



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROCURADORIA DISTRITAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO - PDDC

Eixo Monumental, Praça Municipal, Lote 02, Edifício-Sede do MPDFT, 1º Andar, Sala 153 Brasília, DF - CEP 70.094-900,
Telefones: 3343 9656 // 3343 9497 – Internet: <http://www.mpdf.mp.br>

INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO

(nº 08190.053721/16-57)

DECISÃO DE ARQUIVAMENTO

Trata-se de Inquérito Civil Público instaurado para analisar os restos a pagar e despesas de exercícios anteriores (com e sem reconhecimento de dívidas) do Governo do Distrito Federal, com reflexos no exercício de 2015, conforme Portaria n. 026/2016-PDDC às fls. 2, instruído com cópias de documentos do procedimento anterior que aglutinava essa e outras questões, fls. 22-136 e fls. 138-481.

O Ministério Público de Contas encaminhou mídia, fls. 483, contendo arquivos referentes ao exame dos atos de reconhecimento de despesas de exercícios anteriores e de inscrição em restos a pagar do Poder Executivo do Distrito Federal.

Realizou-se reunião, em 30/6/2017, com a participação de membro do GAECO, que possui Procedimento Investigação Criminal instaurado, fls. 486, verso.

Conforme determinado, fls. 487, foram juntadas as seguintes cópias: i) Relatório de Gestão Fiscal – janeiro a dezembro de 2014, fls. 489-494; ii) Auditoria de Regularidade do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF referente ao Relatório de Auditoria n. 5.3.001.15 (Processo n. 32137/2014), fls. 495-531.

Requisitou-se à Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Distrito Federal – MPC/DF cópia dos Papéis de Trabalho 20-01, Auditoria de Regularidade, ano de 2015, do processo eletrônico n. 32.137/14, fls. 532, que foi atendida às fls. 538.

Expediu-se ordem de serviço ao Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento – NUO/PDDC para analisar os contratos n. 19/2014-SLU; n. 26/2014-Secretaria de Estado Ciência, Tecnologia e Inovação; n. 01/2014 da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania; n. 019/2014 da Administração do Cruzeiro; e n. 24/2014 da Secretaria de Estado de Esporte, fls. 533. O NUO elaborou a Nota Técnica n. 006/2018, em apenso, cuja cópia eletrônica foi encaminhada ao Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO, fls. 535, conforme despacho de fls. 534.

É o breve relatório.



Cuida-se de Inquérito Civil Público instaurado para analisar os restos a pagar e despesas de exercícios anteriores (com e sem reconhecimento de dívidas) do Governo do Distrito Federal, com reflexos no exercício de 2015, conforme Portaria n. 026/2016-PDDC às fls. 2, instruído com cópias de documentos do procedimento anterior que aglutinava essa e outras questões, fls. 22-136 e fls. 138-481.

Duas das principais dificuldades do novo Governo, que assumiu em 2015, foram o pagamento de pessoal e de credores, com afirmações recorrentes na mídia de “desequilíbrio financeiro nas contas do GDF”.

O Relatório de Gestão Fiscal de Janeiro a Dezembro de 2014 foi publicado no DODF de 30/01/2015, às fls. 489-494. Dele extrai-se que: a) as despesas com pessoal do Poder Executivo encontravam-se acima do limite prudencial, apurado em 46,93%; b) o Poder Executivo apresentou saldo negativo de “recursos não vinculados” de R\$ (-)541.428.414,26, ou seja, a fonte 100 (Tesouro do DF) apresentou déficit do valor referido para atender aos compromissos assumidos pelo Poder Executivo do DF no exercício de 2014, eis que os “recursos vinculados”, embora com saldo positivo, somente podem ser aplicados nas ações orçamentárias a elas vinculadas. No exercício de 2015 esse quadro agravou-se.

Confira-se, a propósito, o que relatou o Governador em documento encaminhado à Procuradoria-Geral de Justiça, fls. 360-367:

- “o orçamento de 2015 para gastos com pessoal previu despesas de R\$16,8 bilhões, muito aquém do custo real projetado, que monta a R\$19,3 bilhões”, tendo “a Lei de Orçamentária Anual de 2015 encaminhada pelo governo anterior com um déficit orçamentário de R\$2,5 bilhões para cobrir esta despesa com pessoal”; “a previsão orçamentária de 2015 relativa ao custeio apresentou-se deficitária em cerca de R\$1 bilhão”; e “o total do déficit encontrado pelo atual governo monta a R\$6,5 bilhões, considerando as dívidas herdadas do exercício anterior (3 bilhões) e as incorretas previsões insertas na Lei Orçamentária de 2015 (3,5 bilhões)”;
- “a extrapolação do limite prudencial já impôs ao governo, desde o seu início, as severas restrições elencadas no art. 22 da LRF”;
- “o c. TCDF, sem desdobrar dos limites legais da LRF, emitiu as Decisões nº 537/2015 e 1.111/2015, propiciando a reestruturação administrativa das secretarias de governo e provimento de cargos públicos, desde que imprescindíveis para a consecução do interesse público e inócua aumento de despesa com pessoal”;
- “reduziu de 4.077 cargos comissionados (correspondente a 49% dos comissionados sem vínculo), extinguiu 14 secretarias de estado, diminuiu drasticamente os gastos com aluguel de carros, gasolina, passagens aéreas, diárias, aluguel de imóvel, revisões contratuais, cancelou eventos (Universidade, v.g.), o que levou a redução da máquina pública em cerca de R\$800 milhões”;
- “a fim de evitar a paralisação de serviços essenciais, tais como limpeza urbana, fornecimento de alimentação hospitalar e em presídios, manutenção e limpeza, com faturas sem pagamento desde meados do ano de 2014, e pagamento de 13º salários e horas extras de servidores das áreas de saúde e educação, etc., este governo foi obrigado a pagar substanciais valores referentes a



