



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

e-DOC 39A347E6
Proc 11470/2013

Fls.: 235

Proc.: 11.470/13

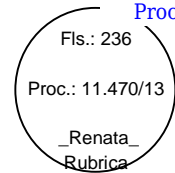
Renata
Rubrica

AUDITORIA INTEGRADA

Gestão de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor no âmbito do Distrito Federal



Brasília, 2015



Sinopse

O objeto da auditoria foi a gestão de precatórios e requisições de pequeno valor – RPV no âmbito do Distrito Federal. Ambos são ordens judiciais para pagamento de débitos dos entes públicos devido a condenações judiciais que já transitaram em julgado. Todavia, as RPV possuem valor reduzido (no DF, limitado a 10 salários mínimos) e pagamento prioritário.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Na presente auditoria, buscou-se verificar a regularidade e efetividade da gestão de precatórios e RPV no Distrito Federal.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas cinco questões de auditoria:

1. O Distrito Federal possui efetivo controle da dívida com precatórios e RPV, bem como adota providências para inibir a ocorrência de débitos semelhantes aos já constituídos?
2. Os recursos aplicados pelo Distrito Federal no pagamento de precatórios e RPV são suficientes para equacionar o montante vinculado a tais rubricas?
3. A aceitação de precatórios na compensação de débitos tributários vencidos contribui para equacionar esse passivo judicial devido pelo Distrito Federal?
4. O princípio constitucional da impessoalidade está sendo efetivamente observado no pagamento de precatórios e RPV no âmbito do Distrito Federal?
5. A gestão de precatórios e RPV dá-se de maneira transparente no âmbito do Distrito Federal?

O que o Tribunal constatou?

Verificou-se que os sistemas informatizados utilizados no controle dos precatórios e RPV pelo GDF não são compatíveis com o montante de recursos geridos. Em consequência, não há informações precisas sobre o montante da dívida e sua evolução, bem como mostra-se precária a gestão de cessões e de compensações com precatórios. Afim de superar a limitação de dados gerenciais



básicos, por meio de consultas aos Tribunais em que as dívidas foram constituídas, a equipe de auditoria estimou o montante da dívida em 3,8 bilhões de reais, em 2013.

TRIBUNAL	VALOR [R\$]
TJDFT	3.528.866.838,35
TRT 10ª Região	280.482.918,40
TRF 1ª Região	362.175,28
TOTAL	3.809.711.932,03

Evidenciou-se que os precatórios e RPV constituídos têm se multiplicado, sendo que grande parte deles referem-se a disputas trabalhistas cujo mérito muitas vezes encontra-se pacificado pelo Poder Judiciário. Todavia, verificou-se a inexistência de ações institucionais (da Procuradoria Geral do Distrito Federal) para inibir demandas similares àquelas julgadas em desfavor do GDF.

Observou-se o descumprimento da LC nº 666/2002, que fixa o montante de recursos a ser aplicado no pagamento de precatórios e RPV. No DF, é aplicado o Decreto Distrital nº 31.398/2010 (editado de acordo com a EC nº 62/2009) determina o repasse mensal de 1,5% da Receita Corrente Líquida – RCL para o pagamento dos precatórios. Todavia, o repasse desses valores pela Secretaria de Fazenda ao TJDFT é impontual. Além disso, os recursos destinados ao pagamento de precatórios poderiam ser mais expressivos se cumprida a LC nº 666/2002, que destina o montante de 1% da RCL mais 1% do Fundo Constitucional do DF.

Avaliou-se o tempo previsto para quitação da atual dívida com precatórios ao serem seguidos diferentes normativos aplicados à matéria. Considerando seu alto valor e possíveis cenários para pagamento, encontrou-se um prazo desarrazoado para sua quitação (que varia de 14 a 41 anos, a depender do cenário escolhido), incompatível com o prazo de 5 anos (a contar de 01/01/2016), conforme modulação do julgamento das ADI 4357 e 4425 realizado pelo STF. O pagamento no prazo correto exigiria reserva estimada de 3,3% da RCL, anualmente, para o pagamento das dívidas com precatórios. A imprevisibilidade sobre o recebimento dos créditos faz com que credores renunciem valores a que têm direito e fomenta um mercado paralelo de comercialização desses títulos em que há a incidência de elevados deságios em troca da maior liquidez do crédito.

