



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO Nº 01/2020 - DAGEF/CODAG/SUBCI/CGDF

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 E DOS RESPECTIVOS MONTANTES, E INFORMAÇÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES ESTABELECIDAS PELA LRF PARA GASTOS DESSA NATUREZA

Artigo 1º, VI da Instrução Normativa - TCDF nº 1/2016

EXERCÍCIO 2019

1. INTRODUÇÃO

O presente Relatório visa cumprir o que determina o art. 1º, inciso VI, alínea a, da Instrução Normativa nº 1/2016 do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF:

Art. 1º. As contas anuais do Governo do Distrito Federal, previstas no art. 78, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993, nelas incluídos os órgãos do Poder Legislativo e a Defensoria Pública do Distrito Federal, serão organizadas e apresentadas com os seguintes elementos:

[...]

VI - Informações exigidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, assim detalhadas:

a) demonstrativo das despesas criadas ou aumentadas com indicação, conforme o caso, da natureza e dos respectivos montantes e informação do órgão central do Sistema de Controle Interno sobre o cumprimento das condições estabelecidas por essa Lei para gastos dessa natureza (arts. 16 e 17);

2. ESCOPO E ABRANGÊNCIA

Os trabalhos de auditoria realizados com o objetivo de subsidiar a elaboração deste Relatório foram determinados por meio da Ordem de Serviço Interna nº 135/2019 – SUBCI/CGDF. A fase de planejamento foi realizada no período compreendido entre agosto e setembro de 2019 e o trabalho de campo e a emissão de relatórios foram realizados entre outubro de 2019 e março de 2020. A abrangência das ações auditadas ficou restrita ao ano de 2019.

As informações para a elaboração dos demonstrativos dos anexos deste Relatório foram obtidas de dados consolidados do Sistema Integrado da Gestão Governamental – SIGGo, extraídos por meio do extrator de dados Discoverer; de coleta de informações específicas junto aos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal que tiveram a execução do comando dos referidos dispositivos auditados; e consultas ao Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ, Diário Oficial do Distrito Federal – DODF, Sistema Eletrônico de Informações – SEI-DF e sítios eletrônicos governamentais.

Observa-se que, conforme disposto no art. 1º, § 3º, inciso I, alínea b da LRF, quando há referência à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidas “*as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes*”.

Portanto, não são alcançadas por este trabalho as empresas públicas independentes, as sociedades de economia mista e as entidades paraestatais. De acordo com o Decreto nº 39.610/2019, que dispõe sobre a organização da estrutura da Administração Pública do Distrito Federal, as sociedades de economia mista são:

- Banco de Brasília S/A – BRB, subsidiárias e controladas;
- BIOTIC S/A, subsidiária integral da TERRACAP;
- Centrais de Abastecimento do Distrito Federal – CEASA-DF;
- Companhia Energética de Brasília – CEB, subsidiárias e controladas;
- Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB e CAESBPAR; e

- DF Gestão de Ativos S/A.

A única empresa pública independente distrital não alcançada é a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP, e as entidades paraestatais não abrangidas são o Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF (antigo Instituto Hospital de Base do Distrito Federal – IHBDF) e o Parque de Exposições Agropecuárias Granja do Torto – PAGT.

3. LEGISLAÇÃO

As limitações e condições para a realização das despesas com pessoal e encargos sociais são referenciadas nos seguintes normativos:

- Art. 169 da CF/1988;
- Arts. 17 a 23, 38 e 42 da LRF;
- Arts. 41 a 50 da LDO/2019;
- Decreto nº 33.234/2011 (Estabelece normas para controle da despesa de pessoal no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, institui a Mesa Permanente de Negociação – DIALOGA DF); e
- Decreto nº 36.240/2015 (Dispõe sobre mecanismos de Governança no âmbito do Governo do Distrito Federal), alterado pelos Decretos nº 37.173/2016 e nº 39.420/2018.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) dispõe, em seus arts. 16 e 17:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II – desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o §3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do §1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no §1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do §2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no §2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

De acordo com o art. 15 da LRF, a geração de despesa ou a assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17 dessa Lei serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

Ainda conforme a LRF, em seu art. 21, inciso I, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda as exigências dos seus arts. 16 e 17.

3.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias e alterações

Considerando o disposto no inc. II do caput, e no inc. II do § 1º do artigo 16 da LRF, destaca-se que a Lei nº 6.216, de 17/08/2018, que estabelece as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019, publicada no DODF nº 158, de 20/08/2018 (Suplemento), foi alterada conforme demonstrado na Tabela 1 :

Tabela 1 - LDO/2019 e respectivas alterações

| Lei nº | Data da Lei | DODF | | Objeto da alteração |
|--------|-------------|-----------------------|---|--|
| | | Nº | Data da Publicação | |
| 6.216 | 20/08/2018 | 192 194 | 08/10/2018 10/10/2018 | Errata nº 05/2018 (correção do art. 52) Rejeição de Veto - Anexo IV - Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos; |
| 6.255 | 10/01/2019 | 08 | 11/01/2019 | Acrescidos o art. 15-A, o §3º ao art. 18 e o art. 75-A, e alterados os anexos: I - Metas e Prioridades; II - Anexo de Metas Fiscais - e complementos; IV - Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos; V - Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos três Exercícios Anteriores; VI - Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado; e XI - Projeção da Renúncia de Origem Tributária - Texto e Anexos; |
| 6.278 | 07/03/2019 | 45 - 185 187 | 08/03/2019, Republicações: 27/09/2019 01/10/2019 | Anexos: II - Anexo de Metas Fiscais - e complementos; V - Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos três Exercícios Anteriores; VI - Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado; e XI - Projeção da Renúncia de Origem Tributária - Texto e Anexos; |
| 6.310 | 13/06/2019 | 112 | 14/06/2019 | Anexo IV - Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos; |
| 6.360 | 19/08/2019 | 157 | 20/08/2019 | Anexo IV - Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos; |
| 6.371 | 11/09/2019 | 64 | 11/09/2019- Ed. Extra | Anexo IV - Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos; |
| 6.444 | 23/12/2019 | 244 | 24/12/2019 | Anexo IV - Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos; |
| 6.452 | 26/12/2019 | 246 | 27/12/2019 | Anexo IV - Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos; |
| 6.463 | 27/12/2019 | 247 | 30/12/2019 | Anexo IV - Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos; |

| | | | | |
|-------|------------|----|------------|---|
| 6.489 | 21/01/2020 | 15 | 22/01/2020 | Anexo IV - Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos. |
|-------|------------|----|------------|---|

Fonte: SINJ e DODFs indicados na tabela supra.

3.2 Interpretação e Aplicação dos arts. 16 e 17 da LRF

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, vem atualizando anualmente o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, objetivando a padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida na LRF.

Por meio da Portaria nº 389, de 14/06/2018, a STN aprovou a 9ª edição do MDF, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido para o exercício de 2019, e manteve o texto inserido na 7ª edição quanto ao tema “Regras para a geração de despesa – artigos 15 e 16 da LRF”.

Conforme entendimento inserido no supracitado Manual, a apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro será necessária quando a ação governamental não for contemplada no orçamento aprovado, visto que, para as ações já incluídas na lei orçamentária, o impacto já foi avaliado na aprovação do orçamento. Caso essa ação ultrapasse o orçamento em que entra em vigor, a estimativa deverá informar o impacto nos dois orçamentos futuros. Assim, o gestor avaliará se há receita suficiente no exercício atual e nos subsequentes, quando for o caso, para a inclusão do aumento de despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental.

3.3 Demonstrativo das Despesas Criadas ou Aumentadas na Forma dos arts. 16 e 17 da LRF

No que tange ao entendimento do que se deve considerar para ações governamentais, a título de despesas autorizadas criadas e aumentadas, tem-se:

- **Despesas criadas:** ações que não tinham orçamento previsto na LOA/2019 e que posteriormente receberam crédito adicional;
- **Despesas aumentadas (expansão ou aperfeiçoamento):** ações que tiveram despesa autorizada maior que a publicada na LOA/2019.

Nesse sentido, ressalta-se que a criação e o aumento se referem à diferença entre despesa autorizada e dotação inicial, e não ao empenho da despesa.

3.4 Planejamento de Auditorias do Tribunal de Contas do DF

Em consulta ao planejamento anual de fiscalização do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, verificou-se que para o ano de 2019 não há programação para a realização de auditoria que possua relação com o objeto desta auditoria de conformidade. Entretanto, por meio da Decisão nº 936/2017, o TCDF determinou:

A SEMAG/TCDF procederá à análise tempestiva das proposições legislativas, projetos de lei ou leis que resultem na criação ou no aumento de despesas de pessoal – em função de reajustes salariais, criação e reestruturações de cargos ou carreiras do quadro de pessoal dos poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, bem como da concessão ou majoração de gratificações ou de outras vantagens pecuniárias de natureza permanente aos servidores públicos distritais – que atendem às exigências contidas nos arts. 16, 17, 21 e 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000, c/c as demais disposições constitucionais e infraconstitucionais e deliberações desta Corte afetas à matéria, sem prejuízo da fiscalização de competência da Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefipe /TCDF.

Ou seja, a mencionada Decisão, com as alterações dadas pelas Decisões nºs 1480/2017 e 6020/2017, determinou que as leis que resultarem em criação ou aumento dessas despesas, dos Poderes Executivo e Legislativo, sejam objeto de fiscalização pela Corte de Contas. Desse modo, esses itens serão apenas contextualizados neste relatório.

4. METODOLOGIA

Durante a fase de planejamento da auditoria foram realizados o levantamento de pontos críticos, a elaboração das Matrizes SWOT, de Risco, e Integrada de Planejamento e Procedimentos.

Com relação aos pontos críticos, estes foram levantados considerando as constatações e as recomendações extraídas do Relatório sobre Demonstrativo das Despesas Criadas ou Aumentadas na forma dos artigos 16 e 17 da LRF, concernente ao exercício de 2018, bem como outros pontos observados na fase de planejamento.

Dada a necessidade deste relatório conter todos os tópicos identificados abaixo e presentes nos artigos 16 e 17 da LRF, um ponto crítico poderá ser utilizado apenas para contextualização da situação encontrada, não sendo objeto de verificação, caso não tenham sido observadas alterações significativas.

Para o exercício de 2019, os pontos considerados para compor a **contextualização** são os seguintes:

- 1) Valores definidos como despesas consideradas irrelevantes pela LDO para fins do disposto no art. 16, § 3º da LRF.
- 2) Descumprimento do art. 16 da LRF para as desapropriações de imóveis a que se refere o art. 182, § 3º da CF.
- 3) Alterações das estruturas administrativas e de cargos comissionados do Complexo Administrativo do DF ocorridas em 2019 que acarretem aumento de despesas não previstas na LDO.
- 4) Inobservância do limite de custo autorizado na LDO 2019 para:
a) nomeações decorrentes de concursos públicos, conforme estabelecido no art. 169, inc. II, CF/1988; b) criação de cargos, aumento da jornada de trabalho; c) autorização para realização de hora-extra; d) lançamento de Programas de Desligamento Voluntário que tenham impacto no exercício; e) instituição de serviço voluntário remunerado vinculado às carreiras da Segurança Pública e da Educação (Programa Educadores Social Voluntário), etc.
- 5) Descumprimento do limite da despesa de pessoal estabelecido no art. 20 da LRF.

Os **pontos críticos** para 2019 são os seguintes:

- 6) Inconsistências em algumas ações criadas ou aumentadas, para fins do disposto no art. 16 da LRF, não refletindo o que é, de fato, utilizado dentro do exercício (Exemplo: despesa autorizada composta por recursos provenientes de fontes externas propiciando a liberação dos recursos financeiros acontecerem em mais de um exercício, embora o valor total dos convênios e contratos de operações de crédito já seja registrado como despesa autorizada, por ocasião da assinatura destes).
- 7) Ocorrências de alterações orçamentárias que resultaram indevidamente na criação ou aumento da despesa a que se refere o art. 16 da LRF (valores não empenhados, no caso das despesas criadas, e valor empenhado inferior ao valor da dotação inicial, no caso das aumentadas).

- 8) Possibilidade de inconsistências na previsão da margem de expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – DOCCs.
- 9) Incorreta aplicação, pela SUOP/SEEC, da forma de elaboração e preenchimento do demonstrativo da margem de expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – DOCCs, que integra o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.
- 10) Descumprimento dos requisitos estabelecidos nos arts. 16 e 17 da LRF para as Ações Governamentais criadas ou expandidas, de custeio e/ou investimento, que se enquadrem nas exigências desse dispositivo legal.

