



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

Processo n.º: 00600-00000318/2022-36

Assunto: Estudos Especiais

Órgão Técnico: Assessoria Técnica e de Estudos Especiais - ATE

Relator: Conselheiro RENATO RAINHA

MPC: Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA

Ementa: ESTUDOS ESPECIAIS. POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO DE DÉBITOS E MULTAS DECORRENTES DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL EM PROGRAMAS DE INCENTIVO À REGULARIZAÇÃO FISCAL DE INICIATIVA DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DA ATUAÇÃO DA CORTE. DETERMINAÇÃO. ALERTA.

1. O estabelecimento de incentivos legais ao pagamento de créditos decorrentes de débitos imputados e de multas aplicadas por decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal sem a iniciativa legislativa desta Corte é incompatível com a autonomia e a independência asseguradas à atuação dos Tribunais de Contas.

2. São inaplicáveis a estes créditos as leis de iniciativa dos Poderes Executivo ou Legislativo que instituem Programas de Incentivo à Regularização Fiscal (REFIS) ou similares, preservadas as adesões de boa-fé realizadas por pessoas físicas e jurídicas aos programas Refis 2020 e 2021 processadas em data anterior à publicação da deliberação deste Tribunal contendo este novel entendimento.

Resumo: Estudos Especiais realizados em cumprimento à Decisão n.º 4.187/21-CIMF, quanto à possibilidade de aplicação de legislação do Distrito Federal que venha a implementar futuros Programas de Incentivo à Regularização Fiscal nas situações de imputação de débito e de multas oriundos de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Nesta fase: análise das conclusões e sugestões.

PARECERES CONVERGENTES:

a) fixar entendimento quanto à impossibilidade do estabelecimento pela legislação do Distrito Federal, sem a iniciativa deste Tribunal, de incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de suas decisões, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

observância à autonomia e à independência da autuação da Corte;

b) alertar o Exmº. Sr. Governador e o Exmº. Sr. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que eventuais leis que instituem novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que contemplem créditos não tributários, de iniciativa do Governo do Distrito Federal, devem excluir os créditos decorrentes de decisões deste Tribunal.

O Relator VOTA de acordo com os Pareceres.

VISTA DOS AUTOS concedida a este Revisor (Decisão n.º 1.517/22-CRR).

VOTO de acordo com o Relator, com ajustes redacionais e os seguintes acréscimos:

a) envio de cópia da decisão que vier a ser proferida à Casa Civil do Distrito Federal, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, assim como ao titular desta última Pasta;

b) recomendação à Presidência deste Tribunal para que avalie a necessidade de constituição de grupo de trabalho multidisciplinar, com a participação de representantes do Ministério Público de Contas e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, incumbido de propor e monitorar a implantação de melhorias para a solução das limitações na qualidade dos dados, processos, controles e dos sistemas informatizados envolvidos nos procedimentos de cobranças administrativa e executiva dos acórdãos proferidos por este e. Plenário e de sugerir iniciativas objetivando o aprimoramento do recolhimento espontâneo dos valores e dos mecanismos de cobrança automatizada por meios eletrônicos.

VOTO-VISTA

Cuidam os autos de Estudos Especiais realizados em atenção ao inciso IV, alínea “a”¹ da Decisão n.º 4.187/21-CIMF, quanto à possibilidade

¹ **Decisão n.º 4.187/21-CIMF** (e-doc 8F01E9A7-c): “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] III – determinar à Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF e à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem a esta Corte de Contas informações relativas a possível pagamento realizado em março de 2021, por parte do Sr. Severino Rodrigues de Oliveira, de débito apurado na Tomada de contas especial objeto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

de aplicação de legislação do Distrito Federal que venha a implementar futuros Programas de Incentivo à Regularização Fiscal nas situações de imputação de débito e de multas oriundos de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

2. O Corpo Técnico, por meio da Informação n.º 1/2021-ATE (e-doc 896061C1-e), de 31.01.2022, sugeriu ao Tribunal:

“I. tomar conhecimento dos presentes Estudos Especiais;

*II. **fixar o entendimento** quanto à impossibilidade do estabelecimento pela legislação do Distrito Federal, sem a iniciativa deste Tribunal, de incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de suas decisões, em observância à autonomia e à independência da autuação da Corte;*

*III. **alertar** o Governador e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que eventuais leis que instituem novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que contemplem créditos não tributários, de iniciativa do Governo do Distrito Federal, devem excluir os créditos decorrentes de decisão deste Tribunal.*

IV. autorizar o arquivamento dos autos.”

3. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 178/2022-G2P (e-doc 0B88835E-e), de 08.03.2022, da lavra da Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, aquiesce à proposta da Unidade Instrutória. Do mencionado Parecer, destaco o seguinte trecho:

“15. Conforme prescrevem os arts. 77 e 78 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF², o Tribunal de Contas do Distrito Federal

do Processo n.º 480.001.059/2011, com a incidência de descontos legais, mediante adesão ao Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS-DF 2020 (Lei Complementar n.º 976/2020, regulamentada pelo Decreto n.º 41.463/2020); **IV – autorizar: a) a realização, pela Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex/TCDF, em autos apartados, de estudos especiais quanto à possibilidade de aplicação da legislação do Distrito Federal que venha a implementar futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal, nas situações de imputação de débitos e de multas oriundos de decisões exaradas por esta Corte de Contas; b) o envio de cópia do Parecer nº 645/2021–G3P/CF, do relatório/voto do Relator, bem como desta decisão à Segecex/TCDF, com a finalidade de subsidiar o cumprimento da diligência a que alude a alínea “a” retro; c) o retorno dos autos à Secont/TCDF, para adoção das providências pertinentes.**

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro PAULO TADEU. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.”

² “Art. 77. A **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal e das entidades da administração direta, indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Legislativa, mediante controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

*possui a função precípua de realizar o controle externo por meio da **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal e demais entes mantidos pelo Poder Público.***

16. Para garantir o efetivo exercício da função administrativa de controle externo atribuída ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, o art. 78, IX da LODF é **expresso** em atribuir a **competência** para “**aplicar** aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, a qual estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.

17. Nesse mesmo sentido, o **art. 1º, XII** do Regimento Interno do TCDF estabelece:

“Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Lei Complementar do DF nº 1, de 9 de maio de 1994, compete:

(...) XII - **aplicar** aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, **as sanções previstas neste Regimento;**” (Grifos acrescidos)

18. Cumpre destacar, ainda, o **art. 20** da LOTCDF:

“Art. 20. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável **ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 56 desta Lei Complementar**, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução, conforme previsto no artigo 71, § 3º, da Constituição Federal.

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso III, do art. 17, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 57 desta Lei Complementar.” (Grifos acrescidos)

19. Para além disso, a exemplo dos tribunais judiciais, o Tribunal de Contas possui autonomia funcional, administrativa e financeira, assegurada constitucionalmente³, que lhe confere reserva para a

(...)

Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, **será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, ao qual compete: (...)” (Grifos acrescidos)

³ **Art. 73, CF** – “O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.”; **Art. 82, LODF** – “O Tribunal de Contas do Distrito Federal, integrado por sete Conselheiros, tem sede na cidade de Brasília, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

iniciativa de leis que disponham sobre matérias relativas ao seu funcionamento, organização e à sua atividade fiscalizatória. Conforme evidencia-se no art. 2º, VI do RITCDF, verbis:

*“Art. 2º Compete **exclusivamente** ao Tribunal de Contas do Distrito Federal: (...) VI - a **iniciativa de lei em assuntos de sua competência, inclusive de sua lei orgânica e alterações;**” (Grifos acrescidos)*

20. A esse respeito, oportuno trazer à baila precedente do STF, no julgamento da ADI 5275⁴:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO QUE DISCIPLINA O ACESSO A INFORMAÇÃO. EXCESSOS EM RELAÇÃO A ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO E TRIBUNAIS DE CONTAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

*1. O inciso I do parágrafo único do art. 1º da Lei 15.175/2012 do Estado do Ceará apenas reproduz o disposto no art. 1º, parágrafo único, I, da Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que, com fundamento no art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II, e art. 216, § 2º, da Constituição Federal, estabelece deveres aplicáveis a toda a Administração Pública, direta e indireta, nas esferas federativas e nos três Poderes de Estado. 2. A previsão dos artigos 5º, II a VI, e 6º, § 2º, da Lei impugnada interferiu na organização administrativa dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e do Tribunal de Contas dos Municípios, recentemente extinto, induzindo a modificação de sua estrutura orgânica e gerando impacto na gestão de seus recursos humanos. 3. **A Constituição Federal assegura a autonomia administrativa** do Poder Legislativo (CF, artigos 51, III e IV; 52, XII e XIII), do Poder Judiciário (CF, art. 99), do Ministério Público (CF, art. 127, § 2º) **e também dos Tribunais de Contas** (CF, artigos 73, 75 e 96, II, b). Precedentes. 4. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 5º, II a VI, e 6º, § 2º, da Lei 15.175/2012 do Estado do Ceará.” (Grifos acrescidos)*

21. Destaco, ainda, outro julgado (ADI 4190/RJ) da Suprema Corte, no qual, ressalta a **autonomia** das Cortes de Contas:

o território do Distrito Federal, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 da Constituição Federal.”

⁴ ADI 5275, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26- 10-2018 PUBLIC 29-10-2018



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

*[...] A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS - ÓRGÃOS INVESTIDOS DE AUTONOMIA JURÍDICA - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER VÍNCULO DE SUBORDINAÇÃO INSTITUCIONAL AO PODER LEGISLATIVO - ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE TRADUZEM DIRETA EMANAÇÃO DA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. **A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República.** Doutrina. Precedentes.” (Grifos acrescidos)*

22. Nesse diapasão, esta Procuradora entende que os valores de multas e débitos imputados pelo Tribunal, ainda que correspondam à créditos não tributários, **não podem** ser objeto de renúncia abarcados em Programas de Incentivo à Regularização Fiscal, no caso Refis 2020 e Refis 2021, sob pena de **violação à efetividade** da atuação controladora, fiscalizatória e sancionadora do controle externo.