Constatou-se a ausência de critérios que estabeleçam a sequência de pagamento dos credores dentro de um mesmo precatório. Como resultado, a quitação



tem início apenas quando o saldo da conta é suficiente para pagar todos os credores do precatório, mesmo que o tempo necessário para acúmulo desses recursos e para pagamento dos credores, individualmente, se estenda por meses.

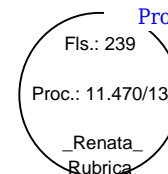
Verificou-se o descumprimento do prazo legal para quitação de RPV. O pagamento das requisições de pequeno valor, que deveria ser feito em até dois meses, tem sofrido atrasos, em virtude do aumento expressivo na quantidade de RPV constituídas e da limitação das estruturas administrativas do TJDFT empregadas na sua quitação.

Por fim, a auditoria identificou que o valor limite para as requisições de pequeno valor pagas no Distrito Federal está em desacordo com o princípio da proporcionalidade estabelecido na Constituição. Consequentemente, o DF, que possui o maior PIB per capita do país, possui o limite de RPV próximo do valor mínimo. Como efeito, dívidas que poderiam ser pagas como RPV são constituídas como precatórios. Contribuem, portanto, para o aumento da dívida e para que os credores passem mais tempo na fila.

Quais foram as recomendações e determinações formuladas?

Entre as determinações e recomendações propostas, destacam-se:

- à SEF, que mantenha controle atualizado do montante da dívida e efetue os repasses de recursos para o pagamento de precatórios regular e tempestivamente;
- à PGDF, que realize o controle de mérito das ações judiciais e que identifique e monitore práticas administrativas que possam ocasionar litígios judiciais em desfavor do DF, priorizando a sua regularização antecipada na via administrativa;
- à SEF e à PGDF, que adotem, no controle da quitação de RPV, medidas compatíveis com o valor das dívidas pagas individualmente;
- à PGDF que faça gestões junto ao TJDFT no sentido de normatizar critérios que estabeleçam a precedência de credores dentro de um mesmo precatório;
- à Casa Civil do Distrito Federal que, em conjunto com a SEF e com a PGDF, avaliem o impacto do desfecho da ADIn 4425 no STF, adotando providências para a quitação da dívida com precatórios vencidos e



implementando metas anualmente uniformes de pagamento e de redução do estoque da dívida;

- ao Governador, que redefina o valor máximo das RPV no DF, adequando-o à capacidade econômica local e que adote providências para que as RPV constituídas pelo TJDFT sejam pagas diretamente pela SEF.

Por fim, cabe ressaltar o alerta feito ao Governador de que, mantido o fluxo de constituição de precatórios observado na auditoria, a quitação, até o fim do exercício de 2021 (em face da modulação do julgado das ADI 4357 e 4425), dos precatórios vencidos enseja o emprego anual de, aproximadamente, 3,3 % da RCL.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, a gestão dos Precatórios seja eficiente; haja regularidade dos depósitos e maior aporte de recursos para o pagamento da dívida; seja respeitado o prazo de 5 anos, a contar de 01/01/2016, para a quitação de precatórios vencidos e haja redução do número de precatórios constituídos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 240

