



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL

Secretaria Executiva de Planejamento

Subsecretaria de Coordenação das Estatais e Órgãos Colegiados

Nota Técnica N.º 176/2021 - SEEC/SPLAN/SEST-DF

Brasília-DF, 13 de julho de 2021.

Processo nº: 00002-00006705/2019-01

Referência: Decisão nº 2.036/2019 capeada pelo Ofício nº 3.806/2019-GP; Decisão nº 3.451/2019 capeada pelo Ofício nº 6.850/2019-GP; Decisão nº 3.405/2020 capeada pelo Ofício nº 7124/2020; Decisão nº 4.497/2020 capeada pelo Ofício nº 9771/2020 e Decisão nº 971/2021 capeada pelo Ofício nº 2.395/2021-GP.

0.1. Tratam os autos, nesta fase, da Decisão nº 971/2021 (58788371), exarada nos autos do Processo TCDF nº 10.942/2019-e, que cuida da "Representação nº 5/2019-GPML, do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Marcos Felipe Pinheiro Lima, postulando a apuração de indícios de violação aos princípios da legalidade, da eficiência e do interesse público, norteadores da atividade administrativa, consoante previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, e 19, caput, da Lei Orgânica do Distrito Federal, **especificamente no que tange à não implantação efetiva da DF Gestão de Ativos S.A. e à ausência de lei específica para criação da entidade**".

1. DOS FATOS

1.1. O Colegiado da Corte de Contas Distrital, ao tomar conhecimento do Ofício nº 131/2021-GAG/CJ (57292479) e seus correspondentes anexos, autorizou a prorrogação do prazo **por mais 120 (cento e vinte) dias** para atendimento da diligência expressa no item IV da Decisão nº 3.405/2020 (45741211), renovada nos termos da Decisão nº 4.497/2020 (49457224), com prazo fixado pela Unidade de Controle Interno **até 21 de julho de 2021**.

1.2. A Decisão nº 3.405/2020 (45741211) assim dispôs:

"O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada em conformidade com o art. 111 do RI/TCDF, decidiu: I - conhecer do Ofício nº 316/2019 – GAB/CJ (peças nos 40 e 43); II - levantar o sobrestamento determinado pelo item II da Decisão nº 3.451/2019; III – dar provimento à Representação nº 5/2019-GPML (peças nºs 3/8); **IV - determinar ao Poder Executivo que adote as providências necessárias visando ao exato cumprimento da lei, nos termos do artigo 1º, inciso X, Lei Complementar nº 1/1994, diante da inobservância dos parâmetros constitucionais aplicáveis às sociedades de economia mista e empresas públicas, especificamente no tocante à ausência de lei específica para a autorização da criação da DF Gestão de Ativos S.A., prevista expressamente no artigo 37, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988 e no artigo 19, inciso XVIII, alínea "a", da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo ainda conta as diretrizes que emanam do princípio da economicidade e da vedação prevista no artigo 11 da Lei nº 13.303/2016, bem como o disposto no artigo 44 da Lei Complementar-DF nº 932/2017, que acrescentou disposições na Lei Complementar nº 769/2008, em especial, a letra "e" do art. 73-A; V - autorizar o retorno dos autos à SEGEM, para os devidos fins. Vencido o Relator, que manteve o seu voto, no que foi acompanhado pelo Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO."**

1.3. Com o fito de subsidiar a presente análise, passa-se a explanar as circunstâncias da Representação nº 5/2019 – G4P (66189304), elaborada pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal-MP.

1.4. Pois bem, compulsando a citada representação e dentre as várias proposições elencadas pelo MP, destaca-se duas abordagens, que julga-se pertinentes, conforme a seguir:

... Com efeito, compulsando as informações encaminhadas por aquela entidade, não obstante não possuir quadro com empregados próprios e tampouco previsão para adequada composição de seu quadro de pessoal para a efetiva execução de suas atividades precípuas, as quais, diga-se, ainda não foram iniciadas, a DF Gestão de Ativos S.A. vem remunerando diretores e conselheiros desde 2015, em cifras que ultrapassam R\$ 700.000,00.

Desde 18/6/2015, conforme salienta a Diretora Presidente da entidade, o Poder Executivo recebeu, por meio da Lei Complementar nº 897/2015, autorização para constituir sociedade de propósito específico – SPE, e, não obstante a criação da DF Gestão de Ativos S.A. ter sido efetivada, a entidade ainda não adotou qualquer medida efetiva para alcançar o fim para o qual foi criada, qual seja, “aquisição de direitos creditórios de titularidade do Governo do Distrito Federal, originários de créditos tributários e não tributários decorrentes de parcelamentos administrativos ou judiciais que será objeto de realização de operação de emissão de valores mobiliários, tais como debêntures ou outra forma de obtenção de recursos junto ao mercado de capitais, lastreadas nos referidos direitos creditórios”.

A ausência de medidas efetivas para a atuação da DF Gestão de Ativos S.A. e o montante de recursos já despendidos desde sua criação apenas com Pró-Labore dos membros dos órgãos estatutários põem em dúvida a real necessidade da criação da entidade, já que, passados quase 4 anos da sua instituição, a situação permanece estagnada, com questionável dispêndio de recursos públicos.

Por óbvio, a criação de entidades integrantes da Administração Indireta visam ao desempenho de atividades de interesse público, ainda que em situações relacionadas à atuação na esfera privada, como é o caso das estatais que exploram atividade econômica. Não se mostra aderente ao interesse do Estado a criação de entidade que, além de não executar seu mister principal, tem mensalmente dispêndios com órgãos estatutários sem perspectiva de execução do objeto para o qual fora criada. ...

1.5. Nesse primeiro ponto, entra em destaque a ausência de atividades por parte da DF Ativos e bem assim os recursos que já foram dispendidos nos últimos anos para a sua manutenção. Nessa seara, o MP, levanta questão sobre a imprescindibilidade da manutenção da estatal, suscitando dúvidas, se a referida empresa irá efetivamente executar sua atividade fim, indicando, diante de tais fatos, a **possível violação aos princípios da eficiência e do interesse público**.

1.6. Dando seguimento, e como segundo ponto, o MP discorre sobre a legalidade na criação da estatal, conforme delineado a seguir:

... Por fim, mas não menos importante, entendo relevante salientar que a CF/1988, em seu art. 37, XIX, estabelece que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”.

Regra semelhante está contida na LODF, que, em seu art. 19, assim apregoa:

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes

do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

(...)

XVIII – somente por lei específica pode ser: a) criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo a lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; b) transformada, fundida, cindida, incorporada, privatizada ou extinta entidade de que trata a alínea a;

Ou seja, o conteúdo específico da Lei deveria ser a autorização para a criação da entidade, o que, prima facie, não foi verificado na LC nº 897/2015, que, ao tratar da autorização dada ao Poder Executivo para “ceder, a título oneroso, os direitos creditórios de origem tributária ou não tributária objeto de parcelamentos administrativos ou judiciais”, também autorizou, no art. 8º, a constituição de SPE, “sob a forma de sociedade por ações, com a maioria absoluta do capital votante detida pelo Distrito Federal, vinculada à Secretaria de Estado de Fazenda, tendo por objeto a emissão de valores mobiliários ou outra forma de obtenção de recursos junto ao mercado de capitais”. Esse fato, no modo de ver Ministerial, indica violação ao princípio da legalidade. ...

1.7. Como se pode verificar, o MP destaca necessidade de lei específica para se criar a estatal, indicando a possibilidade de violação ao princípio da legalidade.

1.8. Em vista disso, a estatal, por meio do Ofício nº 2/2021 - DFGA/GAB, de 18 de fevereiro de 2021, informa que **teve sua instituição autorizada pela Lei Complementar nº 897/2015 e foi criada através da Assembleia Geral Extraordinária de 31/07/2015.**

1.9. Também, no mesmo ofício nº 2/2021 - DFGA/GAB, abordou-se com uma exposição de motivos, vários aspectos, destacando-se que seu propósito de atuação, está voltado para a estruturação de operações de securitização de direitos creditórios adquiridos e de titularidade do Distrito Federal, registrando esta atividade como sua principal fonte de receita da empresa.

1.10. Ressaltou ainda que a perenidade da empresa, dependia da diversificação de sua atuação no mercado, movimento esse que favoreceria a continuidade na missão de auxiliar o Distrito Federal na captação de recursos, como também nos projetos de investimentos.

1.11. Ainda no multicitado, a empresa informou que, por meio da Ata de reunião realizada em 12/04/2017, o Conselho Gestor de Parcerias Público Privadas - CGPP, deliberou pela apresentação junto a Casa Legislativa Distrital de proposta que ampliava a atuação da empresa.

1.12. Nessa seara, foi elaborado o Projeto de Lei Complementar nº 141, que encontra-se no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal, tendo como histórico a data de 29/05/20, como última movimentação.

1.13. Vencido esse passo, foram identificadas outras Decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal as quais, de igual modo, abordaram a gestão da DF Gestão de Ativos S.A. e que aqui merecem destaque, como forma de subsidiar a presente análise.

1.14. Não por acaso, por meio do [processo nº 7659/2019](#) (Relatório / Voto – GCRR,) o Ilustre Conselheiro Renato Rainha delineou em seu voto, que o fluxo anual relativo ao recebimento da parte principal corrigida da dívida ativa do Distrito Federal, com vencimento a partir de 1º de janeiro de 2019, a teor das alterações introduzidas pelo art. 44 da Lei Complementar nº 932/2017 e nas disposições da Lei Complementar nº 769/2008, passou a ser fonte de custeio do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Distrito Federal – IPREV/DF, fato esse que poderia inviabilizar os objetivos da DF Gestão de Ativos S.A..

1.15. Ainda, no mesmo processo, ergueu questionamento a respeito da constitucionalidade do objeto social da DF Gestão de Ativos S.A., que se alicerça sobre as orientações que emanam do princípio da economicidade.

1.16. Destaca no presente voto, que realmente, a superveniência de normativos legais ao advento da DF Gestões de Ativos S.A. projeta comprometimento ao mecanismo planejado para aquela jurisdicionada adquirir direitos creditórios do Distrito Federal, originários de créditos tributários e não tributários, para, ao depois, utilizá-los como objeto de futura operação de emissão de valores mobiliários, tais como debêntures ou outros títulos, como formas de obtenção de recursos junto ao mercado de capitais.

1.17. Entretanto registrou que a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) veda as empresas públicas de lançar debêntures ou outros títulos ou valores mobiliários, conversíveis em ações.

1.18. Através do [processo nº 34.002/2015](#), o Ministério Público do Distrito Federal, por meio da Promotoria de Justiça da Ordem Tributária, solicitou a Corte de Contas a verificação de adequação da Lei Complementar Distrital nº 897/2015 em face da Lei Complementar nº 101/2000, gerando a informação nº 45/2015-NAGF.

1.19. Conseqüentemente, foi proferida a Decisão nº 1.651/2016, onde deu conhecimento do relatório/Voto do relator, ao Poder Executivo, à PGDF e a então Secretaria de Estado de Fazenda do DF. Importante consignar que o citado trabalho, qual seja a informação nº 45/2015-NAFG, ensejou possíveis lacunas, as quais passa-se a abordar:

a) da proibição de vinculação de crédito tributário a órgão, fundo ou despesa, confira:

... O art. 167, inciso IV, da Constituição Federal estabelece o princípio da não afetação e veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto de arrecadação de impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária.

A Lei Orgânica do Distrito Federal espelha esse ditame constitucional em seu art. 151, inciso IV:

"Art. 151. São vedados:

(...)

IV - A vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal.

(...)"

Logo, seria inconstitucional a vinculação de crédito tributário como lastro ou garantia para emissão de títulos por uma SPE, cujo acionista majoritário é o próprio Distrito Federal, a teor da parte final do art. 8º dessa Lei.

A esse respeito, aponta-se que o Tribunal de Justiça do DF e Territórios - TJDF, em decisão unânime (julgado de 03.11.2015), ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI contra a Lei distrital nº 5.424/14, que autorizava a instituição do Fundo Especial da Dívida Ativa – FEDAT, entendeu pela impossibilidade de vinculação da receita pública em situação tal4.

Ontologicamente, não se vê diferença entre ceder os recebíveis da dívida ativa pública a um fundo ou a uma SPE, como agora se apresenta. No final das contas, esses recebíveis vão ficar vinculados como garantia dos títulos a serem emitidos pela SPE, assim como ocorreria no caso do fundo, também em contrariedade ao disposto na LODF e na Constituição Federal.

Há que se ressaltar, ainda, que a Constituição Federal prevê vinculação da arrecadação de receitas tributárias para aplicação nas áreas de saúde e

educação, conforme o mesmo art. 167, antes referido. E essa vinculação alcança as receitas da dívida ativa. Em sendo dessa forma, agrava o quadro o fato de a Lei em análise não possuir nenhuma previsão de mecanismo para se manter essas vinculações legais e constitucionais obrigatórias.

Considerando que a cessão dos créditos se seguirá de antecipação da receita correspondente à dívida ativa tributária cedida, ou seja, recebe-se agora os valores que somente iriam ingressar no futuro, então a aplicação vinculada dos recursos antecipados deveria ser cumprida já no momento do recebimento, devendo os órgãos competentes serem alertados a respeito. ...

b) do enquadramento como operação de crédito, veja:

...A prática de securitização da dívida ativa tem sido adotada por vários Estados e Municípios, como meio de capitalização diante do cenário atual de crise fiscal generalizada. Essa prática vem sendo questionada pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Para aquela Corte de Contas, tal securitização pode ser considerada como operação de crédito, para fins da LRF.

(...)

Nesse particular, de se observar que, embora o parágrafo único do art. 6º da LC nº 897/15 disponha que a cessão de créditos será em caráter definitivo e sem assunção, perante o cessionário, do efetivo pagamento a cargo do contribuinte, tal previsão contrasta com as disposições do art. 2º da mesma Lei.

Pelo art. 2º, a cessão não resulta em alteração da natureza do crédito, nem transfere a prerrogativa de sua cobrança em face do contribuinte. Quanto a conservar a sua natureza (de crédito público /receita pública), soa um pouco estranho, pois a cessão seria em caráter definitivo para uma pessoa privada (SPE), que passaria a titular de tais créditos (públicos). De se observar que eles gozam de alguns privilégios, como a preferência na sua quitação, quando concorrerem com outras dívidas, e também a cláusula de impenhorabilidade.

Já em relação à prerrogativa de cobrança, de fato a própria Constituição Federal coloca como único legitimado a Procuradoria do Estado. Ao final e ao cabo, pode ser que, de fato, não se trate de cessão em definitivo, mas de operação de antecipação de receita. Não se pode olvidar que o Código Civil traz disposições específicas acerca da cessão de créditos e será aplicado subsidiariamente às cessões que forem praticadas. Apresentam relevância os arts. 286 e 2959, em especial no tocante à responsabilidade do cedente pela existência do crédito cedido.

Perceba-se que a LC nº 897/15 não é minudente ao tratar da questão do inadimplemento do contribuinte. Apenas define que a cobrança fica com a Fazenda Pública, sem dizer das consequências da ausência de pagamento ao final da competente ação de cobrança, se o prejuízo fica para a cessionária, ou se o recebível será substituído por outro que também foi objeto de parcelamento. No caso de ficar para cessionária, o Estado acabaria participando indiretamente do prejuízo, servindo para descaracterizar a cessão em definitivo e sem cláusula revogatória, a teor da novel Resolução nº 17/15 do Senado.

Ressalta-se que parte do objeto de cessão prevista na Lei em apreço, os chamados “direitos creditórios de origem tributária”, é o próprio crédito tributário. O parcelamento do crédito tributário não o extingue, somente suspende sua exigibilidade, conforme o art. 151, inciso VI, da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN)¹⁰. Assim sendo, o parcelamento é somente uma forma de pagamento, e suas parcelas

constituem o próprio crédito tributário.

O CTN estabelece em seu art. 139 que o crédito tributário tem a mesma natureza da obrigação que o criou, ou seja, tributo. E nos termos do art. 11, § 1º, da Lei nº 4.320/64, constitui a receita corrente.

Portanto, muito embora os termos da Lei distrital remetam à classificação da operação como sendo de cessão dos direitos creditórios, em definitivo, análise mais detida da operação que se pretende intentar mostra equivalência com as operações de créditos vedadas pela Lei Fiscal, devendo os órgãos competentes serem alertados a respeito. ...

e, finalmente:

c) da possível configuração de renúncia de receitas:

...A teor do art. 3º da Lei em exame, a cessão dos créditos poderá ocorrer com desconto dos juros e multas da dívida parcelada. Além disso, possível operação de emissão e negociação de valores mobiliários está sujeita a deságio do valor dos créditos recebíveis, para permitir a remuneração dos investidores, seja na forma de um desconto no valor de face dos títulos ou na remuneração desses, fixada com base em um índice econômico (IPCA, CDI, entre outros), tudo a depender da regulamentação própria, ainda ausente.

Em relação às multas e juros que podem ser descontadas, embora se tratem de obrigações acessórias, passam a integrar a obrigação principal quando não adimplidas. Vejamos os termos do art. 113 do CTN, in verbis:

“Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.

§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.

§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.

§ 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.”

Mesmo não constituindo benefício para o contribuinte, que continuará obrigado ao pagamento dos juros e multas da dívida parcelada, a redução que vier a ser praticada em relação aos créditos cedidos pode configurar renúncia de receitas por parte do Distrito Federal. Vale registrar que a LRF não proíbe a renúncia de receitas, mas visa proteger, prioritariamente, o princípio do equilíbrio do orçamento. Dessa forma, qualquer renúncia de receita tem que atender ao disposto no art. 1414 daquela Lei especial. Embora pendente de regulamentação, mostra-se pertinente que os órgãos competentes sejam alertados a respeito dessa questão. ...

1.20. Com essas considerações passa-se adiante à análise da questão.

2. DA ANÁLISE

2.1. A discussão quanto a criação e operação da DF Ativos passa necessariamente por dois temas distintos mais complementares entre si. O primeiro diz respeito aos procedimentos legais que deram origem à empresa. O outro, refere-se à questão econômica e operacional da empresa ou, em outras palavras, até que ponto ela vem atingindo os objetivos estabelecidos pela Lei Complementar nº 897, de 18/06/2015, no caso, a securitização da dívida do Distrito Federal.

2.2. Pois bem, conforme estabelece esse normativo, foi autorizada a operar, na forma de Sociedade de Propósito Específico – SPE, no caso, a DF Ativos S/A, com o objetivo de promover a

emissão de valores imobiliários referentes aos créditos tributários e não tributários já constituídos em favor do Distrito Federal.

2.3. Contudo, a essência da LC em referência diz respeito à securitização dos direitos creditícios do Distrito Federal e não apenas a criação de uma SPE, na forma de Sociedade de Economia Mista - SEM, no caso a DF ATIVOS que é de natureza acessória.

2.4. Uma SPE[1] é uma sociedade cuja atividade é bastante restrita, sendo utilizada normalmente para mitigar o risco financeiro de determinada atividade.

2.5. De acordo com o art. 8º de tal LC, o DF foi autorizado a constituir na forma de sociedade por ações, pelo que deve ser revestida de todas as formalidades legais.

2.6. Não raro, as Sociedades de Economias Mista - SEM estão compreendidas como espécie das empresas estatais ou governamentais (gênero). De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro *apud* Moccia(2018)[2] o conceito de empresa estatal abrange todas as entidades civis comerciais, de que o Estado tenha o controle acionário, incluindo a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras empresas que não tenham essa natureza às quais a Constituição faz referência, em vários dispositivos (p. ex. os arts. 37, XVII, 71, II, 165, § 5º, II, 173, § 1º).

2.7. Tomando-se como ponto de partida a Constituição Federal, tem-se que a criação de uma SEM depende invariavelmente de lei específica, confira:

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

XIX - somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada.

2.8. De fato, quando a Constituição fala em “lei específica”, está exigindo a edição de uma **lei ordinária** cujo conteúdo específico seja a criação de *determinada* autarquia ou a autorização para a instituição de *determinada* empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação, **impedindo a autorização genérica e indeterminada** para que a Administração crie as entidades que desejar e quando quiser.

2.9. É o que diz a jurisprudência, veja:

TJ-RJ – AGRAVO DE INSTRUMENTO AI 001172412199948190000 RIO DE JANEIRO CAPITAL 1º VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Sociedade de Economia Mista. Criação por lei e não por ato social ou estatutário. Cia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro. Não sendo criada por lei a CERJ não é a Vara da Fazenda competente para julgamento de causas de seu interesse. (o realce é original).

2.10. Por extensão, o Decreto-lei 200/1967, em seu art. 5º, III, define a SEM como a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei, para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da Administração Indireta. A necessidade de lei também é reforçada pelo art. 4º da Lei 13.303/2016 - Estatuto Jurídico da Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista:

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta. (g.n.)

2.11. Aliás, veja que a Lei nº 6.404/64 estabeleceu a necessidade de autorização legal para a constituição de SEM, conforme destacamos a seguir:

Art. 236. A constituição de companhia de economia mista depende de prévia autorização legislativa.

Art. 237. A companhia de economia mista somente poderá explorar os empreendimentos ou exercer as atividades previstas na lei que autorizou a sua constituição.

§ 1º A companhia de economia mista somente poderá participar de outras sociedades quando autorizada por lei no exercício de opção legal para aplicar Imposto sobre a Renda ou investimentos para o desenvolvimento regional ou setorial.

2.12. Dessa forma, é fato a necessidade de lei específica para a criação de uma estatal, já que, a essência da Lei Complementar nº 897/2015, diz respeito à securitização dos direitos creditícios do Distrito Federal e não a criação de uma SPE, na forma de Sociedade de Economia Mista, o que se apresenta de forma secundária.

2.13. Com base nessa perspectiva, observamos que, mesmo na tentativa do Executivo de suprir a falta de um normativo específico para a criação da DF Ativos, o Projeto de Lei Complementar nº 141/2018 encaminhado à Câmara Legislativa não consegue mitigar a falta de disposição legal para a constituição dessa estatal.

2.14. Na atual conjuntura, a economia do DF vem sendo bastante prejudicada por conta da pandemia do Covid 19, pelo que vêm sendo implementadas uma série de medidas com o objetivo de fomentar a arrecadação local, a exemplo de ações de apoio a setores estratégicos (v.g. isenções fiscais e anistias), redução da alíquota do Imposto sobre Serviços - ISS, o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal - REFIS e bem assim a melhoria dos sistemas de gestão da Secretaria de Estado de Economia.

2.15. Atualmente o REFIS^[3] vem entregando aos cofres distritais mais de três bilhões de reais ^[4], o que, a exemplo de anos anteriores, foi idealizado com o objetivo de promover a recuperação de créditos tributários e não tributários aos contribuintes que se encontram inadimplentes com as suas obrigações fiscais ou de outra natureza.

2.16. Dessa forma, pressupõe que a missão da DF Gestão de Ativos S.A. vem sendo prejudicada, principalmente do ponto de vista daqueles direitos creditícios que porventura deixaram de ser recuperados por conta do REFIS.

2.17. Colaborando com isto, há uma polêmica levantada pelo Ministério Público de Contas – MP no tocante a inconstitucionalidade que há por detrás da securitização da dívida, a pretexto de configurar como vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, conforme estabelece o art. 167, inciso IV da CF c/c art. 151, IV da LODF.

2.18. Essa questão não encerra-se aqui – defendem também que a securitização da dívida poderá ser enquadrada como operação de crédito, o que esbarraria nas limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

2.19. Além disso, sustentam ainda que a securitização poderá incorrer também em renúncia de receitas, eis que haverá um deságio no valor dos créditos tributários, uma vez que serão negociados no mercado financeiro.

2.20. Não por acaso, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 204/2016, de autoria do então Senador José Serra, o qual altera a Lei nº 4.320/1964, na tentativa de por fim quanto a discussão sobre a possibilidade de securitização da dívida, confira:

Art. 39-A. É permitido aos entes da federação, mediante autorização legislativa, ceder direitos creditórios originados de créditos tributários e

não tributários, objeto de parcelamentos administrativos ou judiciais, inscritos ou não em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado.

§ 1º Para gozar da permissão de que trata o caput, a cessão deverá observar as características e os limites seguintes:

I – não modificar a natureza do crédito que originou o direito creditório objeto da cessão, o qual manterá suas garantias e privilégios;

II – não alterar as condições de pagamento, critérios de atualização e data de vencimento, nem transferir a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos originadores, que permanece com os órgãos que detenham essa competência;

III – corresponder a operações definitivas e que não acarretem para o cedente a responsabilidade pelo efetivo pagamento a cargo do contribuinte ou de qualquer outra espécie de compromisso financeiro; e

IV – compreender apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito e recair somente sobre o produto de créditos tributários cujo fato gerador já tenha ocorrido e créditos não tributários vencidos, efetivamente constituídos, e reconhecidos pelo contribuinte ou devedor mediante a formalização de parcelamento.

§ 2º As cessões realizadas nos termos deste artigo não caracterizam operação de crédito nos termos definidos na Lei Complementar nº 101, de 2000.

2.21. Dessa forma, enquanto não for sanada essas questões, a DF Gestão de Ativos S.A. estaria suscetível de ser questionada quanto aos pontos levantados pelo MP.

2.22. Apesar disso, tem-se que a atuação da citada empresa também se encontra prejudicada pelo fato de não possuir plano de cargos e salários específico e muito menos a previsão para encetar concurso público.

2.23. Aliás, é importante salientar que as remunerações dos administradores e membros do Conselho Fiscal da dita empresa, somente passaram a ser pagas em maio/2016 e, segundo consta na própria Representação do MP, os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal percebem pouco mais de um salário mínimo e bem assim seus executivos percebem as menores remunerações àquelas das demais empresas estatais do Distrito Federal, o que se afigura, em princípio, compatível com a situação financeira da companhia, afinal ainda não dispõe de receita própria (conforme Ofício nº 06/2019).

2.24. Enfim, porquanto a DF Gestão de Ativos S.A. dependa do aporte de recursos de seus acionistas para se manter em operação conforme estabelece Relatório dos Auditores Independentes sobre as respectivas Demonstrações Contábeis, doc. nº 66033140, passa-se às considerações finais.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

3.1. Sendo assim, caso a alta gestão opte por uma medida jurídica, que pudesse sanar a provável inconstitucionalidade da Lei Complementar 897/2015, sugerimos que também fosse proposto um plano de cargos e salários para a empresa.

3.2. Entretanto entendemos que, diante dos fatos apresentados e pautando-se pelos princípios da legalidade, economicidade e da eficiência administrativa, opina-se pela liquidação da empresa DF Gestão de Ativos S.A.

3.3. Assim, caso a alta administração opte pela liquidação da DF Gestão de Ativos S.A., salienta-se que o procedimento deverá ser iniciado com proposta de lei Complementar a ser dirigida à Câmara Legislativa, pelo que deverá obedecer aos desígnios dos arts 1102 a 1112 do Código Civil, ocasião em que o acionista controlador convocará assembleia extraordinária, de acordo com o respectivo estatuto social, determinado a realização do devido desembaraço administrativo e

financeiro e, finalmente, proceder a baixa junto às Receitas Federal e local, bem como na Junta Comercial.

