



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 615/2015–ML

ASSUNTO: AUDITORIA DE REGULARIDADE

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 11.470/2013

EMENTA: AUDITORIA INTEGRADA. PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA. ÁREA TÉCNICA APRESENTA SUGESTÕES E PROPÕE O ENCAMINHAMENTO DA VERSÃO FINAL DO RELATÓRIO DE AUDITORIA PARA APRECIACÃO PLENÁRIA. PARECER **PARCIALMENTE CONVERGENTE** DO PARQUET ESPECIALIZADO.

1. Trata-se de auditoria integrada realizada pela Secretaria de Auditoria deste c. **TCDF** cujo objeto foi a **gestão de precatórios e requisições de pequeno valor no âmbito do Distrito Federal**.

2. A equipe de auditoria elaborou o Relatório Prévio, de fls. 36/82, no qual constatou, dentre outros fatos, **controle precário** do montante da dívida e das cessões de direito de precatórios, **inexistência de ações institucionais** para inibir demandas similares às já julgadas em desfavor do GDF, **descumprimento de critérios legais** que determinam o montante de recursos a ser aplicado no pagamento de precatórios, **prazo desarrazoado** para quitação de precatórios e **ausência de critérios** que estabeleçam a sequência de pagamento dos credores dentro de um mesmo precatório.

3. Nesse contexto, antes de apreciar o mérito das sugestões apresentadas pela zelosa Primeira Divisão de Auditoria, esta Quarta Procuradoria opinou, por intermédio do Parecer nº 282/2014-ML (fls. 86/87), pelo encaminhamento de cópia da versão preliminar do relatório à **SEF/DF**, à **PGDF**, ao e. **TJDFT**, ao e. **TRT da 10ª Região** e ao e. **TRF da 1ª Região** para conhecimento e manifestação, consoante dispõe o art. 1º, § 1º, da Resolução nº 271/2014-TCDF.

4. Em 28/5/2014, o e. **Tribunal** decidiu, por meio da r. Decisão nº 2.441/2014 (fl. 92), pela remessa dos autos nos termos acima propostos. Assim, os órgãos encaminharam suas considerações ao e. **Tribunal**.

5. O Corpo Instrutivo noticia, por meio da Informação nº 2/2015-SEAUD/DIAUD1 (fls. 317/318) que, diante das referidas manifestações, os apontamentos considerados pertinentes pela equipe foram incorporados à versão final do Relatório, muito embora tenha consignado que os achados não foram alterados porquanto as considerações apresentadas pelos órgãos acima mencionados *“não foram capazes de modificar o conteúdo da versão prévia do relatório”* (fl. 318).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

6. Em atendimento do Despacho Singular nº 344/2015 – GC/PT (fl. 319), de lavra do em. Cons. **Paulo Tadeu**, analisa-se a meticulosa versão final do Relatório de Auditoria Integrada (fls. 235/316), encaminhado por meio do documento técnico supracitado, contendo cuidadoso estudo sobre a gestão de precatórios e requisições de pequeno valor – RPV, em especial aqueles que se constituíram em achados de auditoria, quais sejam:

- i. Controle precário do montante da dívida e das cessões de direito de precatórios;
- ii. Inexistência de ações institucionais para inibir demandas similares às já julgadas em desfavor do GDF;
- iii. Não aplicação dos limites previstos na Lei Complementar nº 666/2002 no pagamento de precatórios;
- iv. Prazo desarrazoado para quitação de precatórios;
- v. Descumprimento do prazo legal para quitação de RPV;
- vi. Descontinuidade da quitação de débitos tributários com precatórios sem amparo em critérios técnicos e objetivos;
- vii. Ausência de critérios que estabeleçam a sequência de pagamento dos credores dentro de um mesmo precatório;
- viii. Publicidade insuficiente da gestão de precatórios;
- ix. Limite para as requisições de pequeno valor em desacordo com o princípio da proporcionalidade estabelecido na CF, art. 100, § 4º.

7. A respeito desses apontamentos, transcrevo abaixo alguns excertos dos resultados obtidos pela equipe de auditoria, diante dos objetivos por ela traçados em sua análise, os quais contemplam os itens acima:

“2.1 QA 1 – O Distrito Federal possui efetivo controle da dívida com precatórios e RPV, bem como adota providências para inibir a ocorrência de débitos semelhantes aos já constituídos?”

Não. A Procuradoria-Geral e a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal não possuem informações precisas sobre o montante da dívida e os mecanismos de controle das cessões de direito de precatórios são falhos. Além disso, inexistem medidas institucionais para inibir demandas similares às transitadas em julgado em desfavor do GDF.

2.1.1 Achado 1 – Controle precário do montante da dívida e das cessões de direito de precatórios.

(...)

81. Acerca da existência de normativos, verificou-se que no dia 02.12.2014 foi publicada a Portaria Conjunta nº 3 da PGDF e da SEF, que dispõe sobre o pagamento de precatórios e RPV no DF (fls. 136/142 do Anexo I).

82. Nota-se que o referido normativo estabelece competências e procedimentos no âmbito da gestão de precatórios e RPV, representando uma evolução à situação encontrada no momento da Auditoria. Por ser posterior à fase de execução dos trabalhos, a Portaria em tela não tem o condão de afastar nenhum aspecto deste Achado, embora contribua para um melhor direcionamento das proposições a serem sugeridas ao egrégio Plenário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

83. Ainda sobre a **Portaria Conjunta nº 3 da PGDF e da SEF**, avalia-se, preliminarmente, que ela possui três lacunas: a primeira é a **inexistência de prazos para que os procedimentos nela previstos sejam executados**. Tal definição tem sua importância reforçada pela existência de atividades encadeadas, ora de responsabilidade da SEF, ora da PGDF, que podem ser afetadas pelo não cumprimento de procedimentos anteriores.

84. A segunda lacuna refere-se à **ausência da definição de responsabilidades por gerir e disponibilizar aos Órgãos de Controle Interno e Externo as informações consolidadas relativas à gestão de precatórios e RPV**. O terceiro ponto frágil é a **ausência do Anexo Único mencionado no § 2º do Art. 3º e que diz respeito ao Manual de Cadastramento no SIGGo da Gerência de Precatórios da PGDF**.

