elemento Locação de Mão de Obra, referente às contratações feitas pela Secretaria de Saúde para manutenção dos serviços administrativos gerais, totalizou R\$ 111,7 milhões.*

*Na fonte Auxílio Financeiro – Covid-19 – Saúde e Assistência, para aplicação exclusiva nas ações de saúde e assistência social, o GDF recebeu R\$ 237,5 milhões, integralmente alocados nos OFSS. Foram gastos R\$ 234,4 milhões até o final do exercício. O gráfico adiante mostra a distribuição, por programa, da despesa realizada nessa fonte.*

*Também nessa fonte, o programa Saúde em Ação concentrou a maior parte da despesa realizada (R\$ 135,4 milhões), reunindo 57,8% do auxílio emergencial vinculado.*

*No programa, foram registrados R\$ 73,2 milhões no elemento Outras Despesas Decorrentes de Contratos de Terceirização, sendo R\$ 52,1 milhões para o Iges/DF e R\$ 21,1 milhões para o Icipe. Os gastos em Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica somaram R\$ 53,1 milhões, dos quais: R\$ 28,7 milhões foram para a Associação Saúde em Movimento, referente aos serviços de atendimento a pacientes com covid-19 em leitos de suporte avançado e enfermaria no Hospital da Polícia Militar; R\$ 10,6 milhões para a Oxtal Medicina Interna e Terapia Intensiva Ltda., referente à prestação de serviços de terapia intensiva a pacientes com covid-19 no Hospital São Mateus; e R\$ 10,2 milhões para a Contarpp Engenharia Ltda., referente à construção do Hospital de Campanha de Ceilândia. No programa Saúde – Gestão e Manutenção, a despesa realizada atingiu R\$ 59,9 milhões, sendo R\$ 50,0 milhões em Obrigações Patronais e R\$ 9,9 milhões em Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, ambos da folha de pagamento da Secretaria de Saúde.*

*Para o programa Assistência Social, foram destinados R\$ 33,5 milhões. Os gastos mais significativos foram nas ações Transferência para Proteção Social Especial (R\$ 12,7 milhões), Fornecimento Emergencial de Alimentos (R\$ 11,0 milhões), e Fornecimento de Refeições nos Restaurantes Comunitários (R\$ 6,2 milhões).*

*No Programa para Operação Especial, houve despesa de R\$ 2,5 milhões, referente a Formação do Patrimônio do Servidor Público, cujo registro foi efetuado pela Secretaria de Economia como ‘empenho para regularização de recursos da covid-19’.*”



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

Em relação às ações emergenciais empreendidas em cumprimento à Lei nº 14.017/2020, o Distrito Federal recebeu R\$ 36,9 milhões, dos quais R\$ 33,4 milhões foram realizados, sendo R\$ 26,5 milhões no elemento Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas e R\$ 6,9 milhões com contribuições para entidades culturais do DF.

De acordo com o Relatório, informações divulgadas pela Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa indicam que 2,8 mil trabalhadores da cultura foram contemplados com a renda emergencial instituída pela Lei Aldir Blanc, ao custo de R\$ 33,1 milhões.

Sobre o tema, ressalto que o **Parquet** de Contas apontou falha procedimental da Pasta na disponibilização da renda emergencial a beneficiários do DF, que teriam percebido o citado auxílio em **desconformidade** com as condições estabelecidas na Portaria SECEC nº 183/2020 e na Lei nº 14.017/2020, nos termos da Representação nº 4/2021-G4P/ML, tratada no Processo nº 00600-0000125/2021-09-e.

Consta, ainda, menção à Lei nº 14.041/2020, que dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da COVID-19. Em razão da referida lei, *“o DF recebeu, como Outras Transferências da União – Principal, na fonte 100 (Ordinário Não Vinculado), o valor de R\$ 62,3 milhões no exercício. No site do Ministério da Economia, constam os montantes de R\$ 49,4 milhões (FPE) e R\$ 12,7 milhões (FPM). Em virtude de os registros terem ocorrido na mesma fonte dos demais recursos não vinculados do DF, não foi possível segregar a aplicação dessas transferências.”*

Em decorrência da Portaria nº 369/2020, que trata a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no âmbito dos estados, DF e municípios devido à situação de emergência em saúde pública causada pela covid-19, o DF arrecadou R\$ 13,7 milhões.

A dotação final correspondente totalizou R\$ 12,6 milhões e a execução R\$ 12,4 milhões. Na fonte Conv. 018949 – GDF/FAZ/FNS SUAS Acolhimento, o Distrito Federal auferiu receita da ordem de R\$ 11,2 milhões, ao passo que a realização da despesa atingiu a monta de R\$ 10,5 milhões, vertida na ação Transferência para Proteção Social Especial, por meio da qual foram destinados recursos em forma de subvenções sociais para entidades sem fins lucrativos que prestam serviços de acolhimento social.



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

Quanto aos impactos das iniciativas do Distrito Federal no combate ao novo coronavírus, o RAPP destaca, além do dispêndio de **R\$ 1,2 bilhão financiado por transferências da União**, despesas no montante de **R\$ 472,4 milhões** diretamente relacionadas ao enfrentamento à Covid-19.

Na fonte Ordinário e Não Vinculado ligados à COVID-19, a despesa foi da ordem de **R\$ 331,4 milhões** no ano, representando 70,1% do total. Nos termos apresentados, o Programa EducaDF agregou 38,5% desses gastos, financiando os programas Bolsa Alimentação Escolar (R\$ 89,0 milhões) e Bolsa Alimentação Escolar Creche (R\$ 31,7 milhões), criados pelos Decretos nº 40.600/2020 e 40.551/2020.

Nesse particular, menciona-se a fiscalização deflagrada no Processo nº 00600-00003750/2020-17, relativa à alimentação das crianças matriculadas em instituições educacionais parceiras e creches da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal (PROCESSO SEI 00080-0000058329/2020-23), enquanto **suspensas** as aulas em virtude da COVID-19.

Por meio do Ofício nº 358/2020-MPC/PG<sup>50</sup>, o MPC/DF apresentou ao Relator do citado Processo, o i. Conselheiro **Inácio Magalhães filho**, indícios de impropriedades na concessão do benefício Bolsa Alimentação Escolar Creche. Posteriormente, no curso da fiscalização, as falhas detectadas pelo Corpo Técnico foram abordadas no Relatório Prévio de Inspeção nº 1/2021 – DIASP2<sup>51</sup>. O Processo se encontra em fase de análise dos esclarecimentos das jurisdicionadas envolvidas, demandados pela Decisão nº 2.511/2021<sup>52</sup>.

A relatório aponta ainda impactos sobre outros programas:

*“No programa Saúde em Ação, a despesa alcançou R\$ 97,6 milhões, ou 29,4% da fonte de recursos examinada. Desse valor, R\$ 92,0 milhões foram empenhados na ação Enfrentamento da Emergência Covid-19, dos quais R\$ 29,6 milhões foram liquidados ainda em 2020, correspondentes a R\$ 22,3 milhões em serviço médico-hospitalar, odontológico e laboratorial, R\$ 3,1 milhões em material hospitalar e R\$ 2,1 milhões em material de proteção e segurança.*

*O programa Gestão para Resultados foi responsável por R\$ 50,3 milhões, aplicados integralmente em Publicidade e Propaganda, enquanto o programa Desenvolvimento Econômico destinou os R\$ 40,0 milhões para difusão científica e tecnológica, com contribuições para a Fundação Empreendimentos Científicos e Tecnológicos – Finatec (R\$ 30,0 milhões) e Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde –*

<sup>50</sup> e-DOC E02FD1AB

<sup>51</sup> e-DOC 418A3477

<sup>52</sup> e-DOC F1D53A47



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

*Fiotec (R\$ 10,0 milhões) para apoiar projetos e ações de pesquisa, inovação e extensão destinadas ao combate à covid-19. Por sua vez, na fonte Conv. 003467/05 - GDF/SES/FNS/MS - 000073-0, segunda mais representativa (29,1% do total), foram empenhados R\$ 137,6 milhões, sendo R\$ 136,9 milhões na ação Enfrentamento da Emergência Covid-19. No entanto, até o final de 2020, nenhuma parcela desse valor havia sido liquidada.”*

Como outras iniciativas relevantes, o Relatório Analítico indica o Programa Renda Mínima Temporária (Lei nº 6.573/2020), o Programa Prato Cheio (Decreto nº 33.39/2011) e o Programa Mobilidade Cidadã (Lei nº 6.621/2020).