Proc.: 11.470/13

Renata
Rubrica

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA





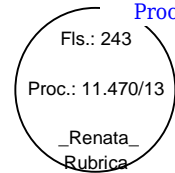
RESUMO

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, com o objetivo de verificar a regularidade e a efetividade da gestão de Precatórios e requisições judiciais de pequeno valor – RPV no âmbito do Distrito Federal. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: revisão analítica, exame documental, entrevista, correlação das informações obtidas e conciliação de dados. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: 1 – Controle precário do montante da dívida e das cessões de direito de precatórios; 2 – Inexistência de ações institucionais para inibir demandas similares às já julgadas em desfavor do GDF; 3 – Não aplicação dos limites previstos na Lei Complementar nº 666/2002 no pagamento de precatórios e RPV; 4 – Prazo desarrazoado para quitação de precatórios; 5 – Descumprimento do prazo legal para quitação de RPV; 6 – Descontinuidade da quitação de débitos tributários com precatórios sem amparo em critérios técnicos e objetivos; 7 – Ausência de critérios que estabeleçam a sequência de pagamento dos credores dentro de um mesmo precatório; 8 – Publicidade insuficiente da gestão de precatórios; 9 – Limite para as requisições de pequeno valor em desacordo com o princípio da proporcionalidade estabelecido na CF, art. 100, §4º. Pelas falhas e irregularidades detectadas, foram propostas medidas tendentes a reverter os achados 1 a 9, suas causas e efeitos.



Sumário

1	Introdução	243
1.1	Apresentação	243
1.2	Identificação do Objeto	243
1.3	Contextualização	247
1.4	Objetivos	252
1.4.1	Objetivo Geral.....	252
1.4.2	Objetivos Específicos	252
1.5	Escopo.....	252
1.6	Montante Fiscalizado	252
1.7	Metodologia	253
1.8	Crterios de auditoria.....	253
1.9	Avaliao de Controle Interno.....	253
2	Resultados da Auditoria.....	254
2.1	QA 1 – O Distrito Federal possui efetivo controle da dvida com precatórios e RPV, bem como adota providências para inibir a ocorrncia de dbitos semelhantes aos j constituídos?.....	254
2.1.1	Achado 1 – Controle precário do montante da dvida e das cessões de direito de precatórios.	254
2.1.2	Achado 2 – Inexistência de ações institucionais para inibir demandas similares às j julgadas em desfavor do GDF.....	265
2.2	QA 2 – Os recursos aplicados pelo Distrito Federal no pagamento de precatórios e RPV são suficientes para equacionar o montante vinculado a tais rubricas?	269
2.2.1	Achado 3 – Não aplicao dos limites previstos na Lei Complementar nº 666/2002 no pagamento de precatórios e RPV.	271
2.2.2	Achado 4 – Prazo desarrazoado para quitaço de precatórios.....	277
2.2.3	Achado 5 – Descumprimento do prazo legal para quitaço de RPV...284	
2.3	QA 3 – A aceitao de precatórios na compensao de dbitos tributários vencidos contribui para equacionar esse passivo judicial devido pelo Distrito Federal?	288
2.3.1	Achado 6 – Descontinuidade da quitaço de dbitos tributários com precatórios sem amparo em crterios técnicos e objetivos.....	289
2.4	QA 4 – O princpio constitucional da impessoalidade está sendo efetivamente observado no pagamento de precatórios e RPV no âmbito do Distrito Federal? 292	
2.4.1	Achado 7 – Ausência de crterios que estabeleçam a sequênciade pagamento dos credores dentro de um mesmo precatório.....	293
2.5	QA 5 – A gestão de precatórios e RPV dá-se de maneira transparente no âmbito do Distrito Federal?.....	297
2.5.1	Achado 8 – Publicidade insuficiente da gestão de precatórios.....	297
2.6	Outros Achados	305
2.6.1	Achado 9 – Limite para as requisicoes de pequeno valor em desacordo com o princpio da proporcionalidade estabelecido na CF, art. 100, §4º.	305
3	Conclusão	308
4	Proposicoes	309



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Integrada realizada na Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, em cumprimento ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2013, aprovado pela Decisão Administrativa nº 96/2012.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de agosto a novembro de 2013.

1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria abrangeu a gestão de precatórios e requisições de pequeno valor – RPV no âmbito do Distrito Federal.