85. No que tange ao teor restante das manifestações da PGDF e da SEF, verifica-se que os fatos trazidos não têm o condão de afastar as **impropriedades evidenciadas neste Achado**. Pelo contrário, os históricos apresentados e as medidas corretivas até aqui adotadas **corroboram a situação apontada**, contribuindo para o melhor direcionamento das proposições a serem sugeridas ao egrégio Plenário.

86. Registra-se que a SEF **optou por não se manifestar acerca da definição de metas de pagamento e do estabelecimento de indicadores de desempenho**, ainda que seja essa pasta a responsável pela gestão da dívida fundada, cujo montante impacta a capacidade de endividamento do Distrito Federal.

(...)

2.1.2 Achado 2 – Inexistência de ações institucionais para inibir demandas similares às já julgadas em desfavor do GDF.

(...)

106. Acerca da afirmação da PGDF de que o órgão tem atuado de forma diligente perante as secretarias que mais recorrentemente originam demandas judiciais, verifica-se que ela **não se faz acompanhar do devido suporte documental**. Nesse sentido, **não são apresentadas quais são as secretarias, quais os temas mais recorrentes e quais são as ações diligentes**. Mantém-se, pois, o inteiro teor do Achado, que verificou a **ausência do controle de mérito e de informações consolidadas das ações em desfavor do GDF por temas**.

107. No que tange às súmulas administrativas que dispensam os Procuradores do Distrito Federal de 'insistir em lides inglórias', verifica-se que se trata de uma ação posterior à judicialização das causas e que, de fato, podem reduzir os desembolsos do erário distrital com as citadas lides. O ponto do Achado, no entanto, é outro: a ação insuficiente do órgão jurídico no âmbito administrativo, orientando e normatizando procedimentos, de forma a evitar desacertos que onerem os cofres públicos locais em face da atuação do Poder Judiciário.

(...)

2.2 QA 2 – Os recursos aplicados pelo Distrito Federal no pagamento de precatórios e RPV são suficientes para equacionar o montante vinculado a tais rubricas?

Não. O percentual de recursos atualmente empregado é insuficiente para quitar a dívida com precatórios até o final de 2021, considerando a modulação dos efeitos da inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009 (ADI 4357 e 4425). Estima-se, no mínimo, um prazo posterior a 2026 caso o GDF fique restrito à aplicação dos limites mínimos fixados em lei para pagamento de precatórios, o que sequer se alcançou entre os anos 2008 e 2013. **Quanto às dívidas de RPV, não faltam recursos para quitar essas obrigações, mas há falhas de gestão que comprometem o atendimento do prazo legal.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

(...)

2.2.1 Achado 3 – Não aplicação dos limites previstos na Lei Complementar nº 666/2002 no pagamento de precatórios e RPV.

(...)

139. *Acerca da manifestação da PGDF, tem razão o órgão jurídico ao afirmar que o critério constitucional vem sendo cumprido, com as ressalvas apresentadas no Achado. No entanto, a citada manifestação não faz referência sobre o cumprimento, ou não, da LC nº 666/2002.*

140. *Salienta-se que a LC nº 666/2002 está em plena vigência e não afronta a Carta Magna ao criar a obrigação de o GDF investir no pagamento de precatórios o valor correspondente a 1% da RCL e 1% do FCDF. Nesse sentido, destaca-se que a letra do § 2º, I, a, do art. 97 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 62/2009, é clara ao estabelecer que o percentual de 1,5% da RCL é um valor referencial mínimo, inexistindo óbice legal para o GDF, se quiser, superá-lo.*

141. *Assim, tendo em vista que continua caracterizado o descumprimento de uma lei vigente, o teor do Achado segue inalterado. Da mesma forma, a manifestação da SEF, que versa sobre o exercício de 2014 (posterior à execução da Auditoria), não tem o condão de alterar os aspectos verificados.*

(...)

2.2.2 Achado 4 – Prazo desarrazoado para quitação de precatórios.

(...)

165. *No tocante à interligação entre os critérios constitucionais, mencionada pela PGDF, não merece reparos a manifestação: de fato, o entendimento de que, ainda que o GDF opte pelo comprometimento de 1,5% da RCL, o pagamento deve ser regularizado em até 15 anos, encontra amparo somente na coerência e, portanto, na razoabilidade. As Análises e Evidências são claras ao informar que a opção escolhida pelo GDF não o vincula a nenhum prazo legal, embora seja razoável a interpretação mencionada, motivo pelo qual foi feita uma projeção para esse horizonte de temporal.*

166. *Sobre a manifestação da PGDF acerca das projeções de tempo de quitação das dívidas com precatórios, verifica-se que ela é inconsistente: afirma-se que a evidência desconsidera o fluxo de precatórios quando, na verdade, considerasse que R\$ 96,2 milhões de precatórios são constituídos anualmente (tendo em vista a média histórica entre 2008 e 2012).*

167. *Acerca da aleatoriedade na constituição dos precatórios, mencionada como fator prejudicial à constituição de cenários futuros, deve-se salientar que nenhum evento futuro é certo. Assim, as projeções consistem exatamente em utilizar dados disponíveis no presente para buscar um bom ajuste para tempos posteriores, favorecendo o planejamento das ações. Grandes aliadas nesses casos são as séries históricas, que permitem avaliar a melhor forma de extrapolar os dados, seja utilizando valores médios, seja considerando uma taxa de crescimento, seja ajustando uma curva aos dados, etc.*

168. *No caso, tendo em vista os poucos dados disponíveis para a tentativa de um ajuste, optou-se por considerar que o futuro irá se comportar como a média de 60 meses, de janeiro de 2008 a dezembro de 2012. Afirmar que a aleatoriedade de um fenômeno impede qualquer tipo de previsão é equivalente a afirmar que não é possível prever os gastos governamentais com saúde, uma vez que a doença das pessoas também é um evento aleatório.*

169. *Consideremos um trecho trazido pela PGDF:*

... a dívida somente começará a ser adequada e regularmente amortizada quando os pagamentos de precatórios, ano a ano, superarem ao menos os fluxos de expedição de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

precatórios desses mesmos anos. As diferenças positivas em relação ao fluxo anual de precatórios é que permitirão a amortização do estoque da dívida, de modo que só a partir daí poder-se-ia pensar num horizonte de tempo relativamente preciso para a quitação do estoque da dívida...