23. É cediço que não há controle se não houver mecanismos coercitivos. Logo, a aplicação de sanção é um instrumento relevante e garantidor da autonomia e da efetividade do controle exercido pelas Cortes de Contas.

24. Nesse mesmo sentido, se manifestou o Ministério Público do Rio Grande do Norte no Parecer proferido no Processo nº 080054226.2018.8.20.0000, que trata da ADI proposta pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte em face da Lei Estadual nº 10.360/2018, que dispõe sobre a instituição do Programa de Recuperação de Créditos lançados pelo IDEMA, SEJUC e TC. Destaca-se:

“Com efeito, as multas aplicadas pelo Tribunal instrumentalizam o seu mister primevo de fiscalizar irregularidades das mais diversas naturezas, funcionando como verdadeira forma de coerção para obediência aos ditames legais. Na medida em que o “Programa de Recuperação de Créditos” concede descontos de 30% a 70% sobre o valor da dívida – crédito principal – aplicada pela Corte de Contas, resta esvaziado, ou ao menos significativamente reduzido, seu poder fiscalizatório.”

25. Outrossim, admitir que o REFIS 2020, instituído pela LC nº 976/2020, ainda que de forma genérica, tenha abarcado os débitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

e multas aplicados pelo TCDF, implicaria reconhecer a ocorrência de uma flagrante inconstitucionalidade, uma vez se tratar de lei de iniciativa do Poder Executivo acerca de matérias relativas às atribuições do Tribunal de Contas.

26. Para corroborar, é mister citar o precedente do STF no julgamento da ADI nº 5323⁵, verbis:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 53, §§ 3º, 6º e 7º, e 55, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 13/2014. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. EXEGESE DOS ARTS. 73, 75 E 96, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DESVIO DO MODELO FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA NOS ESTADOS. ART. 75, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Na linha da jurisprudência pacífica e reiterada do Supremo Tribunal Federal, estende-se **aos Tribunais de Contas**, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país (arts. 73 e 75), **a reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II, da Constituição da República)**. A promulgação de emenda a constituição estadual não constitui meio apto para contornar a cláusula de iniciativa reservada, que se impõe seja diante do texto original seja do resultante de emenda. A inobservância da regra constitucional de iniciativa legislativa reservada acarreta a inconstitucionalidade formal de norma resultante. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55º, § 1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, tanto em seu texto original quanto na redação dada pela Emenda Constitucional nº 13/2014. 3. O art. 75, caput, da Constituição da República contempla comando expresso de espelhamento obrigatório, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, do modelo nela estabelecido de controle externo da higidez contábil, financeira e orçamentária dos atos administrativos, sendo materialmente inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual divorciada do modelo federal de controle externo das contas públicas. 4. **Inconstitucionalidade material da expressão “e com o reconhecimento da boa-fé, a**

⁵ ADI 5323, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 03-05-2019 PUBLIC 06-05-2019



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

liquidação tempestiva do débito ou multa atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade na apreciação das contas, no art. 53, § 3º, bem como dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55, §1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte. (Grifos acrescidos).

27. Ademais, não custa reforçar que o TCU já se manifestou pela impossibilidade de aplicar o REFIS a débitos imputados pela referida Corte. Vejamos trecho do Acórdão nº 2174/2017 - TCU:

“(…) 9.4. informar ao Sr. Oséas Moreira Lisboa que: (i) o Refis (Programa de Recuperação Fiscal) constitui-se em regime de parcelamento de débitos fiscais decorrentes de dívidas junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), não se aplicando, portanto, ao parcelamento de débitos imputados por este Tribunal nos processos de tomada de contas especial; (ii) poderá requerer, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, o pagamento parcelado da dívida, incidindo sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais.” (Grifos acrescidos)

28. Ante o exposto, este órgão Ministerial opina no sentido de que o Plenário **acolha** as sugestões constantes na Informação nº 1/2022 – ATE.”

4. Na Sessão Ordinária de 20.04.2012, o i. Relator, Conselheiro RENATO RAINHA, apresentou Voto (e-doc F14D88F8-e) em consonância com o entendimento esposado pelos Pareceres, com o seguinte teor:

“Cuida a presente fase do exame de mérito dos estudos especiais autorizado pelo Tribunal por meio do item IV da Decisão nº 4187/2021, prolatada no âmbito do Processo nº 4.205/2020, para examinar a “possibilidade de aplicação da legislação do Distrito Federal que venha a implementar futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal, nas situações de imputação de débitos e de multas oriundos de decisões exaradas por esta Corte de Contas”.

Rememoro que o Processo nº 4.205/2020 refere-se à tomada de contas especial, de cuja tramitação destaca-se, para o entendimento destes autos, a discussão “sobre a quitação de débito relativo a pagamento de indenização de transporte realizados pela PMDF aos inativos, por intermédio do Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal–REFIS-DF”.

Ressalto o seguinte trecho, que transcrevo com ajustes de forma,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

do voto condutor da referida decisão, elaborado pelo ilustre Relator daquele feito, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO:

Inicialmente, destaco que o primeiro processo que o Tribunal analisou sobre a quitação de débito relativo a pagamento de indenização de transporte realizados pela PMDF aos inativos, por intermédio do Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal– REFIS-DF 2020⁶ e que serviu de paradigma para os demais, foi o de n.º 2.180/2020.

Naquela oportunidade, a instrução, na qual foi acompanhada pela d. Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, bem como por este Relator, assim se manifestou sobre a matéria:

4. Dos documentos trazidos pelo militar verifica-se que este, espontaneamente, efetuou o pagamento do valor de R\$ 30.160,14, em 22.01/2021, por meio de GRU (fl. 3 do e-Doc 11E53F37), utilizando os benefícios concedidos pelo Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal –REFIS-DF 2020 (Decreto 41463/2020).

5. Em relação ao Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal–REFIS-DF 2020 (Lei Complementar 976/2020, regulamentada pelo Decreto 41.463/2020), cabe ressaltar que se destinou ao incentivo do pagamento de débitos tributários ou não, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não devidos ao DF (art. 2º da referida LC).

6. Referida lei permitiu a possibilidade de inclusão neste benefício de “débitos oriundos de declarações espontâneas ou lançamentos de ofício cujos fatos geradores tenham ocorrido até 31 de dezembro de 2018” (inciso I do § 1º do art. 2º da LC 976/2020).

7. Possibilitou ainda o REFIS-DF 2020 o seu pagamento com percentuais de redução de até 50 % do principal atualizado para dívidas contraídas até 2002 e redução nos juros e multas, inclusive as de caráter moratório, de até 95% para pagamentos à vista ou em 5 parcelas (art. 4º da LC 976/2020).

8. Deste modo, entendemos que os débitos relativos às indenizações de transporte podem ser quitados com os benefícios e condições do REFIS-DF 2020, pois não são tributários, são devidos ao DF, uma vez que os pagamentos à título da indenização

⁶ Lei Complementar 976/2020, regulamentada pelo Decreto n.º 41.463/2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

ocorreram anteriormente à regulamentação do Fundo Constitucional do DF (de 1994 a 2001), bastando para isso a confissão espontânea do devedor até o dia 31/03/2021.

9. Nesse contexto, verifica-se que o militar preencheu as condições legais e o valor pago de R\$ 30.160,14 foi calculado com a utilização dos parâmetros legais, ao ter um desconto de até 50% do valor original atualizado e de 95% do valor da multa e juros, podendo, assim, ser considerado quitado.

Naquela oportunidade, ao examinar o referido Processo, da mesma forma que discorre o Ministério Público nesta oportunidade, tive dúvidas acerca da possibilidade de aplicação do Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal–REFIS-DF/2020 em TCE's.

Assim sendo, constatei que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal já tinha se manifestado sobre a matéria por meio do Parecer Jurídico nº 829/2020 - PGDF/PGCONS5 concluindo que os débitos de restituição de valores de indenização de transporte indevidamente recebidos por militares do Distrito Federal, e analisados pelo TCDF, por constituírem dívidas não tributárias perante o Distrito Federal, “é possível seu pagamento por meio do REFIS-2020”.

(...)

Diante disso, acolhi a sugestão da unidade instrutiva, então ratificada pela ilustre representante do Parquet especial que atuava naqueles autos, em considerar encerrada a TCE , com fulcro no art. 13, inciso I, da Resolução TCDF n.º 102/1998, quando o militar quitasse com fundamento na Lei Complementar n.º 976/2020 (Refis/2020), de forma espontânea, com os descontos legais sobre o valor principal e redução do valor de juros e da multa, o débito imputado pela Corte de Contas, seja pagando por via de DAR aos cofres distritais, ou por DARF ao FCDF.

(...)

*Penso sim, que a proposição dos estudos especiais formulado pelo MPJTCDF possa ser acolhida pelo Plenário desta Corte de Contas, **mas para aplicação em futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que o Distrito Federal venha a implementar. Ademais, os estudos não devem abarcar apenas os débitos de indenização de transportes recebidos indevidamente por militares do Distrito Federal, mas qualquer débito que decorra de deliberação plenária exarada por esta Corte de Contas.** (grifos acrescidos)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

Em relação à Lei Complementar n.º 976/2020, por segurança jurídica, tenho que deva ser mantida a linha até então adotada pelo Pleno desta Casa, à unanimidade, inclusive com a anuência do MPJTCDF, nas TCE'S envolvendo o exame da regularidade de pagamento de indenização de transportes na passagem de militares da PMDF à inatividade, que foram encerradas em decorrência de pagamento integral ou parcelado do débito imputado com a incidência dos descontos previstos no já encerrado Programa Refis 2020 (LC n.º 976/2020).