4. Precatórios são ordens judiciais para pagamento de débitos dos órgãos públicos federais, estaduais, municipais ou distritais. Os débitos recaem sobre esses entes públicos devido a condenações judiciais que transitam em julgado contra eles.

5. A necessidade da constituição de precatórios possui estrita relação com o princípio da indisponibilidade do interesse público. Nesse sentido, doutrina Humberto Theodoro Júnior:

Os bens públicos, isto é, os bens pertencentes à União, Estado e Município, são legalmente impenhoráveis. Daí a impossibilidade de execução contra a Fazenda nos moldes comuns, ou seja, mediante penhora e expropriação. Prevê o Código de Processo Civil, por isso, um procedimento especial para as execuções por quantia certa contra a Fazenda Pública, o qual não tem a natureza própria de execução forçada, visto que se faz sem penhora e arrematação, vale dizer, sem expropriação ou transferência forçada de bens. Realiza-se por meio de simples requisição de pagamento, feita entre o Poder Judiciário e Poder Executivo, conforme dispõem os arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil.¹

6. Com relação à formação de precatórios, ela ocorre depois que o Poder Judiciário der ganho de causa definitivo à parte, condenando o ente federativo a indenizá-la. Para tal, o Juiz expede um documento, nos moldes de ofício, endereçado, no Distrito Federal, ao Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, a quem cabe, por força constitucional, adotar as providências necessárias para que o pagamento se concretize.

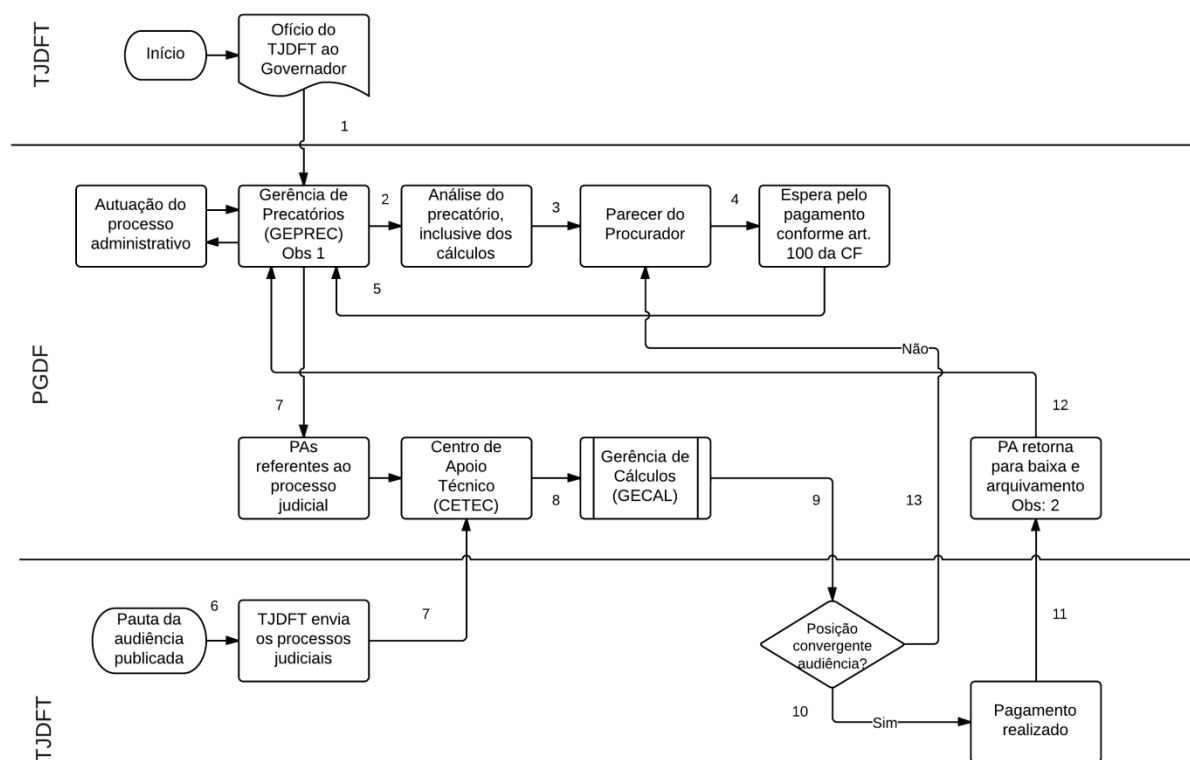
7. Após o recebimento do pedido, o Presidente do TJDF autoriza o