170. A respeito da afirmação acima, que está correta, deve-se trazer que tal fato vem ocorrendo, caso contrário não seria possível definir um horizonte de pagamento, tendo em vista a elevação anual do montante da dívida. Tal aspecto talvez não se mostre evidente pelo fato de que os precatórios pagos no ano corrente são relativos a anos passados e a gestão da dívida é precária, como já exposto. Nota-se, mais uma vez, e em consonância com a manifestação do órgão jurídico, que **não basta ao administrador público seguir o regramento legal, devendo ele atuar de forma a equacionar o passivo criado.**

	Repasse da SEF	Precatórios Constituídos
2008		96.862.177,68
2009	-	108.664.737,49
2010	133.682.806,79	136.748.070,40
2011	178.751.011,92	44.516.350,37
2012	201.802.697,19	94.107.841,27

Tabela 7 - Repasses da SEF e Precatórios Constituídos de 2008 a 2012

171. Tendo em vista o exposto, e considerando ainda que a manifestação do TJDFT é no sentido de corroborar o Achado, optou a Equipe de Auditoria por mantê-lo na íntegra.

(...)

2.2.3 Achado 5 – Descumprimento do prazo legal para quitação de RPV.

(...)

190. A manifestação da PGDF não é no sentido de discordar do Achado, mas de elucidar os pontos positivos e negativos do pagamento de RPV mediante convênio ou diretamente pela SEF/DF. No que tange aos convênios, menos céleres, é colocado de forma minuciosa todo procedimento de pagamento, bem como são trazidas as melhorias necessárias.

191. No entanto, ao tratar dos pagamentos efetuados diretamente pela SEF, o órgão jurídico limita-se a informar que, embora mais céleres, não possuem as instâncias de controle proporcionadas pela modalidade de convênio. Não faz menção, no entanto, aos procedimentos de controle no âmbito da SEF, ou àqueles que podem vir a serem implementados.

192. Importa destacar que o principal objetivo da RPV é proporcionar um rito mais célere de pagamento. Nesse sentido, e tendo em vista o baixo valor individual dessas requisições, entende-se adequado que a PGDF, à luz dos princípios da proporcionalidade e da economicidade, reavalie a adequação e o cabimento dos controles administrativos que atualmente realiza na quitação de RPV, adotando medidas compatíveis com o valor das dívidas pagas individualmente.

193. Assim, considerando o exposto e a manifestação do TJDFT que corrobora as evidências apresentadas, **mantem-se na íntegra o Achado.**

(...)

2.3 QA 3 – A aceitação de precatórios na compensação de débitos tributários vencidos contribui para equacionar esse passivo judicial devido pelo Distrito Federal?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Sim, uma vez que os valores compensados são restituídos à conta do TJDFT que guarda valores para o pagamento de precatórios. No entanto, devido a limitações de ordem administrativa, a Lei nº 5.096/2013, que institui o RECUPERA/DF, vedou expressamente a referida compensação em seu art. 3º, § 2º.

2.3.1 Achado 6 – Descontinuidade da quitação de débitos tributários com precatórios sem amparo em critérios técnicos e objetivos.

(...)

213. A manifestação da PGDF não é no sentido de desconstituir o Achado, mas de informar medidas adotadas no sentido de saná-lo. Assim, nota-se que a Lei nº 5.365/2014, ao retomar a compensação de débitos tributários com precatórios, representa um avanço em relação à situação encontrada no momento da Auditoria.

214. No entanto, ressalta-se que a referida compensação ainda ocorre apenas no bojo de programas de recuperação tributária. Noutro giro, nota-se que a SEF, que é a autoridade administrativa com competência para aceitar ou recusar as compensações, como citado pelo Órgão jurídico, atua de forma discreta no processo, muito em função da ausência de informações sistematizadas sobre o tema trazida no Achado 1, situação que tende a ser saneada com a implementação das proposições do referido Achado.

215. Dessa forma, mantém-se a íntegra do Achado, considerando-se o teor das manifestações para um melhor direcionamento das proposições apresentadas ao egrégio Plenário.

(...)

2.4 QA 4 – O princípio constitucional da impessoalidade está sendo efetivamente observado no pagamento de precatórios e RPV no âmbito do Distrito Federal?

Sim. Não foram verificadas impropriedades no pagamento de precatórios e RPV segundo ordem cronológica de constituição, observadas as preferências constitucionais. Todavia, a inexistência de norma que estabeleça os critérios de ordem de pagamento dos credores dentro de um mesmo precatório contribui para a morosidade da sua quitação.

2.4.1 Achado 7 – Ausência de critérios que estabeleçam a sequência de pagamento dos credores dentro de um mesmo precatório.

(...)

238. Acerca da manifestação da PGDF de que os critérios de pagamento dentro de um mesmo precatório existem, embora não normatizados, sendo definidos caso a caso pelo magistrado, a Equipe de Auditoria entende de maneira divergente.

239. Ora, o fato de o magistrado precisar definir um critério, caso a caso, indica exatamente a inexistência dos mesmos de uma forma sistêmica. Caso contrário, bastaria que ele aplicasse o regramento já definido. A situação pode suscitar questionamentos indesejáveis e desnecessários acerca da impessoalidade no pagamento.

240. Sobre a manifestação do TJDFT de que a extensão da regra do §7º do art. 97 do ADCT ao escopo de um precatório com vários credores não traria benefícios de celeridade ao pagamento dos precatórios, a Equipe de Auditoria também entende de maneira divergente.

241. Nesse sentido, a edição de um regramento positivando o critério de ordem de pagamento dentro de um mesmo precatório permitiria o início da execução dos pagamentos sem a necessidade de haver, em caixa, valor correspondente ao crédito de todo o precatório, tornando mais célere o processo, sem prejuízo à impessoalidade.

(....)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

2.5 QA 5 – A gestão de precatórios e RPV dá-se de maneira transparente no âmbito do Distrito Federal?

Não. As informações disponíveis sobre os precatórios e requisições de pequeno valor devidos pelo Distrito Federal estão restritas às filas publicadas nos sites do TJDF, TRT 10 e TRF 1. Além disso, verificou-se **ausência de prestação de contas por parte do TRT 10.**

2.5.1 Achado 8 – Publicidade insuficiente da gestão de precatórios.

(...)