A diligente Assessoria Técnica e de Estudos Especiais – ATE vinculada à Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX, apresenta profundo e laborioso documento para fins de deliberação da Corte de Contas. De início, cumpre consignar os devidos elogios ao trabalho realizado, dada a amplitude dos fundamentos utilizados na análise, abarcando: conceito do Programa de Regularização Fiscal – REFIS; deliberações desta Corte de Contas; parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal; a jurisprudência de Tribunais de Contas Estaduais; as deliberações de interesse no âmbito do Poder Judiciário; programas de incentivo de outros Estados; entre outros.

No mérito, Unidade Técnica e Ministério Público de Contas – MPC/DF comungam das mesmas propostas no sentido de que o Tribunal fixe o entendimento quanto à impossibilidade do estabelecimento pela legislação do Distrito Federal, sem a iniciativa deste Tribunal, de incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de suas decisões, em observância à autonomia e à independência da atuação desta Corte de Contas; bem como alerte o Sr. Governador e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que eventuais leis que instituem novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que contemplem créditos não tributários, de iniciativa do Governo do Distrito Federal, devem excluir os créditos decorrentes de decisão deste Tribunal.

Ao compulsar os autos, adianto que não encontro elementos que me afastem das conclusões a que chegou a Unidade Técnica, ratificadas pelo MPC/DF, razão pela qual acolho, in totum, as medidas por ela sugeridas.

Além das análises e fundamentos consignados nas manifestações que me precederam, as quais incorporo a este voto como razões de decidir, considero pertinente tecer as seguintes considerações.

O ponto nevrálgico discutido nos presentes autos é se nas situações de imputação de débitos e de multas oriundos de decisões exaradas por esta Corte de Contas haveria possibilidade de aplicação da legislação do Distrito Federal que venha a implementar futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal - REFIS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

Note-se que a mais recente legislação distrital acerca do tema é a Lei Complementar nº 996, de 29 de dezembro de 2021, que institui o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS-DF 2021, destinado a incentivar a regularização de débitos tributários ou não, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não.

*Nessa lei consta, entre outros elementos, a possibilidade de **redução do principal** atualizado e a de **redução de juros e multas**.*

Digno de nota, a referida lei complementar não faz referência expressa aos débitos, juros e multas imputados pelo TCDF.

De outra face, convém assinalar que decisão definitiva do TCDF que imputar débito e/ou multa terá eficácia de título extrajudicial⁷. Nessa situação, o Tribunal pode autorizar o recolhimento parcelado⁸ da importância devida. Se ocorrer o recolhimento integral, o Tribunal expedirá quitação do débito ou da multa⁹. De outro lado, caso não ocorra pagamento no prazo, o Tribunal poderá determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável ou autorizar a cobrança judicial da dívida, por intermédio do Ministério Público de Contas encaminhará a documentação pertinente à Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF (art. 29 da Lei Complementar nº 1/1994). Isso porque a representação judicial do TCDF é exercida pela PGDF¹⁰.

Como se vê, a imputação de débito e multa tem fundamento na Lei Complementar nº 1/1994, devendo-se, inclusive, levar-se em consideração o princípio da simetria¹¹, vez que na Constituição Federal consta que as decisões do Tribunal (de Contas da União) de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo¹². Note-se que a decisão definitiva que imputar débito ou aplicar multa torna a respectiva dívida líquida, certa e exigível, com eficácia de título extrajudicial.

*Friso a respeito do **débito** que no caso de **contas irregulares** com identificação de **prejuízo ao erário**, o TCDF responsabiliza solidariamente o agente público que praticou o **ato irregular**, bem como o terceiro que eventualmente concorreu para a prática do*

⁷ Art. 25. A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos da alínea "b" do inciso III do art. 24 desta Lei Complementar.

⁸ Art. 27. Em qualquer fase do processo, o Tribunal poderá autorizar o recolhimento parcelado da importância devida, na forma estabelecida no Regimento Interno, incidindo sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais. Parágrafo único. A falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor.

⁹ Art. 28 da Lei Complementar nº 1/1994

¹⁰ Art. 303 do RI/TCDF

¹¹ Conforme art. 75 da CF.

¹² Art. 71, §3º da CF



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

evento danoso, seja como contratante ou parte interessada (Art. 17, § 2º, alíneas a e b, da Lei Complementar nº 1/1994).

Em caso de **débito**, o TCDF condena o responsável ao ressarcimento do prejuízo acrescido de correção monetária e juros de mora, podendo ser aplicada **multa** correspondente a até 100% (cem por cento) ao valor do dano (Art. 56 da Lei Complementar nº 1/1994).

Ainda, o TCDF pode aplicar **multa** aos responsáveis por contas julgadas irregulares de que não resulte débito; ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário; não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou de decisão do Tribunal; obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas; sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal; bem como ficará sujeito à multa aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado (Art. 57 da Lei Complementar nº 1/1994).

A partir dessa ordem de ideias, destaco esses pontos nodais da atribuição e da competência do TCDF por entender que é de fundamental importância a atuação do Controle Externo da gestão da coisa pública.

Assim, um primeiro ponto para se atentar, deve-se ao fato de que o TCDF pode autorizar o pagamento parcelado, que, aliás, **deverá ser acrescido** dos correspondentes acréscimos legais (Art. 27 da Lei Complementar nº 1/1994), não cabendo a um Programa de Incentivo, como o REFIS, instituir outra forma de parcelamento mais benéfica.

O segundo ponto é que o pagamento de **débito** corresponde, fundamentalmente, à **recomposição** do erário. Permitir a utilização do REFIS, nesse caso, significaria premiar o responsável, ainda mais considerando os benefícios daquele programa¹³ (reduzir o valor do principal, reduzir o valor da multa e de juros), que se presta unicamente a reduzir a inadimplência de créditos.

Terceiro ponto para debate é que, não sem razão, ao TCDF, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o **poder de normatizar**, podendo, em consequência, expedir atos e instruções

¹³ Trecho do Voto do i. Conselheiro Inácio Magalhães Filho no âmbito do Processo nº 4205/2020: “7. Possibilitou ainda o REFIS-DF 2020 o seu pagamento com percentuais de **redução de até 50 % do principal** atualizado para dívidas contraídas até 2002 e **redução nos juros e multas, inclusive as de caráter moratório, de até 95%** para pagamentos à vista ou em 5 parcelas (art. 4º da LC 976/2020)”. (os grifos foram acrescidos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade (art. 3º da Lei Complementar nº 1/1994). Ainda, conforme indicado no art. 2º, VI, do RI/TCDF:

*“Art. 2º Compete exclusivamente ao Tribunal de Contas do Distrito Federal: (...) VI - a **iniciativa** de lei em assuntos de sua competência, inclusive de sua lei orgânica e alterações;”*

*E a **autonomia** e a **independência** do TCDF são fundamentais para o exercício do controle externo. Acerca disso, destaco¹⁴:*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.323 RIO GRANDE DO NORTE
RELATORA : MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S) :ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS D BRASIL
ADV.(A/S) :PATRICK KAISER BROSELIN
INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S) :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 53, §§ 3º, 6º e 7º, e 55, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 13/2014. **ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. EXEGESE DOS ARTS. 73, 75 E 96, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DESVIO DO MODELO FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA NOS ESTADOS. ART. 75, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

*1. Na linha da jurisprudência pacífica e reiterada do Supremo Tribunal Federal, estende-se aos Tribunais de Contas, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país (arts. 73 e 75), a **reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II, da Constituição da República)**. A promulgação de emenda a constituição estadual não constitui meio apto para contornar a cláusula de iniciativa reservada, que se impõe seja diante*

¹⁴ <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340050528&ext=.pdf>. Acesso em 06.04.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

do texto original seja do resultante de emenda. A inobservância da regra constitucional de iniciativa legislativa reservada acarreta a inconstitucionalidade formal de norma resultante. Precedentes. (grifos acrescentados)

2. Inconstitucionalidade formal dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55º, § 1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, tanto em seu texto original quanto na redação dada pela Emenda Constitucional nº 13/2014.

3. O art. 75, caput, da Constituição da República contempla comando expresso de espelhamento obrigatório, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, do modelo nela estabelecido de controle externo da higidez contábil, financeira e orçamentária dos atos administrativos, sendo materialmente inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual divorciada do modelo federal de controle externo das contas públicas.

4. Inconstitucionalidade material da expressão “e com o reconhecimento da boa-fé, a liquidação tempestiva do débito ou multa atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade na apreciação das contas”, no art. 53, § 3º, bem como dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55, §1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

No voto condutor do Acórdão, cuja ementa transcrevi, está consignada a seguinte passagem elaborada pela i. Ministra ROSA WEBER:

*5. Conferindo interpretação sistemática e teleológica aos **arts. 73, 75 e 96, II, da Constituição da República**, este Supremo Tribunal Federal tem seguidamente reconhecido, como decorrência necessária das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país, a **reserva da iniciativa** para deflagração do processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento. Estende-se, pois, aos Tribunais de Contas, a competência privativa, assegurada ao Poder Judiciário, para iniciar o processo legislativo relativamente às matérias previstas no **art. 96, II, da Constituição da República**. (os grifos são do original)*

*Reconhecida, portanto, a reserva da iniciativa para deflagração do processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou seu funcionamento, venho de destacar, a propósito de tudo quanto exposto, que **não** é singela a **missão** do TCDF, conforme a seguinte inscrição no documento Planejamento Estratégico TCDF*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

2020-2023¹⁵.