5. RESULTADOS E ANÁLISES

5.1. Despesas Consideradas Irrelevantes

A LDO/2019 - Lei nº 6.216, de 17/08/2018, dispõe no art. 82: “*são consideradas despesas irrelevantes, para fins do disposto no art. 16, § 3º, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, aquelas cujos valores não ultrapassem os limites constantes do art. 24, I e II, da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993*”.

O art. 16, § 3º da LRF ressalva as despesas consideradas irrelevantes das exigências estabelecidas no caput do art. 16, nos termos em que dispuser a LDO. Nesses casos, não serão necessárias a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; assim como a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.

Conforme demonstrado no Relatório nº 01/2019 – DAGEF/CODAG /SUBCI/ CGDF referente ao exercício de 2018, os valores das despesas consideradas irrelevantes sofreram reduções do ano de 2016 para 2017. Já os valores para o ano de 2018 foram aumentados devido à atualização da Lei de Licitações ocorrida em 18/06/2018 pelo Decreto Federal nº 9.412/2018. Tais valores foram mantidos para o ano de 2019. A Tabela 2 demonstra a evolução desses limites:

Tabela 2 - Despesas Consideradas Irrelevantes

| LDO | Obras e Serviços de Engenharia | Outros Serviços e Compras | Texto da LDO |
|------|--|---|--|
| 2016 | Até R\$ 30.000,00 (2 X R\$ 15.000,00) | Até R\$ 16.000,00 (2 X R\$ 8.000,00) | Art. 81. São consideradas despesas irrelevantes , para fins do disposto no art. 16, § 3º, da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, aquelas cujos valores não ultrapassem duas vezes os limites constantes do art. 24, I e II , da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. |
| 2017 | Até R\$ 15.000,00 | Até R\$ 8.000,00 | Art. 84. São consideradas despesas irrelevantes , para fins do disposto no art. 16, § 3º, Lei Complementar federal nº 101, de 2000, aquelas cujos valores não ultrapassem os limites constantes do art. 24, I e II , da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. |
| 2018 | Até R\$ 33.000,00 | Até R\$ 17.600,00 | Art. 85. São consideradas despesas irrelevantes , para fins do disposto no art. 16, § 3º, da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, aquelas cujos valores não ultrapassem os limites constantes do art. 24, I e II , da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Os valores estabelecidos nos incisos I e II do art. 23 da Lei federal nº 8.666/1993 foram atualizados pelo decreto nº 9.412/2018. |
| 2019 | Até R\$ 33.000,00 | Até R\$ 17.600,00 | Art. 82. São consideradas despesas irrelevantes , para fins do disposto no art. 16, § 3º, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, aquelas cujos valores não ultrapassem os limites constantes do art. 24, I e II , da lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. |

Fonte: Leis Distritais nº 5.514/2015 (LDO/2016), 5.695/2016 (LDO/2017), 5.950/2017 (LDO/2018), 6.216/2018 (LDO/2019), Lei Federal nº 8.666/1993 e Decreto Federal nº 9.412/2018.

5.2. Desapropriações de Imóveis

O art. 182, § 3º da CF estabelece que “*as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro*”. Caso essas desapropriações sejam custeadas com recursos da Fonte 100 – Ordinário Não Vinculado, devem cumprir o estabelecido no art. 16 § 4º, inc. II, da LRF.

Em pesquisa no DODF, no período de janeiro a dezembro de 2019, constata-se apenas a publicação do Decreto nº 40.297, de 03/12/2019, que declara “*de utilidade e necessidade pública, para fins de desapropriação ou servidão administrativa, as áreas que interferem no Bairro Contagem e Grande Colorado, na Região Administrativa de Sobradinho II – RA XXVI, Distrito Federal*”. A desapropriação ou a instituição de servidão

administrativa deverá ser realizada pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB, com recursos próprios.

A CAESB, por ser uma Sociedade de Economia Mista independente, não é abrangida pelas determinações da LRF, conforme estabelecido em seu art. 1º, § 3º, inciso I, alínea b. Entretanto, em consulta ao SEI, pode-se verificar no processo nº 0092-005539/2018, uma declaração do ordenador de despesas (SEI 29930777) sobre a disponibilidade orçamentária no valor estimado de R\$ 30.978,71, confirmando que o recurso a ser utilizado tem como fonte Recursos Próprios de Investimento – REPI.

A Terracap, de acordo com o art. 5º do seu Estatuto Social, é a unidade responsável pelo processo de desapropriação no âmbito do Distrito Federal. Por ser empresa pública independente, também não é abrangida pelas determinações da LRF citadas anteriormente. Em que pese a exceção prevista na LRF, compete a esta Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF se manifestar quanto ao atendimento dos requisitos previstos no art. 16, § 4º, inciso II da LRF, nos casos em que as desapropriações forem custeadas com recursos da Fonte 100 – Ordinário Não Vinculado. Em consulta à empresa, esta informou por meio do Ofício nº 3/2020 – TERRACAP/PRESI/COINT (SEI 34330850) que *“a Terracap não utiliza recursos provenientes da fonte de recurso 100 - Ordinário não vinculado, do GDF para desapropriações de imóveis urbanos”*.

Conforme consta na Portaria SEF nº 135/2016, que trata da classificação econômica da despesa do DF, as classificações orçamentárias aplicáveis para o dispêndio com desapropriações podem ser feitas nas Naturezas de Despesa “44.90.61.08 – Aquisição de Imóveis – Terrenos”, “44.90.61.09 – Aquisição de Imóveis – Prédios” e “44.90.93.07 - Indenização por Desapropriação – Bens de Uso Comum”. Por meio de consulta ao extrator de dados Discoverer/SIGGo, realizada em 19/03/2020, constatou-se que em 2019 não foram efetuados empenhos nessas rubricas, no Orçamento Fiscal do Distrito Federal, na Fonte 100.

5.3. Alterações ocorridas no Complexo Administrativo do DF

Segundo a Subsecretaria de Gestão de Pessoas – SUGEP da Secretaria de Estado de Economia do DF – SEEC, em 31/12/2018, a estrutura administrativa do

Governo do Distrito Federal contava com 93 órgãos e, em 31/12/2019, contava com 103 órgãos. Na tabela a seguir, informações sobre os órgãos que foram renomeados, transformados, extintos e criados.

Tabela 3 - Comparativo de Estruturas do GDF – Alterações ocorridas

| Alterações ocorridas no Complexo do GDF em 2019 | |
|--|--|
| Renomeados | |
| Administração Direta | Administração Direta |
| Vice-Governadoria | Gabinete do Vice-Governador |
| Secretarias de Estado | Secretarias de Estado |
| Secretaria de Estado de Mobilidade | Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade |
| Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social | Secretaria de Estado da Segurança Pública |
| Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos | Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura |
| Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação |
| Secretaria de Estado de Cultura | Secretaria de Estado de Cultura e Economia Solidária |
| Secretaria de Projetos Estratégicos | Secretaria de Projetos Especiais |
| Transformados | |
| Administração Direta | Administração Direta |
| 1. Governadoria | 1. Gabinete do Governador |
| - | 1. Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais |
| Secretarias de Estado | Secretarias de Estado |
| 2. Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais | 2. Secretaria de Estado da Casa Civil |
| | 2. Secretaria de Estado de Relações Institucionais |
| | 2. Secretaria de Estado de Governo |
| 3. Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento, Inovação, Ciência e Tecnologia | 3. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico |
| | 3. Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação |
| | 3. Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana |
| 4. Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos | 4. Secretaria de Estado de Trabalho |
| | 4. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social |
| | 4. Secretaria de Estado da Mulher |
| | 5. Secretaria de Estado de Esporte e Lazer |

| Alterações ocorridas no Complexo do GDF em 2019 | |
|---|---|
| 5. Secretaria de Estado de Esporte, Lazer e Turismo | 5. Secretaria de Estado de Turismo |
| 6. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão | 6. Secretaria de Estado de Economia |
| 6. Secretaria de Estado de Fazenda | |
| Extintos | Criados |
| Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude (Dec. 39.610, 01/01/2019) | Secretaria de Estado da Juventude (Dec. 39.610, 01/01/2019) |
| Chefia de Gabinete do Governador (Dec. 39.610, 01/01/2019) | Secretaria de Estado de Atendimento à Comunidade (Dec. 39.633, 21/01/2019) |
| Secretaria das Cidades (Dec. 39.610, 01/01/2019) | Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística – DF LEGAL (Lei 6.302, 18/05/2019) |
| Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS (Lei 6.302, 18/05/2019) | Secretaria de Estado de Governo (Dec. 39.898, 18/06/2019) |
| Transporte Urbano do DF – DFTRANS (Lei 6.334, 19/07/2019) | Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal - Jucis-DF (Lei 6.315, 27/06/2019) |
| Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais do Distrito Federal (Dec. 40.259, 12/11/2019) | Fundação de Patrimônio Cultural do Distrito Federal - FunPAC-DF (Dec. 40.002, 07/08/2019) |
| | Administração Regional do Sol Nascente/Pôr do Sol (Lei 6.359, 14/08/2019) |
| | Secretaria Extraordinária da Pessoa com Deficiência (Lei 6.372, 11/09/2019) |
| | Administração Regional de Arniqueira (Lei 6.391, 30/09/2019) |

Fonte: Processo SEI nº 00480-00005294/2019-19, Documento nº 34284500.

A SUGEP salientou que “*as transformações administrativas efetuadas em cada órgão, relativas ao ano de 2019, foram realizadas à luz das disposições do art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 2.299/1999, que autoriza que os cargos em comissão sejam alterados, desde que não resultem em aumento de despesas*”. (Grifo nosso)

O Anexo IV da Lei nº 6.216/2018 (LDO/2019) com as alterações posteriores, no item II, que trata das alterações de estruturas de carreiras e aumentos de remuneração, apresenta previsão de reestruturação de carreiras; reposição de perdas inflacionárias; criação de gratificações e indenizações; e aumento de carga horária para um total de 16 órgãos, conforme detalhado na Tabela 4:

Tabela 4 - Alteração de Estrutura de Carreiras e Aumento de Remuneração

| Órgão | Alterações Previstas |
|--|--|
| Poder Legislativo | |
| 1. Câmara Legislativa do DF | Reposição de perdas inflacionárias |
| | Fixação dos subsídios dos Deputados distritais |
| 2. Tribunal de Contas do DF | Reposição de perdas inflacionárias |
| Poder Executivo | |
| 1. Diversas Carreiras | Concessão de reajustes |
| 2. Secretaria de Estado da Saúde | Reestruturação – 4 carreiras |
| | Equiparação e Isonomia Salarial – 3 carreiras |
| | Pagamento de gratificação |
| 3. Secretaria de Estado de Educação | Recomposição das tabelas de remuneração – 3 carreiras |
| | Isonomia salarial – 1 carreira |
| 4. Serviço de Limpeza Urbana – SLU | Reestruturação das tabelas de remuneração |
| | Reestruturação da Carreira – Implantação de Gratificação (GHRs) |
| | Concessão de carga horária de 40 horas semanais – 2 carreiras |
| 5. Defensoria Pública do DF | Alteração de estrutura da carreira |
| | Reposição de perdas inflacionárias |
| | Equiparação à carreiras análogas – 2 carreiras |
| | Gratificação de titulação – 3 carreiras |
| | Reequiparação de remuneração |
| 6. Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural | Reestruturação de carreira |
| 7. Departamento de Trânsito - DETRAN | Implantação de Gratificação – 2 (de titulação e de fiscalização de trânsito em período de repouso) |
| 8. Secretaria de Estado de Fazenda do DF (Considerado em duplicidade no anexo IV/LDO) | Concessão de gratificação de Atividades de Gestão Fazendária |
| 9. Procuradoria Geral do DF | Recomposição e reestruturação salarial das carreiras de apoio |
| 10. Companhia do Metropolitan do DF | Plano de Carreira e Salários - PECS |
| 11. Polícia Civil do DF | Reestruturação de carreira |
| | Implementação de Indenização por Serviço Voluntário |
| 12. Transporte Urbano do DF - DFTRANS | Implantação de Gratificação de titulação |
| 13. Secretaria de Estado de Segurança Pública | Implementação de Gratificação/Indenização por Serviço Voluntário – 2 carreiras |

| Órgão | Alterações Previstas |
|---|--|
| 14. Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania | Implementação de Indenização por Serviço Voluntário |
| | Criação de Gratificação por Habilitação Socioeducativa - GHS |

Fonte: Elaboração própria a partir do Anexo IV da LDO/2019 e alterações posteriores - Item II - Alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração.