270. No que diz respeito à manifestação do TJDF de que 'os dados previstos no art. 1º da Resolução nº 115/2010 do CNJ são encaminhados anualmente pelo TJDF ao CNJ com o objetivo de suprir o banco de dados nacional, cuja disponibilização cabe ao CNJ, como órgão gestor do Sistema de Gestão de Precatórios', o § 2º do mesmo artigo citado é taxativo ao atribuir aos tribunais a disponibilização dos dados, como segue:

§ 2º Os tribunais deverão disponibilizar as informações nos seus respectivos portais da internet, na ordem de expedição dos precatórios, observados os prazos do parágrafo anterior. (Grifo próprio)

271. Sobre a manifestação do TRT 10 acerca das prestações de contas, cabe serem pontuados diversos aspectos. Inicialmente, o regramento legal (LODF, art. 77) trata de quem utilize, arrecade, gerencie ou administre recursos distritais, e não impõe a limitação de que os recursos sejam recebidos diretamente dos cofres distritais.

272. Assim, a partir do momento em que as verbas distritais são direcionadas ao TRT 10 para pagamento de precatórios, ainda que por intermédio do TJDF, as ações daquela Corte encontram equivalência nas hipóteses previstas no art. 77 da LODF e no art. 70, § 1, da CF/1988, uma vez que passa a utilizar, gerenciar e administrar recursos públicos distritais. Em consequência, nasce o dever de prestar contas dos valores então recebidos.

273. Inobstante, a auditoria não logrou êxito em identificar qualquer tipo de prestação de contas do TRT 10. Observou-se apenas a restituição de saldos remanescentes dos valores inicialmente requeridos ao TJDF, o que não se confunde com o ato de prestar contas, que visa demonstrar aos órgãos de controle a adequada utilização dos recursos públicos.

274. Assim, ao menos, compete ao TRT 10 encaminhar à COORPRE/TJDF, periodicamente, a documentação pertinente que indique os precatórios pagos, o exato montante dos recursos públicos utilizados, os valores individualmente entregues aos credores, acompanhados da memória de cálculo que lhes dá suporte, dentre outras informações cabíveis, que demonstrem a correta aplicação dos recursos públicos distritais geridos por aquele Tribunal.

275. Nesse sentido, é a inteligência contida na Portaria PRE-DGJUD nº 10, de 12 de agosto de 2010, editada pelo TRT 10, que disciplina e expedição e o pagamento de precatórios e prevê a comunicação desses fatos ao TJDF:

Art. 6º. O NUPRE comunicará ao TJ respectivo, até o 5º dia útil posterior ao mês de competência, os pagamentos efetuados no âmbito da Justiça do Trabalho da 10ª Região, indicando o valor pago a cada credor, com individualização das verbas quitadas para os fins do disposto no parágrafo único do art. 32 da Resolução CNJ nº 115/2010.

276. Isso posto, e considerando que a manifestação da PGDF não tem o condão de desconstituir o presente Achado de auditoria, opta-se por mantê-lo na íntegra.

(...)

2.6 Outros Achados



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

2.6.1 Achado 9 – Limite para as requisições de pequeno valor em desacordo com o princípio da proporcionalidade estabelecido na CF, art. 100, §4º.

(...)

294. Mantém-se o Achado de Auditoria, tendo em vista a **inexistência de manifestações capazes de desconstituí-lo.**

(...)

3 Conclusão

297. A presente auditoria objetivou verificar a regularidade e a efetividade da gestão de Precatórios e requisições judiciais de pequeno valor – RPV no âmbito do Distrito Federal, havendo o trabalho se desdobrado em 5 questões de auditoria.

298. Na primeira questão, entendeu-se que **a Procuradoria-Geral e a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal não possuem informações precisas sobre o montante da dívida e os mecanismos de controle das cessões de direito de precatórios são falhos. Além disso, inexistem medidas institucionais para inibir demandas similares às transitadas em julgado em desfavor do GDF.**

299. Em relação à segunda questão, verificou-se que **os recursos atualmente direcionados são insuficientes para quitar a dívida de precatórios no prazo de 5 anos, a contar de 01/01/2016, conforme previsto no desfecho da ADIn 4425 pelo STF. Estima-se, no mínimo, quatorze anos, se houver limitação estrita aos critérios legais mínimos que determinam os montantes mensais reservados para pagamento de precatórios pelo Poder Executivo local, o que sequer se observou entre os anos 2008 e 2013. Quanto às dívidas de RPV, não faltam recursos para quitar essas obrigações, mas há falhas de gestão que prejudicam o atendimento do prazo legal.**

300. No tocante à terceira questão, avaliou-se que **a aceitação de precatórios na compensação de débitos tributários vencidos contribui para equacionar esse passivo judicial devido pelo Distrito Federal, uma vez que os valores compensados são restituídos à conta do TJDF que guarda valores para o pagamento de precatórios. No entanto, devido a limitações de ordem administrativa, a Lei nº 5.096/2013, que institui o RECUPERA/DF, vedou expressamente a referida compensação em seu art. 3º, § 2º, embora a Lei nº 5.365/2014 tenha voltado a aceitar tal expediente.**

301. No que diz respeito à quarta questão, verificou-se que o princípio constitucional da impessoalidade está sendo efetivamente observado no pagamento de precatórios e RPV no âmbito do Distrito Federal, uma vez que **não foram verificadas impropriedades no pagamento de precatórios e RPV segundo ordem cronológica de constituição, observadas as preferências constitucionais. Todavia, a inexistência de norma que estabeleça os critérios de ordem de pagamento dos credores dentro de um mesmo precatório contribui para a morosidade da sua quitação.**

302. Sobre a quinta questão, avaliou-se que **as informações disponíveis sobre os precatórios e requisições de pequeno valor devidos pelo Distrito Federal estão restritas às filas publicadas nos sites do TJDF, TRT 10ª Região e TRF 1ª Região. Além disso, verificou-se ausência de prestação de contas por parte do TRT 10ª Região.**

303. Conclui-se, portanto, que **a gestão da dívida com precatórios e RPV no DF carece de aprimoramentos com vistas ao melhor controle e equacionamento desse passivo.**” (Fls. 254/309 – grifos acrescidos).