“Atuar em benefício da sociedade, promovendo a melhoria da gestão dos recursos públicos por meio do controle externo.”

Forte nessas razões, compete, única e exclusivamente, ao TCDF deliberar acerca de parcelamentos ou outras situações decorrentes de imputação de débito ou multa, não havendo, conseqüentemente, possibilidade legal de futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal incluírem a imputação de débitos e de multas oriundos de decisões exaradas por esta Corte de Contas.

Dessa forma, para não haver quaisquer dúvidas, concordo com o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, anuído pelo Parquet, que o TCDF fixe o entendimento quanto à impossibilidade do estabelecimento pela legislação do distrito federal, sem a iniciativa deste Tribunal, de incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de suas decisões, em observância à autonomia e à independência da atuação desta Corte de Contas.

Entendo, ademais, ser prudente a proposta da Unidade Técnica, ratificada pelo MPC/DF, no sentido de alertar o Sr. Governador e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que eventuais leis que instituam novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que contemplem créditos não tributários, de iniciativa do Governo do Distrito Federal, devem excluir os créditos decorrentes de decisão deste Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Concordando com as análises e propostas alvitadas pela Unidade Técnica, acerca das quais o MPC/DF converge, manifesto-me por que o Tribunal aprove a parte dispositiva do voto que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

Assim, **VOTO** por que o Tribunal:

I - tome conhecimento dos presentes Estudos Especiais;

II - fixe o entendimento quanto à impossibilidade do estabelecimento pela legislação do distrito federal, sem a iniciativa deste Tribunal, de incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de suas decisões, em observância à autonomia e à independência da atuação da Corte;

III - alerte o Sr. Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que eventuais leis que instituam novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que contemplem créditos não tributários, de iniciativa do Governo do Distrito Federal, devem excluir os créditos

¹⁵ <https://intranet.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Planest-2020-2023.pdf>.
06.04.2022.

Acesso em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

decorrentes de decisão deste Tribunal.

IV - autorize a devolução dos autos à ATE/SEGECEX para arquivamento.”

5. Na ocasião, solicitei vista dos autos, a qual foi concedida por meio da Decisão n.º 1.517/22-CRR (e-doc B5C75DAB-e).

6. Importante tecer algumas considerações sobre o instituto do **Refis**, pois a compreensão desse mecanismo contribuirá para a determinação de seus efeitos.

7. Inicialmente, cabe contextualizar que os programas de incentivo à regularização fiscal, comumente referenciados como **Refis**, visam o recebimento de créditos de difícil recuperação e o saneamento das finanças de empresas e cidadãos mediante redução de valores de multas, juros e concessão de prazos diferenciados para quitação dos débitos.

8. Proporcionam melhoria na economia com saneamento de empresas, geração de empregos, obtenção de recursos para financiar políticas públicas e equilíbrio de contas públicas.

9. No âmbito distrital, destacam-se os Programas de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal - **Refis 2020 e 2021**, instituídos pelas Leis Complementares n.ºs 976/20² e 996/21³, os quais apresentaram **características similares**, contemplando os débitos oriundos de declarações espontâneas ou de lançamentos de ofício e os saldos de parcelamentos deferidos, concernentes a impostos e taxas devidos ao Distrito Federal e às suas autarquias, fundações e entidades equiparadas.

10. Estes programas se diferem, basicamente, em relação ao marco temporal do fato gerador do débito ou ao saldo de parcelamento considerado para fins de adesão, visto que o Refis 2020 contemplou dívidas cujo fato gerador ocorreu **até 31.12.2018** e o Refis 2021 **até 31.12.2020**.

11. A **principal inovação** deles em relação aos programas distritais antecessores **foi a concessão do benefício de desconto sobre o montante principal como medida de incentivo ao adimplemento para**

² A Lei Complementar n.º 976, de 09.11.2020, homologa o Convênio ICMS n.º 155, de 10.10.2019, que autoriza as Unidades Federadas mencionadas a instituir programa de anistia de débitos fiscais relativos ao ICMS e institui o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal - REFIS-DF 2020.

³ A Lei Complementar n.º 996, de 29.12.2021, homologa o Convênio ICMS n.º 190, de 20.10.2021, que revigora e altera o Convênio ICMS n.º 155, de 10.10.2019, e institui o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal - REFIS-DF 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

débitos de difícil recuperação e cujo fato gerador fosse anterior a 31.12.2012.

12. Embora haja alguma crítica no sentido de que estes programas afrontariam o princípio da isonomia entre contribuintes (incentivando o inadimplemento de dívidas), segundo informações prestadas pela então Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal⁴, vozes autorizadas sustentam a **adequabilidade de sua implementação**, pois viabilizam o adimplemento de débitos classificados como de “difícil recuperação”, o que é especialmente relevante em períodos de **crise econômica** e, especialmente, na presença de uma **pandemia**. Jamais alguém que utiliza o Refis (inadimplentes) estará em condições de igualdade com quem não o utiliza (adimplentes), pois o primeiro deverá assumir também os custos dos débitos atuais e, por conseguinte, passará a ter uma carga tributária mais alta (débitos vencidos + débitos vincendos).

13. Com efeito, a opção por regras diferenciadas nos programas Refis 2020 e 2021 levou em conta o período de grave situação fiscal e econômica vivenciada pelos entes subnacionais em face da pandemia de Covid-19, que resultou no fechamento de empresas e negócios, rescisão de contratos, paralisação de investimentos, perda de empregos e expansão dos gastos com os serviços de saúde pública e o pagamento de auxílios para as parcelas da população mais impactadas. No período anterior a 2019, a arrecadação distrital sofreu expressiva redução, resultando em um **cenário fiscal insustentável** e requerendo a **adoção de medidas enérgicas para a mitigação de seus efeitos** e a **preservação do equilíbrio das contas públicas**.

14. Nessa seara, os programas distritais Refis 2020 e 2021 configuraram um dos **principais instrumentos** para a obtenção de recursos financeiros adicionais para o Distrito Federal, aliando, como benefício social, a possibilidade de regularização fiscal de empresas e pessoas físicas em um momento de grande dificuldade econômica. Além do equilíbrio das contas públicas, os programas permitiram a mudança da Capacidade de Pagamento - CAPAG do Distrito Federal de “C” para “B”¹⁶, consoante o sistema da *rating* da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, mesmo em momento de crise mundial, proporcionando já no final do exercício de 2021 e começo de 2022 aumento do crédito (espaço fiscal) em **R\$ 3 bilhões**.

15. As medidas de incentivo adotadas permitiram que muitos

⁴ Despacho SEEC/SEAE, de 25.03.2021 (e-doc 1531FF11-c).

¹⁶ Informações públicas disponíveis no site <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>. Dados do Distrito Federal (CAPAG). Entre 2018-2020, *rating* “C”. **A partir de 2021, evolução do rating para “B”.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

contribuintes obtivessem a **regularização fiscal**, passando a ter acesso, por exemplo, a **financiamentos bancários**, com **reflexos positivos para o Estado**, como a recomposição de receitas e incentivo à recuperação econômica, motivos pelos quais se tornaram prática em muitas Unidades da Federação, com a **anuência do Conselho Nacional de Política Fazendária**.

16. Noutra vertente, em consulta ao estudo produzido pela então Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal e que acompanhou o anteprojeto que deu origem à Lei Complementar n.º 976/20, concernente ao Refis 2020, verificam-se os seguintes objetivos do programa: a) **incentivar a recuperação de créditos de difícil recebimento**; b) criar cenário propício para o **saneamento fiscal de empresas e a geração de emprego, renda e arrecadação**; c) **permitir a regularização fiscal** facilitada dos contribuintes; d) **permitir o controle do fluxo de caixa** (sob ótica governamental).

17. Visando alcançar os objetivos supracitados, os programas Refis 2020 e 2021 previram os seguintes incentivos⁵:

a) redução entre 30% e 50% do principal atualizado **apenas** para os débitos inscritos em dívida ativa **até 31.12.2012**, ou seja, **mais antigos e de difícil recuperação**;

b) redução de juros e multas, variando de 50% a 95%, de acordo com o número de parcelas para a quitação da dívida.

18. Outrossim, assinala-se que, por ocasião da apresentação do referido anteprojeto à Câmara Legislativa do Distrito Federal, ressaltou-se que, paralelamente à medida legislativa, a administração tributária do Distrito Federal havia implementado **ações de caráter preventivo** a fim de **mitigar a necessidade de novos programas similares**, tais como: ajuste de carga

⁵ Consoante art. 4º das Leis Complementares n.ºs 976/20 e 996/21:

Art. 4º O Refis-DF 2020 consiste na adoção de medidas que objetivam incentivar a regularização de débitos tributários e não tributários de competência do Distrito Federal relacionados no art. 2º, § 3º, mediante:

I – redução do principal atualizado nas seguintes proporções:

a) 50% do seu valor, para débitos inscritos em dívida ativa **até 31 de dezembro de 2002**;

b) 40% do seu valor, para débitos inscritos em dívida ativa **entre 1º de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2008**;

c) 30% do seu valor, para débitos inscritos em dívida ativa **entre 1º de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2012**;

II – redução de juros e multas, inclusive as de caráter moratório, nas seguintes proporções:

a) 95% do seu valor, para pagamento à vista ou em até 5 parcelas;

b) 90% do seu valor, para pagamento em 6 a 12 parcelas;

c) 80% do seu valor, para pagamento em 13 a 24 parcelas;

d) 70% do seu valor, para pagamento em 25 a 36 parcelas;

e) 60% do seu valor, para pagamento em 37 a 48 parcelas;

f) 55% do seu valor, para pagamento em 49 a 60 parcelas;

g) 50% do seu valor, para pagamento em 61 a 120 parcelas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

tributária, de forma a torná-la mais justa; investimentos em tecnologia para combater a sonegação fiscal; e providências para a redução da inadimplência. Entre as medidas adotadas, merecem destaque:

- a) reestruturação da cobrança de créditos tributários com a implantação do Sistema de Gestão da Cobrança durante o exercício de 2021;
- b) aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Lançamento de Créditos do Distrito Federal - SISLANCA;
- c) desenvolvimento de painéis gerenciais de arrecadação (Diferencial de Alíquota do ICMS, E-Commerce e Simples Nacional);
- d) aperfeiçoamento do Sistema de Arrecadação Tributária, mediante a implantação dos Sistemas Público de Escrituração Digital, de Autodeclaração de ITBI/ITCD (DEITCD) e de Autuação Eletrônica de Obrigações Acessórias (PAF-e), além do desenvolvimento do módulo para a recepção e processamento dos eventos de inscrição, baixa e alteração de dados referentes ao cadastro de contribuintes do ICMS e do ISS;
- e) isenção de impostos, como ITCD, IPTU, TLP e ICMS, no período mais crítico da pandemia de Covid-19, como medida de enfrentamento às dificuldades econômicas vivenciadas por diversos setores produtivos⁶;
- f) flexibilização da alíquota de ICMS sobre os produtos do comércio eletrônico armazenados e distribuídos a partir do Distrito Federal, permitindo a empresas de grande porte o recolhimento do tributo após a efetiva venda e não após a entrada do produto para fins de armazenamento, incentivando a instalação de empresas de logística e-commerce no Distrito Federal;
- g) desenvolvimento de metodologia de previsão do ICMS e ISS atrelada a indicadores regionais para subsidiar o processo de elaboração do orçamento público distrital, com índices de atividade econômica confiáveis e tempestivos;
- h) acompanhamento efetivo dos benefícios de ICMS e ISS por

⁶ Lei n.º 7.026, de 24.12.2021 (isenção de ITCD); Lei n.º 6.466, de 27.12.2019 (isenção de IPTU e TLP); Decreto Legislativo n.º 2.314, de 15.04.2021 (isenção de ICMS em importações e operações e insumos da vacina).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

meio de código de benefício (cBenef) nas notas fiscais eletrônicas, obrigando a sua informação pelos contribuintes a partir de 1º.02.2021, viabilizando a identificação do benefício utilizado e do montante exato da desoneração de cada produto comercializado ou serviço prestado.

19. Em acréscimo às medidas explicitadas, foram executadas as seguintes ações de estímulo ao desenvolvimento do setor produtivo do Distrito Federal mediante o ajuste da carga tributária:

a) redução de alíquota do ICMS de combustíveis (gasolina, etanol e diesel) de 1% a.a, a partir do exercício de 2022⁷;

b) redução da alíquota de ITBI para 1% entre janeiro e março de 2022⁸;

c) redução da alíquota de ISS para 3% para hotéis e *hostels*⁹;

d) ampliação da cesta básica, permitindo a redução da base de cálculo de ICMS para 13 novos produtos¹⁰ ;

e) aumento de R\$ 70.000,00 para R\$ 140.000,00 o limite de isenção do IPVA para pessoas portadoras de necessidades especiais¹¹.

20. Adicionalmente, foram aplicados cerca de US\$ 31 milhões¹² por meio do Projeto de Desenvolvimento Fazendário (Prodefaz) para a implantação do Portal de Serviços da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (à época), o aperfeiçoamento do sítio eletrônico Nota Legal e a implantação do Sistema de Cobrança Tributária¹³ (IPTU e IPVA).

21. Por derradeiro, merecem registro as seguintes inovações e melhorias implementadas no Sistema de Cobrança Tributária¹⁴:

⁷ Lei n.º 6.962, de 13.10.2021.

⁸ Lei n.º 7.036, de 29.12.2021.

⁹ Lei Complementar n.º 994, de 24.12.2021.

¹⁰ Lei n.º 6.968, de 03.11.2021.

¹¹ Lei n.º 7.041, de 29.12.2021.

¹² Esse montante representou a execução de 100% dos recursos previstos no Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil (Profisco), oriundos de linha de crédito do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no período de 2016 a 2021.

¹³ Foram investidos R\$ 6,8 milhões no Sistema de Cobrança Tributária, consoante o Contrato n.º 027/2018 (Processo SEI n.º 00040-00053462/2018-18) e o Contrato n.º 44.087/2021 (Processo SEI n.º 00040-00001879/22020-10).

¹⁴ Documento SEI 73178496 acostado no Processo SEI n.º 00040-00060536/2017-91.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

a) inclusão dos dados da totalidade da dívida ativa, lançamentos (inclusive os efetuados no SISLANCA) e parcelamentos de forma *on-line* com o Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal – SITAF;

b) desenvolvimento de relatórios gerenciais de arrecadação e estoque da dívida ativa; funcionalidades de cobrança especializada e segmentada de todos os impostos e taxas lançados no DF; ferramenta de suporte à cobrança automatizada e personalizada por meio de telefone, SMS e *e-mail*; de réguas de cobrança; ferramenta de classificação do perfil do contribuinte (*rating*); e de lançamento de tributos pelo Rito especial *on-line*;

c) geração automática de *e-mails*, SMS e cartas com mensagens padronizadas de cobrança e aprovadas pela Assessoria de Comunicação, de acordo com as réguas de cobrança e segmentação de devedores pré-definidos.

22. Em relação à justificativa para a adoção do programa Refis em âmbito distrital, exsurge da leitura da Nota n.º 77/2022-SEEC/GAB/UCI¹⁵ que apesar de a dívida ativa do Distrito Federal ter alcançado o montante de **R\$ 32,19 bilhões** ao final do exercício de 2021, o índice de recuperação é, historicamente, baixo¹⁷: **0,60% em 2016; 0,45% em 2017; 0,37% em 2018, e 0,34% em 2019.**

23. Ademais, de acordo com referido documento, a execução fiscal é dispendiosa para o erário e a **antiguidade do débito** influencia diretamente na possibilidade de sucesso na arrecadação dos valores executados:

*“Além do **baixo índice de sucesso nas execuções fiscais**, o grande volume de processos e a demora em suas resoluções, com infinitos recursos judiciais, trazem enormes gastos aos cofres do Distrito Federal. Conforme divulgado pelo sítio do Correio Braziliense, “Embora pareça irônico, cobrar dívidas custa caro. Uma pesquisa apontou que o processamento judicial de uma execução fiscal no Distrito Federal pode chegar, em média, a R\$ 28.964. Além disso, o tempo de tramitação é de cerca de seis anos e nove meses. O levantamento diz respeito aos processos feitos na Vara de Execuções Fiscais do DF (VEF).” (<https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/12/4971143-processos-de-execucao-fiscal-no-df-custam->*

¹⁵ Fl. 5 do e-doc 38B9BEC9-c, Processo n.º 1.382/21.

¹⁷ Fl. 3 do e-doc 38B9BEC9-c, Processo n.º 1.382/21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

em-media-rs289-mil.html).

*Portanto, apesar de todos os esforços desta Secretaria e da Procuradoria Geral do Distrito Federal, **além de não conseguir receber os valores devidos pelos contribuintes, principalmente os mais antigos**, o Distrito Federal tem despendido valor considerável de recursos.” (grifos acrescidos).*

24. Já as inovações previstas nos programas Refis 2020 e 2021 foram motivadas, de acordo com a Pasta, em razão de a mera repetição das condições insculpidas nos programas de recuperação pretéritos não ter o condão de alterar o cenário supracitado, notadamente para os débitos mais antigos, consoante o seguinte excerto de sua manifestação:

*“23. Ocorre que, não por outro motivo, somando-se aos esforços da cobrança administrativa, a superação do estado vegetativo encontrado, precisava-se, também, de um impulso legal e eficaz específico para a dívida ativa AJUIZADA, que, como demonstrado acima, é considerada de difícil ingresso aos cofres públicos. No entanto, **por todos os estudos já apresentados, ficou evidente que a mera repetição de programas de recuperação anteriores, principalmente para os débitos mais antigos, não mudaria o cenário encontrado e, mais uma vez, não alcançaria um montante significativos desses débitos e suas execuções fiscais.***

24. Nessa interface, procurou-se dar uma tratamento emergencial para os débitos com a menor efetividade de recuperação e com maior chance de improcedência nas execuções fiscais, ou seja, aqueles em que todos os esforços já foram tomados e, principalmente, tiveram oportunidade de regularização pelos os últimos programas de recuperação de créditos implementados no Distrito Federal e, não foram quitados, que são o Programa ICMS em Dia, instituído pela Lei nº 4.960, de 1º de novembro de 2012, o RECUPERA/DF, criado pela Lei nº 5.096, de 10 de abril de 2013, que teve mais duas fases até o ano de 2014, e o REFIS-DF de 2015, tratado na Lei nº 5.463, de 16 de março de 2015.” (grifos acrescidos)

25. Relativamente aos resultados alcançados, observa-se que as inovações implementadas por meio dos programas Refis 2020 e 2021 elevou o percentual de recuperação dos débitos ajuizados para **0,82%** em 2021¹⁸:

*“29. Constata-se, ainda, o crescimento do índice de recuperação dos débitos ajuizados, sendo 0,40%, em 2020, e **0,82%, em 2021.***

30. Por fim, os resultados do Refis-DF 2020 também demonstram

¹⁸ 2016: 0,60%; 2017: 0,45%; 2018: 0,37%; 2019: 0,34%; 2020: 0,40%; **2021: 0,82%.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

a eficiência das medidas adotadas.

31. Além de **encerrar com centenas de execuções fiscais**, que, como demonstrado acima, tinham reduzida efetividade e alto custo no desenrolar do processo, trouxe um **montante refinanciado na ordem de R\$ 3.125.606.752,32**, sendo o melhor resultado em programas de recuperação de créditos editados em nossa cidade, beneficiando 41.307 contribuintes pessoas físicas e 11.317 pessoas jurídicas." (grifos acrescidos)

26. Feita esta contextualização acerca dos programas, ressalto que as regras aplicadas, mormente a possibilidade de redução do valor do principal (ponto destacado no Voto do nobre Relator), a efetividade das medidas e os seus reflexos no incremento da arrecadação e na redução da inadimplência **permanecem em exame no bojo do Processo n.º 1.382/21**¹⁹ e serão objeto de auditoria específica ²⁰. Portanto, somente após a conclusão destas apurações é que este e. Plenário estará em condições de deliberar sobre a **efetividade** dos programas e propor os aprimoramentos necessários.

27. Volvendo-me ao **mérito** destes autos, constato que o cerne da questão debatida aborda a viabilidade de aplicação das condições previstas nos programas de recuperação fiscal deflagrados pelo Poder Executivo aos créditos decorrentes de decisões proferidas por este Tribunal.

28. Nesse contexto, restou comprovado pelos Pareceres que a matéria está inserida no âmbito da **autonomia** e da **independência** conferidas pela Constituição Federal (arts. 71, VIII e § 3º, 73 e 75²¹) e pela Lei

¹⁹ Processo n.º 1.382/21: Representação n.º 3/2021-G4P/ML, acerca de possíveis irregularidades na aprovação do Programa de Incentivo à Recuperação Fiscal do Distrito Federal - REFIS 2020, quando da sanção da Lei Complementar n.º 976/20.

²⁰ **Decisão n.º 4.302/21-CPM**: "O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] **V – autorizar: a)** a inclusão, no Plano Geral de Ação para o exercício de 2022, da previsão de realização de auditoria, com vistas a avaliar a efetividade dos programas de incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal, em especial do REFIS-DF 2020, englobando a análise das diligências acima determinadas (§ 62 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011-e); [...]"

²¹ "Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]"

II - **julgar** as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e **as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público**; [...]"

VIII - **aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei**, que estabelecerá, **entre outras** cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; [...]"

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte **imputação de débito ou multa** terão eficácia de título executivo. [...]"

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, **exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

Orgânica do Distrito Federal (arts. 78, II.a, IX, § 5º, 82 e 86²²) a esta Corte de Contas, em especial quanto à iniciativa de leis que visem modificar a sua forma de atuação, mormente quanto ao **julgamento de responsáveis, à imputação de débito e à aplicação das demais sanções legalmente previstas.**

29. Entre os julgados mencionados neste processo, merece destaque o proferido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI n.º 4.643/RJ²³, que ensejou a declaração da inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 142/11 — de iniciativa de parlamentar — que havia **modificado a forma e os prazos para o recolhimento de débitos imputados pelo Tribunal de Contas** do Estado do Rio de Janeiro (trânsito em julgado em 23.06.2019):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.643 RIO DE JANEIRO

RELATOR: MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DECONTAS DO BRASIL

ADV.(A/S): WLADIMIR SERGIO REALE

INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES): LEONARDO FIAD

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 142/2011 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção **aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.**

²² “Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao qual compete: [...]”

II - julgar as contas:

a) dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta ou que estejam sob sua responsabilidade, incluídos os das fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público do Distrito Federal, **bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; [...]**

IX - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, a qual estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; [...]

§ 5º As decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal de que resultem **imputação de débitos ou multa terão eficácia de título executivo.** [...]

Art. 82. **O Tribunal de Contas do Distrito Federal, integrado por sete Conselheiros, tem sede na cidade de Brasília, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território do Distrito Federal, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 da Constituição Federal.** [...]

Art. 86. Lei complementar do Distrito Federal disporá sobre a **organização e funcionamento do Tribunal de Contas**, podendo dividi-lo em câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções e na descentralização dos seus trabalhos.”

²³ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4131201>. Acesso em 10.06.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISCIPLINA QUESTÕES RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MATÉRIA AFETA A LEIS DE INICIATIVA PRIVATIVA DAS PRÓPRIAS CORTES DE CONTAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte.

2. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico- sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. Precedentes.

3. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, confirmados os termos da medida cautelar anteriormente concedida.”

30. Pela pertinência ao debate, reproduzo abaixo os excertos do Voto proferido pelo i. Ministro LUIZ FUX, condutor do Acórdão:

“Assim como os julgamentos pelos tribunais que integram o Poder Judiciário, no Tribunal de Contas, são observados parâmetros de ordem técnico-jurídica, de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas legais e constitucionais. Aproxima-se, assim, da função judicante comum, em oposição ao viés político que conduz os julgamentos legislativos das casas legislativas, pautados em juízo de conveniência e oportunidade. Essa é a razão pela qual o artigo 73 da Constituição confere ao Tribunal de Contas da União, “no que couber”, as mesmas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

atribuições que o artigo 96 outorga aos tribunais judiciários. [...]

Nesse diapasão, merece destaque para o deslinde do caso a prerrogativa de as Cortes de Contas proporem ao respectivo Poder Legislativo a alteração de sua organização e funcionamento (artigo 75 c/c artigo 96, II, d, da Constituição Federal). [...]

*A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se **consolidou** no sentido de que as Cortes de Contas ostentam a prerrogativa de iniciativa **privativa** para instaurar os processos legislativos relativos às matérias previstas no artigo 96, II, da Constituição Federal. [...]*

*Deve ser esclarecido o alcance jurídico-constitucional da expressão “propor ao Poder Legislativo respectivo” na dinâmica do processo legislativo. Ao conferir a citada prerrogativa da Corte de Contas de instaurar o processo legislativo, **a Constituição assegura o poder de definição dos interesses relativos a determinada matéria** que se pretende sejam tutelados pela ordem jurídica mediante lei.*

Essa garantia, de natureza inegavelmente política, visa a preservar a autonomia funcional, administrativa e financeira dos tribunais. Especificamente, a autonomia organizacional e administrativa foi assegurada pelo texto constitucional por meio do poder de autogoverno, que assegura a elaboração de suas próprias normas e diretrizes. [...]

O interesse e a eventual decisão de submeter os temas à deliberação legislativa são de exclusiva competência dos Tribunais de Contas e não podem ser eliminados nem mesmo substituídos pela de outro órgão ou entidade. Nesse particular, José Afonso da Silva preleciona que “*não pode ser eliminada nem mesmo suspensa provisoriamente por outro órgão ou entidade, vale dizer, nem pelo Congresso Nacional no exercício do poder constituinte derivado, sob pena de inconstitucionalidade*” (Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional. São Paulo: RT, 1964. p. 14 e ss.). [...]

Tratando-se de atribuição judicante, a definição do prazo de pagamento ou eventual parcelamento de débitos imputados pelo tribunal, assim como o procedimento a ser exigido quando verificadas irregularidades pela fiscalização exercida pela Corte, **constituem aspectos fulcrais da própria decisão, que competem aos julgadores, à luz do caso concreto e de sua sensibilidade. A determinação dos efeitos da imputação por iniciativa alheia à própria Corte configura ingerência desmedida em sua autonomia.** [...]

In casu, a Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, ao ampliar o prazo de pagamento de débitos imputados pelo TCE/RJ (artigos 1º e 2º); determinar a apresentação de justificativas sobre irregularidades verificadas pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

*fiscalização exercida pela Corte (artigo 4º); **conceder parcelamento dos débitos em sessenta meses (artigo 3º), incorre em inconstitucionalidade por vício formal subjetivo, máxime de a iniciativa para instaurar o processo legislativo sobre matérias afetas à competência e ao funcionamento da Corte de Contas ser defesa ao parlamentar.***” (grifos acrescidos)

31. Adicionalmente, sobressai a ADI n.º 6.846/PI²⁴, objetivando o exame da constitucionalidade da Lei n.º 7.398/20, que **concedeu descontos sobre multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí - TCE/PI sem observar a necessidade de iniciativa legislativa deste último.**

32. Em análise perfunctória, o i. Ministro ROBERTO BARROSO, concedeu **medida cautelar para suspender**, com efeitos *ex tunc*, a aplicação do diploma, sendo pertinente destacar o seguinte trecho da deliberação:

*“[...] 6. O pedido cautelar deve ser deferido. A Constituição Federal de 1988 concede aos tribunais de contas autonomia administrativa e financeira, além de independência para o exercício de suas relevantes funções institucionais, assegurando aos seus integrantes as mesmas prerrogativas conferidas aos membros do Poder Judiciário (art. 73, § 3º, CF/1988). Nesse sentido, cumpre ressaltar que, **muito embora o Tribunal de Contas atue em cooperação com o Poder Legislativo no desempenho da atividade de controle externo da Administração Pública, a jurisprudência desta Corte reconhece a existência de competências autônomas a esses órgãos, como corolário da independência inerente à atividade de fiscalização exercida pela Corte de Contas.***

*7. Como consequência direta dessas prerrogativas constitucionais de autonomia e de independência, as Cortes de Contas têm iniciativa privativa para legislar sobre sua organização, atribuições institucionais e funcionamento, com fundamento na interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da CF/1988. **A extensão da reserva de iniciativa aos tribunais de contas lhes protege da indevida interferência dos demais poderes, assegurando-lhes liberdade plena para fiscalizar, orientar e punir os gestores públicos, na esteira da jurisprudência consolidada deste STF: [...]***

*8. A Lei nº 7.398/2020, do Estado do Piauí, é de **iniciativa parlamentar e concede descontos de 50% a 80% em multas administrativas impostas pelo Tribunal de Contas daquele Estado. Assim sendo, o diploma normativo questionado é, ao menos em juízo de cognição sumária, incompatível com a***

²⁴ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6172980>. Acesso em 12.06.2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

ordem constitucional por vício de competência, pois dispõe sobre forma de atuação, competências e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa privativa à referida Corte.

9. Ademais, sob o prisma material, essa significativa redução, em análise preliminar, parece interferir diretamente na forma de atuação e na atividade de fiscalização da Corte de Contas piauiense, visto que, em alguns casos, é quase equivalente à remissão total da penalidade. Assim sendo, a previsão normativa tem o potencial de debilitar o exercício da atribuição constitucional de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, as quais incluem, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, VIII, CF/1988 c/c arts. 79 a 82 da Lei Orgânica do TCE-PI). As sanções impostas pela Corte de Contas consubstanciam instrumento efetivo de fortalecimento da fiscalização exercida pelo órgão e devem ser suficientes para recompor o dano ao erário e desestimular novas condutas lesivas à gestão pública, em prestígio ao dever de probidade exigido dos administradores públicos.” (grifos acrescidos)

33. Neste palmilhar, embora não haja, até o momento, decisão de mérito quanto à matéria, a ação se encontra instruída com manifestações favoráveis da Advocacia-Geral da União e do Procurador-Geral da República pela declaração da **inconstitucionalidade** da norma.

34. Exsurge destes precedentes que **a alteração de prazos de recolhimento ou da forma de parcelamento de débitos imputados**, assim como a **concessão de descontos sobre multas aplicadas, não são passíveis de modificação sem a iniciativa legislativa dos respectivos Tribunais de Contas**, exatamente o que se discute nestes autos.

35. Posto isso, conclusão semelhante deve ser estendida aos projetos de lei de iniciativa de **outro Poder** que autorizem a concessão de descontos sobre as parcelas legais que compõem os débitos imputados, a exemplo do valor do principal da dívida, a atualização monetária e os juros de mora, por afrontar as prerrogativas asseguradas ao Tribunal de Contas.

36. Com efeito, no âmbito desta Corte, as questões supracitadas estão disciplinadas, primordialmente, na Lei Complementar n.º 1/94 e no Regimento Interno do TCDF (Resolução TCDF n.º 296/16), e, dessa forma, não são passíveis de modificação sem a iniciativa deste e. Plenário:

- critérios para a fixação do valor do débito a ser imputado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

acréscimos aplicáveis e modo de recolhimento: arts. 20, 24, 25 e 26 da Lei Complementar n.º 1/94 c/c o art. 198, inciso II e § 1º, 208, 209, inciso III, 210, 211, 212, 213 do Regimento Interno do TCDF;

- critérios e dosimetria para a aplicação de multas: arts. 56, 57, 58, 59 da Lei Complementar n.º 1/94 c/c os arts. 271 e 272 do Regimento Interno do TCDF;
- condições para o deferimento de parcelamento de multas e débitos oriundos de decisões do TCDF: art. 27 da Lei Complementar n.º 1/94 c/c os arts. 214 e 215 do Regimento Interno do TCDF;
- condições para o deferimento de desconto percentual no pagamento de multas aplicadas pelo TCDF: art. 213, parágrafo único, do Regimento Interno do TCDF;
- mecanismos alternativos para a satisfação da sanção ou de débito imputado em caso de não recolhimento: arts. 29 e 61 da Lei Complementar n.º 1/94 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCDF.

37. Noutra vertente, foram colacionadas aos autos iniciativas de Tribunais de Contas estaduais visando à concessão de incentivos à quitação dos créditos decorrentes de suas deliberações, a saber: **TCE/MT** (Resolução Normativa n.º 17/2016), **TCE/MS** (Leis n.ºs 5.301/18 e 5.454/19), **TCE/TO** (Lei n.º 3.620/19) e **TCM/GO** (Lei nº 19.982/18).

38. Evidenciado este cenário, conquanto os demais Poderes não possam estabelecer regras mais benéficas para o parcelamento ou a quitação de valores decorrentes de decisões deste Tribunal, sob pena de desvirtuar o regramento supracitado e as prerrogativas asseguradas a esta Corte, **não há impedimento para que o próprio Tribunal o faça, mediante o envio de Projeto de Lei à Câmara Legislativa do Distrito Federal, independentemente** da adoção de iniciativa similar por parte do Governo do Distrito Federal.

39. Sem embargo, entendo salutar o compartilhamento de esforços entre esta Corte e o Poder Executivo a fim de, por exemplo, encaminharem, **simultaneamente**, projetos de leis objetivando a renegociação de créditos não-tributários, o que permitiria uso eficaz dos recursos despendidos com a implantação destes programas e o controle das



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

operações, preservada, em todo caso, a possibilidade de adoção de regras diferenciadas pelo Tribunal.

40. Vencido este ponto e de modo a contribuir com o debate do tema, passo a discorrer sobre **informações** obtidas²⁵ a respeito do **cenário do fluxo operacional**, dos **controles** e dos **valores** relativos à cobrança de débitos e multas aplicados por este Tribunal de Contas.

41. De imediato, ressalta-se que no momento o monitoramento das cobranças de débitos e multas se dá de maneira **descentralizado**, sendo efetuado pela Assessoria Técnica e de Estudos Especiais (cobrança administrativa) e pelo Ministério Público de Contas (cobrança executiva/judicial).

42. Esta limitação tende a ser solucionada com a implantação de funcionalidades adicionais no sistema Debita²⁶, o qual, apesar de contemplar a **totalidade** dos acórdãos prolatados por esta Corte — perfazendo **R\$ 914 milhões em débitos e R\$ 4,8 milhões em multas**²⁷ —, se limita a monitorar a cobrança **administrativa** de débitos, multas e parcelamentos.

Exercício	Situação da Imputação (acórdão)											
	Imputação				Cobrança Executiva				Cancelado			
	Débito		Multa		Débito		Multa		Débito		Multa	
	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor
1995	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1997	-	-	7	R\$ 5.365,62	-	-	1	R\$ 1.253,63	-	-	-	-
1998	-	-	-	-	-	-	1	R\$ 7.441,05	-	-	-	-
1999	-	-	-	-	-	-	1	R\$ 1.000,00	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	11	R\$ 343.269,01	1	R\$ 12.536,00	1	R\$ 8.693,10	4	R\$ 7.200,00	-	-	-	-
2002	1	R\$ 1.452,64	-	-	1	R\$ 6.098,89	4	R\$ 7.000,00	-	-	-	-
2003	2	R\$ 28.878,16	2	R\$ 8.760,80	1	R\$ 111.592,63	12	R\$ 42.611,60	-	-	-	-
2004	30	R\$ 622.652,90	22	R\$ 79.442,71	1	R\$ 630,00	17	R\$ 69.364,45	2	R\$ 35.992,88	14	R\$ 96.006,00
2005	27	R\$ 483.950,78	21	R\$ 111.542,33	3	R\$ 103.050,41	13	R\$ 50.630,00	4	R\$ 13.264,24	20	R\$ 86.738,00
2006	11	R\$ 413.619,50	48	R\$ 132.709,60	1	R\$ 122.693,58	8	R\$ 31.410,80	2	R\$ 48.347,63	12	R\$ 69.536,00
2007	24	R\$ 1.813.282,27	44	R\$ 124.549,20	1	R\$ 5.943,84	28	R\$ 85.325,60	1	R\$ 16.160,49	28	R\$ 91.928,87
2008	23	R\$ 2.238.145,62	29	R\$ 62.859,60	2	R\$ 570.790,24	37	R\$ 163.369,40	5	R\$ 119.688,02	21	R\$ 153.054,00
2009	16	R\$ 1.162.714,82	61	R\$ 632.538,50	6	R\$ 10.949.044,92	18	R\$ 77.079,20	6	R\$ 155.061,28	24	R\$ 331.182,40
2010	15	R\$ 2.814.122,88	73	R\$ 352.830,40	4	R\$ 10.407.417,01	33	R\$ 182.696,74	-	-	40	R\$ 222.477,60
2011	15	R\$ 9.559.157,39	41	R\$ 237.971,91	2	R\$ 291.490,43	45	R\$ 257.423,66	-	-	44	R\$ 322.164,96
2012	30	R\$ 3.762.654,25	60	R\$ 389.413,92	4	R\$ 4.605.604,98	23	R\$ 127.605,58	2	R\$ 28.831,68	137	R\$ 785.090,54
2013	40	R\$ 4.943.531,58	28	R\$ 197.313,82	5	R\$ 7.108.427,72	29	R\$ 160.477,20	6	R\$ 391.542,73	30	R\$ 193.577,20
2014	215	R\$ 23.936.569,77	24	R\$ 133.912,01	4	R\$ 5.121.801,01	11	R\$ 40.267,80	2	R\$ 4.355.855,44	33	R\$ 240.135,39
2015	204	R\$ 231.062.671,28	6	R\$ 10.385,70	5	R\$ 373.069,86	14	R\$ 51.547,80	-	-	8	R\$ 26.639,60
2016	69	R\$ 18.000.494,38	71	R\$ 367.897,43	52	R\$ 17.363.463,13	54	R\$ 244.065,11	5	R\$ 8.814.979,52	25	R\$ 79.687,80
2017	25	R\$ 24.940.962,34	93	R\$ 698.846,79	26	R\$ 144.835.832,09	69	R\$ 405.259,65	4	R\$ 13.217.391,20	62	R\$ 357.764,64
2018	36	R\$ 203.969.155,52	65	R\$ 510.482,64	21	R\$ 16.199.358,30	36	R\$ 330.579,48	1	R\$ 24.893,75	46	R\$ 350.564,48
2019	26	R\$ 83.460.498,63	74	R\$ 785.034,71	12	R\$ 61.895.330,37	23	R\$ 135.591,27	2	R\$ 32.707.590,94	17	R\$ 90.522,10
2020	33	R\$ 304.243.789,58	139	R\$ 1.134.646,69	4	R\$ 26.497.115,12	3	R\$ 14.478,26	1	R\$ 32.983.321,45	17	R\$ 88.037,60
2021	56	R\$ 66.994.962,39	100	R\$ 1.972.935,28	-	-	-	-	1	R\$ 1.088.078,65	-	-
2022	29	R\$ 26.416.970,42	40	R\$ 432.572,19	-	-	-	-	1	R\$ 3.201.265,00	-	-
TOTAIS	938	R\$ 1.011.213.476,11	1042	R\$ 8.414.537,85	156	R\$ 305.677.447,63	481	R\$ 2.493.708,28	R\$ 97.202.264,90	R\$ 3.585.107,18	R\$ 5.695.866,80	R\$ 2.958.421,23

Fonte: dados fornecidos pela STI e extraídos do sistema Debita (posição em 21.09.2022).

43. Consoante dados extraídos do sistema, verifico que os recolhimentos administrativos no período de **2004 a 2022** alcançaram **R\$ 23,6**

²⁵ Foram realizadas reuniões entre assessores do Gabinete com servidores da Assessoria Técnica e de Estudos Especiais, da Secretaria de Tecnologia da Informação, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e do Ministério Público de Contas deste Tribunal.

²⁶ Disponível em <https://debita.tc.df.gov.br/>

Está previsto o desenvolvimento de módulo para contemplar as informações e controles dos acórdãos e valores remetidos pelo Ministério Público de Contas à Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

²⁷ Foram excluídos do cálculo os valores cancelados dos débitos e multas imputados (valor total das imputações - valor total dos cancelamentos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

milhões, montante de reduzida expressão frente ao valor das imputações:

Exercício	Débito	Multa
2004	R\$ 12.780,89	R\$ 21.360,29
2005	R\$ 31.226,59	R\$ 11.534,40
2006	R\$ 54.592,22	R\$ 38.093,47
2007	R\$ 14.013,47	R\$ 68.941,92
2008	R\$ 18.453,98	R\$ 95.026,50
2009	R\$ 206.608,23	R\$ 92.181,60
2010	R\$ 28.260,37	R\$ 132.699,66
2011	R\$ 216.798,18	R\$ 173.374,23
2012	R\$ 157.641,07	R\$ 134.153,94
2013	R\$ 341.122,79	R\$ 97.052,07
2014	R\$ 116.666,21	R\$ 263.218,56
2015	R\$ 1.161.039,08	R\$ 323.918,02
2016	R\$ 2.696.001,42	R\$ 171.969,20
2017	R\$ 2.984.848,40	R\$ 166.146,23
2018	R\$ 3.494.335,91	R\$ 152.291,59
2019	R\$ 2.812.624,52	R\$ 266.716,05
2020	R\$ 2.823.321,81	R\$ 223.651,92
2021	R\$ 2.033.296,96	R\$ 361.643,50
2022 (até maio)	R\$ 1.378.670,40	R\$ 227.715,91
Total	R\$ 20.582.302,50	R\$ 3.021.689,06

Fonte: dados fornecidos pela STI e extraídos do sistema Debita (posição em 21.09.2022).

44. Relativamente a estes recolhimentos, constatou-se **possível limitação ao controle automatizado dos valores**, decorrente da ausência de campo específico nos sistemas do GDF para a identificação pormenorizada dos acórdãos relativos aos valores descontados na folha de pagamento dos servidores. Em outras palavras, atualmente, caso o servidor seja penalizado múltiplas vezes pela Corte, não será possível identificar, automaticamente, a quais acórdãos (e valores) se refere o montante total descontado dos seus rendimentos. Assim, exsurge a **necessidade de aprimoramento da qualidade dos registros das informações** concernentes ao desconto de débitos, multas e parcelamentos autorizados pelo Tribunal no âmbito das jurisdicionadas.

45. No tocante aos valores encaminhados para fins de cobrança **executiva**, o Relatório de Desempenho²⁸ do TCDF relativo ao 2º trimestre de 2022 indicou o expressivo número de **1.743 acórdãos** em acompanhamento pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal:

²⁸ Processo n.º 10.523/21, e-doc [70711F1D-e](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

Tabela 5: Cobranças Executivas encaminhadas à PGDF

Situação	Quantidade
Com ação no TJDF	502
Inscritas em dívida ativa	169
Parceladas	63
Outras situações	1009
Total	1.743

46. O monitoramento destes acórdãos é realizado pelo *Parquet* especializado por meio de *dashboard* interno. Consoante as informações extraídas do mesmo e reproduzidas a seguir, o montante financeiro dos acórdãos em cobrança executiva perfaz **R\$ 664,97 milhões**. A despeito disso, o percentual de recuperação é ínfimo — **de apenas 0,48%** — sendo similar ao dos demais créditos de titularidade do Distrito Federal:



Fonte: imagem do *dashboard* interno disponibilizada pelo Ministério Público de Contas (posição em 29.08.2022).

47. Portanto, este cenário reforça a importância de este Tribunal de Contas avançar na instituição de medidas e condições alternativas para a quitação dos valores, imprimir celeridade na tramitação dos atuais processos de apuração de potencial dano ao erário e orientar a sua atuação em favor de ações de controle concomitantes e/ou preventivas.

48. Cita-se, por exemplo, a possibilidade de adoção de medidas similares às desenvolvidas pela então Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, como a cobrança automatizada por meio de telefone, *e-mail* e SMS, bem como a geração automática de boleto (via *internet*, serviço de protocolo do TCDF ou dispositivo móvel) a fim de **facilitar o recolhimento dos valores**, que hoje são inexistentes no âmbito do Controle Externo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

49. Noutra vertente, o cotejamento das informações colhidas do sistema Debita e do *dashboard* interno adotado pelo *Parquet* especializado, apontam **possíveis incongruências**, de forma que a integração dos dados e a utilização de sistema de informação único devem assumir prioridade a fim de viabilizar o **controle transparente e eficaz** das providências de cobrança e subsidiar, com **dados tempestivos e confiáveis**, a eventual deflagração de programas de incentivo à quitação dos valores imputados por esta Corte.

50. Por estas razões, sugiro que a avaliação da possibilidade de implantação destas e de outras melhorias e a identificação de outros gargalos que impactam a efetividade dos controles de cobrança atualmente adotados sejam objeto de **grupo de trabalho multidisciplinar**, integrado por representantes dos setores envolvidos no referido processo de cobrança, do Ministério Público de Contas e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

51. Outrossim, julgo essencial autorizar o envio de cópia da decisão que vier a ser proferida às jurisdicionadas — Casa Civil do Distrito Federal, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal — assim como ao titular desta última Pasta, incumbida de elaborar os estudos e propor os programas de incentivo à regularização fiscal no âmbito do Poder Executivo.

52. Por fim, proponho pequena alteração de redação, no sentido de esclarecer que o entendimento firmado será aplicável após a publicação da deliberação a ser proferida, ante a necessidade de preservar as adesões de boa-fé realizadas por pessoas físicas e jurídicas aos programas Refis 2020 e 2021 que contemplem débitos e multas imputados por este Tribunal e que tenham sido processadas em data anterior à publicação da deliberação.

53. A fim de reforçar esta necessidade, registro que em contato realizado com a Assessoria Técnica e de Estudos Especiais foi fornecida planilha eletrônica indicando o quantitativo de **183 processos** até 08.09.2022 envolvendo adesões aos referidos programas, perfazendo **R\$ 20,9 milhões** em valores renegociados decorrentes de acórdãos deste Tribunal de Contas.

Feitas estas ponderações, em consonância com o Relatório/Voto apresentado na Sessão Ordinária de 20.04.2022 pelo ilustre Relator, Conselheiro RENATO RAINHA, VOTO, com ajustes redacionais e acréscimo, no sentido de que o Tribunal:

I. conheça da Informação n.º 1/2021-ATE (e-doc 896061C1-e) e do Parecer n.º 178/2022-G2P (e-doc 0B88835E-e), considerando cumprido o inciso IV.a da Decisão n.º 4.187/21;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

II. fixe o entendimento, cuja vigência se dará a partir da publicação desta decisão, quanto à impossibilidade de legislação do Distrito Federal estabelecer incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal sem a prévia iniciativa legislativa deste último, ante a autonomia e a independência asseguradas à atuação do Tribunal;

III. alerte os Exm^{os}. Srs. Governador do Distrito Federal, Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal que, doravante, os Projetos de Leis ou Leis de iniciativa do Governo do Distrito Federal visando à instituição de novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal devem excluir os créditos decorrentes de deliberações proferidas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal;

IV. dê ciência do teor da decisão que vier a ser proferida às autoridades mencionadas no inciso III supra, à Casa Civil do Distrito Federal, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal;

V. recomende à Presidência deste Tribunal de Contas que avalie a necessidade de constituição de grupo de trabalho multidisciplinar, contemplando representantes do Ministério Público de Contas e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, incumbido de propor e monitorar a implantação de melhorias para a solução das limitações identificadas na qualidade dos dados, processos, controles e dos sistemas informatizados envolvidos nos procedimentos de cobranças administrativa e executiva dos acórdãos proferidos por este e. Plenário e de sugerir iniciativas visando o aprimoramento do recolhimento espontâneo dos valores e dos mecanismos de cobrança automatizada por meios eletrônicos;

VI. autorize o retorno dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo para a adoção das providências devidas e arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.

Remeto os autos à i. Presidência, com fulcro no art. 98, § 1º, do Regimento Interno do TCDF.

Gabinete, 6 de fevereiro de 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO ANDRÉ CLEMENTE – A2/A3/A9/A11

Proc.: 318/22

ANDRÉ CLEMENTE LARA DE OLIVEIRA
Conselheiro - Revisor