A previsão de impacto dessas alterações, na LDO/2019, foi de cerca de R\$ 2 bilhões para 2019, de R\$ 2,6 bilhões para 2020 e de R\$ 2,7 bilhões para 2021.

A SUGEP informou, por meio de Despacho (SEI 34138744), que foi editada a Lei nº 6.448, de 23/12/2019, que dispõe sobre a carreira Planejamento Urbano e Infraestrutura do Distrito Federal e dá outras providências, e que fora apresentada como justificativa para encaminhamento do PL que culminou na publicação desta lei o enquadramento “*em uma única carreira todos os servidores cuja especialidade requiera o respectivo registro no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) ou no Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA)*” visando instituir um tratamento isonômico para as categorias mencionadas visto que:

“[...] ao se estabelecer um sistema de remuneração, no setor público, deve-se obrigatoriamente **considerar a natureza das funções desempenhadas, o grau de responsabilidade dos agentes, os requisitos de investidura, as peculiaridades e a complexidade das atividades inerentes aos cargos, fator incontestável no caso em debate**”. (Grifos do original)

A SUGEP também observa que esta Lei altera a denominação da carreira e estabelece reenquadramento dos servidores, que apesar de integrarem carreiras diversas, com base na lei nº 5.195/2013, já percebiam remuneração relativa à carreira ali tratada.

Na Nota Técnica SEI-GDF nº 2/2019 – SEEC/SEGEA/SUGEP/COESA (SEI 30328857) a SUGEP informou que “*a remuneração dos cargos em comissão e de funções de confiança está prevista na Lei nº 584, de 08 de julho de 2011, e desde a publicação da referida lei, os valores dos mesmos permanecem inalterados*”. Com relação à criação de novos cargos em comissão e de funções de confiança, “*foram criados os cargos da Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal – JUCIS-DF (Lei nº 6.315, de 27/06/2019), e da Secretaria Extraordinária da Pessoa com Deficiência (Lei nº 6.372, de 11/09/2019)*”.

A criação desses novos cargos foi incluída no Anexo IV da LDO/2019, pela Lei nº 6.310, de 13/06/2019 e pela Lei nº 6.371, de 11/09/2019, respectivamente. Foram criados 94 cargos comissionados na JUCIS-DF, com previsão de impacto de R\$ 5,21 milhões para 2019 e de R\$ 6,16 milhões para 2020 e 2021. Já na Secretaria Extraordinária da Pessoa com Deficiência, foram criados 15 cargos comissionados, com previsão de impacto de R\$ 483 mil em 2019 e de R\$ 1,21 milhões para 2020 e 2021.

Apesar do número de cargos comissionados, tanto existentes quanto ocupados, ter diminuído em 2019 em comparação à 2018, verifica-se que, em termos monetários, os valores aumentaram de um ano para outro. Isso decorre de remanejamentos em que foram extintos diversos cargos dos níveis DFA-08 a DFA-12 e criados cargos CNE-01 a CNE-07. É válido observar que os valores informados consideram como remuneração o valor da representação acrescido do vencimento. Entretanto, o servidor efetivo só faz jus à parcela da representação, razão pela qual os valores apresentados não são fidedignos.

Tabela 5 - Comparativo de cargos comissionados/funções gratificadas existentes x ocupados

| Cargos Comissionados | 31/12/2018 | Valores 2018 | 31/12/2019 | Valores 2019 |
|-----------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| Existentes | 17.448 | R\$ 46.611.535,20 | 17.271 | R\$ 48.489.685,95 |
| Ocupados | 16.624 | R\$ 40.410.670,98 | 16.198 | R\$ 41.730.105,35 |

Fonte: Processo SEI nº 00480-00005294/2019-19, Doc. nº 34285034 e Informação complementar enviada por e-mail institucional.

5.4. Limite de Custo Autorizado na LDO/2019 para Despesas de Pessoal

No âmbito da Administração Pública a CF/1988 estabelece o seguinte, sobre as autorizações para a realização de despesa de pessoal:

Art. 169. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

[...]

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

5.4.1 Limite de custo autorizado para nomeações decorrentes de concurso público

No Anexo IV da Lei nº 6.216/2018 (LDO/2019), com as alterações posteriores, foram autorizadas para o Poder Executivo, 27.589 nomeações decorrentes de concurso público, abrangendo 28 órgãos, ao custo estimado de R\$ 1,5 bilhão para 2019, R\$ 1,6 bilhão para 2020 e R\$ 1,7 bilhão para 2021. Para o Poder Legislativo foram autorizadas 134 nomeações, sendo 86 para a CLDF e 48 para o TCDF, com custos totais previstos de R\$ 37,1 milhões para 2019, R\$ 39,6 milhões para 2020 e R\$ 38,3 milhões para 2021.

Foi prevista também a criação de 31 cargos comissionados para o TCDF, com custos estimados de R\$ 757 mil para 2019, R\$ 2,6 milhões para 2020 e R\$ 2,6 milhões para 2021; e de 22 cargos comissionados para a Defensoria Pública do Distrito Federal – DPDF, com custos de R\$ 1,7 milhões para os anos de 2019, 2020 e 2021; além dos cargos mencionados anteriormente nas recém-criadas Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal – JUCIS-DF e Secretaria de Estado da Pessoa com Deficiência.

Dos 130 concursos informados para o Poder Executivo e Legislativo, com exceção de três concursos para o TCDF, que apresentam valores constantes para os anos de 2019, 2020 e 2021; um da PGDF e um do DER em que há diminuição dos recursos previstos ao longo dos anos; todos os outros apresentam variações positivas entre os anos. Isto pode ser um indicativo de que os crescimentos vegetativos decorrentes de progressões e anuênios a serem concedidos a partir do segundo ano da contratação passaram a ser considerados nessas projeções, conforme recomendação feita no Relatório nº 01/2019 – DAGEF/CODAG/SUBCI/ CGDF. Entretanto, cabe ressaltar que a metodologia de cálculo utilizada na elaboração do Anexo IV não foi objeto de auditoria.

A SUGEP informou (SEI nº 34159830), que foram nomeados em 2019, pelo Poder Executivo, 3.759 servidores e que 288 dessas nomeações foram tornadas sem efeito, perfazendo assim um total de 3.471 nomeações líquidas, ou seja, a quantidade que efetivamente assumiu em 2019. Além disso, também foram tornadas sem efeito este ano 136 nomeações publicadas em 2018.

Quanto ao impacto orçamentário-financeiro dessas admissões (nomeações líquidas) ocorridas em 2019, a SUGEP informou que o montante foi de cerca de R\$ 163,1 milhões, apenas 10,5% do valor previsto no Anexo IV da LDO/2019, que era de R\$ 1,5 bilhões (Executivo e Legislativo).

O ANEXO VII deste relatório apresenta um quadro resumo demonstrando as 3.471 nomeações ocorridas em 2019, já desconsideradas as tornadas sem efeito, identificadas por carreiras, com o impacto orçamentário-financeiro dessas admissões também para os exercícios de 2020 e 2021, estimados em cerca de R\$ 336 milhões para 2020 e de R\$ 340 milhões para 2021. Constatou-se, nesse caso, que apenas três especialidades das carreiras (Assistência Pública à Saúde, Enfermeiro e Médica) apresentaram valores para estimativa de impacto financeiro variáveis para os anos de 2020 e 2021. Porém, ao se fazer uma simples conferência multiplicando o número de nomeados pelo valor da remuneração por 13 (equivalente a 12 meses/ano mais 13º salário), verifica-se que o cálculo apresentado para o ano de 2020 não condiz com o valor mínimo necessário.

Apesar do Anexo IV da LDO – “Despesas de Pessoal autorizadas a sofrerem acréscimos” apresentar projeção com valores diferentes para os anos de 2020 e 2021, conforme mencionado anteriormente, a resposta encaminhada pela SUGEP (SEI 34159830) com a estimativa de impacto financeiro das nomeações ocorridas em 2019, abatidas as nomeações tornadas sem efeito, não apresenta as variações para os crescimentos vegetativos subsequentes.

No que se refere a autorizações para a realização de concursos públicos, em 2019, a SUGEP informou os dados apresentados na Tabela 6:

Tabela 6 - Autorização para realização de concurso público em 2019

| Interessado | Processo | Carreira | Cargo | Extrato de autorização | |
|--|-------------------|---------------|-------------------|----------------------------|--|
| | | | | DODF | Obs. |
| Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF | 0052-001887 /2016 | Polícia Civil | Agente de Polícia | DODF nº 170, de 06/09/2019 | Não Consta na LDO/2019. (Consta para outros cargos PCDF) |

Fonte: Processo SEI nº 00480-00005294/2019-19, Documento nº 34159830.

Em consulta ao DODF pelo termo “extrato de autorização” no ano de 2019 também se obteve apenas este resultado relacionado ao assunto. De acordo com esse extrato, foi autorizada a realização de concurso público com vistas ao provimento imediato de 600 vagas para Agente de Polícia, com duas vezes o número de vagas para cadastro de reserva.

No Anexo IV da LDO/2019 estão previstos dois concursos para a PCDF, totalizando 543 vagas. Entretanto, as carreiras contempladas são da área administrativa, sendo 125 vagas para Gestor de Apoio às Atividades Policiais Cíveis e 418 vagas para Analista de Apoio às Atividades Policiais Cíveis. No Anexo IV da LDO/2020 também estão previstos concursos apenas para estas duas carreiras.

Observa-se, portanto, que apesar de ter ocorrido apenas uma autorização para realização de concurso público em 2019, este não estava previsto entre os 130 concursos listados no Anexo IV da LDO/2019, bem como também não foi previsto na LDO /2018. Destaca-se que o Anexo IV foi atualizado nove vezes durante o ano de 2019 e mais uma vez em janeiro de 2020. Mesmo assim, ainda se verificam deficiências na sua elaboração em cumprimento ao art. 169 da CF, o que dificulta o acompanhamento das estimativas de acréscimos da despesa de pessoal. Entende-se que neste caso a autorização deve ressaltar, claramente, que o concurso somente poderá ser realizado após a alteração da LDO ou após inclusão na LDO do ano seguinte, de forma que a despesa com pessoal a ser acrescida esteja devidamente prevista e avaliada, de modo a não afetar as metas de resultados fiscais. Percebe-se que não foi o ocorrido neste caso específico.

Por meio do Relatório nº 01/2018 – DAGEF/CODAG/COGEA/SUBCI /CGDF foi recomendado à então SEPLAG, atualmente SEEC, que inserisse, no texto do anexo dos projetos de LDOs que trata das despesas de pessoal autorizadas a sofrerem acréscimos, as autorizações para a realização de concursos públicos previstos em exercícios anteriores que não tenham se efetivado no período previsto.

Por meio da Nota Técnica SEI-GDF nº 7/2018 – SEPLAG/SUOP/COGER foi informado que ainda não seriam efetivadas no Anexo IV do PLDO 2019, pois a Coordenação Geral do Processo Orçamentário – COGER, coordenação responsável por

consolidar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, teve ciência da recomendação próximo da data limite para a entrega do PLDO 2019 à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Verificou-se que no Anexo IV da LDO/2020 consta coluna com informações sobre “ato de autorização e/ou edital ou processo de solicitação”, atendendo recomendação feita anteriormente pela CGDF.

5.4.2 Autorização para aumento da jornada de trabalho

Em relação ao aumento de jornada de trabalho, a SUGEP informou, por meio do Despacho (SEI 34138744), que diversas demandas tramitaram pela área, mas identificaram que foi deferido apenas o processo SEI nº 00060-00228369/2019-80, o qual trata da autorização de ampliação de jornada de trabalho para servidores da Secretaria de Saúde.

Foi publicada a Portaria nº 614 da Secretaria de Estado de Saúde – SES, em 20/07/2019, autorizando a ampliação da jornada de trabalho para 71 servidores com a *“finalidade de melhorar a assistência e diminuir o déficit dos servidores nestas especialidades”*. A concessão do regime de 40 horas semanais de trabalho foi aprovada, nos termos do art. 57, § 1º da Lei Complementar nº 840/2011, que dispõe que *“no interesse da administração pública e mediante anuência do servidor, o regime de trabalho pode ser ampliado para quarenta horas semanais, observada a proporcionalidade salarial”*.