8. Após este relato, passo à análise do feito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

9. Preliminarmente, informo que a análise do **Parquet** centrar-se-á no exame dos achados de auditoria atinentes às falhas relacionadas à gestão de precatórios e Requisições de Pequeno Valor – RPVs, identificadas pelo Corpo Técnico.
10. Importante destacar que o **MPC/DF possui entendimento convergente** com aquele lançado pela Unidade Técnica no Relatório de Auditoria Integrada (fls. 235/316), **exceção feita apenas à sugestão relativa a um achado**, conforme será adiante analisado.
11. Antes, contudo, convém lembrar que, com a ascensão do modelo propugnado pela Escola Gerencial de Administração Pública no Brasil, devidamente materializado na figura da Emenda Constitucional nº 19/1998, o papel dos órgãos de controle também se deslocou da função meramente avaliativa de requisitos patrimoniais e burocráticos para aquela voltada à análise da **eficiência, eficácia e efetividade** na prestação de serviços disponibilizados à sociedade, seja diretamente pela Administração, seja por meio dos seus concessionários e permissionários.
12. Em que pese a parcela de discricionariedade atribuída ao agir do Administrador Público, é **imprescindível** que os órgãos de controle promovam, **além da análise de conformidade dos atos administrativos, o exame de outras atividades no intuito de contribuir para a melhoria da gestão governamental por meio da geração de informações preventivas e oportunas para subsidiar o processo decisório dos órgãos e entidades na atividade administrativa.**
13. Nesse sentido, a abordagem conduzida pela zelosa Unidade Técnica evidenciou, por meio de contundentes questões e metodologias de auditoria previamente estabelecidas, a **carência de aprimoramentos com vistas ao melhor controle e equacionamento do passivo existente na gestão da dívida com precatórios e RPVs no âmbito distrital.** No entender desta Quarta Procuradoria, esses também são **aspectos essenciais** para a **melhoria da qualidade das decisões** da PGDF e da SEF/DF bem como para **o desejável aumento na transparência e na efetividade dos serviços prestados** à população do Distrito Federal.
14. Aos olhos do **MPC/DF**, a **transparência**, embora não explicitada no art. 37 da Lei Maior e no art. 19 da LODF, é uma **face do princípio da publicidade**, estando, portanto, intimamente relacionada à atividade administrativa. Assim sendo, somente com uma transparência adequada das informações relacionadas à gestão da dívida em tela – a exemplo do montante da dívida, das cessões de direito de precatórios, dos prazos legalmente estabelecidos etc. – é que será possível à coletividade exercer um controle social da sua execução.
15. A percuciente Área Técnica demonstrou, com evidências, haver problemas quanto aos seguintes pontos: **i)** controle precário do montante da dívida e das cessões de direito de precatórios; **ii)** inexistência de ações institucionais para inibir demandas similares às já julgadas em desfavor do GDF; **iii)** não aplicação dos limites previstos na Lei Complementar nº 666/2002 no pagamento de precatórios; **iv)** prazo desarrazoado para quitação de precatórios; **v)** descumprimento do prazo legal para quitação de RPV; **vi)** descumprimento do prazo legal para quitação de RPV; **vii)** ausência de critérios que estabeleçam a sequência de pagamento dos credores dentro de um mesmo precatório; **viii)** publicidade insuficiente da gestão de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

precatórios; e, **ix**) limite para as requisições de pequeno valor em desacordo com o princípio da proporcionalidade estabelecido na CF, art. 100, § 4º.

16. Importante destacar que, no âmbito da PGDF e da SEF/DF, a definição de metas de desempenho, como medida de controle, deve pautar-se em parâmetros que reflitam a **real regularidade e efetividade da gestão de Precatórios e RPVs**, de forma a garantir que esses órgãos possam **avaliar devidamente os resultados e adotar as providências necessárias no sentido de atender ao máximo o interesse público com o mínimo de prejuízo à sociedade**, sob pena de aplicação das medidas administrativas cabíveis.

17. Consoante trazido pela zelosa Divisão de Auditoria, verificou-se, em síntese, a **incompatibilidade dos sistemas informatizados utilizados no controle dos precatórios e RPVs com o montante de recursos geridos**, que, por conseguinte, gerou **informações não fidedignas acerca do montante da dívida e sua respectiva evolução**, ferindo, mais notadamente, o **princípio da segurança jurídica**. Ademais, constatou-se a **precariedade na gestão de cessões e de compensações com precatórios**, bem como **ausência de controle de mérito das ações judiciais e de monitoramento das práticas administrativas potencialmente litigiosas na via judicial**, além do descumprimento da legislação específica que rege a matéria e de outras diversas falhas identificadas na gestão, todos contrários aos princípios basilares da Administração Pública, em especial, o da **eficiência**.

18. A propósito, outra não é a razão de o “dever de eficiência” encontrar-se estampado na redação do **caput** do art. 37 da Magna Carta, **in litteris**:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

19. Ora, o Poder Público é o guardião da ordem jurídica e, neste mister, como já salientado alhures, o responsável por buscar ao máximo sempre alcançar o **interesse público**, em reverência ao **princípio da eficiência**, dentre outros que norteiam os atos emanados da Administração Pública.

20. Quaisquer condutas consideradas por esta c. **Corte de Contas** contrárias aos princípios administrativos e ditames normativos devem ser reprimidas, uma vez que também devem ser consideradas **contrárias ao próprio interesse público**, especialmente por figurarem como **garantias da eficiência da Administração Pública**, sob a ótica da regularidade, adequabilidade e atualidade.

21. Nada obstante, como salientado mais acima, este **Parquet** especializado possui entendimento **divergente** em relação ao albergado pela Unidade Técnica no que tange ao período de aplicação da LC nº 666/2002 e do Decreto distrital nº 31.398/2010 aos precatórios (achado 3, sugestão V). Desse modo, antes de adentrar ao mérito da **quaestio**, entendo pertinente tecer algumas considerações acerca do **instituto do precatório**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

22. O precatório consiste em um **procedimento administrativo** regular destinado à **quitação dos créditos reconhecidos por decisões judiciais e devidos pela Fazenda Pública**. Trata-se, portanto, de um ato jurisdicional de natureza mandamental que decorre de uma decisão judicial com trânsito em julgado em desfavor da Fazenda Pública. O pagamento é feito estimulado pelo ofício requisitório da autoridade judiciária e em conformidade com a disciplina estabelecida pelo extenso e modificado art. 100 da Constituição Federal.