Quanto aos programas indicados, destacou-se que:

*“Considerados os três programas sociais mencionados, pelo menos R\$ 41,2 milhões, custeados com recursos da fonte Ordinário não Vinculado, não foram contabilizados com algum marcador específico de despesa relativa à covid-19. Caso tivessem sido assim contabilizados, os gastos com covid-19 na fonte Ordinário não Vinculado se elevariam de R\$ 331,4 milhões para R\$ 372,6 milhões no exercício. As questões trazidas no Relatório de Auditoria do Processo nº 00600-0005153/2020-27, em especial aquelas atinentes a falhas de transparência”*

Outrossim, merece registro a edição da Lei nº 13.979/2020, que instituiu Regime Diferenciado de Contratação para a realização de despesas referentes à COVID-19, estabelecendo dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência em saúde pública. O valor contratado com fundamento na lei em comento totalizou, de março a dezembro de 2020, R\$ 624,7 milhões.

No que tange aos impactos orçamentários e financeiros decorrentes da COVID-19 e às ações empreendidas pelo Distrito Federal, faço alguns comentários adicionais, com enfoque no enfrentamento dos temas em processos em curso âmbito do TCDF.

Nesse viés, destaco que o MPC/DF ofereceu a Representação nº 2/2020-G4P/ML<sup>53</sup>, apontando a necessidade de priorização de gastos e remanejamento orçamentário, tendo em vista a potencial queda de arrecadação tributária no Distrito Federal, em virtude da crise econômica desencadeada pelas medidas voltadas à contenção do espalhamento do novo Coronavírus. A manifestação ministerial deu origem Processo nº 00600-00000312/2020-05-e, no qual o TCDF prolatou a Decisão nº 907/2002, autorizando a anexação do feito ao processo que viesse a ser autuado na Corte para tratar

---

<sup>53</sup> e-DOC C6A76B5E



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

do plano de ação de controle sobre as ações desenvolvidas pela Secretaria de Saúde e demais entes do Distrito Federal, incluindo as contratações públicas realizadas, relacionadas com o enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus.

Conforme se depreende dos termos da Informação nº 9/2020 – ATE/SEGECEX<sup>54</sup>, questões levantadas pelo MPC/DF na Representação nº 2/2020 – G4P, assim como na Representação nº 6/2020-G2P, foram consideradas no escopo do Processo nº 00600-0000445/2020-73, constituído para edição de normativo e aprovação de Plano do Ação para orientar a fiscalização das contratações emergenciais realizadas pelo Governo do Distrito Federal, com fulcro na Lei Federal 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para o enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do novo coronavírus (SARS-COV-2), agente causador da COVID-19.

Ademais, o MPC/DF formulou a Representação nº 15/2020-G4P<sup>55</sup> (Processo nº 00600-00009954/2020-61-e), versando sobre possíveis irregularidades ocorridas na execução do **Programa Mobilidade Cidadã**, instituído pela Lei nº 6.621/2020, com o objetivo de conceder ajuda financeira à categoria dos permissionários e concessionários de transporte coletivo escolar urbano e de turismo no Distrito Federal, em virtude dos impactos decorrentes da pandemia da COVID-19 nesse setor. Identificou o MPC/DF uma série de beneficiários que não seriam elegíveis para o recebimento do benefício. O Processo ainda está em avaliação na Corte.

No tocante à falta de priorização de gastos e à incompatibilidade de algumas medidas do Governo local com o contexto pandêmico verificado, destaco que o Distrito Federal, por meio da sua Secretaria de Estado de Turismo, firmou, em 17/12/2020, o Termo de Fomento nº 16/2020 com o Instituto de Desenvolvimento Humano, Empreendedorismo, Inovação e Assistência Social – IDHEIAS, visando à realização do projeto BRASÍLIA ILUMINADA – CAPITAL DA ESPERANÇA 2020, na Esplanada dos Ministérios, Praça do Buriti e Praça do Cruzeiro/Rainha da Paz, no período de 17/12/2020 a 17/12/2021, com dispêndio de recursos públicos da ordem de **R\$ 9,6 milhões**. A parceria indicada foi questionada na Representação nº 15/2021-G4P/ML<sup>56</sup>, objeto do Processo nº 00600-00008074/2021-59-e.

Outro ponto perpassa a falta de informações sobre gastos relacionados ao enfrentamento das consequências da pandemia da COVID-19. Nesse particular, O **Parquet** especial destaca sublinho a **carência de dados públicos acerca dos gastos, com recursos do Programa de Descentralização Financeira – PDAF**, para pagamento do benefício financeiro relativo ao Programa de Renda Temporária para os Educadores

---

<sup>54</sup> e-DOC F12C7B1A

<sup>55</sup> e-DOC 84173CC3

<sup>56</sup> e-DOC 72AF6998



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

Sociais Voluntários durante a vigência do estado de calamidade pública decretado no Distrito Federal devido à pandemia da Covid-19, instituído pela Lei nº 6.579/2020.

Entendo o MP de Contas que a falta de informações sobre os gastos executados no âmbito das unidades executoras do PDAF pode obstar a aferição precisa dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes da COVID-19, sendo também fator com o condão de repercutir negativamente no exercício do controle social. Essa temática foi abordada na Representação nº 5/2021-G4P/ML<sup>57</sup> (Processo nº 00600-00001685/2021-76) e na Representação nº 7/2021-G4P/ML<sup>58</sup> (Processo nº 00600-00003828/2021-84-e).

Ainda no que diz respeito à provável não consideração de efeitos da COVID-19 nas despesas suportadas pelo Poder Público, indico a ausência de providências quanto à implementação das consequências derivadas da MP nº 932/2020, que **reduziu as alíquotas das contribuições** devidas aos serviços sociais autônomos, nos pagamentos realizados por órgãos e entidades do Distrito Federal em razão de contratos de duração continuada. Aliás, a morosidade do Governo na aplicação da norma mencionada foi apontada na Representação nº 10/2021-G4P/ML, que resultou na instauração do Processo nº 00600-00005060/2021-83-e.