Destaca-se que no anexo IV da LDO/2019, que dispõe sobre as Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos, não consta a previsão de aumento dessa despesa, cujo impacto orçamentário-financeiro informado foi de cerca R\$ 1 milhão para 2019 e de cerca de R\$ 2,4 milhões ao ano para os exercícios de 2020 e 2021, conforme Despacho SEFP/SAGA/SUGEP/COGEC/DICAR (SEI 25326973).

Constata-se que na LDO/2019, quanto à ampliação de carga horária, apenas foi prevista para servidores do SLU, de 30h para 40h semanais, ao custo estimado de R\$ 60,8 milhões para o ano de 2019, cujo assunto foi tratado por meio do Processo SEI nº 00002-00004668/2018-15. Entretanto, a SUGEP esclareceu que não possui informação acerca da autorização e/ou efetiva implementação da ampliação da carga horária.

5.4.3 Autorização para realização de hora-extra

A SUGEP informou que tramitaram no exercício 2019 os seguintes processos tratando de demandas relacionadas à autorização para realização de hora-extra:

Tabela 7 - Processos de autorização para realização de hora-extra em 2019

| Seq | Órgão | Processo | Documento de Solicitação/ Fundamentação | Doc SEI | Estimativa Orçamentário- Financeira (R\$) | Doc SEI | Observações/ Justificativas: |
|-----|---------|------------------------|---|----------|---|----------|---|
| 1 | DER/DF | 00113-00011185/2019-38 | Fundamentação DER-DF/DG/SUAFIN | 21200669 | 325.611,00 | 21045754 | Programa SOS-DF abr/19 - mencionado no nº 2 |
| 2 | DER/DF | 00113-00003661/2019-47 | Fundamentação DER-DF/DG/SUAFIN | 18475963 | 647.737,20 | 18341741 | Programa SOS-DF fev e mar/19 |
| 3 | NOVACAP | 00112-00000560/2019-42 | Of. nº 19/2019 - NOVACAP/PRES | 17338886 | 4.438.781,53 | 29776272 | Programa SOS-DF jan a abr/19 |
| | | | Nt nº 43/2020 - SEEC /SPLAN/SUOP/CPOR /DIOG | 35437223 | | | |
| 4 | DER/DF | 00113-00000179/2019-55 | Fundamentação DER-DF/DG/SUAFIN | 16929988 | 193.440,00 | 16929313 | Programa SOS-DF jan/19 |
| 5 | DER/DF | 00113-00022274/2019-18 | Fundamentação DER-DF/DG/SUAFIN | 25948662 | 100.042,80 | 26040947 | Programa GDF presente ago/19 planilha execução real jan a ago/19 – exec.: 99.527,45) 28811632 |
| | | | Of. nº 48/2019 - DER-DF/DG/SUAFIN | 28811659 | 99.524,46 | 30509603 | |
| 6 | NOVACAP | 00112-00021377/2019-81 | Of. nº 768/2019 - NOVACAP/PRES | 26029298 | 4.000.000,00 | 26029298 | Programa SOS-DF mai a dez/19 Of. nº 768 /2019 - NOVACAP /PRES |

| Seq | Órgão | Processo | Documento de Solicitação/ Fundamentação | Doc SEI | Estimativa Orçamentário- Financeira (R\$) | Doc SEI | Observações/ Justificativas: |
|--|-----------|------------------------|--|----------|---|----------|---|
| | | | | | | | (não apresenta quadro consolidado) |
| 7 | DER/DF | 00113-00017754/2019-59 | Fundamentação DER-DF/DG/SUAFIN | 24773119 | 101.000,00 | 24425996 | Programa SOS-DF mai/2019 |
| | | | Nt nº 103/2019 - SEEC/GAB/AJL | 35363700 | | | |
| 8 | DER/DF | 00113-00020156/2019-67 | Fundamentação DER-DF/DG/SUAFIN | 24881613 | 261.360,00 | 24864432 | Programas SOS-DF e GDF presente jun e jul/19 |
| | | | Nt nº 302/2019 - SEFP/SPLAN/SUOP /CPOR/DIPOG | 25564350 | | | |
| | | | Nt nº 103/2019 - SEEC/GAB/AJL | 35580810 | | | |
| Ausência de decreto regulam. Prog. GDF presente pagtº realizado med. rec. de dívida (Dec. 32.598/2010) | | | | | | | |
| 9 | DER/DF | 00113-00026005/2019-12 | Fundamentação DER-DF/DG/SUAFIN | 27616144 | 597.562,20 | 33518620 | Programa GDF presente set a dez/19 |
| | | | Ausência de decreto regulam. Prog. GDF presente pagtº realizado med. rec. de dívida (Dec. 32.598/2010) | | | | |
| 10 | NOVACAP | 00112-00000560/2019-42 | Este processo trata apenas da convalidação | - | - | - | Convalidação do valor referente a jan a abr/19 - tratado no proc. 00112-560/2019-42 |
| 11 | METRO /DF | 00097-00002993/2019-50 | Of. nº 139/2019 - METRO-DF/PRE /GAB | 18915716 | 553.333,89 | 33506456 | Demanda para funcionamento dos serviços do metrô durante 01 a 05 /03/19 - Carnaval |

| Seq | Órgão | Processo | Documento de Solicitação/ Fundamentação | Doc SEI | Estimativa Orçamentário-Financeira (R\$) | Doc SEI | Observações/ Justificativas: |
|---|-------|------------------------|--|----------|--|----------|---|
| 12 | TCB | 00095-00000193/2019-51 | Of. nº 24/2019 - TCB /PRES | 17677566 | 249.678,05 | 18489066 | Apoio operacional da TCB aos projetos turismo cívico e embaixada de portas abertas fev. a dez/19 |
| Nt nº 4/2020 - SEEC/SUGEP/COACEP/DICAR/GEPEC (34386130) atesta que não houve necessidade do dispêndio em 2019 | | | | | | | |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do processo SEI nº 00040-00028734/2019-22, Despacho nº 30463291 e processo SEI nº 00480-00005294/2019-19, Despacho nº 34138744.

Os três processos do DER/DF (sequências nºs 1, 2 e 4 da tabela supra) solicitando horas extras devem-se às ações desenvolvidas e implementadas para atender ao Plano "SOS DF", nos meses de janeiro, fevereiro, março e abril. Esse Plano foi instituído pelo Decreto nº 39.615/2019.

O Processo da NOVACAP (sequência nº 6) com solicitação similar à do DER, teve recursos autorizados na ordem de R\$ 900 mil, sendo que a solicitação inicial era de R\$ 4 milhões. A Secretaria Adjunta do Orçamento se manifestou contrária ao recurso inicialmente solicitado, justificando sua posição.

Destaca-se que não constou autorização específica ou genérica no Anexo IV da LDO/2019, que trata das despesas de pessoal autorizadas a sofrerem acréscimos, contrariando o disposto no inc. IX, letra "a", do art. 4º do Decreto nº 33.234/2011. No entanto, o art. 41, §5º, da LDO/2019 prevê que os acréscimos remuneratórios de caráter eventual devam ser considerados na variável Crescimento Vegetativo da Despesa de Pessoal Anual – CVA.

5.4.4 Programas de Desligamento Voluntário

De acordo com o Decreto nº 36.757/2015, a implantação de Programas de Desligamento Incentivado ou Voluntário para os empregados das empresas públicas dependentes é um dos procedimentos a ser utilizado visando o reestabelecimento do equilíbrio orçamentário e financeiro do Poder Executivo do Distrito Federal.

Consoante o art. 10, inc. IV, do Decreto nº 39.610/2019, as empresas públicas do Distrito Federal são as seguintes:

- Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab;
- Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan;
- Companhia do Metropolitan do Distrito Federal – Metrô/DF;
- Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap;
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do DF – Emater-DF; e
- Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília LTDA – TCB.

Em pesquisa ao DODF, no período de janeiro a dezembro de 2019, sobre Programas de Desligamento Voluntário foi encontrado apenas um resultado, referente ao Banco de Brasília S.A. – BRB. No DODF nº 165 de 30/08/2019, o BRB publicou seu Relatório de Administração – 2º trimestre de 2019, no qual informa sobre o Programa de Desligamento Voluntário Incentivado – PDVI lançado em 11/07/2019.

O período para adesão foi de 15 a 31/07/2019 e foram registradas 114 adesões, frente à proposta inicial de desligamento de 50 empregados. A ampliação do número de desligamentos foi aprovada pelo Conselho de Administração, condicionados ao limite orçamentário de R\$ 29.150 (sic). O BRB, por ser uma Sociedade de Economia Mista independente, não é abrangido pelas determinações da LRF, conforme descrito no art. 1º, § 3º, inciso I, alínea b.

Consultada sobre o assunto, a SUGEP informou (Despachos SEI 30463291 e 34138744) que não houve implantação de Programas de Desligamento Incentivado ou Voluntário – PDIV para empregados no período de 01/01 à 31/12/2019.

O Anexo IV – Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos da LDO/2019 também não apresentou nenhuma previsão de PDIV para o exercício de 2019.

5.4.5 Autorização para Outras Despesas de Pessoal

Com relação à autorização para outras despesas de pessoal, compreendidas no art. 18, caput e § 1º, da LRF, a SUGEP informou a publicação das Leis e Decreto abaixo relacionados:

Tabela 8 - Autorização para Outras Despesas de Pessoal

| Ementa/Objeto | Carreira abrangida | Estimativa orç. Financ. | Fonte da Informação | Observações |
|---|--|---|---|--|
| 1 - Ato normativo: Decreto nº 39.627, de 11/01/2019; Alterado pelo Decreto nº 40.207, de 30/10/2019 | | | | |
| Regulamenta o pagamento da Gratificação de Serviço Voluntário prevista na Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002 – Lei de Remuneração dos Militares do Distrito Federal e dá outras providências. | PMDF e CBMDF Esta gratificação está prevista na Lei Federal nº 10.486 /2002, sendo que o referido Decreto fixa valor em R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por cota de serviço voluntário efetivamente prestado. | PMDF: 300.000 cotas anuais x R\$ 400 por cota = R\$ 120 milhões CBMDF: 120.000 cotas anuais x R\$ 400 por cota = R\$ 48 milhões TOTAL R\$ 168 milhões | Decreto nº 39.627/2019 art. 4º, incisos I e II Processos SEI: 00053-0646 /2019-44, 00054-0813 /2019-29 | Inciso I alterado pelo Decreto nº 40.207 de 30/10 /2019. Alterou previsão de 25.000 cotas mensais para 300.000 cotas anuais, ou seja, não afetou estimativa , pois 25.000 cotas mensais são equivalentes a 300.000 cotas anuais. NC LDO do DF |
| 2 - Ato normativo: LEI Nº 6.261, de 29/01/2019 | | | | |
| Institui o serviço voluntário no âmbito da administração direta do Distrito Federal vinculado à Polícia Civil do Distrito Federal e dá outras providências. | PCDF Concedida aos integrantes da carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal e da carreira de Polícia Civil do Distrito Federal, que, voluntariamente, no período de folga, se apresentem ao serviço policial civil, sendo equivalente a R\$400,00, por 8 horas de turno ou escala de trabalho. | 2.200 Períodos de serviço voluntário por mês x 11 meses x R\$ 400 por período = R\$ 9.680.000 | Exposição de Motivos SEI-GDF n.9 7 /2019 - SSP /SUAG (Doc SEI 17458031) Do PL 002 /2019. | A exposição de motivos traz a estimativa de R\$10.560.000, pois considerou os 12 meses do ano. Porém, a Lei 6.261/2019 foi publicada em 31/01/2019. (Constou na LDO /2019) |
| 3 - Ato normativo: LEI Nº 6.333, de 17/07/2019 | | | | |
| Institui o serviço voluntário no âmbito da Secretaria de | SSP Concedida aos servidores da Subsecretaria do Sistema de Defesa Civil que, voluntariamente, no período de gozo do | 20 períodos de serviço voluntários por | | A exposição de motivos traz a estimativa de R\$96.000, pois considerou os 12 meses do ano. |