23. Dessa forma, o credor da Fazenda Pública, de suas Autarquias e das Fundações Públicas possui o direito de exigir do Estado o devido pagamento que se dará, como regra, por meio de precatório. Diz-se como regra porque, a depender do valor, o pagamento dar-se-á por RPV, conforme preceitua o art. 100, §§ 3º e 4º, da Lei Maior. O valor do precatório deve ser incluído no orçamento, de modo que a Fazenda Pública possa operacionalizar, em conjunto com a esfera judicial, a quitação anual dos referidos débitos.

24. Para tanto, a forma que o Estado detém para pagar os referidos precatórios é a consignação da obrigação, como despesa pública, no orçamento do exercício seguinte à comunicação da dívida pelo Presidente do Tribunal. Logicamente, tais providências deverão observar os prazos constitucionais de formulação e encaminhamento do PLOA pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, nos termos do art. 100, § 5º, da Carta Magna.

25. Uma vez incluídos os montantes nas dotações orçamentárias específicas, os valores serão liberados e o Presidente do Tribunal determinará o pagamento dos precatórios, observada a ordem cronológica de recebimento das solicitações e, também, das preferências constitucionais estabelecidas no art. 100, com exceção aos créditos de pequeno valor que, como visto, possuem tratamento diferenciado.

26. No entanto, como cediço, os recursos públicos disponíveis são limitados e escassos. Não raramente os entes públicos têm dificuldades em honrar o pagamento de suas dívidas. Como forma de adaptar-se a esse cenário, o art. 100 sofreu alterações, dentre as quais, as trazidas pela EC nº 62/2009, que incluiu o § 15 ao citado dispositivo, estabelecendo que “*lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação*”.

27. Sem embargo, enquanto inexistente referida Lei Complementar federal, deve prevalecer o disposto no art. 97 ao ADCT, também incluído pela EC nº 62/2009, que criou o denominado **regime especial de precatórios**. Como será mais adiante destacado, esse artigo foi declarado inconstitucional pelo c. **STF**, muito embora tenha-se **modulado os efeitos da declaração de inconstitucionalidade** para dar “*sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016*”¹.

28. A propósito, transcrevo alguns parágrafos do art. 97 do ADCT relevantes para o deslinde da **questão**:

¹ Decisão plenária na Questão de Ordem na ADI 4.425/DF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

“Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo:

I - pelo depósito em conta especial do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou

II - pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será:

I - para os Estados e para o Distrito Federal:

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida;

(...)

§ 13. Enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devedores estiverem realizando pagamentos de precatórios pelo regime especial, não poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e o § 2º deste artigo.

§ 14. O regime especial de pagamento de precatório previsto no inciso I do § 1º vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos for superior ao valor dos recursos vinculados, nos termos do § 2º, ambos deste artigo, ou pelo prazo fixo de até 15 (quinze) anos, no caso da opção prevista no inciso II do § 1º
(...)”

29. No âmbito distrital, a adesão a tal regime se deu por meio do Decreto nº 31.398/2010, que assim estabeleceu:

“Art. 1º. Nos termos do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dentre as modalidades de regime especial de pagamento nele previstas, o Distrito



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Federal opta pelo pagamento de seus precatórios judiciais, da administração direta e indireta, na forma do inciso I do §1º e do §2º do aludido artigo 97, ficando incluídos em tal regime os precatórios que ora se encontram pendentes de pagamento, e os que vierem a ser emitidos durante a sua vigência.

§ 1º Para o pagamento dos precatórios vencidos e a vencer referidos no caput, serão depositados mensalmente, no último dia útil de cada mês, em conta própria, 1/12 (um doze avos) do valor correspondente a 1,5% (um e meio por cento) da receita corrente líquida apurada no segundo mês anterior ao mês do depósito, na forma dos incisos I e II do §3º do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º A Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal divulgará mensalmente o valor da receita corrente líquida apurada nos termos e para os fins do §1º deste artigo.”

30. Como mencionado, referida EC foi objeto de discussão no âmbito do c. **Supremo Tribunal Federal**, por meio das ADIs 4.357 e 4.425, que culminou no **acolhimento parcial do pedido de inconstitucionalidade** pelo e. **Excelso Pretório**. Eis a ementa:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE INTERSTÍCIO CONSTITUCIONAL MÍNIMO ENTRE OS DOIS TURNOS DE VOTAÇÃO DE EMENDAS À LEI MAIOR (CF, ART. 60, §2º). CONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE ‘SUPERPREFERÊNCIA’ A CREDORES DE VERBAS ALIMENTÍCIAS QUANDO IDOSOS OU PORTADORES DE DOENÇA GRAVE. RESPEITO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À PROPORCIONALIDADE. INVALIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LIMITAÇÃO DA PREFERÊNCIA A IDOSOS QUE COMPLETEM 60 (SESSENTA) ANOS ATÉ A EXPEDIÇÃO DO PRECATÓRIO. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA (CF, ART. 5º, CAPUT). INCONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS EM PROVEITO EXCLUSIVO DA FAZENDA PÚBLICA. EMBARAÇO À EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO (CF, ART. 5º, XXXV), DESRESPEITO À COISA JULGADA MATERIAL (CF, ART. 5º XXXVI), OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES (CF, ART. 2º) E ULTRAJE À ISONOMIA ENTRE O ESTADO E O PARTICULAR (CF, ART. 1º, CAPUT, C/C ART. 5º, CAPUT). IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE DE REMUNERAÇÃO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO CRITÉRIO DE CORREÇÃO MONETÁRIA. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE (CF, ART. 5º, XXII). INADEQUAÇÃO MANIFESTA ENTRE MEIOS E FINS. INCONSTITUCIONALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO RENDIMENTO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO ÍNDICE DEFINIDOR DOS JUROS MORATÓRIOS DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS, QUANDO ORIUNDOS DE RELAÇÕES JURÍDICO-TRIBUTÁRIAS. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA ENTRE DEVEDOR PÚBLICO E DEVEDOR PRIVADO (CF, ART. 5º, CAPUT). INCONSTITUCIONALIDADE DO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO. OFENSA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE DIREITO (CF, ART. 1º, CAPUT), AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º), AO POSTULADO DA ISONOMIA (CF, ART. 5º, CAPUT), À GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA E A



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL (CF, ART. 5º, XXXV) E AO DIREITO ADQUIRIDO E À COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). PEDIDO JULGADO PROCEDENTE EM PARTE.