Em sentido análogo foi a Representação nº 14/2020-G4P<sup>59</sup> (Processo nº 00600-00008665/2020-45-e), versando sobre possíveis irregularidades nos pagamentos efetuados a instituições signatárias de parcerias firmadas para prestação de serviço de Educação Infantil no Distrito Federal, via MROSC, **durante o período de suspensão dos termos de parceria**, determinado pelo Decreto nº 40.551/2020. Como consequência das apurações e da **procedência da Representação**, o TCDF prolatou a Decisão nº 1.522/2021, **in verbis**:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício nº 936/2020 – SEE/GAB/ASTEC (e-DOC 681E254B, Peça nº 26), encaminhado ao Tribunal pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF, em atendimento ao item II da Decisão nº 4.953/2020; b) do Ofício nº 189/2020/GAB (e-DOC 9AEE4DA3, Peça nº 21) encaminhado ao Tribunal pelo Deputado Distrital Chico Vigilante; c) do Ofício nº 104/2020/GAB (e-DOC 2D7A79CE, Peça nº 24) encaminhado ao Tribunal pela Deputada Distrital Arlete Sampaio; d) da Informação nº 04/2021 – DIASP2 (eDOC F77A3C0F, Peça nº 28); II – considerar a Representação nº 14/2020 – GPML parcialmente procedente (e-DOC 09C41706, Peça nº 5); III – determinar à SEE/DF que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias: a) memória de cálculo que justifique a redução de 25% nos valores repassados às instituições parceiras*

<sup>57</sup> e-DOC FCAD68C0

<sup>58</sup> e-DOC C59538F6

<sup>59</sup> e-DOC 09C41706



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

*que prestam serviço de Educação Infantil no Distrito Federal; b) demonstração dos custos fixos e variáveis relacionados   presta o de serviço de Educa o Infantil no Distrito Federal pelas entidades parceiras nas modalidades de ensino presencial e   distância; c) comprova o de que os valores repassados às institui es parceiras que prestam serviço de Educa o Infantil no Distrito Federal estariam limitados aos mínimos necessários para manuten o das atividades das OSCs na modalidade de ensino   distância; d) documenta o que demonstre a adequa o dos cronogramas, dos insumos e planos de trabalhos das parcerias celebradas entre a SEE/DF e as OSCs que prestam serviço de Educa o Infantil no Distrito Federal nas modalidades de ensino presencial e   distância; e a demonstra o do quantitativo de crianças que se beneficiaram dos serviços oferecidos pelas OSCs, com a efetiva comprova o das matrículas; IV – determinar   SEE/DF que exija das OSCs documenta o comprobatória da manuten o de quantitativo de profissionais vinculados às entidades, similar ao existente antes da suspensão das aulas instituída pelo Decreto Distrital n  40.551 de 23 de março de 2020, realizando as devidas glosas nos repasses às OSCs em caso de supressões, devendo encaminhar ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, documenta o comprovat ria das medidas adotadas pela pasta; V – alertar o gestor da SEE/DF de que o preenchimento efetivo da totalidade das vagas ofertadas pelas institui es parceiras, assim como o acompanhamento e avalia o da execu o dos serviços prestados pelas OSCs de forma não presencial, serão objeto do futuro monitoramento da Decisão n  4.407/2020 no bojo do Processo n  11.728/2019; VI – autorizar: a) o encaminhamento da Informa o n  04/2021- DIASP2, do relatório/voto do Relator e desta decisão   SEE/DF; b) a ciência desta decisão aos Deputados Distritais Chico Vigilante e Arlete Sampaio; c) o retorno dos autos   Secretaria de Fiscaliza o de áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, para os fins pertinentes.”*

O MPC/DF   sensível às dificuldades enfrentadas pelos gestores no complexo da pandemia da COVID-19. Apesar disso, a par dos dados apresentados, reputa como imperiosa a melhoria dos mecanismos de controle dos benefícios emergenciais concedidos, assim como o respeito ao princípio da legalidade e da transparência em todos os gastos públicos, inclusive nos relativos ao enfrentamento da pandemia.

### **III.3.8 Gestão Financeira**

De acordo com o art. 48 da Lei n  4.320/1964, a programa o financeira possui o desiderato de **equilibrar** o ritmo dos desembolsos do Governo, de modo a assegurar a existência de recursos para execu o dos programas de trabalho, bem como para evitar insuficiências em tesouraria.

A programa o do Distrito Federal para 2020 (Decreto n  40.449/2020) estabeleceu cotas de **R\$ 26,1 bilhões** ao final de dezembro de 2020, dos quais **R\$ 8,2**



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

**bilhões** foram liberados para execução do cronograma de desembolso. Os valores pagos, por seu turno, totalizaram **R\$ 23,1 bilhões**.

A baixa liberação de limite financeiro foi tratada no Processo nº 00600-00003585/2020-20-e, culminando em **determinação** do Tribunal, exarada Decisão nº 5.145/2020, para que o GDF apresentasse esclarecimento no que tange à liberação do limite e ao descompasso quanto à programação e aos valores efetivamente pagos. Conforme anotado no RAPP: *“a unidade comunicou não saber os motivos que levaram ao citado descompasso; trouxe, não obstante, a informação de que os procedimentos de programação financeira estariam ‘sendo alterados para 2021 para que as liberações não impactem nas liquidações, mas sim nos pagamentos por parte das Unidades Gestoras”*”

Os dados apresentados no processo que alberga a estrutura, cronograma de execução e elaboração do RRAPP sobre as Contas do Governo do Distrito Federal - Exercício de 2020, denotam que a realização da despesa no OFSS não foi limitada pela liberação de recursos por parte do Tesouro do DF, em consonância com a determinação externada pelo TCDF com vista à implementação das *“necessárias adaptações no SIGGO no intuito de deixar de condicionar a emissão de NL pela UG no SIGGO à prévia liberação de cota financeira pela Subsecretaria do Tesouro - SUTES/SEF, uma vez que essa prática afronta as Normas de Execução Orçamentária e Financeira, por impedir o regular e tempestivo registro contábil das despesas já liquidadas (reconhecimento do direito líquido e certo do credor;.”*

Vale lembrar que no exercício de 2019, a programação financeira estabeleceu limites para a liquidação de despesas, **contrariando** as normas de execução orçamentária e financeira. Sobre o tema, o Relatório Analítico relativo ao referido exercício destacou o que se segue:

*“O Tribunal, por meio da Decisão nº 4361/19, proferida no âmbito do Processo nº 22975/19, reiterou os termos da Decisão nº 5545/16, que havia determinado à então Secretaria de Fazenda que deixasse de condicionar a liquidação da despesa no Siggo à prévia liberação de cota financeira pela Subsecretaria do Tesouro, por afronta às normas de execução orçamentária e financeira. Conforme o Ofício nº 870/2020 – SEEC/GAB, de 12.02.20 (e-DOC 7146DD3B), para o exercício de 2020, a questão foi resolvida, tendo sido retirada a ‘trava de liquidação’, passando o controle para a Ordem Bancária.”*

Ademais, não foi observado desequilíbrio na execução financeira. A análise dos meses do exercício evidenciou que a receita arrecadada esteve acima do montante de despesas pagas.



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

Em 2020 foram desembolsados recursos da ordem de **R\$ 1,9 bilhão** para pagamentos de Restos a Pagar, quase integralmente custeados com recursos arrecadados no exercício (97,5%). Por outro lado, tão somente R\$ 59,6 milhões dos Restos a Pagar foram custeados com recursos advindos de exercícios anteriores. Em 2020 o comprometimento da receita arrecadada com restos a pagar foi (6,9%), **menor que o percentual verificado no exercício anterior** (7,9%).