| Ementa/Objeto | Carreira abrangida | Estimativa orç. Financ. | Fonte da Informação | Observações |
|---|---|--|--|--|
| Estado de Segurança Pública do Distrito Federal e dá outras providências. | repouso remunerado, se apresentem ao serviço, sendo equivalente a R\$50,00 por hora, em turno ou escala de trabalho, com 8 horas de carga horária máxima diária e de 16 horas de carga horária máxima mensal. | mês x 5 meses e 13 dias x R\$ 50 por hora x 8 horas por período de serviço = R\$ 43.466,67 | Exposição de Motivos SEI-GDF nº 2/2019 - SSP/GAB (Doc.SEI/GDF 16925520) do PL 111/2019. | Porém, a Lei 6.333/2019 foi publicada em 18/07/2019. (Constou na LDO /2019) |
| 4 - Ato normativo: LEI Nº 6.374, DE 12/09/2019 | | | | |
| Institui o serviço voluntário vinculado à carreira Execução Penal do Distrito Federal e dá outras providências. | SSP Concedido aos integrantes da carreira Execução Penal do Distrito Federal, mediante aceitação voluntária, durante seu período de repouso remunerado, sendo equivalente a R\$50,00 por hora de serviço remunerado a ser realizado em turnos e escalas de revezamento, que podem ser fracionados até o mínimo de 6 horas ou acrescidos até o máximo de 24 horas. | 5.402 períodos de serviço voluntário de 8 horas por mês x R\$ 50 por hora x 3 meses e 17 dias = R\$ 7.706.853,33 | Exposição de Motivos SEI-GDF n. 36 /2019 - SSP /GAB (Doc. SEI / G D F 24698143) do PL 549/2019 | A exposição de motivos traz a estimativa de R\$25.929.600, pois considerou os 12 meses do ano. Porém, a Lei 6.374/2019 foi publicada em 13/09/2019. (Constou na LDO /2019) |
| 5 - Ato normativo: LEI nº 6.419, de 10/12/2019 | | | | |
| | SEJUS Concedido aos integrantes do cargo de Agente Socioeducativo /Técnico Socioeducativo - Agente Social da carreira Socioeducativa do Distrito Federal | | Exposição de Motivos SEI-GDF n. 29 /2019 SEJUS /GAB (Doc. SEI | A Lei 6.419/2019 foi publicada em 12/12/2019. A estimativa para os |

| Ementa/Objeto | Carreira abrangida | Estimativa orç. Financ. | Fonte da Informação | Observações |
|--|---|---|--|--|
| Institui o serviço voluntário vinculado à carreira Socioeducativa do Distrito Federal e dá outras providências | mediante aceitação voluntária, durante seu período de repouso remunerado, sendo equivalente a R\$50,00 por hora de serviço remunerado a ser realizado em turnos e escalas de revezamento, que podem ser fracionados até o mínimo de 6 horas ou acrescidos até o máximo de 12 horas. | 2.200 servidores por mês x 19 dias x R\$ 50 por hora x 12 horas por servidor = R\$ 809.032,26 | / G D F 19525300) do PL 745/2019 Processo SEI 417-44817 /2018-17 | 12 meses seria de R\$15.840.000 Adeq. na LDO /2019 pela Lei 6.489/2020 (DODF 15, de 22/01/2020) |
| 6 - Ato normativo: Lei Complementar nº 956, de 20/12/2019 | | | | |
| Altera o Art. 82, II, da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2012, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do DF, das Autarquias e das Fundações Públicas Distritais. | SSP Altera para os integrantes da carreira de Execução Penal de 10% para 20%, o percentual pago a título de periculosidade. | R\$ 20.436.097,13 | Declaração SEI-GDF/SSP /SUAG/COFF Doc. SEI/GDF 32039261, Proc. 050-36601 /2019-92 | Correspondendo a 4,5% do orçamento de R\$ 446.323.072 da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal Adeq. LDO/2020 Lei 6.485, – DODF 11, de 16/01/2020 |
| 7 - Ato normativo: LEI Nº 6.446, de 23/12/2019 | | | | |
| Institui a gratificação de fiscalização de faixas de domínio em período de descanso no âmbito do Departamento de | DER Concedida aos servidores do DER /DF que exerçam a atividade fiscal ali disposta em período de folga, desde que devidamente lotados nas unidades vinculadas à superintendência de operação do DER /DF, sendo equivalente ao valor de R\$ 300,00 por | 300 Cotas por mês x R\$ 300 por cota x 7 dias = R\$ 20.322,58 | MENSAGEM Nº 357/2019-GAG, que originou o PL 876/2019 | A Lei 6.446/2019 foi publicada em 24/12/2019. A estimativa para os 12 meses seria de R\$1.080.000 |

| Ementa/Objeto | Carreira abrangida | Estimativa orç. Financ. | Fonte da Informação | Observações |
|---|--|-------------------------|----------------------------------|---|
| Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER | sete horas de serviço conforme escala, podendo haver pagamento proporcional em caso de trabalho mais de 2 horas e menos de sete. | | Processo SEI 00113-7495 /2019-58 | Adeq. na LDO /2020 Lei 6.485/2020 – DODF 11, de 16/01/2020 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do processo SEI nº 00040-00028734/2019-22, Despacho nº 30463291 e processo SEI nº 00480-00005294/2019-19, Despacho nº 34138744.

A despesa de que trata o Decreto nº 39.627/2019, alterado pelo Decreto nº 40.207, DE 30/10/2019 (PMDF e CBMDF), não foi prevista no Anexo IV da LDO /2019, que trata das despesas de pessoal autorizadas a sofrerem acréscimos.

Destaca-se que a Lei nº 6.419, de 10/12/2019 (SEJUS), foi publicada antes da previsão na LDO/2019, que ocorreu por meio da Lei nº 6.489, de 21/01/2020. Do mesmo modo, a Lei nº 6.446, de 23/12/2019 (DER) e a LC nº 956, de 20/12/2019 (SSP), também foram publicadas antes das adequações à LDO/2020, feitas por meio da Lei nº 6.485, de 14/01/2020. Ou seja, leis que autorizam aumento de despesas de pessoal foram publicadas sem antes de se fazer as previsões em suas respectivas LDOs.

Além dos atos normativos já mencionados, foi informado ainda que tramitaram pela SUGEP os seguintes processos que tratam de outras matérias relacionadas a autorizações para despesas de pessoal de empresas públicas:

Tabela 9 - Autorizações para Outras Despesas de Pessoal – Empresas Públicas

| Órgão | Processo | Base Legal | Ementa |
|---------|------------------------|----------------|--|
| NOVACAP | 0112-000508/2018 | ACT 2013 /2015 | Alteração promovida na Cláusula Sétima – Da Incorporação da Função Gratificada e Cargo em Comissão do Acordo Coletivo de Trabalho/ACT vigente no período de 01/11/2015 a 31/10/2016, em virtude da condição anterior prevista no ACT 2013 /2015, com impacto de R\$ 509.348,84 (quinhentos e nove mil, trezentos e quarenta e oito reais e oitenta e quatro centavos). |
| NOVACAP | 00112-00011696/2019-88 | ACT 2019 /2019 | Abertura de folha de pagamento suplementar referente ao Programa de Metas e Resultados – PMR, cujo valor previsto para o ano de 2019 é de R\$ 12.056.000,00 (Doze milhões e cinquenta e seis mil reais). |

| | | | |
|-----|----------------------------|---------------------|--|
| TCB | 00095-00001618/ 2019-49 | Decisão judicial | Requerimento de empregado, quanto à incidência do Adicional por Tempo de Serviço (ATS) sobre a Gratificação de Titulação, recebida em decorrência de decisão judicial. |
|-----|----------------------------|---------------------|--|

Fonte: Processo SEI nº 00480-00005294/2019-19, Despacho nº 34138744.

Considerando, em especial, que a Novacap é empresa dependente do Orçamento Fiscal do DF, destaca-se que as respectivas despesas mencionadas na tabela acima também não foram previstas na LDO/2019. Inclusive, quanto à despesa com o Programa de Metas e Resultados, o assunto foi objeto de questionamento da COTPC, por meio do Informativo de Ação de Controle – IAC nº 02/2019, no processo SEI nº 00480-00005363/2019-86).

5.5. Cumprimento dos Limites da Despesa de Pessoal - Art. 20 da LRF

De acordo com o art. 20, inciso II, alínea “c”, combinado com o parágrafo único do art. 22, ambos da LRF, o limite máximo para a Despesa Líquida de Pessoal – DLP do Poder Executivo do Distrito Federal não poderá ultrapassar 49% da Receita Corrente Líquida – RCL. No entanto, deve ser respeitado o limite prudencial, que corresponde a 95% do limite máximo. Na Tabela 10 são apresentados os percentuais da RCL com DLP atingidos nos últimos quatro anos.

Tabela 10 - **Limites da Despesa com Pessoal do Poder Executivo (2016 a 2019)**
R\$ 1.000,00

| LRF, Inciso II do art. 20 c/c o parágrafo único do art. 22 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|--|---------------|---|---------------|
| Despesa Total com Pessoal para fins de Apuração do Limite (DTP) | 9.309.254 | 9.545.437 | 9.435.402 | 9.722.118 |
| Receita Corrente Líquida (RCL) | 19.881.230 | 20.719.829 | 21.708.967 | 22.331.539 |
| Percentual da RCL com DTP | 46,82% | 46,07% | 43,46% | 43,54% |
| Observação: | Limite Máximo (Inciso II, art. 20 da LRF): 49% | | Limite Prudencial (Parágrafo Único, art. 22 da LRF): 46,55% | |

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal – Demonstrativos da Despesa de Pessoal (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), 3ºs quadrimestres de 2016 a 2019.

Observa-se que no exercício de 2016 o GDF ficou acima do limite prudencial. Nos exercícios de 2017, 2018 e 2019 o Poder Executivo do Distrito Federal

apresentou percentuais da Receita Corrente Líquida – RCL com Despesa Total de Pessoal – DTP abaixo desse limite.

Em 2019, o Poder Executivo do DF não ultrapassou o limite de alerta (44,10%) em nenhum dos quadrimestres, apresentando os percentuais de 42,34%, 43,26% e 43,54%, respectivamente ao primeiro, segundo e terceiro quadrimestre.

No Anexo VI deste relatório é apresentado quadro com o demonstrativo da despesa de pessoal e cálculo da relação entre DLP e RCL.

5.6. Inconsistências em Ações Criadas ou Aumentadas

Os Anexos I e II deste relatório demonstram, respectivamente, as despesas autorizadas criadas e as aumentadas em 2019, na forma dos arts. 16 e 17 da LRF, organizadas por ação e com indicação da natureza e dos respectivos montantes. De acordo com esses demonstrativos, o montante da despesa autorizada criada foi R\$ 23,3 milhões e o total da despesa autorizada aumentada foi de cerca de R\$ 3,7 bilhões.

De acordo com o Demonstrativo da Execução da Despesa, do SIAC/SIGGo, o total da execução orçamentária do exercício de 2019 apresentou os seguintes dados:

Tabela 11 - Resumo da Execução Orçamentária – GDF/2019

| Descrição | Dotação Inicial (A) | Dotação Autorizada (B) | Despesa Autorizada (C) | Criação/ Aumento da autorização de Despesa (C - A) | Empenhado (D) | Diferença (D - A) | Execução (D/A) % |
|--|------------------------|---------------------------|---------------------------|--|------------------|----------------------|---------------------|
| Total geral da execução orçamentária do DF | 26.221.661.788 | 28.504.380.019 | 28.231.582.777 | 2.009.920.989 | 24.910.255.078 | -1.311.406.710 | 95% |

Fonte: Demonstrativo da Execução da Despesa por Natureza (PSIAG520 – SIAC/SIGGo) – 27/01/2020.

Desta forma, as alterações orçamentárias que superaram a dotação inicial foram da ordem de R\$ 2 bilhões (C-A), considerando que a **despesa autorizada** foi de R\$ 28,2 bilhões e a dotação inicial foi de R\$ 26,2 bilhões.

O total empenhado no exercício foi de cerca de R\$ 24,9 bilhões, correspondente a 95% da dotação inicial consignada na LOA/2019. Ou seja, muitas das alterações orçamentárias que acarretam a criação ou aumento da despesa autorizada são decorrentes de alterações do Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD, por anulações /cancelamentos de algumas ações e suplementações/aumentos em outras ações orçamentárias.

Ao se elaborar os demonstrativos apresentados nos ANEXO I e ANEXO II, constata-se que algumas ações governamentais criadas ou aumentadas nem sempre refletem o que é utilizado dentro do exercício. Isso porque, no Governo do Distrito Federal, a despesa autorizada é composta por recursos provenientes de fontes do tesouro distrital e de fontes externas.