¹ Curso de Direito Processual Civil. Volume II. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009-b.



início do processo de precatório, que é formado a partir de informações prestadas pela vara judiciária em que a causa transitou em julgado, e que passa a ter andamento na Coordenadoria de Conciliação de Precatórios – COORPRE, unidade vinculada à Presidência da citada Corte.

8. Nenhum precatório pode ser pago em desacordo com a ordem cronológica de registro (autuação) dos processos. Isso significa que a quitação de cada precatório tem, obrigatoriamente, que seguir a ordem numérica das autuações. A determinação está expressa na Constituição Federal, em seu artigo 100. Nessa ordem serão pagos primeiro os precatórios alimentares e depois os não alimentares de cada ano. Ademais, a Emenda Constitucional nº 62 dispôs que maiores de 60 anos ou portadores de doença grave poderão receber até trinta salários mínimos antecipadamente.



Observações:

1 Cadastro do precatório no SIGGO

2 A baixa não está sendo realizada por inoperância do sistema

PA = Processo Administrativo

Figura 1 - Mapa de Processos Simplificado - Pagamento de Precatórios

9. Além disso, as condenações do Poder Público e suas entidades podem ser executadas mediante Requisições de Pequeno Valor – RPV, que se diferenciam dos precatórios por seu valor limitado e prazo rígido de pagamento. No caso do Distrito Federal, após a edição da Lei Distrital nº 3.624/2005, restou definida como obrigação de pequeno valor aquela que não superar (10) dez salários mínimos,



por autor. Acima dessa quantia, o pagamento será feito mediante precatório.

10. Quanto ao prazo, é de 60 (sessenta) dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada, conforme preceitua o art. 17 da Lei Federal nº 10.259/2001²:

Art. 17. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório.

§ 2º Desatendida a requisição judicial, o Juiz determinará o sequestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão.