1. A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, §2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira.
2. O pagamento prioritário, até certo limite, de precatórios devidos a titulares idosos ou que sejam portadores de doença grave promove, com razoabilidade, a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e a proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV), situando-se dentro da margem de conformação do legislador constituinte para operacionalização da novel preferência subjetiva criada pela Emenda Constitucional nº 62/2009.
3. A expressão 'na data de expedição do precatório', contida no art. 100, §2º, da CF, com redação dada pela EC nº 62/09, enquanto baliza temporal para a aplicação da preferência no pagamento de idosos, ultraja a isonomia (CF, art. 5º, caput) entre os cidadãos credores da Fazenda Pública, na medida em que discrimina, sem qualquer fundamento, aqueles que venham a alcançar a idade de sessenta anos não na data da expedição do precatório, mas sim posteriormente, enquanto pendente este e ainda não ocorrido o pagamento.
4. O regime de compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela EC nº 62/09, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, caput), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, caput).
5. A atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança viola o direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) na medida em que é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. A inflação, fenômeno tipicamente econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (ex ante), de modo que o meio escolhido pelo legislador constituinte (remuneração da caderneta de poupança) é inidôneo a promover o fim a que se destina (traduzir a inflação do período).
6. A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, caput) ao incidir sobre débitos estatais de natureza tributária, pela discriminação em detrimento da parte processual privada que, salvo expressa determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (ex vi do art. 161, §1º, CTN). Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução da expressão 'independentemente de sua natureza', contida no art. 100, §12, da CF, incluído pela EC nº 62/09, para determinar que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário.
7. O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com redação dada pela Lei nº 11.960/09, ao reproduzir as regras da EC nº 62/09 quanto à atualização monetária e à fixação de juros



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

moratórios de créditos inscritos em precatórios incorre nos mesmos vícios de juridicidade que inquinam o art. 100, §12, da CF, razão pela qual se revela inconstitucional por arrastamento, na mesma extensão dos itens 5 e 6 supra.

8. O regime 'especial' de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI).

9. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte."

(ADI 4.425/DF, **Tribunal Pleno**, Relator p/ Acórdão, Min. **Luiz Fux**, DJe de 19/12/2013).

31. Sem embargo, deliberando a respeito de Questão de Ordem na referida ADI, sobretudo no que concerne à modulação dos efeitos de tal **decisum**, o c. **Tribunal Pleno** do e. **STF** assim deliberou:

"Decisão: Concluindo o julgamento, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto, ora reajustado, do Ministro Luiz Fux (Relator), resolveu a questão de ordem nos seguintes termos:

1) - modular os efeitos para que se dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016;

2) - conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber: 2.1.) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e 2.2.) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e Lei nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária;

3) - quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: 3.1) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades; 3.2) fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado;

4) - durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT), bem como as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, § 10, do ADCT);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

5) – delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório, e

6) – atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão, vencido o Ministro Marco Aurélio, que não modulava os efeitos da decisão, e, em menor extensão, a Ministra Rosa Weber, que fixava como marco inicial a data do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade. Reajustaram seus votos os Ministros Roberto Barroso, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 25.03.2015.” (Grifos acrescidos).

32. Ora, do texto expresso do item I do r. **Decisum** destacado acima, verifica-se que a e. **Suprema Corte** decidiu pela modulação dos efeitos da inconstitucionalidade e, desse modo, deu **sobrevida de mais 5 anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2016**, ao regime especial de pagamento de precatórios instituído pela EC nº 62/2009. Portanto, o procedimento estabelecido pelo art. 97 do ADCT, trazido pela referida Emenda Constitucional, é **válido até o exercício financeiro de 2021**.

33. Nesse sentido, em que pese o entendimento adotado pela Primeira Divisão de Auditoria acerca da manifestação da PGDF sobre a matéria em apreço, **divirjo** da Unidade Técnica quanto à sugestão de aplicação peremptória dos valores previstos no art. 1º, I e II, da LC distrital nº 666/2002 a partir de 1º de janeiro de 2016 por nítida contrariedade à deliberação do e. **STF**, a qual estabeleceu ser válido o procedimento para pagamento de precatórios estabelecido pelo art. 97 do ADCT até o exercício de 2021.

34. Destarte, **pela ótica estritamente estabelecida no ADCT** e em consonância com as conclusões alcançadas pela PGDF, considero que **não há revisão a ser feita** nas rr. Decisões nºs 1.962/2013 e 3.672/2014, itens III e II, respectivamente, na forma sugerida pelo Relatório de Auditoria (fl. 277), porquanto os valores previstos no dispositivo citado da LC distrital nº 666/2002 (1% da RCL e 1% do FCDF) **somente poderão ser exigidos após o período de validade do regime especial de pagamento de precatórios trazido pela EC nº 62/2009** (1,5% da RCL – Decreto distrital nº 31.398/2010), que foi estendido por mais 5 anos, contados a partir de 1º/1/2016, conforme explicitado no parágrafo anterior.