- débitos contraindo no exercício de 2014, retirando dinheiro do orçamento de 2015” impondo ao Distrito Federal, “déficit na ordem de R\$5,25 bilhões”;
- “o Relatório de Gestão Fiscal publicado em 30.5.2015 (...) apontou gastos com pessoal ainda mais altos devido, mormente em face dos efeitos da implantação dos aumentos remuneratórios concedidos a muitas carreiras nos oito últimos meses de 2014 e nos quatro primeiros meses de 2015, chegando ao preocupante patamar de 48,01% da receita líquida corrente”;
 - “houve efetiva frustração de receita tributária, nesse mesmo período, na ordem de R\$725 milhões”;
 - “Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º quadrimestre de 2015, que consolida números de 1º de setembro de 2014 a 31 de agosto de 2015, apontando que os gastos com pessoal extrapolaram o limite máximo da LRF, chegando ao patamar de 50,8%”; mas se “considerarmos o Fundo Constitucional do Distrito Federal, que mantém a segurança e contribui para o custeio das folhas de educação e da saúde, chegamos ao percentual de 75,40% dos recursos públicos para custeio de pessoal”;
 - não foi possível “dar efetividade aos reajustes remuneratórios e à diminuição de jornada laboral determinados por leis encaminhadas pelo Poder Executivo e votadas no ano de 2013, para implementação nos anos de 2013, 2014 e 2015”. Afirma que “as proposições foram transformadas em leis, sem que fossem adotadas as cautelas exigidas pelo artigo 169 da Constituição Federal, pela LODF (art. 157), pela LRF, pelas LDO’s de 2014 e 2015, e sem que fossem feitos estudos prévios de legalidade e de adequação orçamentária e financeira pelo CPRH (Conselho de Política de Recurso Humanos), tampouco pelas Secretarias de Planejamento e de Fazenda do DF. Assevera que “no encaminhamento dos Projetos de Lei, o Secretário de Administração projetou o impacto financeiro na folha de pagamento das carreiras, no ano de 2015, em R\$ 1.235.812.400,16”, “mas, de modo surpreendente (...) o montante global destinado (...) previu apenas R\$184.925.000,00, ou seja, menos de 15% do total do impacto financeiro com os aumentos remuneratórios no ano de 2015”;
 - “suspensão da implementação dos reajustes remuneratórios previstos para os meses de setembro, novembro e dezembro de 2015, diante da ineficácia temporária das Leis que os concederam, até que sobrevenha dotação orçamentária prévia e suficiente para cobrir o respectivo custeio”;
 - direcionamento no sentido de “pagar a remuneração mensal de seus servidores e custear os serviços públicos necessários, indisponíveis e prioritários (saúde, educação, limpeza urbana, transporte público, alimentação hospitalar e de presos, v.g.), postergando os aumentos remuneratórios”;
 - “não há como implementar a redução da jornada laboral de 24 horas para 20 horas semanais” para algumas categorias da Saúde, já que representaria “um acréscimo mensal de R\$11 milhões no custeio de pessoal, sem previsão orçamentária prévia, e ainda, a necessidade de contratação de 780 servidores para cobrir o déficit de profissionais decorrentes da diminuição da carga horária; e
 - “a adoção destas medidas é necessária para o efetivo cumprimento da LRF e da Constituição (art. 169, §1º)”.

O Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento, desta Procuradoria, analisou, por amostragem, cinco contratos firmados pelo Governo do Distrito Federal entre o período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014, com parcelas a serem pagas em 2015: **n. 19/2014-SLU**; **n. 26/2014**-Secretaria de Estado Ciência, Tecnologia e Inovação; **n. 01/2014** da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania; **n. 019/2014** da Administração do Cruzeiro; e **n. 24/2014** da Secretaria de Estado de Esporte, fls. 533, que resultou na Nota Técnica



n. 006/2018 do NUO/PDDC, em que avalia o Relatório de Gestão Fiscal e os referidos contratos, com a seguinte conclusão:

Pelo exposto, restou demonstrado que os cinco contratos foram firmados pelo Poder Executivo em novembro e dezembro de 2014, com parcelas inscritas em restos a pagar e posterior pagamento em 2015 por meio da fonte de recurso 100 – ordinário não vinculado.