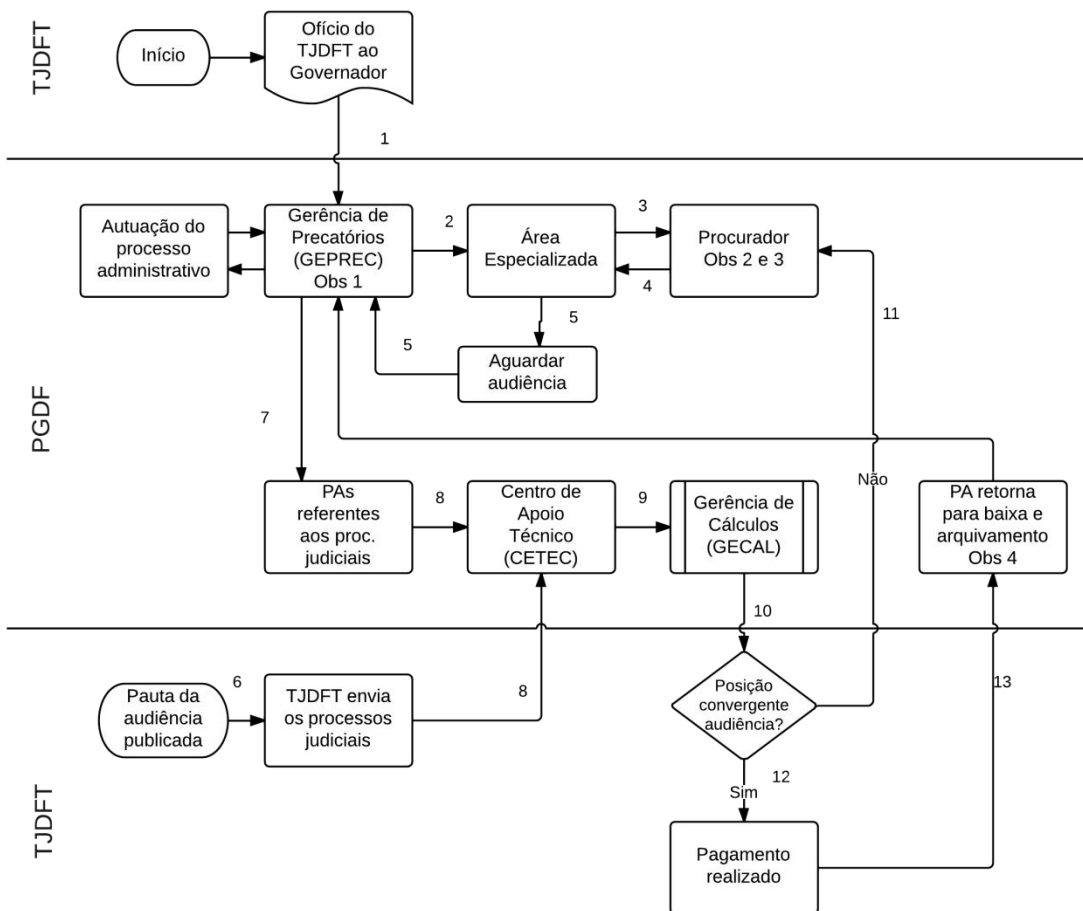
11. Com relação aos órgãos envolvidos na gerência e pagamento de precatórios, cabe trazer que a PGDF é o órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal, sendo uma instituição de natureza permanente. É composta por órgãos especializados no desempenho de suas funções jurídicas, consultivas e administrativas. Entre estas funções, encontra-se a gestão de precatórios e requisições de pequeno valor – RPV devidos pelo Distrito Federal.

12. Assim, no âmbito da PGDF, essa gestão é desempenhada principalmente pelo Centro de Apoio Técnico – CETEC, pela Gerência de Gestão de Precatórios – GEPREC e pela Gerência de Cálculos – GECAL, responsáveis por coordenar e controlar as atividades relacionadas à elaboração, análise, cálculo e perícia de precatórios e requisições de pequeno valor – RPV.

13. Os trabalhos também foram desenvolvidos na Coordenadoria de Conciliação de Precatórios – COORPRE, a qual integra a estrutura do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, uma vez que o setor operacionaliza o pagamento de precatórios e RPV nesta Unidade da Federação.

14. Por fim, procederam-se gestões junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região – TRT 10 e ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF 1, uma vez que esses órgãos são responsáveis pela execução de parcela dos precatórios devidos pelo DF e por eles constituídos.

² Cabe mencionar que o Distrito Federal também legislou sobre a matéria na Lei nº 3624/2005, art. 1º, § 2º: O Distrito Federal e suas entidades da administração indireta pagarão as obrigações de pequeno valor no prazo máximo de **noventa dias**, a contar da data do recebimento da requisição, atualizadas monetariamente.