Com relação às fontes externas, a Subsecretaria de Orçamento esclareceu, por meio da Nota Técnica nº 08/2020 – COGER/SUOP/SPLAN/SEEC (SEI 35983394):

[...] as projeções das receitas oriundas de operações de crédito para o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019 - PLOA/2019 foram elaboradas pelas Subsecretarias do Tesouro - SUTES e de Captação do Recursos - SUCAP da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

[...]

Em relação à projeção adotada para as receitas de convênios com terceiros, informa-se que tais receitas são estimadas pelos órgãos responsáveis pelo convênio. Entretanto, a partir do exercício de 2019, a Coordenação Geral do Processo Orçamentário da SUOP - COGER/SUOP, a fim de subsidiá-las neste processo, passou a fazer uma metodologia inicial pela série histórica de execução, utilizando-se os seguintes critérios:

- e.1) Receita realizada em 2017 multiplicada pelo PIB e IPCA de 2018, multiplicada por PIB e IPCA previstos para 2019;
- e.2) Receita realizada de janeiro a março de 2018 multiplicada por 4, multiplicada por PIB e IPCA previstos para 2019;
- e.3) Receita prevista para 2018 multiplicada por PIB e IPCA previstos para 2019.

A metodologia adotada pela SUOP teve por objetivo diminuir os erros e evitar a superestimativa de receita, que ocorrem com bastante frequência nesta etapa de elaboração da proposta orçamentária, haja vista que as projeções anteriores ao exercício de 2019 eram realizadas e lançadas no sistema diretamente pelas Unidades Orçamentárias.

Em relação à informação “se são considerados na Dotação Inicial e na Despesa Autorizada apenas os recursos de convênios previstos para liberação no exercício”, importa considerar que **a projeção utiliza como base a série histórica de arrecadação das fontes de recursos oriundas de convênios.**

No entanto, são as Unidades Orçamentárias responsáveis pelos convênios que devem convalidar ou contestar as projeções inseridas previamente de forma orientativa pela COGER/SUOP, nos termos do estabelecido no item 2 do cronograma de responsabilidades e prazos dos Órgãos e Entidades do Distrito Federal para elaboração do PLOA/2019, estabelecido pela Portaria nº 262, visto que elas, por serem gestoras do convênio, detêm maior capacidade de avaliar as projeções.

(Grifou-se)

Na Tabela 12, encontram-se alguns exemplos aleatórios de Ações, por fontes de recursos, que ilustram essas situações.

Tabela 12 - Exemplos de Ações com Desp. Aut. Criadas ou Aumentadas, por Fonte R\$ 1,00

| Ação | | Fonte | | Dotação Inicial (A) | Despesa Autorizada(B) | Criação /Aumento(B – A) | Empenhado(C) |
|----------------------|---|-------|--|---------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------|
| 1141 | Reforma Do Hemocentro (UG 170202 e 190201) | 100 | Ordinário Não Vinculado | 0 | 36.068,00 | 36.068,00 | 0 |
| | | | | 0 | 139.604,00 | 139.604,00 | 139.604,00 |
| | | 220 | Diretamente Arrecadados | 250.000,00 | 250.000,00 | 0 | 0 |
| | | 420 | Diretamente Arrecadados | 0 | 779.156,00 | 779.156,00 | 0 |
| | | 421 | Aplic. Financ. Vinculadas-Cv - Exercícios Anteriores | 0 | 821.975,00 | 821.975,00 | 0 |
| 432 | Conv. Com Outros Órgãos - Exercícios Anteriores | 0 | 2.236.902,00 | 2.236.902,00 | 0 | | |
| Subtotal Ação | | | | 250.000,00 | 4.263.705,00 | 4.013.705,00 | 139.604,00 |
| 3043 | Adequação Ambiental De Áreas Rurais | 100 | Ordinário Não Vinculado | 10.000,00 | 51.781,00 | 41.781,00 | 0 |
| | | | | 0 | 496.800,00 | 496.800,00 | 0 |
| | | 132 | Convênios Outros Órgãos (Não-Integrantes Do GDF) | 0 | 792.767,00 | 792.767,00 | 21.642,00 |
| | | 321 | Aplicações Financeiras Vinculadas | 0 | 351.771,00 | 351.771,00 | 86.459,00 |
| | Convênios Outros Órgãos- | | | | | | |

| Ação | | Fonte | | Dotação Inicial (A) | Despesa Autorizada(B) | Criação /Aumento(B – A) | Empenhado(C) |
|----------------------|---|-------|---|----------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------|
| | (UGs 210101 e 210203) | 332 | Exercícios Anteriores | 0 | 606.727,00 | 606.727,00 | 163.078,00 |
| | | 390 | Contra Partida De Convênio - Tesouro | 0 | 4.742,00 | 4.742,00 | 0 |
| | | 732 | Convênios Com A União - Emendas Individuais - Epi | 0 | 542.667,00 | 542.667,00 | 0 |
| Subtotal Ação | | | | 10.000,00 | 2.847.255,00 | 2.837.255,00 | 271.179,00 |
| 3221 | Implantação Da Política De Resíduos Sólidos (UG 150101) | 100 | Ordinário Não Vinculado | 10.000,00 | 7.800,00 | 2.200,00 | 0 |
| | | 132 | Convênios Outros Órgãos (Não- Integrantes Do GDF) | 0 | 5.268.000,00 | 5.268.000,00 | 0 |
| Subtotal Ação | | | | 10.000,00 | 5.275.800,00 | 5.265.800,00 | 0 |
| 3271 | Construção De Unidades Da Educação Infantil (UGs 160101, 190101 e 190201) | 100 | Ordinário Não Vinculado | 14.450.000,00 | 4.675.166,00 | - 9.774.834,00 | 4.675.164,00 |
| | | | | 0 | 500.000,00 | 500.000,00 | 0 |
| | | | | 400.000,00 | 0 | - 400.000,00 | 0 |
| | | 103 | Cota-Parte Da Contribuição Do Salário- Educação | 1.306.548,00 | 0 | - 1.306.548,00 | 0 |
| | | 177 | Transferência Do Fnde, No Âmbito Do Simec | 9.778.806,00 | 9.778.806,00 | 0 | 65.863,00 |
| | | 321 | Aplicações Financeiras Vinculadas | 0 | 6.166.947,00 | 6.166.947,00 | 0 |
| | | 332 | Convênios Outros Órgãos- Exercícios Anteriores | 0 | 12.458.480,00 | 12.458.480,00 | 0 |
| 377 | Apoio Financ. P/ Const. Unid. Educ. Infantil – Proinf | 0 | 724.594,00 | 724.594,00 | 0 | | |
| Subtotal Ação | | | | 25.935.354,00 | 34.303.993,00 | 8.368.639,00 | 4.741.027,00 |

| | | | | | | | |
|----------------------|---|------------|---|---------------------|----------------------|----------------------|----------|
| 3724 | Implantação De Infraestrutura Rural (UGs 210101 e 210902) | 100 | Ordinário Não Vinculado | 38.650,00 | 7.696,00 | - 30.954,00 | 0 |
| | | 123 | Amortização De Financiamentos | 130.000,00 | 130.000,00 | 0 | 0 |
| | | 132 | Convênios Outros Órgãos (Não-Integrantes Do GDF) | 0 | 4.409.991,00 | 4.409.991,00 | 0 |
| Subtotal Ação | | | | 168.650,00 | 4.547.687,00 | 4.379.037,00 | 0 |
| 5902 | Construção De Viaduto (UGs 190101 e 200202) | 100 | Ordinário Não Vinculado | 457.975,00 | 1,00 | - 457.974,00 | 0 |
| | | | | 1.911.940,00 | 344.718,00 | - 1.567.222,00 | 0 |
| | | 232 | Convênios Outros Órgãos (Não-Integrantes Do GDF) | 813.109,00 | 813.109,00 | 0 | 0 |
| | | 248 | Cota Parte Contribuição De Intervenção No Domínio | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 0 | 0 |
| | | 732 | Convênios Com A União - Emendas Individuais - Epi | 0 | 34.127.064,00 | 34.127.064,00 | 0 |
| Subtotal Ação | | | | 4.183.024,00 | 36.284.892,00 | 32.101.868,00 | 0 |

Fonte: Discoverer/SIGGo – Extração em 27/01/2020.

Como pode ser observado nos exemplos mencionados na tabela acima (destacados em negrito), há diversas fontes de recursos que constaram como “Despesa Autorizada - DA”, mas não apresentaram despesa empenhada, ou apresentaram despesa empenhada em valor bem inferior à DA. No entanto, de acordo com o conceito apresentado no MDF, essas resultaram em criação ou aumento de ação governamental no exercício, independentemente de ocorrer a execução ou não dos recursos.

5.7. Alterações Orçamentárias que Resultaram Indevidamente na Criação ou Aumento de Despesa

De acordo com o entendimento técnico inserido no MDF, as alterações orçamentárias que resultaram em criação ou aumento de ações governamentais representam, na verdade, criação ou aumento das autorizações para a realização da despesa, que podem não se materializar integralmente, conforme os casos a seguir:

- No caso de **despesas autorizadas criadas**, quando não houve valores empenhados, ou quando ocorreram empenhos em valor inferior à despesa autorizada;
- No caso de **despesas autorizadas aumentadas**, quando o valor empenhado foi inferior ao valor da dotação inicial mais a suplementação ocorrida no exercício.

Ilustram-se essas situações a seguir, por meio de uma pequena amostra aleatória extraída do SIGGo.

Tabela 13 - Exemplos de alterações orçamentárias que resultaram indevidamente em criação ou aumento de despesa R\$ 1,00

| Ação | Dotação Inicial (A) | Despesa Autorizada (B) | Criação e/ou Aumento (B - A) | Empenhado (C) | % (C/A) | |
|----------------------------|--|------------------------|------------------------------|---------------|---------|----|
| Despesas Criadas | | | | | | |
| 2948 | Incentivo A Participação De Voluntários De Cidadania | 0 | 40.000 | 40.000 | 0 | 0% |
| 2952 | Serviços De Registro E Legalização De Empresas | 0 | 8.640.597 | 8.640.597 | 0 | 0% |
| 3744 | Desenvolvimento Do Sistema De Gestão Ambiental - Ibram/Df | 0 | 1.500 | 1.500 | 0 | 0% |
| 3747 | Construção De Núcleos De Atendimento Da Defensoria Pública Do Df | 0 | 1.000.000 | 1.000.000 | 0 | 0% |
| 9091 | Transferência Ao Programa De Direitos Humanos | 0 | 2.636.930 | 2.636.930 | 0 | 0% |
| Despesas Aumentadas | | | | | | |
| 3231 | Ampliação De Unidades De Ensino Médio | 134.895 | 3.000.000 | 2.865.105 | 0 | 0% |

| | | | | | | |
|------|--|------------|------------|-----------|---------|-----|
| 3141 | Ampliação De Unidades De Atenção Especializada Em Saúde | 10.007.565 | 19.920.201 | 9.912.636 | 286.652 | 3% |
| 2411 | Gestão Descentralizada Do Sistema Único De Assistência Social - Igdsuas | 160.000 | 1.948.992 | 1.788.992 | 21.710 | 14% |
| 4182 | Gestão Do Trabalho E Capacitação No Sistema Único De Assistência Social - Suas | 45.000 | 976.606 | 931.606 | 20.638 | 46% |
| 3087 | Execução De Obras De Acessibilidade | 1.005.631 | 1.796.079 | 790.448 | 762.067 | 76% |

Fonte: Discoverer/SIGGo – Extração em 27/01/2020.

A título comparativo são apresentados na tabela abaixo os montantes apurados de criação e expansão por projetos, atividades e operações especiais.