Apesar da diminuição do percentual da arrecadação do exercício consumido, o que se verifica é **o recorrente comprometimento da execução financeira dos exercícios seguintes com despesas pendentes de pagamento em exercícios anteriores**. Nesse particular, trago parte das observações do RAPP:

*“No exercício, foram empenhadas e inscritas em RP despesas no valor de R\$ 2,3 bilhões, 9,4% mais que o assentado no ano precedente. Desse total, R\$1,1 bilhão referiu-se a RPP e R\$ 1,2 bilhão tratou de RPnP. Houve ainda outros R\$ 146,7 — R\$ 140,1 milhões em RPP e R\$ 6,6 milhões em RPnP — provenientes de exercícios anteriores que restaram não pagos em 2020 e foram reinscritos em RP.*

*Cumpre noticiar que, em atendimento à Decisão nº 4361/2019, o Decreto nº 40.449/2020 incluiu na programação financeira o detalhamento das despesas com RP. Houve ainda, na mesma Decisão, prescrição para que se abrisse a possibilidade de efetivo acompanhamento dos pagamentos de RP em contas contábeis que refletissem a execução financeira de seu limite autorizado. Nesse quesito, verificou-se que as respectivas contas não apresentaram modificações durante o exercício de 2020 em comparação aos lançamentos do ano anterior.*

*A ausência obstruiu a verificação do acompanhamento da concessão e liberação dos limites financeiros na contabilidade distrital. Apontada a falha — Processo nº 00600-00003685/2020-20 — Decisão nº 5145/2020 — a Secretaria de Economia informou que os procedimentos de programação financeira relacionados à execução de RP estariam sendo implementados para o exercício de 2021.”*

Ademais, registro que, ao término do exercício em exame, remanesceu saldo de **R\$ 492,5 milhões** na conta única do tesouro. A referida conta foi instituída pelo art. 1º, I, do Decreto nº 32.767/2011 para acolher a arrecadação de todas e quaisquer fontes de receita do DF, de modo a propiciar disponibilidade financeira suficiente para atender à programação financeira. Apesar disso, em alguns meses do exercício, a Conta Única apresentou **saldo negativo**, sendo o menor valor o verificado em outubro (R\$ 19,6 milhões).

O aumento atípico verificado em dezembro teria sido resultado do saldo positivo entre resgates de aplicações financeira e da compensação de ordens bancárias que transferiram recursos de outras contas específicas do GDF para a conta única. Por seu



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

turno, nos termos consignados pela Secretaria de Estado de Economia, os saldos negativos resultariam de pendências de conciliação das contas do SIGGO. Sobre o tema, apresento a análise contida no RAPP:

*“Os saldos negativos, tais como os constatados em fevereiro, outubro e novembro, segundo a Secretaria de Economia (RAPP/2019), em justificativa a condição semelhante encontrada em junho de 2019, decorreriam de “pendência de conciliação das contas no SIGGo (...) sendo utilizadas planilhas eletrônicas para conferência dos saldos, as quais não evidenciaram diferenças na consolidação das contas em 2019”. Dessa forma, a Pasta aduziu que os pagamentos registrados não teriam excedido as disponibilidades constantes da conta única baseado na confissão de que os registros contábeis não espelharam a realidade, em virtude de atrasos na conciliação bancária.*

*Desde o Relatório sobre as Contas do Governo de 2017, o Tribunal tem ressalvado a impropriedade na utilização de conta retificadora da conta única para registro dos recursos tomados de outras unidades gestoras em favor do Tesouro distrital. Nos autos da auditoria financeira de que trata o Processo nº 224113/2019, a SEEC informou sobre rotina de ajuste no fechamento do exercício, de forma que os balanços passem a melhor refletir a posição patrimonial das unidades cedentes de fluxo de caixa ao Tesouro distrital.*

*O saldo da conta retificadora, que era de R\$ 1,3 bilhão no encerramento de 2019, passou a R\$ 1,7 bilhão em 2020. Ao final do exercício, como informado pela Pasta, foram promovidos lançamentos que adequaram os valores constantes como retificação da conta única para valores restituíveis em favor das unidades que tiveram seus saldos utilizados para cobrir fluxo de caixa do Tesouro. Ocorre que tais lançamentos não abarcaram por completo o saldo da conta retificadora.*

*Enquanto R\$ 607,6 milhões passaram a constar como direitos a serem restituídos pela SEEC, conforme procedimento contábil informado no âmbito do processo que cuida da mencionada auditoria financeira, outros R\$ 1,1 bilhão foram transpostos da retificadora para a própria conta única como “valores em trânsito”. A Decisão nº 2085/2021, proferida no âmbito do Processo nº 224113/2019, determinou à Secretaria de Economia que encaminhasse esclarecimentos acerca dos lançamentos contábeis realizados mediante o evento 555430 – Valores em Trânsito – Conta Única, efetivados no SIGGo. Por meio do Ofício nº 4498/2021 – SEEC/GAB (peça 145 do referido Processo), a SEEC comunicou que referido evento contabiliza estorno na conta contábil 111110299 – Banco de Brasília S/A – Retificadora) e a emissão das notas de lançamento no SIGGo ajustaram o saldo da citada conta. O referido Processo segue em análise por esta Corte.”*

Outrossim, em razão dos esforços empreendidos pelo TCDF no Processo nº 1691/2015, o GDF regulamentou a ordem cronológica de pagamentos de que trata o art. 5º da Lei nº 8.666/1993, nos termos do Decreto nº 40.372/2019. Dessarte, os procedimentos passaram a ser adotados no ano tratado nesta contas. Algumas falhas



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

foram identificadas em relação à observância da ordem estabelecida, havendo expectativa da Subsecretaria do Tesouro de sanar as inconsistências durante o exercício de 2021.

### IV - GESTÃO FISCAL

O presente tópico cuida da verificação de cumprimento dos preceitos de responsabilidade fiscal por parte do Poder Executivo, CLDF e TCDF, pela análise dos fatos consignados nos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs publicados pelo Poder Executivo, pela CLDF, pelo TCDF e pela Defensoria Pública do Distrito Federal - DPDF, e outros relacionados a Receita Corrente Líquida – RCL distrital, do cumprimento das metas fiscais de Resultados Primário e Nominal estabelecidas na LDO/2020.

#### IV.1 – Receita Corrente Líquida

Importante item de referência para diversos limites estabelecidos na gestão fiscal responsável e transparente a que estão submetidos os gestores públicos, a RCL acumulada totalizou **R\$ 25,1 bilhões**.

De acordo com a LRF, o Distrito Federal possui como limite global de gastos com pessoal (despesas e pessoal – DDP) o valor de 52% da RCL (49% para o Poder Executivo e 3% para o Poder Legislativo, assim considerados a CLDF e o TCDF), o que é inferior ao limite de 60% da RCL para os Estados, por contarem com Ministério Público (2% da RCL) e Poder Judiciário (6% da RCL) próprios dentro de seus orçamentos.

A relação DDP/RCL foi de 44,5%, portanto, abaixo do limite global de 52% da RCL para gastos com pessoal. Houve redução em relação ao exercício anterior, no qual o percentual foi de 46,2%. A principal causa foi o crescimento da RCL.

#### IV.2 – Relatórios de Gestão Fiscal

Os Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo relativos ao exercício de 2020 foram objeto de análise dos Processos nº 00600-00002179/2020-13, 00600-00007163/2020-05 e 00600-00000250/2021-12.

Nestes, pode-se observar que a Despesa Líquida com Pessoal – DLP atingiu **R\$ 10,5 bilhões**, equivalentes a **42,1%** da RCL. No exercício, o Poder Executivo ficou abaixo dos limites de despesas com pessoal previstos na LRF. Dessarte, por intermédio das Decisões nºs 3.029/2020, 4.974/2020 e 1.070/2021, o TCDF reconheceu o **cumprimento** do disposto nos arts. 54 e 55 da LRF. Contudo, na Decisão nº 3.029/2020



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

houve **alerta** ao Governador em razão da **extrapolação do limite de 90%** do limite máximo de 49% da RCL.

Acerca do endividamento, a relação Dívida Consolidada Líquida/RCL foi de 32,8%, abaixo do teto (200%), conforme Resolução nº 40/2001 do Senado Federal. As garantias concedidas pelo DF, ao final de 2020 totalizavam R\$ 711,6 milhões (2,9% da RCL), abaixo, portanto, do limite de 22% estabelecido pelo Senado Federal.

Em relação ao endividamento, as operações de crédito contraídas no exercício de 2020 atingiram 0,87% da RCL, abaixo do limite de 16% fixado em Resolução do Senado Federal. De igual modo, o montante de R\$ 373,3 milhões despendido com amortização, juros e encargos da dívida também ficou abaixo do limite de 11,5% definido na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar apresentou disponibilidade líquida de caixa de **R\$ 864 milhões**, após a inscrição dos restos a pagar não processados, resultado do **déficit de R\$ 11,7 milhões** na fonte recursos não vinculados e do **superávit de R\$ 875,7 milhões** no conjunto de fontes de recursos vinculados.

Conforme destacado no Relatório Analítico, o superavit das fontes vinculadas não pode ser considerado como compensação para as fontes não vinculadas, em razão do que prescreve o art. 8º, parágrafo único, da LRF, segundo o qual: *“os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”*

Quanto à DPDF, autônoma funcional e administrativamente, ainda **remanesce ausente a definição quanto ao seu limite próprio de despesa com pessoal**. Dessa forma, considera-se inserta nos limites do Poder Executivo<sup>60</sup>.

Constam dos autos nºs 00600-00002182/2020-37, 00600-00007162/2020-52 e 00600-0000456/2021-34 as análises dos RGFs de cada quadrimestre do exercício de 2020. A Despesa Líquida com Pessoal apurada no período de janeiro a dezembro de 2020, na DPDF, foi de **R\$ 176,3 milhões**, o que correspondeu a 0,71% da RCL. Ademais, a Defensoria Pública local encerrou o exercício com disponibilidade de caixa para arcar com suas obrigações. O TCDF, a teor das Decisões nºs 2.527/2020,

<sup>60</sup> Conforme deliberação prolatada na Decisão nº 5.610/2016. Observe-se que o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – MDF/STN, em atendimento à determinação contida no Acórdão TCU nº 2153/2014 – Plenário, passou a exigir a publicação do RGF pela DPDF, em razão da autonomia conferida pela EC nº 74/2013.



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

5.079/2020 e 932/2021, considerou atendidas pela DPDF as exigências contidas nos arts. 54 e 55 da LRF.

No Poder Legislativo, a despesa com pessoal da CLDF atingiu **R\$ 358,0 milhões**, 1,44% da RCL. O percentual apurado figurou **abaixo** tanto do limite máximo (1,7%) quanto do limite de alerta (90% do limite máximo, ou seja, 1,53%). Sendo assim, o TCDF considerou os limites de despesas com pessoal e os requisitos para publicação do RGF cumpridos pela Casa Legislativa, a teor das Decisões nº 2.526/2020, 5.078/2020 e 1.871/2021.

O demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar da CLDF registrou equilíbrio entre as disponibilidades e as obrigações. Além disso, o FASCAL encerrou o exercício com **superávit de R\$ 4,1 milhões**.

Ademais, por se tratar do último ano do mandato da Presidência da CLDF, o Relatório aponta o cumprimento dos arts. 21 e 42 da LRF, em face da inexistência de projetos de leis ou a edição de resoluções ou atos equivalentes que teriam resultado em aumentos de gastos com pessoal da CLDF no período e da existência de saldo de disponibilidade de caixa no valor necessário para honrar os RPnP inscritos.

Por sua vez, os RGFs do TCDF (Processos nºs 00600-00002181/2020-92, 00600-00007160/2020-63 e 00600-0000454/2021-45), relativos a 2020, foram considerados em conformidade com os arts. 54 e 55 da LRF (Decisões nºs 3.223/2020, 5.077/2020 e 931/2021). A Despesa Líquida com Pessoal alcançou R\$ 243,9 milhões (0,98% da RCL). Ainda, o TCDF apresentou equilíbrio fiscal após a inscrição de restos a pagar não processados.

#### **IV.3 – Avaliação do cumprimento de Metas Fiscais**

No Processo nº 00600-00002184/2020-26, mediante a Decisão nº 986/2021, a Corte considerou cumpridas as metas de Resultado Nominal e de Resultado Primário estabelecidas na LDO para o período. Os resultados apurados foram positivos (R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,4 bilhão), **superando** as metas negativas estabelecidas (R\$ 350,1 milhões e 161,6 milhões). Segundo o Relatório Analítico, esse panorama revela *“ânimo fiscal direcionado à redução do estoque da dívida pública”*.

#### **V - GESTÃO PATRIMONIAL**

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



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

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

**V.1 – Dívida Ativa**

A Dívida Ativa, em 2020, representou o principal ativo do Distrito Federal, com **R\$ 36,4 bilhões**. A Dívida Ativa Tributária (R\$ 34,5 bilhões de saldo apurado no exercício), de **maior representatividade**, conta com montante de R\$ 31,5 bilhões ajuizado no e. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDF**, 86,57% do total. A Dívida Ativa Não Tributária, por sua vez, alcançou R\$ 1,87 bilhão em 2020, sendo que se encontram ajuizados valores da ordem de R\$ 1,64 bilhão.

No exercício, os ingressos somaram R\$ 2,6 bilhões (R\$ 2,0 bilhões com novas inscrições e R\$ 678,2 milhões com atualização monetária do principal) e as saídas montaram R\$ 2,5 bilhões (R\$ 1,7 bilhão de créditos baixados e R\$ 807,6 milhões de cancelamentos). A LC nº 976/2020, que homologou, no âmbito do DF, o Convênio ICMS nº 115/2019, e instituiu o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS DF 2020, segundo consignado no Relatório Analítico, contribuiu para a movimentação apontada.

Como dito anteriormente, na Representação nº 3/2021-G4P/ML, o MPC/DF questionou possíveis irregularidades na aprovação do REFIS DF 2020, quando da sanção da Lei Complementar nº 976/2020. No curso do Processo nº 00600-00001382/2021-53, a peça foi conhecida pela Decisão nº 853/2021, que também concedeu prazo para manifestação da Secretaria de Estado de Economia.

De interesse, a previsão de receita de dívida ativa, abarcando multas, juros e encargos, foi de R\$ 457,4 milhões. Menor, portanto, que a receita realizada da Dívida Ativa somou, em 2020, **R\$ 525,4 milhões**, representando 1,4% do saldo final da dívida ativa do exercício.

A desproporção é resultado da ausência de procedimentos para estimar a probabilidade de recebimento dos créditos, apurar o valor recuperável e efetivar os ajustes para perdas prováveis no saldo da Dívida Ativa, conforme elencado pelo Corpo Técnico. Sobre o tema, no Processo nº 00600-00003685/2020-20, por meio da Decisão nº 5.145/2020, o TCDF questionou o prazo para conclusão do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria SEF nº 118/2018, incumbido de propor metodologia para sanar as deficiências em questão.

Outrossim, observou-se **saldo** em contas contábeis que representam Variação Patrimonial Aumentativa a Classificar Relativa à Dívida Ativa. Nos termos do



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

Relatório Prévio, “no encerramento de 2020, havia saldo de R\$ 506,0 milhões nessas contas, indicando que, dos R\$ 525,4 milhões arrecadados, apenas R\$ 19,4 milhões haviam sido deduzidos do saldo da Dívida Ativa.”