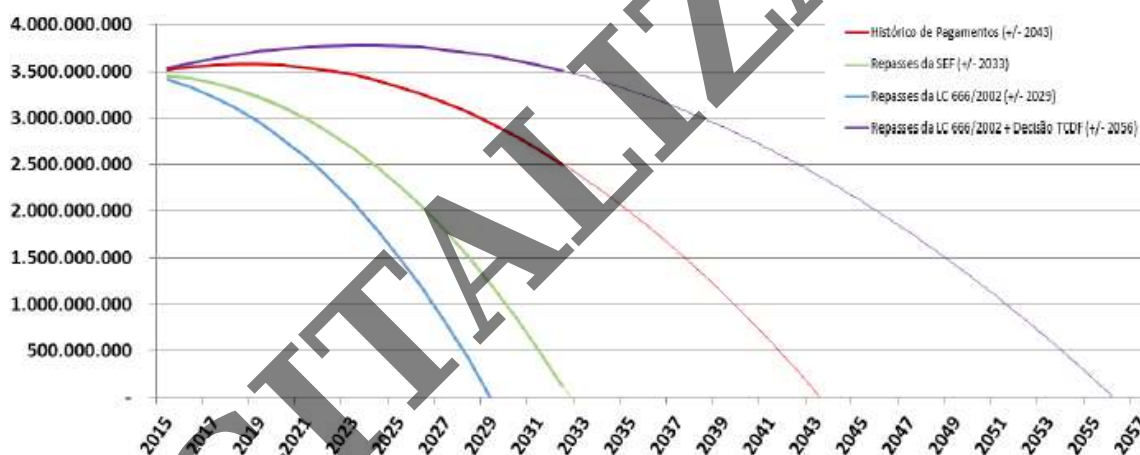
35. **Nada obstante**, cumpre ressaltar que assiste razão ao Corpo Instrutivo em concluir “que a letra do § 2º, I, a, do art. 97 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 62/2009, é clara ao estabelecer que o percentual de 1,5% da RCL é um **valor referencial mínimo**, inexistindo óbice legal para o GDF, se quiser, superá-lo” (fls. 276/277). Muito embora o texto do art. 97 do ADCT estabeleça que o percentual de 1,5% seja o mínimo, a opção do GDF, por meio do Decreto nº 31.398/2010, foi pelo recolhimento desse percentual, em cumprimento ao estabelecido pelo Poder Constituinte Derivado Reformador.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

36. Contudo, ainda que não constitua em uma obrigação o repasse em percentual superior ao eleito, é salutar que o GDF busque sempre ao máximo superar o valor de 1,5% da RCL estabelecido pelo Decreto distrital nº 31.398/2010 de forma a assegurar, por exemplo, a **quitação tempestiva** dos precatórios devidos pelo DF.

37. Nessa esteira de inteligência, o Relatório de Auditoria bem demonstrou em seu Achado 4 – Prazo desarrazoado para quitação de precatórios – a estimativa dos possíveis cenários dos prazos para a liquidação dos precatórios vencidos, considerando os critérios diferentes para o montante de recursos destinados ao pagamento dos precatórios. A propósito, eis o gráfico elaborado pela Área Técnica (fl. 279) que ilustra de forma mais clara os prazos esperados para o pagamento da dívida:



38. Assim, voltando a análise especificamente para a diferença entre os critérios estabelecidos pelo Decreto distrital nº 31.398/2010 e pela LC distrital nº 666/2002, resta evidente a preferência pelo segundo, que traria um prazo de liquidação menor caso os repasses ocorressem de acordo com tal normativo. Por isso, a sugestão da busca pelo percentual maior de repasse pelo GDF vai ao encontro do que preconizam, com maior relevância ao caso, os **princípios da moralidade e da eficiência** para a Administração Pública.

39. Em especial, quanto ao princípio da moralidade, insta destacar que este somente passou a constar no texto constitucional como **princípio expresso** com o advento da Constituição Federal de 1988, representando as ideias de **honestidade, obediência à ética, lealdade e boa-fé**. No entanto, diante da grande divergência na doutrina, a moralidade ainda permanece como um conceito vago ou indeterminado.

40. Por um lado, tal fato representa uma dificuldade ao Judiciário para que um ato seja expurgado por violação unicamente à moralidade e, por isso, sempre aparece ligado a outros princípios. De outro, há um consenso na doutrina acerca da diferença entre a moralidade comum e a “**moralidade administrativa**”, haja vista que esta pressupõe, além do agir de forma correta ou incorreta, a “**boa administração**” que, por seu turno, representa a **melhor administração possível mediante a aplicação das melhores escolhas**. Portanto, caso o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Administrador assim não proceda, desrespeitando a moralidade, seu ato poderá, inclusive, ensejar punição civil em decorrência de **improbidade administrativa** (Lei nº 8.429/1992).

41. Nesse contexto, **in casu**, considero que a conclusão da Unidade Técnica em considerar os índices percentuais apenas como valor **referencial** mínimo, além de ratificar o espírito da norma, vem ao encontro dos princípios informadores do Direito Administrativo, desde que a busca pelo maior repasse vise única e exclusivamente ao interesse público.

42. Nada obstante, pela **literalidade** do art. 97 do ADCT e do Decreto nº 31.398/2010, e considerando a modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade do mencionado dispositivo constitucional, a obrigação do DF, neste momento, se circunscreve aos 1/12 do valor correspondente a 1,5% da receita corrente líquida apurada no segundo mês anterior ao mês do depósito. Não há dúvida, porém, que o GDF, sob o manto da **moralidade administrativa**, pode aumentar o percentual acima, já que referido índice especificado no ADCT é apenas um referencial mínimo.

43. Ainda sobre o assunto, mister ressaltar que os atrasos nos repasses mensais apontados no ano de 2013 denotam a **precariedade da gestão da SEF/DF** em cumprir os ditames dos normativos de regência, repisando os fundamentos que nortearam as rr. Decisões nºs 1.962/2013 e 3.672/2014 bem como a necessidade de aprimoramento da própria gestão de precatórios na esfera distrital, amplamente demonstrada pelas falhas averiguadas no documento técnico em tela.

44. Destarte, diante das conclusões alcançadas pela Unidade Técnica no Relatório de Auditoria Integrada (fls. 235/316), esta Quarta Procuradoria considera que há **evidências suficientes de falhas** nas condutas, mecanismos e medidas adotados no âmbito da PGDF e da SEF/DF, os quais contribuem para a **ineficiência** envolvendo a gestão de precatórios e RPVs, especialmente relacionada ao seu controle, sendo premente a adoção das sugestões contidas às fls. 309/314, **excetuada** a questão relacionada ao Achado 3 (não aplicação dos limites previstos na Lei Complementar nº 666/2002 no pagamento de precatórios), sugestão V.

45. **Ex positis**, este **Parquet** especializado **converge parcialmente** com as conclusões e sugestões da versão final do Relatório de Auditoria Integrada e **opina** pelo seu encaminhamento para a devida apreciação pelo e. **Plenário**, conforme proposto na Informação nº 2/2015-SEAUD/DIAUD1.

É o Parecer.

Brasília, 29 de julho de 2015.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador