



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Processo nº: 13.089/2019-e

Jurisdicionada: Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF.

Assunto: Auditoria de Regularidade.

Ementa: Auditoria de Regularidade. Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF. Verificação dos pagamentos efetuados aos servidores ativos, inativos e pensionistas (inciso I da Decisão nº 77/07) e do cumprimento das providências determinadas em razão de concessões de aposentadoria e pensão julgadas legais, com correção posterior, ou ilegais, bem como das demais decisões prolatadas pelo Tribunal em processos voltados à área de pessoal.

Decisão nº 2.159/21. Conhecimento dos Relatórios Prévio e Final de Auditoria nº 6/2019. Recomendações à PGDF. Determinações à PGDF e ao IPREV/DF. Decisão nº 3.315/22. Cumprimento parcial da Decisão nº 2.159/21. Determinação à PGDF. Decisão nº 2.148/23. Parcial cumprimento da Decisão nº 3.315/22. Determinação à PGDF e à SEPLAD/DF. Decisão nº 2.904/23. Embargos de Declaração opostos pela PGDF, em face da Decisão nº 2.148/23. Desprovimento. Decisão nº 3.585/23. Conhecimento do Pedido de Reexame da PGDF, com efeito suspensivo ao item IV da Decisão nº 2.148/23.

Nesta fase: Análise de mérito do recurso interposto pela PGDF. Corpo Técnico pelo desprovimento do apelo.

MPJTCDF aquiesce.

Voto divergente. Provimento parcial do recurso. Considerações.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria de Regularidade realizada no âmbito da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, com o objetivo de verificar a regularidade de pagamentos efetuados aos servidores ativos, inativos e pensionistas, conforme item I da Decisão nº 77/07 (Processo nº 24.185/2007), e o cumprimento das providências adotadas em razão de concessões de aposentadoria e pensão julgadas legais com correção posterior e ilegais, bem como das demais decisões prolatadas por esta Corte em processos que tratam da área de pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Após remessa de cópia da versão prévia do Relatório de Auditoria nº 06/2019 à PGDF, para conhecimento e manifestação acerca dos achados, critérios, evidências, causas e efeitos, fazendo constar, em caso de discordância, seus argumentos e eventual documentação comprobatória, seguida do conhecimento do Relatório Final de Auditoria nº 6/2019 (peça 28), o Tribunal expediu uma série de recomendações e determinações à jurisdicionada e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF, nos termos das Decisões nºs 2.159/21, 3.315/22 e 2.148/2023, essa última objeto de Embargos de Declaração rejeitados pela Decisão nº 2.904/23, culminando na Decisão nº 3.585/23, por meio da qual a Corte tomou conhecimento, no efeito suspensivo, do Pedido de Reexame interposto pela PGDF contra o item IV da Decisão nº 2.148/23 (peça 163).

Nesta fase, cuida-se de analisar o referido recurso (peça 176), nos termos autorizados pelo item II, alínea “b”, da Decisão nº 3.585/23 (peça 180).

A Equipe Técnica deste Tribunal, por meio da Informação nº 14/2024 – NUREC (peça 182), faz a seguinte síntese do pedido:

4. A Recorrente se insurge “em face da r. **Decisão TCDF nº 2148/2023**, complementada pela r. **Decisão TCDF nº 2904/2023**”, alegando, em preliminares, que, “conforme exacerbado no precedente recurso de embargos de declaração (...), este c. TCDF determinou a inclusão no SIGRH de versão da folha de pagamento para os honorários advocatícios recebidos pelos Procuradores do Distrito Federal”, mas, “compulsando os termos daquela nobre Decisão nº 2148/2023, verificou-se a existência de vício de omissão, já que argumentos centrais da justificativa apresentada pela d. Procuradoria-Geral do Distrito Federal, com aptidão específica para modificar o entendimento da Corte, acabaram não sendo devidamente enfrentados pelo nobre Colegiado. Isto porque o Exmo. Conselheiro Relator adotou como razão de decidir os fundamentos apresentados pela Sefipe/TCDF, com o adendo proposto pelo Parquet especializado”.

5. Entretanto, “a fundamentação produzida pela área técnica deste e. Tribunal passou ao largo de uma análise mais detida sobre a natureza dos honorários advocatícios e, especialmente, sobre os efeitos da coisa julgada formada no âmbito da ADI nº 2014.00.2.016825-8, rel. Des. Humberto Ulhôa, DJ de 3.11.2014, julgada pelo c. TJDF, de natureza vinculante em relação a toda a Administração Pública, questões devidamente apresentadas ao conhecimento da Corte, como se nota, entre outros, da peça nº 157 dos autos. Diante do constatado vício de omissão, foram opostos embargos de declaração, os quais, todavia, acabaram sumariamente rejeitados pela r. Decisão TCDF nº 2904/2023, sem qualquer análise dos argumentos apresentados pela Procuradoria-Geral do Distrito



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Federal. Rogando-se elevadas vênias, o procedimento adotado 'in casu' representa violação aos termos do art. 489, §1º, II e IV, do CPC, aplicado subsidiariamente por força do art. 298, do RITCDF".

6. Nesse diapasão, segundo a Recorrente, “*não (há) no corpo da Informação Técnica produzida pela Sefipe/TCDF, nem no Parecer apresentado pelo zeloso MPjTCDF, razões jurídicas que sustentem a conclusão a que chegou essa nobre Corte de Contas. Isto porque, acerca da obrigatoriedade de inclusão no SIGRH das informações alusivas aos honorários advocatícios, a i. Sefipe/TCDF se limitou a suscitar possível violação ao 'dever de transparência', empregando a um conceito jurídico aberto/indeterminado sem especificação da disciplina legal que exigiria a inclusão dos dados relacionados ao pagamento de honorários no SIGRH (em detrimento de outras formas de atingimento do resultado almejado)*”.

7. Assim, “*desfigurando os termos da r. decisão vinculante proferida pelo c. TJDF na ADI nº 2014.00.2.016825-8, a r. Informação Técnica supracitada simplesmente afirma ser necessária a inserção dos dados no SIGRH, sem considerar a natureza da verba honorária debatida nos autos, nem mesmo a possibilidade de atingimento da finalidade (transparência) por intermédio de ações outras que não impliquem confusão entre verbas públicas e privadas; ou seja, emprega um conceito jurídico indeterminado (dever de publicidade) para cominar ação específica (inserção de dados no SIGRH) mas sem indicar qual Lei ou regulamento estaria sendo inobservado*”.

8. Portanto, prossegue a Recorrente, “*a unidade de apoio deste e. Tribunal não levou em consideração, em sua análise técnica, a natureza peculiar (privada) legalmente ostentada pelos honorários advocatícios – que os diferenciam sobremaneira das outras verbas citadas em na peça 149 dos autos. Ademais, também se passou completamente ao largo de uma análise sobre as implicações que a citada ADI nº 2014.00.2.016825-8, julgada pelo c. TJDF, produziram em relação aos honorários advocatícios. O Parecer elaborado pelo i. representante do Parquet especializado também não avançou sobre a temática, havendo apenas 02 (dois) parágrafos em sua fundamentação, no qual se percebe de forma clara a confusão empregada quanto a natureza dos honorários advocatícios, ignorando por completo a força vinculante da Decisão Judicial proferida na ADI nº 2014.00.2.016825-8*”.

9. Por conseguinte, “*nem a r. Decisão embargada, nem as manifestações às quais ela se refere (...) promoveram enfrentamento da matéria de ordem pública relacionada à natureza privada da verba honorária e, ainda, da natureza vinculante da Decisão proferida na ADI nº 2014.00.2.016825-8, ambas destacadas na manifestação da d. PGDF a esta e. Corte; demonstrando que pendem*



de apreciação as circunstâncias fáticas e jurídicas que diferenciam os honorários advocatícios dos demais pagamentos realizados com verbas públicas, havendo imperiosa necessidade de análise específicas destas questões, sob pena de perpetuar a nulidade do r. decisum, com cerceamento ao direito de ampla defesa e ao contraditório efetivo”.

10. Além disso, “a validade e a eficácia normativa do art. 7º, da 5.369, de 09 de julho de 2014, foram confirmadas em 02 (duas) ações diretas de inconstitucionalidade. No bojo daquelas ADIs foi preservada a redação legal que qualifica e reconhece a natureza privada dos honorários (‘verbas de natureza privada’).”

11. Isto posto, “exsurge de forma preliminar **relevante controvérsia acerca da própria (in)competência deste c. TCDF** para auditar a distribuição dos honorários, uma vez que a distribuição de honorários entre os procuradores não se enquadra no conceito de receita ou despesa. Nos termos do art. 11, da Lei nº 4.320/6411, a receita se classifica em ‘Receitas Correntes’ e ‘Receitas de Capital’, conceitos que não incluem a verba devida aos advogados públicos a título de honorários advocatícios. (...) Por outro lado, a distribuição da verba privada também não se insere no conceito de despesa - já que realizado pelo particular (e não pelo Estado), sendo devida diretamente, por direito próprio, aos advogados públicos”, cabendo “citar o teor do art. 12, da Lei nº 4.320/64”.

12. No entendimento da Recorrente, “na medida em que não se enquadram no conceito de ‘receita ou despesa’, tampouco de ‘dinheiros, bens e valores públicos’, os honorários distribuídos aos advogados públicos não se encontram sujeitos, s.m.j, ao controle deste e. Tribunal de Contas, já que nos termos do art. 6º c/c art. 41, ambos da Lei Complementar nº 01/94, a jurisdição deste e. TCDF abrange ‘qualquer pessoa física, órgão ou entidade (...) que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos’ e a fiscalização recairá sobre os ‘atos de que resulte receita ou despesa’. (...) Destarte, diante da peculiar natureza privada dos honorários advocatícios, sobressai, preliminarmente, a incompetência deste e. Tribunal de Contas do Distrito Federal para fiscalizar os atos de distribuição da verba honorária aos procuradores do Distrito Federal, nos termos dos citados art. 6º c/c art. 41, ambos da Lei Complementar nº 01/94”.

13. No mérito, a Recorrente sustenta que “o art. 7º, da 5.369, de 09 de julho de 2014, que expressamente reconhece a natureza privada dos honorários advocatícios devidos aos advogados públicos, teve sua validade e eficácia confirmadas em 02 (duas) ações diretas de inconstitucionalidade. A primeira ação de controle concentrado, ajuizada pelo MPDFT perante o c. Tribunal de Justiça do Distrito



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Federal e dos Territórios, tombada sob o número ADI 2014.00.2.016825-8, foi julgada totalmente improcedente à unanimidade, tendo encontrado trânsito em julgado em 09/08/2016. A segunda ADI, por seu turno, foi ajuizada pela PGR perante o e. Supremo Tribunal Federal, autuada sob o número ADI 6168/DF e julgada parcialmente procedente para estabelecer que a soma total da remuneração com os honorários não poderia superar o valor do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, sem, contudo, demover as premissas (especialmente da natureza privada que cerca a verba honorária) fixadas na anterior ação de controle concentrado de constitucionalidade exercido pelo c. TJDFT, ou seja, na ADI 2014.00.2.016825-8. Tratando-se de ADIs ajuizadas simultaneamente para questionar a validade do mesmo dispositivo legal (art. 7º, da Lei 5.369/2014), tendo como parâmetro norma da Lei Orgânica do DF reproduzida da Constituição Federal, a solução mais corriqueira seria o sobrestamento da ação na Corte Estadual, com a consequente perda de seu objeto após análise do Pretório Excelso”.

14. Mas, “no caso dos honorários dos Procuradores do Distrito Federal, (...) não foi possível adotar tal sistemática. Isto porque a ADI 2014.00.2.016825-8 ajuizada perante o c. TJDFT transitou em julgado em 2016, enquanto a ADI 6168 somente veio a ser proposta perante o c. STF em 2019. **Nessa perspectiva, a solução para o aparente conflito de jurisdição de resolve na forma definida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.659, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 8.05.2019**”, que “**ênfaticamente a necessidade de se preservar, no maior grau possível, as decisões de ambas as instâncias** encarregadas de realizar o controle abstrato de normas, seja o TJ, seja o STF”, reconhecendo “**a validade do provimento jurisdicional prévio, assentando que o julgamento do STF somente afeta a decisão do Tribunal local naquilo que for diretamente incompatível, preservando-se todo o mais**”.

15. Para a Recorrente, “**em resumo, tudo o quanto definido pela Corte local no julgamento da ação direta sob sua competência é válido e somente perde eficácia, diante da ‘condição resolutória implícita’ (...), no estrito limite daquilo em que for contrário ao provimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal. Se uma decisão local tem vários capítulos específicos e somente alguns deles são desconstituídos pelo aresto do STF, todo o resto se mantém hígido, ainda que sobre tais questões tenha ficado silente a Suprema Corte. No caso sob exame, a decisão posterior do STF somente contraria o julgado do Tribunal de Justiça do DF em dois aspectos: a gestão dos recursos relativos aos honorários advocatícios pela Associação dos Procuradores do Distrito Federal e a incidência do teto remuneratório sobre os recursos distribuídos a esse título. Destarte, as questões**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

analisadas pela Corte local e não incompatíveis com esses dois aspectos da manifestação do Supremo permanecem firmes, produzindo todas as suas consequências jurídicas, ou seja, 'eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à administração pública do Distrito Federal', de acordo com o disposto no parágrafo único do art. 161 do Regimento Interno do TJDFT – chamando especial atenção, no caso, a natureza privada da verba honorária, incompatível, s.m.j, com sua inclusão em sistema voltado ao registro e controle de pagamentos realizados com verba pública (o SIGRH). Importante ressaltar que o acórdão formado na ADI 2014.00.2.016825-8 (TJDFT) incorpora em suas razões de decidir, como fundamento relevante, o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no sentido de que as verbas relacionadas a honorários advocatícios são de natureza 'extraorçamentária', para corretamente concluir" que "exsurge claro, pois, que, pela própria natureza de seu pagamento, os honorários não podem ser enquadrados como verba pública, uma vez **considerado o ente público mera fonte arrecadadora da verba para repasse.** A tese exposta funda-se no princípio constitucional da legalidade e na autonomia administrativa dos entes federados. Do exposto, concluo que os honorários de sucumbência são susceptíveis de repasse aos advogados públicos, desde que haja mecanismo jurídico assecuratório, qual seja, a lei' (grifamos)".

16. Essa questão, continua a Recorrente, "é esmiuçada pelo relator, Desembargador Humberto Ulhôa, quando demonstra, com base em manifestação doutrinária, a compatibilidade entre a percepção de honorários advocatícios por parte de advogados públicos e o regime de remuneração por subsídio, como se verifica (em) trecho da decisão".

17. Na visão da Recorrente, "esses importantes fundamentos – repita-se – em nada são incongruentes com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.168, o que faz com que permaneçam produzindo seus efeitos jurídicos, em especial em relação à Administração Pública do Distrito Federal, a qual se encontra a eles vinculada, de acordo com o mencionado parágrafo único do art. 161 do RI/TJDFT. **A natureza privada da verba honorária, assim como a eficácia vinculante das decisões proferidas pelo Poder Judiciário foram recentemente destacadas como razão de decidir em julgamento levado a efeito pelo c. Tribunal de Contas da União ao apreciar controvérsia envolvendo a distribuição da verba honorária entre os advogados públicos da União.** Nos autos do **Processo nº TC 027.291/2018-9, o Plenário do c. TCU prolatou o Acórdão nº 523/2023 (Rel. Ministro Jorge Oliveira), reconhecendo não apenas que os honorários advocatícios ostentam verba de natureza privada e**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

extraorçamentária, mas também a impossibilidade de distanciamento, pela Corte de Contas, dos parâmetros interpretativos fixados pelo Poder Judiciário em decisão dotada de eficácia erga omnes e efeitos vinculantes”.

18. Diante disso, **“a natureza privada dos honorários encontra-se expressamente gravada no art. 7º, da Lei nº 5.369/2014, sendo reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, que preservou essa redação legal e, especialmente, pelo c. TJDFT, que em decisão de caráter vinculante em ADI já transitada em julgado, exacerbou tratar-se de verba de natureza extraorçamentária que não reflete despesa pública – premissas com as quais também já concordou o c. Tribunal de Contas da União.** Nesse sentido, afigura-se impertinente, s.m.j, a determinação para inserção no SIGRH de dados relacionados a parcela privada (honorários). Importante reiterar, de modo enfático, para que não pare qualquer dúvida, que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal não pretende, de maneira alguma, sonegar qualquer tipo de informação a este c. TCDF, tampouco pretende se distanciar da publicidade que ordinariamente marca sua atuação. Embora se faça respeitosa ressalva ao entendimento do Pretório Excelso, para registrar que, diante da natureza privada da verba honorária, a forma mais apropriada de gestão desses recursos se daria por intermédio de instituição de direito privado (como ocorre na União e em diversos Estados da Federação, nos quais os valores são gerenciados por entidades privadas), certo é que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal vem cumprindo rigorosamente com as determinações da Suprema Corte, seja na operacionalização dos repasses, seja na fiscalização de sua irrestrita submissão ao teto constitucional”.

19. Aliás, *“entende-se (...) que a inserção dos dados alusivos aos honorários no Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos - SIGRH acarretará possível confusão entre parcela de natureza pública e privada, com potencial até mesmo de repercutir de forma lesiva ao interesse e patrimônio do Distrito Federal. Vale lembrar, nesse sentido, que, embora o c. STF tenha afirmado que a verba honorária tem natureza ‘remuneratória’, sobre eles não incide contribuição previdenciária, nem há reflexos desse pagamento sobre qualquer tipo de vantagem estatutária ou previdenciária (como férias, gratificação natalina, ATS, adicionais, aposentadorias, pensões etc.). O valor dos honorários, embora de natureza ‘remuneratória’, também não é computado para fins de conversão em pecúnia de períodos de licença-prêmio acumulados durante a vida funcional dos Procuradores. Acredita-se, s.m.j, que a inclusão da rubrica no SIGRH poderá fazer surgir acalorado debate jurídico sobre o tema, com potencial de acarretar indesejado aumento de despesa ao erário.*



Vale considerar, por outro lado, que a publicidade acerca dos valores distribuídos aos advogados públicos pode ser atingida de outra forma, s.m.j, mais simples e eficiente, com redução significativa do potencial de risco jurídico acima indicado. Com efeito, as informações alusivas à distribuição de honorários podem vir a ser remetidas ao Portal da Transparência diretamente pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, sem necessidade de inserção específica desta verba privada no SIGRH, como ocorre, por exemplo, em relação às forças de segurança (polícia civil, polícia militar, corpo de bombeiros militares). Tal medida, acredita-se, tem plena aptidão para fazer cumprir o princípio da publicidade, sem que se misturem na folha de pagamento as parcelas de natureza pública, alusivas à remuneração dos Procuradores (com tratamento próprio e reflexos específicos definidos na legislação), e a parcela privada correspondente aos honorários advocatícios”.

20. Em síntese, a Recorrente requer “seja provido o recurso e acolhidas as preliminares suscitadas no apelo para reconhecer a nulidade da Decisão 2904/2023 e, ainda, a incompetência deste e. TCDF nos termos dos arts. 6º e 41, da LCp 01/94, postulando, caso se avance na análise do mérito, pelo provimento do pedido de reexame para reformar a r. Decisão 2148/2023, dispensando a inserção de informações alusivas à distribuição de honorários advocatícios privados no Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos-SIGRH”.

Apresentado o resumo da peça, o Corpo Instrutivo passa a analisar o pedido de reexame apresentado, nos termos que a seguir transcrevo:

Análise

21. A irrisignação da PGDF circunscreve-se ao fato de o Tribunal haver determinado *“que, em conjunto com a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal - SEPLAD/DF, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote providências no sentido de incluir no SIGRH versão da folha de pagamento para os pagamentos de honorários advocatícios dos procuradores, discriminando-os em rubrica específica e efetuando, ainda, os devidos descontos de Imposto de Renda e de Redutor Constitucional, bem como publique tais pagamentos no Portal da Transparência do Distrito Federal”* (item IV da Decisão nº 2148/2023; Peça 163).

22. O fundamento dessa determinação remonta aos Votos – GCPM (Peças 47, 78 e 80) e GCIM (Peças 138 e 162), tendo esse último destacado que, “para que se efetive a fiscalização e o controle dos pagamentos de honorários advocatícios dos procuradores, é necessário que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em conjunto com a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e



Administração, adotem providências no sentido de que tais pagamentos sejam incluídos no SIGRH, discriminando-os em rubrica específica e efetuando, ainda, os devidos descontos de Imposto de Renda e de Redutor Constitucional, bem como publiquem tais pagamentos no Portal da Transparência do Distrito Federal” (grifou-se).

23. Como se observa, a determinação plenária tenciona, tão somente, a efetivação da fiscalização e do controle dos pagamentos efetuados aos Procuradores do Distrito Federal, a título de honorários advocatícios, por meio do Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH.

24. Dessa maneira, ao contrário do que sustenta a Recorrente, não se trata de “um conceito jurídico aberto/indeterminado sem especificação da disciplina legal que exigiria a inclusão dos dados relacionados ao pagamento de honorários no SIGRH (em detrimento de outras formas de atingimento do resultado almejado)”.

25. Dito isso, de pronto, há que notar que a alegação preliminar de vício de omissão na Decisão nº 2148/2023 (Peça 163), em função de ter o Relator adotado *“como razão de decidir os fundamentos apresentados pela Sefipe/TCDF, com o adendo proposto pelo Parquet especializado”*, foi superada pela Decisão nº 2904/2023 (Peça 172).

26. Nesse quesito, o Voto – GCIM (Peça 171) entendeu que “a suposta omissão mencionada não restou configurada, como tenta fazer crer a recorrente”, uma vez que, pela inadequada via dos embargos de declaração, pretendia-se *“reformar a Decisão nº 2.148/2023, rediscutindo a matéria já deliberada por esta Corte”*, mesmo porque, *“ad argumentandum tantum, ‘o órgão julgador não está obrigado a se manifestar sobre todos os pontos alegados pela parte, mas somente sobre os que entender necessários ao deslinde da controvérsia, de acordo com o livre convencimento motivado, tal como ocorre no presente caso’ (STJ - EDcl no AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.214.790 – CE)”*.

27. Deve ser refutada, também, a alegação de incompetência do TCDF para o trato da matéria, ante o argumento de *“que a distribuição de honorários entre os procuradores não se enquadra no conceito de receita ou despesa”*, nos exatos termos dispostos no artigos 11 e 12 da Lei nº 4.320/1964, estando, assim, fora do conceito de *“dinheiros, bens e valores públicos”*, abrangidos pelo artigo 6º da Lei Complementar nº 1/1994, sendo **“considerado o ente público mera fonte arrecadadora da verba para repasse”**.

28. Pelo contrário, em se tratando de auditoria de regularidade, compete ao Tribunal *“realizar, por iniciativa própria, da Câmara Legislativa ou de alguma de suas comissões técnicas ou de inquérito,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público e administração indireta” (artigo 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 1/1994).

29. Disposição similar consta dos artigos 38, inciso I, e 41, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994.

30. Demais, consoante prescreve o artigo 3º da Lei Complementar nº 1/1994, *“ao Tribunal de Contas, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder de normatizar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade”.*

31. Ainda, deve ser rechaçada a alegação de perpetuação da *“nulidade (da Decisão nº 2148/2023; Peça 172), com cerceamento ao direito de ampla defesa e ao contraditório efetivo”*, na hipótese de inobservância dos argumentos da Recorrente.

32. Sobre esse ponto, não obstante a matéria já tenha sido devidamente debatida em fases processuais pretéritas, não é despropositado lembrar que tais garantias constitucionais são asseguradas aos interessados, *“com os meios e recursos a ela inerentes”* (artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal), caracterizados, nesta fase processual, pelo conhecimento e análise do presente recurso (Peça 176).

33. No tocante ao mérito, vê-se que a Recorrente renova a alegação de que *“a fundamentação produzida pela área técnica deste e. Tribunal passou ao largo de uma análise mais detida sobre a natureza dos honorários advocatícios e, especialmente, sobre os efeitos da coisa julgada formada no âmbito da ADI nº 2014.00.2.016825-8, (...) de natureza vinculante em relação a toda a Administração Pública”*, de modo que a *“obrigatoriedade de inclusão no SIGRH das informações alusivas aos honorários advocatícios, (...) se limitou a suscitar possível violação ao ‘dever de transparência’”,* desconsiderando *“a natureza (privada, extraorçamentária) da verba honorária debatida nos autos”*, sem indicação de *“qual Lei ou regulamento estaria sendo inobservado”*, mesmo porque *“a validade e a eficácia normativa do art. 7º, da 5.369, de 09 de julho de 2014, foram confirmadas em 02 (duas) ações diretas de inconstitucionalidade”,* de nº s 2014.00.2.016825-8 (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF) e 6168/DF (Supremo Tribunal Federal – STF), e, posteriormente, pela ADI 3659/STF.



34. Por tais motivos, a Recorrente pede o *“enfrentamento da matéria de ordem pública relacionada à natureza privada da verba honorária e, ainda, da natureza vinculante da Decisão proferida na ADI nº 2014.00.2.016825-8”*.

35. Pois bem, no bojo da ADI nº 2014.00.2.016825-8 (Acórdão nº 829068), julgada improcedente pelo TJDF, restou *“assente na doutrina e na jurisprudência que os honorários advocatícios incluídos na condenação pertencem exclusivamente ao advogado”*, além da *“ausência de incompatibilidade entre a remuneração por subsídios e a percepção de honorários advocatícios de sucumbência”*, considerando-se que *“a administração pública funciona como mera fonte arrecadadora da verba honorária para ulterior repasse aos legítimos destinatários, os advogados públicos”*.

36. Além do mais, havendo a Suprema Corte alertado *“para a circunstância de que a verba honorária de sucumbência não constitui vantagem funcional sujeita às normas gerais disciplinadoras da remuneração dos servidores públicos, mas de estímulo instituído, em valor obviamente variável, regulado por legislação específica”*, tendo em conta que *“a matéria em debate não reflete em aumento de despesa pública decorrente do reajuste de vencimentos, gratificações e outras vantagens remuneratórias”*, não há a *“necessidade da verificação dos requisitos fundamentais de prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias”*, daí porque não restam *“violados os artigos 14, 19, ‘caput’ e inc. X, e 157, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal”* (ADI nº 2014.00.2.016825-8; Acórdão nº 829068).

37. De sua parte, no âmbito da ADI nº 6168/DF, julgada parcialmente procedente, *“o Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento no sentido da constitucionalidade da percepção dos honorários sucumbenciais pelos membros da Advocacia Pública, os quais ostentam nítida natureza remuneratória pelos exitosos serviços prestados”*, de forma que *“a remuneração por meio de subsídio não obsta o recebimento de honorários sucumbências por advogados públicos”*, e que *“a soma dos honorários sucumbências e das demais verbas remuneratórias deve ser limitada ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, especialmente porque a percepção dos honorários se dá em razão do exercício do relevante cargo público exercido”*, sendo, portanto, inconstitucional a *“transferência dos honorários sucumbenciais de titularidade dos advogados públicos distritais para a conta da Associação dos Procuradores do Distrito Federal”* (grifou-se).

38. Em face disso, o STF conferiu *“interpretação conforme à Constituição ao art. 7º da Lei distrital 5.369/2014 e, por arrastamento, às Resoluções 4/2014 e 7/2015 do Conselho de*



Administração do Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, afirmando que a soma total das remunerações, incluindo os honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos membros da PGDF, deverá obedecer o teto remuneratório constitucional dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, estabelecido pelo art. 37, XI, da CF” (destacou-se).

39. A respeito do entendimento do TCU (Acórdão nº 523/2023 – Plenário), a Corte de Contas federal reconheceu, após amplo debate, “*com a intenção de consolidar e harmonizar as argumentações aduzidas (...), e sobretudo com foco nas competências afetas ao TCU, (...) que é de menor importância a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária. Aliás, ao discorrer sobre a obediência ao teto constitucional, o ministro Alexandre de Moraes, na apreciação da ADI 6053/DF Supremo Tribunal Federal, fez afirmação idêntica: ‘Assim, em relação à observância do teto remuneratório constitucional, previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, pouco importa a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária sucumbencial, detalhada pela Advocacia-Geral da União (...) , mas sim o fato de serem percebidas pelos advogados públicos como parcela remuneratória salarial e, conseqüentemente, estarem sujeitas ao limitador previsto constitucionalmente” (sublinhou-se).*

40. Deveras, esse entendimento encontra-se sedimentado no STF, na forma das decisões abaixo transcritas, dentre outras, *verbis*:

“ADI 6165

.....

*Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO. 1. **A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei.** A CORTE, recentemente, assentou que ‘o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio’*

*(ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020). 2. **Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal. 3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

....

ADI 6166

....

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RECEBIMENTO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS POR ADVOGADOS PÚBLICOS. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Ação direta em que se discute a constitucionalidade dos arts. 43-§ 1º e 91 da Lei Complementar 20/1994, com redação das Leis Complementares 65/2003 e 206/2017 que dispõem sobre o pagamento de honorários advocatícios de sucumbência a Procuradores do Estado do Maranhão. 2. Em recente decisão, proferida em caso análogo à presente ação, o Plenário do Supremo Tribunal firmou os seguintes entendimentos: i) o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos é constitucional; ii) o recebimento da verba é compatível com o regime de subsídios, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição; e iii) os honorários sucumbenciais, somados às demais verbas remuneratórias, devem estar limitados ao teto constitucional disposto no art. 37, XI, da Constituição (ADIs 6165, 6178, 6181, 6197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADI 6053, Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 12.06.2020 a 19.06.2020). 3. Ação direta julgada parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: **‘É constitucional o pagamento de honorários sucumbenciais aos advogados públicos, observando-se, porém, o limite remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição.**

...

ADPF 598

.....

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 12 DA LEI 4.708/1992 E RESOLUÇÃO CGPE 256/2012, AMBAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, QUE CONCEDEM E DISCIPLINAM O RATEIO DOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS AOS PROCURADORES DE ESTADO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPATIBILIDADE COM O REGIME DE REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO. IMPERIOSA OBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. ART. 37, XI, DA CF.



*INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – O Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento no sentido da constitucionalidade da percepção dos honorários sucumbenciais pelos membros da Advocacia Pública, os quais ostentam nítida natureza remuneratória pelos exitosos serviços prestados. Precedentes. II - A remuneração por meio de subsídio não obsta o recebimento de honorários sucumbências por advogados públicos. Precedentes. III - A soma dos honorários sucumbências e das demais verbas remuneratórias deve ser limitada ao teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, especialmente porque a percepção dos honorários se dá em razão do exercício do relevante cargo público exercido. Precedentes. IV - Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 12 da Lei 4.708/1992 e, por arrastamento, à Resolução 256/2012 do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado – CPGE, ambas do Estado do Espírito Santo, afirmando **que a soma total das remunerações, incluindo os honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos membros da PGE/ES, deverá obedecer o teto remuneratório constitucional dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, estabelecido pelo art. 37, XI, da CF.**” (destacou-se).*

41. Para mais, convém observar que, ao reafirmar a sua competência para o exame da matéria, o Tribunal de Contas da União – TCU (Processo nº TC 027.291/2018-9) enfatizou a inexistência de “óbice para o prosseguimento do processo quando forem verificadas questões de interesse público a serem tuteladas pelo Tribunal, ante os princípios do impulso oficial, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público”, somados à “prerrogativa constitucional e legal, para, por iniciativa própria, realizar fiscalizações”, de modo que sua atuação “não está adstrita às questões suscitadas por quem o provocou”, podendo “o Tribunal, com base no princípio do impulso oficial, (...) por iniciativa própria, circunscrito às suas competências, ampliar o escopo de investigação dos fatos trazidos ao seu conhecimento (Acórdão 1660/2019-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 423/2010-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz)

42. Nesse raciocínio, ponderou o Relator do Acórdão nº 523/2023 – Plenário/TCU, Ministro Jorge Oliveira: “Concordo com o ministro Benjamin e também louvo as preocupações do ministro Walton Alencar no tocante à submissão do Conselho Curador dos Honorários



Advocatícios aos princípios gerais da Administração Pública, o que não implica, a meu ver, a estrita observância a regras do Direito Administrativo próprias dos órgãos e entidades típicos, como a realização de concursos públicos e de processos licitatórios ordinários. Acrescento, em convergência com meus pares, a necessidade de deixar evidente a competência desta Corte para fiscalizar, no que diz respeito a aspectos finalísticos, o manejo das verbas pelo CCHA" (grifou-se).

43. Daí a decisão da Corte de Contas federal que, ao "tornar insubsistente o item 9.1.1 do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário", deu "aos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário a seguinte redação: '9.1.2. o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, no desempenho de suas atividades finalísticas, sujeita-se aos princípios gerais que regem a administração pública e às respectivas instâncias de controle, inclusive ao controle externo a cargo desta Corte de Contas; 9.1.3. os recursos repassados ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios na forma do art. 35 da Lei 13.327/2016 têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira referida no art. 34, inciso V, da mesma Lei" (grifou-se).

44. Como se vê, essas observações corroboram o que acima foi dito (parágrafos 27/30 desta informação), a respeito da competência do TCDF para a normatização do tema no caso ora examinado, no que concerne, estritamente, às competências constitucionalmente atribuídas ao órgão de controle externo, nos moldes delineados no item IV da Decisão nº 2418/2023 (Peça 163).

45. Em suma, a percepção de honorários sucumbenciais por procuradores públicos, estruturada como modelo de remuneração por performance, em razão do desempenho do relevante cargo público exercido, amoldado pelo princípio da eficiência, não afasta a consideração, de per si, dos princípios da publicidade e da transparência, tampouco a exigência do dever de prestação de contas na forma regularmente demandada pelos órgãos de controle.

46. Se pouco importa a natureza jurídica da verba honorária sucumbencial, e se a percepção dessa parcela compõe a soma da remuneração dos Procuradores do DF, limitada ao teto remuneratório constitucional, não se tem por desarrazoada a determinação plenária constante do item IV da Decisão nº 2148/2023 (Peça 163), de todo fundamentada nos princípios da publicidade, da transparência e do controle.

47. Logo, contrariamente ao que suscita a Recorrente, não há que se falar em desconsideração da "natureza da verba honorária debatida



nos autos, nem mesmo a possibilidade de atingimento da finalidade (transparência) por intermédio de ações outras que não impliquem confusão entre verbas públicas e privadas”.

48. A determinação contida no item IV da Decisão nº 2148/2023 (Peça 163) em nada vulnera o disposto no artigo 7º da Lei nº 5.369/2014, posto que a determinação de inclusão no SIGRH da versão da folha de pagamento dos honorários advocatícios dos procuradores e a sua publicação no Portal da Transparência do Distrito Federal não se contrapõem ao repasse de tais verbas “na forma disciplinada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal”.

49. Tanto isso é verdade que, com o intuito de “fazer cumprir o princípio da publicidade, sem que se misturem na folha de pagamento as parcelas de natureza pública, alusivas à remuneração dos Procuradores (com tratamento próprio e reflexos específicos definidos na legislação), e a parcela privada correspondente aos honorários advocatícios”, a Recorrente cogita a viabilidade de remessa das “informações alusivas à distribuição de honorários (...) ao Portal da Transparência diretamente pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, sem necessidade de inserção específica desta verba privada no SIGRH, como ocorre, por exemplo, em relação às forças de segurança (polícia civil, polícia militar, corpo de bombeiros militares)”.

50. Tem-se, no entanto, que essa possibilidade já integra a determinação constante do IV da Decisão nº 2148/2023 (Peça 163), em complemento à inclusão no Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH da “versão da folha de pagamento para os pagamentos de honorários advocatícios dos procuradores, discriminando-os em rubrica específica e efetuando, ainda, os devidos descontos de Imposto de Renda e de Redutor Constitucional”, com a finalidade de propiciar a competente fiscalização e o controle por parte do controle externo distrital.

51. Como resultado, para esta unidade técnica, as presentes razões recursais (Peça 176) não têm o condão de propiciar a reforma do item IV da Decisão nº 2148/2023 (Peça 163).

Diante dos fundamentos trazidos, a Unidade Instrutiva conclui pelo desprovimento do Pedido de Reexame interposto pela PGDF em face do item IV da Decisão nº 2.148/23, tendo reestabelecido, por via de consequência, os seus efeitos.

O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, via Parecer nº 385/2024 – G4P/ML (peça 197), converge com a Equipe Técnica, no sentido do desprovimento do apelo.

É o relatório.



VOTO

Tratam os autos de Auditoria de Regularidade realizada no âmbito da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, com o objetivo de verificar a regularidade de pagamentos efetuados aos servidores ativos, inativos e pensionistas, conforme item I da Decisão nº 77/07 (Processo nº 24.185/2007), e o cumprimento das providências adotadas em razão de concessões de aposentadoria e pensão julgadas legais com correção posterior e ilegais, bem como das demais decisões prolatadas por esta Corte em processos que tratam da área de pessoal.

Nesta fase processual, a *quaestio* se restringe à análise do mérito do Pedido de Reexame interposto pela PGDF requerendo a nulidade da Decisão nº 2.904/23, bem como o reconhecimento, por parte da Corte de Contas, de sua incompetência “para fiscalizar os atos de distribuição da verba honorária aos procuradores do Distrito Federal.”. Subsidiariamente, a PGDF pleiteia a reforma da Decisão nº 2.148/23 para dispensar a “inserção de informações alusivas à distribuição de honorários advocatícios privados no Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH-”.

Registre-se que o Tribunal conheceu do Pedido de Reexame por meio da Decisão nº 3.585/23, que também lhe atribuiu o efeito suspensivo *ex lege*, determinando a comunicação à PGDF.

Ao examinar as razões recursais, por meio da Informação nº 14/2024–NUREC, o Núcleo de Recursos desta Corte concluiu a sua análise pelo desprovemento do apelo, tendo sido acompanhado pelo Diretor da NUREC, bem como pelo Secretário-Geral de Controle Externo.

Na sequência, os autos foram encaminhados à Quarta Procuradoria do TCDF, que, via Parecer nº 385/2024-G4P/ML, opina de forma convergente com o Corpo Instrutivo.

Adianto que, ao compulsar os autos, entendo existirem razões de fundo suficientes para manifestar minha divergência aos entendimentos esposados pela área técnica e pelo MPJTCDF.

A irrisignação da PGDF opõe-se a determinação desta Corte àquele órgão jurídico para “*que, em conjunto com a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal - SEPLAD/DF, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote providências no sentido de incluir no SIGRH versão da folha de pagamento para os pagamentos de honorários advocatícios dos procuradores, discriminando-os em rubrica específica e efetuando, ainda, os devidos descontos de Imposto de Renda e de Redutor Constitucional, bem como publique tais pagamentos no Portal da Transparência do Distrito Federal*” (item IV da Decisão nº 2.148/23).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

O fundamento dessa determinação remonta aos Votos – GCPM (Peças 47, 78 e 80) e GCIM (Peças 138 e 162), tendo esse último destacado que:

“...para que se efetive a fiscalização e o controle dos pagamentos de honorários advocatícios dos procuradores, é necessário que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em conjunto com a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração, adotem providências no sentido de que tais pagamentos sejam incluídos no SIGRH, discriminando-os em rubrica específica e efetuando, ainda, os devidos descontos de Imposto de Renda e de Redutor Constitucional, bem como publiquem tais pagamentos no Portal da Transparência do Distrito Federal”.

Como observa o Corpo Instrutivo, a determinação plenária tenciona, tão somente, a efetivação da fiscalização e do controle dos pagamentos efetuados aos Procuradores do Distrito Federal, a título de honorários advocatícios, por meio do Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH, não havendo que se falar, portanto, em vício de omissão na decisão em debate.

Em relação à alegação de incompetência do TCDF para o trato da matéria, arguição que detém natureza de preliminar, não há como acolhê-la. É inconteste a competência da Corte de Contas, à luz do art. 38, I, da LC distrital nº 1/1994, para realizar, por iniciativa própria, **auditorias e demais fiscalizações no âmbito de todo o complexo administrativo do Distrito Federal sujeito à sua jurisdição**, mormente quando há indícios de vilipêndio aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial os previstos no art. 37, caput, da CF/1988.

De igual modo, nenhum agente público distrital que recebe sua remuneração ao arrepio do entendimento fixado pela e. Corte Suprema do país estará imune à fiscalização do TCDF, sendo dever da Corte atuar a fim de verificar se alguma irregularidade nesse sentido tem sido praticada no âmbito do Distrito Federal, nos órgãos sujeitos à sua jurisdição.

Destaque-se que o controle exercido pelo Tribunal tem como objeto os **pagamentos** realizados a título de honorários advocatícios e não sua distribuição. Esse aspecto resta bem explicado no Voto condutor da Decisão nº 2.148/23 e mesmo no da Decisão nº 2.904/23.

Por se tratar de verba atrelada ao exercício de atividade pública, com natureza remuneratória e submetida ao teto constitucional, o pagamento de honorários advocatícios aos integrantes da advocacia pública não se encontra imune ao controle externo exercido por este Tribunal.

Afasta-se, portanto, a arguição de incompetência.

Em relação ao mérito recursal, porém, entendo que há procedência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Como sustentado no pedido de reexame, por disposição expressa do art. 7º, da Lei Distrital n. 5.369/2014, os honorários advocatícios constituem parcela privada arrecadada nas causas das quais participa com êxito a Fazenda Distrital, destinada aos membros integrantes do sistema jurídico do Distrito Federal. Destaco:

“Art. 7º Os honorários advocatícios devidos nas causas e nos procedimentos de que participem o Distrito Federal e as pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta, inclusive aqueles decorrentes de acordos, **constituem verbas de natureza privada**, nos termos da Lei federal nº 8.906, de 1994, **e destinam-se aos membros integrantes do Sistema Jurídico do Distrito Federal, respectivamente, sendo repassados** na forma disciplinada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal.”

Em consonância com tal previsão, o Código de Processo Civil em seu art. 85, §14, acentua que “*os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar*” atribuindo titularidade própria à verba de performance, como reconhecido pelo e. Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 6168 e, ainda, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, nos autos da ADI nº 2014.00.2.016825-8.

Decorre do conjunto normativo citado, portanto, que os honorários advocatícios devidos aos procuradores do Distrito Federal ostentam natureza extraorçamentária, não compondo o conjunto de receitas públicas registradas na peça orçamentária e nem se enquadram no conceito de receita corrente, de receita de capital ou de *superávit* tal como previstos no art. 11 da Lei nº 4.320/64.

Cabe reafirmar que a Decisão nº 2.148/2023, proferida por esse Plenário, jamais questionou a constitucionalidade do recebimento dos honorários por parte dos Procuradores do Distrito Federal ou pretendeu invalidar a previsão legal que atribui à verba sucumbencial natureza privada; buscou, isto sim, assegurar que os pagamentos realizados em decorrência de atividade pública se fizessem acompanhar dos elementos naturais de publicidade que indicassem o adequado atendimento à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ao determinar a observância do teto constitucional.

Ocorre que a determinação de registro dos pagamentos de honorários advocatícios especificamente por intermédio de inserção dos dados no SIGRH traz como consequência indireta, por arrastamento, a necessidade de modificação da natureza da verba honorária, exigindo-se escrituração contábil típica de despesa pública.

Com efeito, para que pudessem ser incluídos no SIGRH e, desta forma, registrados no contracheque dos procuradores, os valores alusivos aos



honorários advocatícios precisariam estar contabilizados à conta do Tesouro do Distrito Federal com disponibilidade financeira à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC, de onde parte a gestão da folha de pagamento dos servidores do Poder Executivo distrital, o que exigiria modificação do recurso extraorçamentário alusivo aos honorários em recurso orçamentário.

Ou seja, para que possa incluir os honorários no SIGRH a Secretaria de Estado de Economia deve dispor previamente dos recursos orçamentários e financeiros e, para que possa tê-los, haverá de escriturar os honorários como receita pública, necessariamente.

Desta forma, dado que a contabilidade pública não admite o registro fictício de pagamentos, o lançamento dos honorários do SIGRH importaria, inexoravelmente, em dar tratamento público aos recursos, inclusive com modificação das peças orçamentárias (LOA, LDO e PPP) no que toca a previsão de receitas e despesas e, na unidade orçamentária correspondente (PGDF), a adequação Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), com indicação de aumento do gasto com pessoal – o que se revelaria impróprio, diante da natureza privada e extraorçamentária dos honorários advocatícios.

Nesse sentido, embora claramente não tenha sido este o propósito deste Tribunal ao editar a Decisão nº 2.148/23, a determinação de registro dos honorários no SIGRH implica, por via transversa, em negação à natureza privada e extraorçamentária que marca os honorários advocatícios devidos aos procuradores, razão pela qual merece acolhida a insurgência no ponto específico ora debatido.

Em que pesem as judiciosas considerações apresentadas pela área técnica e pelo MPJTcdf, diante do cenário exposto não se afigura desarrazoada a preocupação externada pela recorrente ao suscitar uma *“possível confusão entre parcela de natureza pública e privada, com potencial até mesmo de repercutir de forma lesiva ao interesse e patrimônio do Distrito Federal”*. Considerando que o pagamento com registro via SIGRH exige tratamento tipicamente público à arrecadação obtida com honorários advocatícios, torna-se pertinente o alerta de que, caso mantida a Decisão nº 2.148/223 em sua atual redação, poderão advir questionamentos administrativos ou até mesmo judiciais em torno do reflexo desta parcela (com natureza igualmente remuneratória) nas demais verbas que compõem a remuneração dos procuradores do Distrito Federal.

Isso não significa que não deva ser assegurada a necessária publicidade aos pagamentos, o que pode ser alcançado por outros meios igualmente efetivos, razão pela qual deve ser determinada a inclusão dos dados no Portal da Transparência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Nesses termos, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

I - dê provimento em parte ao Pedido de Reexame interposto pela Procuradoria-Geral do Distrito federal – PGDF, para tornar parcialmente sem efeito o item IV da Decisão nº 2.148/23, mantendo-se tão somente a obrigação de publicar os pagamentos de honorários advocatícios dos procuradores, inclusive os descontos relativos ao Imposto de Renda e ao Redutor Constitucional, no Portal da Transparência do Distrito Federal;

II - autorize:

a) o conhecimento do teor desta decisão à Recorrente, Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, e à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal;

b) o envio de cópia desta decisão ao Núcleo de Recursos - NUREC, como forma de viabilizar os correspondentes registros;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIPE, para as providências de sua alçada.

Sala das Sessões, 28 de agosto de 2024.

ANILCÉIA MACHADO
Conselheira-Relatora