O tema foi objeto de determinação no Parecer Prévio sobre as Contas de 2019, assim indicada: “d) aperfeiçoar os mecanismos de controle e gestão da Dívida Ativa, de forma a evitar as impropriedades apontadas quanto aos seus registros contábeis e tendente a reverter o aumento acelerado do seu estoque observado nos últimos anos”

Ainda nesse particular, o Relatório concluiu que:

*“Embora se tenha verificado, em 2020, reversão do crescimento acelerado do estoque da Dívida Ativa observada nos últimos anos, não se pode afirmar que tenha necessariamente decorrido da aderência da gestão patrimonial distrital à antes reproduzida deliberação plenária. De fato, as falhas identificadas em Relatórios Analíticos de anos recentes também se fizeram presentes em 2020, a exemplo da ausência de metodologia para ajustes ao valor recuperável e a persistência de saldos nas contas de Variação Patrimonial Aumentativa a Classificar.”*

Por fim, vale lembrar que, na sua parte inicial, o Relatório aponta o descumprimento do art. 1º, XIII, e, da Instrução Normativa nº 1/2016 – TCDF, uma vez que as contas **não apresentaram as medidas adotadas para o recebimento dos créditos inscritos em Dívida Ativa.**

## V.2 – Dívida Pública

Dívida Pública<sup>61</sup> é classificada, quanto ao prazo, em **Flutuante**, de curto prazo, e a **Fundada**, exigível em prazo superior a 12 meses. É composta também pelos créditos de terceiros decorrentes de ações transitadas em julgado contra o Estado (precatórios), as requisições judiciais de pequeno valor – RPV, os Restos a Pagar, os depósitos, os parcelamentos, as ações judiciais e os acordos. Os precatórios anteriores a 5/5/2000 integram a Dívida **Fundada**, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em grandes agregados, a dívida pública do Governo do Distrito Federal em 2020 alcançou R\$ 14,5 bilhões, sendo R\$ 2,8 bilhões de dívida fluante, R\$ 10,8 bilhões de dívida fundada e R\$ 892,7 milhões de precatórios anteriores a 5/5/2000

<sup>61</sup> Todas as obrigações contraídas pelo governo para cobrir o seu déficit orçamentário e para outras operações com finalidades específicas, definidas em lei.



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

No que se refere à Dívida Fundada, a Dívida Contratual registrada foi de R\$ 5,3 bilhões e os Precatórios a partir de 5/5/2000 somaram 5,5 bilhões. Nesse particular, o Relatório Prévio indica que o valor dos precatórios **diverge** do registrado no SIGGo e do informado pela PGDF, **inconsistências essas que decorreriam das fragilidades de controles existentes no Sistema**. As inconsistências informadas, que **costumam figurar como ressalvas nas análises das contas do Governo distrital**, são objeto de apuração no âmbito do TCDF no Processo nº 11.470/2013.

Ainda sobre a dívida fundada, o relatório narra que, em relação ao exercício precedente, houve **redução de 54,2% nos gastos com serviços da dívida e de 29,7% nas amortizações**.

Quanto à Dívida **Flutuante**, os resultados apurados demonstram que o seu total foi de R\$ 2,8 bilhões. Classificados na Dívida **Flutuante**, os Restos a Pagar alcançaram o montante de R\$ 2,5 bilhões.

### V.3 Precatórios

Segundo registrado, o Distrito Federal observou a meta estabelecida no Plano de Pagamento de Precatórios, ante a realização de repasses aos e. TJDFT da ordem de R\$ 501,8 milhões, com respeito ao mínimo mensal correspondente a 1,5% da RCL, nos termos do art. 101 do ADCT/CF.

Nesse sentido, por meio da Decisão 1.870/2021 (Processo nº 00600-00003339/2020-41-e), o TCDF considerou **cumprido** pelo Governo do Distrito Federal o valor mínimo de aportes de recursos que deveriam ser destinados ao pagamento de precatórios do Distrito Federal para o ano de 2020, em atendimento às disposições do art. 101 do ADCT (com as alterações da EC n.º 99/2017), e em consonância com o Plano de Pagamento de Precatórios homologado pelo c. TJDFT para o mesmo exercício referido.

As RPVs pagas em 2020 perfizeram o montante de R\$ 58,0 milhões. Nesse particular, o TCDF, na Decisão nº 2.481/2020, exarada no Processo nº 00600-00003339/2020-41, determinou à Secretaria de Estado de Economia e à PGDF que fossem adotadas medidas para solucionar o problema da inconsistência dos dados contábeis referentes ao saldo das dívidas de requisições de pequeno valor do DF. Contudo, nos termos do Relatório Analítico, a verificação de que o saldo de RPVs não apresentou variação em relação ao saldo de 2019, apesar dos pagamentos efetuados, **indica que o problema tratado na determinação do TCDF não foi solucionado**.

### V.3 Limites de Endividamento



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

Por meio da Decisão nº 1070/2021, proferida no Processo nº 00600-00000250/2021-12, o TCDF considerou **cumpridos os limites de endividamento** definidos pelo Senado Federal em atenção art. 52, VI e IV, da CF/1988.

### VI - DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

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

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

No que se viu, **foram apresentadas todas as demonstrações na prestação de contas relativa a 2020, com algumas inconsistências**. No balanço financeiro foram utilizadas contas diversas da estipulada no Manual de Contabilidade. Ademais, a demonstrações não foram acompanhadas de notas explicativas, as quais foram apresentadas apenas em relação ao Balanço patrimonial.

Quanto ao Balanço Orçamentário, este se mostrou **superavitário** em **R\$ 1,4 bilhão** em 2020, expressivamente superior ao saldo positivo de R\$ 217,5 milhões **verificado em 2019**. Apesar de o demonstrativo indicar que não houve cancelamentos RPP, dados do sistema SIGGo evidenciam cancelamento de R\$ 16,1 milhões de empenhos de exercícios anteriores liquidados e pendentes de pagamento, o que indica divergência nos registros dos restos a pagar.

O Balanço Financeiro apontou resultado financeiro superavitário de **R\$ 2,2 bilhões**, decorrentes em grande parte da diferença positiva de **R\$ 1,4 bilhão** entre ingressos e dispêndios. Contudo, nos termos do Relatório Analítico, as informações do balanço não podem ser considerar integralmente fidedignas, mormente ante a utilização de contas diversas daquelas indicadas no MCASP, o que culminou em divergências nos lançamentos correspondentes às transferências financeiras e no âmbito dos valores restituíveis.

Em 2020, o Balanço Patrimonial revelou **aumento de R\$ 4,8 bilhões** (6,44%) nos totais de Ativos e Passivos (R\$ 79.322.963), se comparado com o exercício



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

de 2019, quando totalizaram R\$ 74,5 bilhões. Contudo, foi observada a utilização de classes contábeis nos quadros do BP diversas das recomendadas no MPCASP, afora a existência de divergências atinentes aos valores apresentados com dados do SIGGo relativos ao exercício de 2019.

Conforme consignado, o TCDF realizou auditoria operacional na conta Investimentos e Aplicações Financeiras Temporárias a Curto Prazo do Balanço Patrimonial, referente ao exercício de 2020, no bojo do Processo nº 00600-00000224/2021-86).

Como resultado das apurações, assim deliberou a Corte de Contas na Decisão nº 2.193/2021:

*“II – considerar que as demonstrações financeiras do exercício de 2020 não apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial da conta Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo do Governo do Distrito Federal – GDF, em 31 de dezembro de 2020, de acordo com a estrutura do relatório financeiro aplicável, devido às seguintes razões: a) distorção de integralidade de aproximadamente R\$ 1.673.980.147,87, o que significa dizer que extratos de investimentos fornecidos pelas instituições financeiras no valor informado não puderam ser correlacionados aos registros contábeis da conta em questão; b) distorção de exatidão a maior no valor de R\$ 811.584.368,36, já com os ajustes de conciliação das demonstrações financeiras, presentes no anexo III das demonstrações financeiras; c) distorção de classificação no montante de R\$ 283.699.231,79 relativa à nove investimentos que não poderiam estar classificados no curto prazo, por terem prazo de liquidez indefinidos ou maiores que doze meses da data das demonstrações financeiras; d) notas explicativas fora do padrão preconizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, o que ensejou apenas ressalva; III – determinar à SEEC/DF que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adote medidas tendentes: a) ao estabelecimento de mecanismos eficazes para garantir a fidedignidade, compreensibilidade, oportunidade, comparabilidade e verificabilidade das informações registradas na contabilidade; b) a apresentação das demonstrações financeiras fidedignas, livres de distorções relevantes e que reflitam a real posição patrimonial do Governo do Distrito Federal – GDF, de acordo com os preceitos de contabilidade aplicada ao setor público, em especial para a conta Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo; c) ao estabelecimento de mecanismos eficazes para garantir que eventuais descompassos entre a realidade fática dos ativos financeiros das entidades e órgãos do Distrito Federal sejam justificados de forma completa, neutra e livre de erro material nas demonstrações financeiras do Distrito Federal, de acordo com os preceitos de contabilidade aplicada ao setor público; d) ao estabelecimento de mecanismos eficazes para garantir que, pelo menos anualmente, as contas das entidades e órgãos do Distrito Federal encerradas*



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

*em instituições financeiras tenham os domicílios bancários correspondentes no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo, baixados contabilmente; e) a elaboração das demonstrações financeiras do GDF com o emprego de notas explicativas de forma sistemática, indexada e apresentando rubricas adicionais às contas apresentadas (subclassificações), conforme previsto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, incluindo quadro resumo que apresente o total dos valores conciliados no Anexo III do Balanço Geral do GDF; IV – determinar ao Iprev/DF que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adote medidas tendentes: a) ao aprimoramento de seus mecanismos de controle interno para garantir o registro tempestivo, completo, neutro e livre de erros materiais na contabilidade do Distrito Federal de seus ativos financeiros; b) a adoção de procedimentos contábeis que permitam a individualização dos ativos financeiros, em especial os integrantes da conta Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo; c) a adoção de procedimentos para classificar os ativos financeiros conforme requisitos de carência e liquidez compatíveis com os requisitos de curto prazo previstos nas normas de contabilidade aplicadas ao setor público; d) o aprimoramento de seus mecanismos de controle interno para garantir a fidedignidade dos domicílios bancários cadastrados no SIGGo de forma completa, neutra e livre de erro material; e) a adoção de providências para realizar a regularização contábil dos domicílios bancários correspondentes a contas em instituições financeiras, em especial em relação ao domicílio 752000016941400-1; f) o saneamento dos lançamentos contábeis referentes à conta Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, uma vez que as demonstrações financeiras não refletem a situação patrimonial de seus investimentos; g) doravante, apresente as conciliações da totalidade dos ativos financeiros tempestivamente, de acordo com o art. 129, caput, do Decreto Distrital n.º 32.598/2010, e com o Manual Simplificado de Conciliação;”*

O Resultado das Empresas foi de R\$ 968,3 milhões negativos em 2020, diversamente do superávit de R\$ 6,1 bilhões verificado em 2019. Apesar disso, a prestação de contas indicou resultado líquido superavitário do conglomerado das empresas estatais do DF. As estatais dependentes encerraram o exercício com prejuízo de R\$ 228,3 milhões. Já as empresas estatais independentes apresentaram lucro líquido da ordem R\$ 1,0 bilhão, redundando em superávit total de R\$ 807,5 milhões.

O resultado patrimonial apurado no exercício demonstra um **superávit de R\$ 3,8 bilhões**, conforme a Demonstração das Variações Patrimoniais.

Por sua vez, a Demonstração dos Fluxos de Caixa registrou geração líquida de caixa de R\$ 2,2 bilhões. Apesar disso, as atividades de investimento geraram resultado negativo de R\$ 682,2 milhões, que foi coberto pelo superávit das atividades operacionais e de financiamento.



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

A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido denota que a situação líquida distrital apresentou resultado **positivo** de **R\$ 59,4 bilhões**.

**VII - RESULTADO POR ÁREAS DE GOVERNO**

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

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

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

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

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

Os piores desempenhos, como visto, ocorreram nos eixos **Educação** e **Saúde**, certamente impactados pelas consequências da pandemia. No entanto, o alcance



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

ínfimo dos percentuais não deixa de demandar maior cuidados por parte do Poder Público, inclusive em face do prolongamento da crise pelo exercício de 2021. Por outro lado, vale apontar que a **baixa** despesa realizada no eixo **Desenvolvimento Econômico** não impactou no desempenho verificado, sendo esse o eixo temático com maior percentual de alcance dos indicadores de desempenho.

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

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

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

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

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

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

Vale rememorar que o MPC/DF, na Representação nº 5/2021-G4P/ML (Processo nº 00600-00001685/2021-76-e), indicou problemas na aplicação dos recursos do PDAF, incluindo falhas nos procedimentos de contratação, nas prestações de contas e nos mecanismos de publicidade das despesas. Tenho que se trata de tema que merece



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

olhar atendo do TCDF, mormente em face da materialidade envolvida e do risco inerente à execução descentralizada, que, como cediço, envolve uma grande quantidade de unidades da Secretaria de Estado de Educação.

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

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

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

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

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

Como dito alhures, tem-se que os **baixos investimentos realizados na saúde acabam por comprometer a qualidade dos atendimentos à população**. Equipamentos danificados e ultrapassados, ou a falta deles em bom estado, como já ressaltado, prejudicam sobremaneira os serviços públicos atendimento à população, principalmente aquela de baixa renda que depende totalmente da rede pública de saúde. Situação essa agravada em contextos de crise.

Foram estabelecidas 182 etapas para as ações do eixo. Dessas, 34 apresentaram desvio ao final de 2020 (19,2%). Já o cumprimento dos objetivos foi



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

observado por meio de 28 indicadores. No eixo **Saúde**, apenas 7 indicadores apresentaram resultados condizentes com as metas planejadas, sendo assaz preocupante o índice de alcance para os indicadores de apenas 25%.

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

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

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

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

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

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

*Como forma de apurar o alcance dos objetivos do eixo Gestão e Estratégia, foram estabelecidos 27 indicadores de desempenho no PPA 2020/2023 com*



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

*metas previstas para 2020. Em 55,6% (15) desses indicadores propostos, o resultado desejado foi atingido ou superado. Dos 19 indicadores do programa Gestão para Resultados, 6 não alcançaram os valores preconizados para o exercício, em função, especialmente, de restrições decorrentes do enfrentamento da pandemia da covid-19. Dos 10 indicadores associados ao programa Atuação Legislativa, apenas o Percentual de Leis Substantivas de Alto Impacto e o Tempo Médio das Tramitações das Proposições Legislativas atingiram os índices desejados.”*

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

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

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

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

**VIII - RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR**

O Relatório Prévio incluiu análise sobre a situação das ressalvas, determinações e recomendações apontadas no Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre



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

as Contas de Governo do exercício de 2019, incluída a comparação com 2017 e 2018, que permitiu concluir pela **reincidência em 8 das 14 ressalvas** consignadas nas Contas relativas ao exercício de 2019.

Nesse particular, impende destacar a **reincidência nos três exercício anteriores das seguintes ressalvas**: **1)** Deficiência na definição, apuração e estabelecimento de metas de indicadores de desempenho para avaliar programas governamentais, inclusive quanto à alteração das metas ao final do exercício de forma a adequar o planejamento ao executado; **2)** Realização de repasses financeiros à Fundação de Apoio à Pesquisa em montantes inferiores aos duodécimos exigidos pela Lei Orgânica do DF enquanto não sobreveio a Emenda à Lei Orgânica nº 117/2019; e **3)** Inconsistência nos valores da dívida de precatórios judiciais do Distrito Federal.

Outras falhas identificadas nos três anos antecedentes foram apenas parcialmente atendidas, quais sejam: **1)** Superestimativa de arrecadação, o que indica a necessidade de adoção de critérios e controles efetivos na elaboração das leis orçamentárias, de maneira a tornar as previsões mais próximas da efetiva realização; **2)** Realização de despesas sem cobertura contratual; **3)** Ausência de metodologia para avaliar o custo/benefício das renúncias de receita e de outros incentivos fiscais; e **4)** Inconsistência na posição patrimonial de unidades gestoras na conta única em decorrência da utilização de conta retificadora para registro dos recursos tomados de outras unidades gestoras em favor do Tesouro distrital.

As seguintes falhas foram objeto de ressalvas nas contas de 2018 e 2019 e, apesar disso, voltaram a ser observadas nas presentes contas: **1)** Não disponibilização de dotação ao Fundo de Apoio à Cultura do saldo decorrente das diferenças entre o mínimo especificado pela Lei Orgânica do DF e o montante efetivamente empenhado nos exercícios anteriores, na forma da Lei Complementar nº 934/2017; **2)** Insuficiência de notas explicativas junto às demonstrações contábeis; e **3)** Utilização de classes de contas divergentes das estabelecidas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público na elaboração dos Demonstrativos Contábeis.

As falhas objeto de determinação em 2019 que também foram observadas em 2020 são: **1)** Dar continuidade à efetivação do registro em cartório dos imóveis transferidos ao patrimônio do Fundo Garantidor do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF, em decorrência das Leis Complementares nº 899/2015, 920/2016 e 932/2017; e **2)** Adotar medidas tendentes a aprimorar a gestão orçamentária e financeira dos fundos especiais.

Por fim, as duas recomendações externadas em 2019 restaram prejudicadas em 2020 **(1)** Dar continuidade às medidas tendentes a solucionar a não



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

inclusão, no orçamento e no sistema contábil do DF, dos valores provenientes da União integrantes do Fundo Constitucional do DF; e 2) Adotar medidas administrativas para o fiel cumprimento do disposto no art. 19, V, da LODF, observando a necessidade de haver paridade entre servidores efetivos e não efetivos em cada órgão administrativo, em benefício da continuidade e eficiência dos serviços públicos, homenageando-se, ainda, os princípios que regem a Administração Pública, em especial os da moralidade, legalidade, impessoalidade e do concurso público.).

### IX – CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Ademais, consoante o exposto na presente manifestação do MPC/DF, embasada no minudente Relatório produzido pelo Corpo Técnico, prevaleceram falhas evidenciadas nas Contas Anuais do exercício de 2019, sobretudo no **planejamento**, na **orçamentação** e no **alcance das metas propostas**. Mostra-se relevante a quantidade de falhas objeto de ressalvas em que se verificou **reincidência** em anos anteriores.

O exame realizado denotou **deficiência** na definição das metas e indicadores de desempenho acerca dos programas governamentais, demandado esclarecimentos, mormente no que se refere aos mecanismos a serem adotados para melhoria dos prognósticos. Novamente, observou-se a alteração das metas ao final do exercício de forma a adequar o planejamento ao executado, o que foi objeto de ressalva no Parecer Prévio concernente às Contas Governamentais de 2019, tratadas no Processo nº 28.388/2019.

A toda evidência, esses fatos **reforçam** a necessidade de serem revistos os processos de elaboração da LOA e de execução dos programas de trabalho, com a finalidade de que o orçamento não seja meramente **ilustrativo**, inclusive por se tratar de falha recorrente.

Ainda, destaco a **parca realização de investimentos e a identificação de decretos de cancelamento de dotação relacionada ao projeto Execução de Obras de Acessibilidade, para abertura de créditos adicionais para finalidade diversa**, em



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

**descumprimento à Lei nº 4.317/2019** e em desacordo com dispositivos concernentes à **proteção e integração da pessoa com deficiência**, previstas nos arts. 23, II e 208, III, da Constituição Federal.

Importante anotar, ainda, a **recorrente superestimativa** das receitas de capital, apesar da evolução verificada nesse particular. Trata-se de tema que demanda esclarecimentos, percepção corroborada pelo **alerta** emitido no item II.a da Decisão nº 5.145/2020.

Quanto ao Fundo Especiais, a análise demonstra que **4<sup>62</sup> fundos especiais não apresentaram execução, outros 13 executaram menos de 20% de suas dotações finais e 16 não executaram sequer a metade do autorizado**. Apesar de sobejamente abordada pelo TCDF, inclusive em contas de Governo, a par dos dados apresentados, verifica-se que a **questão voltou a ser observada nesta Contas de Governo**.

Cumprir mencionar, ainda, que, apesar do Poder Executivo ter cumprido os limites mínimos de aplicação em Educação e em Saúde, **não o fez em relação à aplicação de recursos no FAC, em Pesquisa e no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Tais falhas não são novas, ocorrendo, inclusive, nas contas do exercício de 2018 e de 2019. De se notar o **aumento constante do saldo remanescente de exercícios anteriores não alocados no FAC**, o que pode prejudicar o cumprimento da norma em anos vindouros.

No que se refere à área de pessoal, chama a atenção do MPC/DF a **grande quantidade de cargos em comissão ocupados por servidores sem vínculo efetivo com a Administração distrital, descumprindo-se** a legislação que estabelece que **pelo menos 50% dos cargos em comissão devem ser ocupados por servidores distritais de carreira**.

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

---

<sup>62</sup> Fundo Distrital de Habitação e Interesse Social – Fundhis, Fundo de Apoio e Assistência ao Idoso do DF, Fundo de Fomento à Indústria do Turismo do DF – Fitur e Fundo de Aval do DF – FADF.



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

Verificou-se, ainda, elevação no montante gasto com contratações diretas por dispensa de licitação, que passou de **R\$ 1,1 bilhão em 2019 para R\$ 1,2 bilhão em 2020**. Tal fato, por si só, não constitui irregularidade, porém denota o incremento de despesas realizadas sem observância à ampla competitividade.

Considerando a situação calamitosa, salienta o MP de Contas a necessidade de priorização dos gastos no combate à pandemia da COVID-19, evidentemente desde que realizados ao abrigo da legalidade. Ademais, a par dos dados apresentados nesta manifestação acerca das impropriedades identificadas em benefícios emergenciais concernente ao enfretamento dos efeitos da pandemia do Coronavírus, reputa-se como imperiosa a melhoria dos mecanismos de controle adotados, assim como o respeito ao princípio da transparência em todos os gastos públicos.

Neste momento, são estas as considerações apresentadas pelo Ministério Público de Contas, sendo necessária, como consignado nesta peça, a manifestação do Governo do Distrito Federal acerca das irregularidades mencionadas, de modo que, exercido o contraditório, possa o TCDF, consoante o art. 78, I, da LODF, apreciar as contas anuais do Governador.

Brasília, 20 de agosto de 2021.

  
**MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA**  
Procurador-Geral