Tabela 14 - Montantes das ações que resultaram em criação ou aumento de despesa, por projetos, atividades ou operações especiais R\$ 1,00

| Ação | | Dotação Inicial (A) | Despesa Autorizada (B) | Criação / Aumento (B - A) | Empenhado (C) | % Empenhado |
|-------------|--------------------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------|
| Qtde | Despesas Criadas | | | | | (C/B) % |
| 2 | Projetos | - | 1.001.500 | 1.001.500 | - | 0% |
| 3 | Atividades | - | 9.730.814 | 9.730.814 | 23.926 | 0,2% |
| 3 | Operações Especiais | - | 12.549.985 | 12.549.985 | 6.979.647 | 55,6% |
| | Total das Despesas Criadas | - | 23.282.299 | 23.282.299 | 7.003.573 | 30,1% |
| Qtde | Despesas Aumentadas | | | | | (C/A) % |
| 57 | Projetos | 1.074.955.752 | 1.649.262.402 | 574.306.649 | 723.820.341 | 67,3% |
| 125 | Atividades e Operações Especiais | 20.051.879.889 | 23.159.323.584 | 3.107.443.694 | 21.737.655.493 | 108,4% |
| | Total das Despesas Aumentadas | 21.126.835.641 | 24.808.585.987 | 3.681.750.343 | 22.461.475.834 | 106,3% |

Fonte: Discoverer/SIGGo – Extração em 27/01/2020.

De acordo com a Tabela 14 , verifica-se que, para as ações que resultaram em **criação** de despesa, 30,1% da Despesa Autorizada foi empenhada. Ou seja, deixou de ser utilizado cerca de 69,9%.

Quanto às ações que apresentaram **aumento** de despesas, constata-se que foi empenhado o equivalente a 6,3% acima da Dotação Inicial dessas, e o correspondente a 90,5% da Despesa Autorizada. Do montante que resultou em aumento ou expansão da Despesa Autorizada (R\$ 3,7 bilhões) foi empenhado cerca de R\$ 1,3 bilhão, equivalente a 36,3%, deixando de ser utilizado cerca de 63,7%.

5.8. Previsão da Margem de Expansão das DOCCs

A LRF dispõe em seu art. 17: “*considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios*”. Conforme o § 7º desse mesmo artigo também é considerado aumento de despesa a prorrogação da DOCC criada por prazo determinado.

De acordo com o Anexo VI da LDO/2019, as Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – DOCCs são as seguintes:

1. Restaurante Comunitário;
2. Complementação do Programa Bolsa Família;
3. Ações Complementares de Transferência de Renda;
4. Bolsa Universitária;
5. Fornecimento Continuado de Alimentos;
6. Complementação de Aposentadoria de Ex-Empregado de Empresa Estatal;
7. Inativos e Pensionistas;

8. Aumento da despesa com Pessoal e Encargos Sociais (reajuste geral, realinhamento de carreiras, gratificação de titulação e de produtividade, concursos públicos);

9. Passe Livre;

10. Sentenças Judiciais;

11. Concessão de Benefícios a Servidores;

12. Serviço da Dívida;

13. Contribuição do Fundo de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP;

14. Pessoal e Encargos Sociais.

Em comparação com o Anexo VI da LDO/2018, constata-se que foram excluídas as seguintes ações das DOCCs: Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; Manutenção do Ensino Fundamental; e Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia do DF.

Tabela 15 - Ações Excluídas do Demonstrativo das DOCCs para 2019

| Ação | | GD | 2018 | | 2019 | |
|------|---|----|---------------------|---------------|---------------------|---------------|
| Cód. | Descrição | | Dotação Inicial (A) | Empenhado (B) | Dotação Inicial (C) | Empenhado (D) |
| 9999 | Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica | 3 | 111.604.234 | 111.604.234 | 103.048.261 | 103.048.261 |
| 2389 | Manutenção do Ensino Fundamental | 3 | 14.435.285 | 127.158.466 | 171.782.660 | 265.535.091 |
| 9999 | Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia do DF | 3 | 174.082.245 | 38.535.720 | 256.310.172 | 65.404.309 |

Fonte: Discoverer/SIGGo - Extração em 17/02/2020.

Margem de Expansão das DOCCs

De acordo com a 9ª edição do MDF, válida a partir do exercício financeiro de 2019, o demonstrativo da margem de expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - DOCCs deve informar os valores previstos dessas novas despesas para o exercício a que se refere a LDO, deduzindo-as da margem bruta de expansão (aumento permanente de receita e redução permanente de despesa). Dessa forma, o MDF apresenta os seguintes conceitos:

Margem Bruta: registra o somatório do saldo final do aumento permanente de receita mais a redução permanente de despesa.

Margem Líquida de Expansão: registra o saldo final da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado para o exercício financeiro a que se refere a LDO.

De acordo com o mencionado manual, o demonstrativo tem por objetivo:

[...] dar transparência às novas DOCC previstas, se estão cobertas por aumento permanente de receita e redução permanente de despesa, para avaliação do impacto nas metas fiscais estabelecidas pelo ente além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado concedidas.

Expansão das DOCCs (Prevista e Realizada)

Em relação à expansão prevista das DOCCs, pode-se aplicar dois momentos distintos para o seu cálculo:

- no momento da elaboração da LDO, com o exercício anterior ao de sua aplicação ainda não encerrado; e
- no início do exercício, já com os empenhos do exercício anterior encerrados e a dotação inicial para o exercício definida.

Para fins deste Relatório, foi considerado o início do exercício para o cálculo da **expansão prevista**, obtida por meio da diferença entre a dotação inicial de 2019 e os valores empenhados em 2018.

Já a **expansão realizada** foi calculada por meio da diferença entre os valores empenhados em 2019 e os valores empenhados em 2018.

Destaca-se que houve alterações nos itens considerados para a previsão da expansão das DOCCs para o exercício de 2019, conforme esclarecimentos feitos por meio da Nota Técnica nº 9/2020 - COGER/SUOP/SPLAN/SEEC (SEI 35993623):

[...] a partir de 2019, foi considerado que as despesas com a manutenção da educação básica, executadas em diversas ações (9999) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB (UO 18.903), as despesas com a manutenção do ensino fundamental, executadas na ação 2389 da Secretaria de Estado de Educação (UO 18.101), e as despesas com desenvolvimento da ciência e tecnologia do DF, executadas em diversas ações (9999) pela Fundação de Apoio à Pesquisa - FAP, não são Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - DOCC.

Embora as referidas despesas devam ser aplicadas nos percentuais mínimos definidos pela Constituição e pela Lei Orgânica do Distrito Federal, entendeu-se, a partir da LDO/2019, que as despesas em questão não se enquadravam no conceito de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado, definido no art. 17[1] da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Para compor esses mínimos obrigatórios, podem ser utilizadas tanto ações obrigatórias quanto discricionárias. A exemplo de obrigatórias, tem-se as ações 8504 - Concessão de benefícios e 8502 - Pessoal e encargos sociais.

Além disso, outras ações que compõem os mínimos foram classificadas como Metas e Prioridades, como são os casos das ações 2145 - Serviços assistenciais complementares em saúde, 4216 - Aquisição de medicamentos, 4227 - Fornecimento de alimentação hospitalar, 1001 - Construção de creche, 2387 - Descentralização de recursos financeiros para as escolas, 2389 - Manutenção do ensino fundamental, 2390 - Manutenção do ensino médio, 2393 - Manutenção da educação especial, 2964 - Alimentação escolar, 4976 - Transporte de alunos, dentre outras.

De acordo com os valores apresentados para as DOCCs no Anexo VI da LDO/2019, ficou consolidada uma expectativa de expansão na ordem de R\$ 1,1 bilhão, o que resultou na margem de expansão das DOCCs positiva em cerca de R\$ 539,1 milhões, considerando a margem bruta de expansão das receitas (aumento permanente de receitas) de cerca de R\$ 1,6 bilhão.

A expansão prevista, calculada no início de 2019, foi de cerca de R\$ 686,9 milhões, enquanto a expansão realizada foi de R\$ 77,7 milhões, conforme demonstrado no ANEXO IV deste Relatório. Ou seja, houve uma diferença de R\$ 147,8 milhões entre a expansão realizada e os valores da margem de expansão das DOCCs apresentadas no Anexo VI da LDO/2019 (R\$ 539,1 milhões).

Expansão das Receitas Tributárias (Prevista e Realizada)

Assim como para a expansão das DOCCs, a **expansão prevista** das receitas é calculada, inicialmente, no momento de elaboração da LDO, mas pode ser verificada também no início do exercício.

No ANEXO V deste Relatório constam os valores da expansão prevista e realizada das receitas tributárias, das receitas de outras fontes e das receitas do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, destinados às áreas da saúde e da educação, conforme a composição definida no quadro “Margem de Expansão da Receita” do Anexo VI da LDO/2019.

Destaca-se que, por meio da Portaria STN nº 388, de 14/06/2018, houve alteração do Ementário da Receita para o exercício de 2019, para fins de consolidação das Contas Públicas Nacionais, em obediência ao disposto no art. 51 da LRF, objetivando uniformizar critérios de reconhecimento e apropriação das receitas orçamentárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A nova classificação da receita não prevê codificação específica para a receita do Imposto Simples, razão pela qual foram feitos ajustes nos valores previstos e realizados em 2018, para fins de comparação em 2019; ou seja, as receitas do Imposto Simples principal e suas receitas acessórias foram incluídas nos seus respectivos impostos principais, que são IRPJ, ICMS e ISS, conforme classificação indicada na Nota Técnica nº 10/2020 – COGER/SUOP/SPLAN/SEEC (SEI 36071234).

Por meio da Nota Técnica nº 11/2020 – COGER/SUOP/SPLAN/SEEC (SEI 36265175) foram apresentados esclarecimentos diversos para a metodologia de cálculo da margem de expansão da receita para o exercício de 2019, dentre os quais destacam-se:

[...]

Além do novo modelo, a partir do PLDO/2019, a Secretaria de Economia passou a considerar outras receitas que financiam despesas obrigatórias no Demonstrativo de Expansão das Receitas, as quais não eram utilizadas nos demonstrativos anteriores, visto que até o exercício de 2018, apenas as receitas de fonte 100 – ordinário não vinculado eram consideradas no cálculo da expansão das receitas.

Somente com a fonte 100 causava um descompasso no relatório, não demonstrando de forma adequada a diferença entre as despesas obrigatórias de caráter continuado e o seu financiamento.

No modelo anterior, os gastos no Fundo Constitucional em Saúde e Educação não pertenciam ao relatório, o que gerava distorções. Carregamentos a mais em despesa de inativos, por exemplo, no FCDF, poderia trazer a imagem de que esses gastos estariam melhorando no GDF, devido a menor necessidade de aporte da Fonte 100, o que não correspondia a realidade.

Além disso, fontes fundamentais para financiamento de DOCCs não eram consideradas no relatório. Cita-se o exemplo do Departamento de Trânsito, que tem a sua quase integralidade de gastos sendo financiados pela Fonte 220, dentre as quais, incluídas em grande escala despesas com pessoal e benefício de servidores, que são despesas obrigatórias.

Dessa forma, foram realizados estudos para se chegar a quais fontes seriam potencialmente financiadoras de DOCC, para assim tornar o relatório da Margem de Expansão efetivo e mais próximo do que ele realmente deveria demonstrar.

Desse modo, além da fonte 100, passaram a fazer parte do demonstrativo as receitas das fontes 101 – Cota parte do Fundo de Participação dos Estados, 102 – Cota Parte do Fundo de Participação dos Municípios, 105 - Transferência de Imposto Territorial Rural, 109 - Transferência de Imposto Sobre Produtos Industrializados - Estados Exportadores, 111 – Taxa de Expediente, 120 – Diretamente Arrecadados, 220 – Diretamente Arrecadados, assim como a variação dos recursos oriundos do Fundo Constitucional destinados à Saúde e à Educação do DF.

A expansão prevista das receitas foi calculada por meio da diferença entre os valores constantes da LOA/2019 e a receita arrecadada em 2018. Já a expansão realizada foi obtida por meio da diferença entre a receita arrecadada em 2019 e a receita arrecadada em 2018. Os cálculos foram feitos com base em dados extraídos do sistema SIGGo, por meio do Discoverer, para as receitas do Distrito Federal, e por meio do sítio eletrônico do sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (www.siop.planejamento.gov.br), para as receitas do FCDF.

De acordo com os valores publicados na LOA/2019 para as receitas tributárias, excluídas as taxas, receitas de outras fontes e receitas do FCDF destinadas à saúde e à educação (R\$ 24,6 bilhões), ficou desenhada uma **previsão de expansão de R\$ 1,2 bilhão** em relação à receita arrecadada em 2018 (R\$ 23,5 bilhões).

Ao final do exercício de 2019, verificou-se uma **expansão realizada de R\$ 809,9 milhões**, ficando a menor em R\$ 350 milhões; ou seja 30,2% menor do que a expansão prevista (R\$ 1,2 bilhão).