3.4. Desta forma, acompanham esta nota técnica, minuta de Mensagem do Exmo. Governador à Câmara Legislativa do Distrito Federal, solicitando a retirada do Projeto de Lei Complementar nº 141/2018 e, por extensão, o ingresso de proposta de Lei Complementar autorizando a extinção da DF Gestão de Ativos S.A., bem como sua Exposição de Motivos, doc nº 65851914, uma vez que existe vício formal, dada a não criação por lei específica para esse fim, e também indícios de vícios materiais, já que levanta várias discussões acerca da constitucionalidade do objeto de atuação da empresa.

DAGOBERTO QUEIROZ MARIANO

Auditor de Controle Interno

MARCELO IGLESIAS TEIXEIRA

Técnico de Gestão Fazendária

De acordo, remete-se o presente à vista da SPLAN/SEEC, com o objetivo de seguir posteriormente o curso do GAB/SEEC.

Jéssica da Silva Brito

Subsecretário de Coordenação das Estatais e Órgãos Colegiados

De acordo, remete-se ao GAB/SEEC, na forma requestada pela Subsecretaria de Coordenação das Estatais e Órgãos Colegiados - SEST/SPLAN e posterior conhecimento à UCI/SEEC, para providências e ações junto a Egrégia Corte de Contas, atentando para o prazo estipulado constante no opinativo.

MAURÍLIO DE MOURA LIMA ROCHA

Secretário Executivo de Planejamento

[1] A SPE não constitui uma espécie de societária autônoma, como é o caso das S/A ou das sociedades limitadas. Dessa forma, para assumir personalidade jurídica, deve adotar um dos modelos societários já existentes, bem assim observar os requisitos inerentes a cada espécie.

[2] Maria Hermínia Penteado Pacheco. *in* Enciclopédia Jurídica da PUCSP sobre a criação das Sociedades de Economia Mista (Tomo Direto Comercial, Edição 1, julho de 2018).

[3] v. Portal de Serviços da Receita do Distrito Federal *in* <https://www.receita.fazenda.df.gov.br>, acessado em 12/07/2021.

[4] De acordo com o § 3º, do art. 2º da Lei Complementar nº 976, de 09/11/2020, fazem parte do REFIS I – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias – ICM e Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS; II – Regime Tributário Simplificado do Distrito Federal – Simples Candango, instituído pela [Lei nº 2.510, de 29 de dezembro de 1999](#); III – Imposto sobre

Serviços de Qualquer Natureza – ISS, inclusive o devido pelos profissionais autônomos e sociedades uniprofissionais de que tratam o art. 90, §§ 1º e 3º, e o art. 94 do [Decreto-Lei nº 82, de 26 de dezembro de 1966](#); IV – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU; V – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; VI – Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e Direitos a Eles Relativos –ITBI; VII – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis ou Doação de Quaisquer Bens ou Direitos –ITCD; VIII – Taxa de Limpeza Pública – TLP; IX – débitos de natureza tributária e não tributária do Distrito Federal e de suas autarquias, fundações e entidades equiparadas, na forma do regulamento, sendo assegurados os mesmos percentuais de redução de que trata o art. 4º.



Documento assinado eletronicamente por **DAGOBERTO QUEIROZ MARIANO - Matr.0043759-9, Auditor de Controle Interno**, em 21/07/2021, às 17:48, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **JÉSSICA DA SILVA BRITO - Matr. 0277228-0, Subsecretário(a) da Coordenação das Estatais e Órgãos Colegiados**, em 21/07/2021, às 17:49, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO IGLESIAS TEIXEIRA - Matr.0042857-4, Técnico de Gestão Fazendária**, em 21/07/2021, às 17:50, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MAURÍLIO DE MOURA LIMA ROCHA - Matr.0275317-0, Secretário(a) Executivo(a) de Planejamento**, em 21/07/2021, às 18:33, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=65758996)
verificador= **65758996** código CRC= **5E981920**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Palácio do Buriti, Ed. Anexo, 8º Andar, Sala 810 - Bairro Zona Cívico-Administrativa - CEP 70075-900 - DF

3425-4754