Além disso, considerando que o resultado total da disponibilidade de caixa foi de R\$ 15 milhões deficitários, que para o grupo das fontes não vinculadas o resultado chegou a R\$ 541 milhões negativos, e que os cinco contratos analisados foram firmados nos últimos dois quadrimestres de 2014, com parcelas a serem pagas em 2015 com fonte de recurso deficitária em R\$ 642 milhões (100 – ordinário não vinculado), este NUO entende que a presente análise por amostragem demonstra a infringência pelo Poder Executivo do determinado no art. 42 da LRF.

E, por fim, foi verificada possibilidade de agravamento do resultado negativo de disponibilidade de caixa de 2014, tendo em vista que em 2015 foram reconhecidas dívidas de exercícios anteriores pelo GDF no valor de R\$ 1,3 bilhão, sendo que com pessoal o valor chegou a R\$ 1 bilhão, em grande parte para despesas com folha de pessoal ativo das Secretarias de Estado de Educação e de Saúde referente ao mês de dezembro de 2014.

Nesse sentido, de acordo com a análise técnica:

(...) vale ainda destacar que **o próprio artigo 42 da LRF, é claro ao final de sua redação que as parcelas deixadas para serem honradas no exercício seguinte deverão ser pagas com a disponibilidade de caixa existente para este fim (este efeito)**. Ou seja, pela própria natureza dessas receitas, as fontes vinculadas não poderiam fazer face a despesas previstas para serem financiadas por fontes não vinculadas.

Por fim, importante mencionar que, **de acordo com o SIGGO, no ano de 2015 foram reconhecidas dívidas de exercícios anteriores pelo GDF no montante total de R\$ 1,3 bilhão, sendo que só para despesas com pessoal o montante destinado foi de R\$ 1 bilhão, com destaque para a Secretaria de Saúde do DF, que destinou R\$ 474 milhões e para a Secretaria de Educação do DF, que destinou R\$ 306 milhões para despesas com pessoal de exercícios anteriores.**

Assim sendo, entendemos que o fato de o GDF ter destinado a quantia de R\$ 1 bilhão para despesas de exercício anteriores com pessoal poderia agravar ainda mais o resultado publicado pelo RGF referente ao último quadrimestre de 2014, de R\$ 15 milhões deficitários, pois de acordo com notas de empenho retiradas do SIGGO por amostragem, tais despesas em grande parte se destinaram a pagamento de folhas de pessoal ativo referente a dezembro de 2014. (anexo 04)

Dispõe o art. 42 da lei complementar n. 101/2000 (Lei de responsabilidade fiscal):

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.



Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

O Relatório de Auditoria n. 5.3.001.15 (Processo n. 32137/2014), do Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal do Tribunal de Contas do DF, cujos papéis de trabalho foram juntados às fls. 538, afirma que o “levantamento amostral apontou a ocorrência de obrigações de despesas contraídas pelo Poder Executivo em desacordo com o estabelecido no artigo 42 da LRF”. Confira-se parte das conclusões apresentadas, fls. 519:

92. Importa esclarecer que, em função do grande volume de dados a serem pesquisados e analisados, além de outras limitações encontradas no decorrer dos trabalhos de auditoria, o levantamento, **amostral**, baseou-se nas publicações dos extratos e contratos e convênios constantes da Sessão III dos Diários Oficiais do Distrito Federal (DODF) publicados de 1º de setembro a 31 de dezembro de 2014, abrangendo, portanto, todo o período, compreendido entre 1º de maio e 31 de dezembro do mesmo ano.

93. Ressalte-se que, ao final do levantamento, foram computadas somente as parcelas de obrigações de despesas contraídas, no período considerado, que restaram pendentes de pagamento para o exercício de 2015, com lastro no saldo consolidado das fontes de recursos não vinculados e em algumas das fontes de recursos vinculados que apresentaram déficits. O resultado do levantamento promovido, ilustrado na tabela adiante, apontou a ocorrência de **pelo menos R\$ 173,4 milhões de obrigações de despesas contraídas com inobservância do art. 42 da LRF.** (grifo no original)

Assinale-se que o GAECO/MPDFT instaurou Procedimento de Investigação Criminal n. 08190.056090/16-64, para apurar os fatos narrados em peças de informação que dão conta do descumprimento do art. 42 da Lei Complementar no 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) pelo ex-Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO, no período de 10 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, relativo ao último ano de mandato, com possível enquadramento na norma incriminadora prevista no art. 359-C do Código Penal Brasileiro.

Considerando, assim, o apurado na nota técnica n. 006/2018-NUO, que se coaduna com a referida Auditoria de Regularidade, esta PDDC encaminhou cópia eletrônica da referida Nota Técnica ao GAECO, fls. 535.

Inexistindo outras providências a serem adotadas nesta Procuradoria, determino o arquivamento do feito, nos termos da Resolução n. 95/2010 do CSMPDFT, remetendo-se cópia desta decisão e da mídia de fls. 538 ao GAECO/MPDFT.

Brasília, 18 de junho de 2018.

MARIA ROSYNETE DE OLIVEIRA LIMA
Procuradora Distrital dos Direitos do Cidadão
MPDFT