O quadro com o detalhamento do cálculo das expansões, prevista e realizada, das receitas tributárias, é apresentado no ANEXO V deste Relatório.

Margem de Expansão das Despesas (Prevista e Realizada)

A margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado foi calculada com base nos valores informados no ANEXO IV e no ANEXO V deste Relatório.

De acordo com a metodologia de cálculo adotada, a previsão para a expansão da despesa para 2019 era de R\$ 686,9 milhões. Ao final do exercício, ficou em R\$ 77,7 milhões, o que corresponde a uma redução de cerca de R\$ 609,2 milhões, ou seja, cerca de 88,7% menor que o previsto, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 16 - Margem de Expansão das Despesas, Prevista e Realizada – 2019

| Item | Prevista | Realizada | Variação | |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| | (A) | (B) | (B) - (A) | [(B) - (A)] / (A) % |
| 1. Expansão da receita tributária para 2019 | 1.160.018.394 | 809.890.106 | -350.128.288 | -30,2 |
| 2. Expansão das despesas obrigatórias para 2019 | 686.941.258 | 77.693.204 | -609.248.054 | -88,7 |
| 3. Margem de expansão das despesas para 2019 (1 – 2) | 473.077.136 | 732.196.902 | 259.119.766 | 54,8 |

Fonte: Dados Extraídos do Discoverer/SIGGO, em 04/03/2020.

O Anexo VI da LDO/2019 previu uma margem de expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – DOCCs no montante de R\$ 539,2 milhões, enquanto a margem apurada foi da ordem de R\$ 732,2 milhões.

5.9. Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - DOCC

A LRF, em seu art. 4º, § 2º, inciso V, determina que, no Anexo de Metas Fiscais, que integra o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, conste o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Tanto o PLDO/2019 quanto a LDO/2019, elaborados durante o exercício de 2018, apresentaram em seus Anexos VI o mencionado demonstrativo de acordo com a 9ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (válida a partir do exercício de 2019).

Inclusão do Anexo sobre a Margem de Expansão das DOCCs na LOA/2019

Por meio da Decisão nº 75, de 23/01/2018, o TCDF reiterou, em seu item IV, a determinação contida na Decisão nº 6.183/2016. Esta Decisão determinava ao GDF que fizesse constar das próximas LDOs a previsão de anexo a integrar os futuros projetos de LOA contendo a estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias constitucionais ou legais de caráter continuado.

Em 2018, conforme informado no Relatório nº 01/2019 –DAGEF/CODAG/SUBCI/CGDF, tal Decisão foi observada. Entretanto, o PLOA/2019 e a LOA/2019 (Lei nº 6.254/2019), aprovada em 09/01/2019, não apresentaram em seus Anexos a Margem de Expansão das DOCCs.

A LOA/2019 estabelece em seu art. 10: “*Integram esta Lei os Anexos relacionados no art. 5º da Lei nº 6.216, de 17/08/2018*”. A LDO/2019, por sua vez, define em seu art. 5º que o Projeto de Lei Orçamentária Anual 2019 é constituído do texto da lei e de 28 anexos detalhados nesse artigo. Entretanto, tal informação consta somente no Anexo VI da LDO/2019, mas não constou na LOA/2019.

6. CONCLUSÃO

De acordo com as análises apresentadas neste Relatório, conclui-se que:

- 1) O limite para despesa considerada irrelevante, no exercício de 2019, nos termos do art. 16, § 3º da LRF, foi de R\$ 33.000,00, para obras e serviços de engenharia, e de R\$ 17.600,00 para outros serviços e compras (Subtópico 5.1);
- 2) Em 2019 não houve publicação, no DODF, de decretos com fins de desapropriação de imóveis urbanos, com recursos do Tesouro do

Distrito Federal, para fins de atendimento ao inciso II, § 4º, do art. 16 da LRF (Subtópico 5.2);

- 3) Em 31/12/2019, a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal contou com 103 Órgãos, em razão das diversas alterações promovidas durante o exercício (Órgãos renomeados, transformados, extintos e criados). Em 31/12/2018, essa estrutura era de 93 Órgãos. As transformações administrativas não resultaram em aumento de despesa. Houve previsão de impacto de diversas dessas alterações, na LDO/2019, de cerca de R\$ 2 bilhões para 2019. Foram criados cargos em comissão para a Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal – JUCIS-DF e para a Secretaria Extraordinária da Pessoa com Deficiência, cuja previsão de impacto orçamentário-financeiro foi incorporado à LDO, a custos estimados de R\$ 5,21 milhões e R\$ 483 mil, respectivamente, para 2019 (Subtópico 5.3);
- 4) A LDO/2019 autorizou para o Poder Executivo, 27.589 nomeações decorrentes de concurso público, abrangendo 28 órgãos, ao custo estimado de R\$ 1,5 bilhão para 2019. Para o Poder Legislativo foram autorizadas 134 nomeações, sendo 86 para a CLDF e 48 para o TCDF, com custos totais previstos de R\$ 37,1 milhões para 2019 (Subtópico 5.4.1);
- 5) Em 2019, foram nomeados pelo Poder Executivo 3.759 servidores. Dessas nomeações 288 foram tornadas sem efeito, perfazendo 3.471 nomeações líquidas, ou seja, a quantidade que efetivamente assumiu em 2019. Também foram tornadas sem efeito 136 nomeações publicadas em 2018. O impacto orçamentário-financeiro das admissões (nomeações líquidas) ocorridas em 2019, foi de cerca de R\$ 163,1 milhões, apenas 10,5% do valor previsto no Anexo IV da LDO/2019, que era de R\$ 1,5 bilhões para os poderes Executivo e Legislativo (Subtópico 5.4.1);
- 6) No exercício de 2019 foi expedida autorização para a realização de concurso público para o cargo de Agente de Polícia da Carreira Polícia Civil; entretanto, este não estava previsto entre os 130 concursos listados no Anexo IV da LDO/2019, bem como também não foi previsto na LDO/2018 (Subtópico 5.4.1);

- 7) Foi autorizada ampliação da jornada de trabalho para 71 servidores da SES-DF, cujo impacto orçamentário-financeiro informado foi de cerca R\$ 1 milhão para 2019. Entretanto, não consta a previsão de aumento dessa despesa no anexo IV da LDO/2019, que dispõe sobre as Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos (Subtópico 5.4.2);
- 8) Durante o exercício foram expedidas autorizações para realizações de horas extras para diversos Órgãos e Entidades, não previstas na LDO /2019; entretanto, o art. 41, §5º, da mesma prevê que os acréscimos remuneratórios de caráter eventual devam ser considerados na variável Crescimento Vegetativo da Despesa de Pessoal Anual – CVA (Subtópico 5.4.3);
- 9) Não houve implantação de Programas de Desligamento Incentivado ou Voluntário – PDIV para empregados no período de 01/01 à 31/12/2019 (Subtópico 5.4.4);
- 10) Durante o exercício de 2019 foram expedidos sete atos normativos dispondo sobre gratificações de serviço voluntário e similares (seis) e aumento do percentual de adicional de periculosidade (um). Dentre esses, alguns foram publicados antes de se fazer as respectivas adequações da LDO (Subtópico 5.4.4);
- 11) Em 2019, o Poder Executivo do DF não ultrapassou o limite de alerta (44,10%) em nenhum dos quadrimestres, apresentando os percentuais de 42,34%, 43,26% e 43,54%, respectivamente ao primeiro, segundo e terceiro quadrimestre (Subtópico 5.5);
- 12) Diversas fontes de recursos apresentaram “Despesa Autorizada – DA criada”, mas não apresentaram despesa empenhada, ou apresentaram despesa empenhada em valor bem inferior à DA. No entanto, de acordo com o conceito apresentado no MDF, essas resultaram em criação ou aumento de ação governamental no exercício, independentemente de ocorrer a execução ou não dos recursos (Subtópico 5.6);
- 13) O total das despesas autorizadas criadas e aumentadas em 2019, na forma dos arts. 16 e 17 da LRF, segundo entendimentos técnicos inseridos no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF – 9ª Edição,

foram de R\$ 23,3 milhões e R\$ 3,7 bilhões, respectivamente. Das despesas criadas foram empenhados cerca de 30,1%, e das despesas aumentadas foram empenhados o equivalente a 36,3% (Subtópico 5.6);

- 14) Ao final do exercício de 2019, verificou-se que a expansão realizada das receitas tributárias foi de R\$ 809,9 milhões e a expansão realizada das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – DOCCs foi de R\$ 77,7 milhões. A margem de expansão das DOCCs realizada ficou em torno de R\$ 732,2 milhões, tendo sido prevista na LDO/2019 em cerca de R\$ 539,2 milhões (Subtópico 5.8).

7. RECOMENDAÇÕES

Secretaria de Estado de Economia:

- R.1) [Subtópico 5.3] Corrigir, a partir de 2020, nas publicações do quadro comparativo de quantitativos e valores dos cargos comissionados existentes e ocupados no GDF, os valores totais apresentados, segregados com base na Lei nº 6.525, de 01/04/2020, pelos Cargos de Natureza Especial (CDA e CNE), Cargos em Comissão (CC), Cargos Públicos de Natureza Especial (CPE) e Cargos Públicos em Comissão (CPC), considerando que os cargos comissionados ocupados por servidores efetivos é constituído apenas pela parcela da representação;
- R.2) [Subtópico 5.4] [5.4.1] Incluir as estimativas dos encargos patronais, dos auxílios diversos e dos crescimentos vegetativos decorrentes de progressões e anuênios a serem concedidos a partir do segundo ano da contratação, nos cálculos para controle, realizados pela SUGEP, relativo à estimativa de impacto financeiro das nomeações ocorridas;
- R.3) [Subtópico 5.4] [5.4.1, 5.4.2 e 5.4.5] Orientar formalmente aos respectivos setores responsáveis para:
- a) somente autorizar a realização de concursos públicos, a ampliação da jornada de trabalho para servidores, gratificações de serviço voluntário e similares, aumento de percentual de adicional de periculosidade, e outras despesas de pessoal, se as

mesmas estiverem previstas na LDO, ou mediante alteração prévia da LDO, de forma que a despesa com pessoal a ser acrescida esteja devidamente prevista e avaliada, de modo a não afetar as metas fiscais e em cumprimento ao art. 169, § 1º, inciso II, da CF/1988;

b) solicitar aos Órgãos e Entidades que insiram no processo SEI de origem o ato administrativo interno de implementação da despesa, por meio do qual foi autorizada, pela SEEC, a ampliação de carga horária ou quaisquer outras concessões que acarretem aumento de despesa;

R.4) [Subtópico 5.4] [5.4.3] Inserir no Anexo “Considerações sobre as Metas Fiscais”, das LDOs, item específico para “Considerações sobre a projeção das despesas”, e detalhar nesse item a metodologia de cálculo para o crescimento vegetativo, individualizando os itens (Adicional por Tempo de Serviço ou anuênios, progressões, hora extra, etc.) e respectivos percentuais estimados, para fins de controle dessas despesas durante a execução orçamentária do ano; e

R.5) [Subtópico 5.4] [5.4.5] Inserir item específico, apartado dos itens relativos ao Poder Executivo, no Anexo IV – Despesa de Pessoal Autorizada a Sofrer Acréscimos, da LDO Distrital, as autorizações para despesas de pessoal previstas para os órgãos que compõem o Fundo Constitucional do Distrito Federal, quando estas forem custeadas com recursos do FCDF.

R.6) [Subtópico 5.6] Não há recomendações para esse ponto.

R.7) [Subtópico 5.7] Não há recomendações para esse ponto.

R.8) [Subtópico 5.8] Orientar formalmente aos respectivos setores responsáveis para:

a) avaliar os impactos da exclusão das ações “Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, Manutenção do Ensino Fundamental, e Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia do DF”, do cálculo das DOCCs, na apuração da margem de expansão, considerando as características de “despesas obrigatórias de caráter continuado”, quais sejam: despesas correntes, derivadas de lei, obrigação legal de pagar e impactos superiores a dois anos; e

b) republicar o demonstrativo da margem de expansão de receitas, sempre que houver alteração da metodologia dos itens que o compõem.

R.9) [Subtópico 5.9] Não há recomendações para esse ponto.

Brasília, 13/05/2020.

Diretoria de Auditoria da Gestão Fiscal - DAGEF



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 19/05/2020, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **AA43A0F9.84FABB91.E8101A51.A4C8BC03**