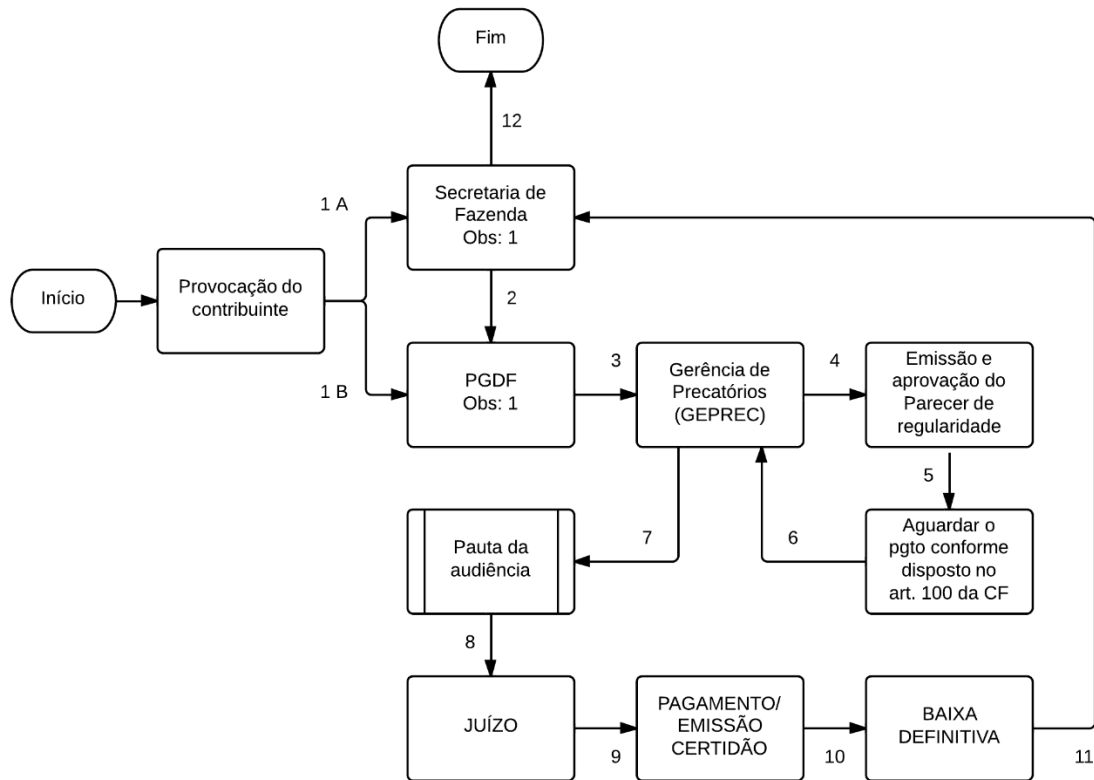
Observações:

- 1 Cadastro do precatório no SIGGO
- 2 Emissão de Parecer de regularidade
- 3 Retorna ao Procurador para reanálise do processo
- 4 A baixa não está sendo realizada por inoperância do sistema

PA = Processo Administrativo

Figura 2 - Mapa de Processos Simplificado - Pagamento de RPV

15. Ressalta-se, também, que foi objeto deste trabalho a análise da compensação de débitos constituídos junto à Fazenda Distrital por meio de precatórios, procedimento do qual participam a Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal – SEF e a Procuradoria Fiscal da PGDF.



Observação:

1 Autuação do Processo Administrativo - baixa provisória do débito

Figura 3 - Mapa de Processos Simplificado - Compensação

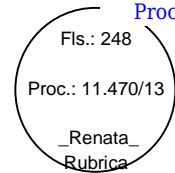
1.3 Contextualização

16. Esta Corte aprovou na Sessão Extraordinária Administrativa nº 773, realizada em 11/12/2012, por meio da Decisão Administrativa nº 96/2012, o Plano Geral de Ação – PGA para o exercício de 2013. Nessa esteira, definiu-se a execução de auditoria integrada na Procuradoria-Geral do Distrito Federal, com objetivo de examinar a regularidade e a efetividade da gestão de precatórios e RPV no âmbito desta Unidade da Federação.

Fiscalizações Anteriores

17. A seguir, relacionam-se os processos e as decisões mais relevantes decorrentes de fiscalizações anteriores no âmbito da PGDF relacionadas ao objeto em análise nestes autos.

Processo nº 20121/2012: Exame da questão inerente à apreciação das prestações de contas de precatórios a que alude o art. 11, inciso V, da Portaria GPR 815, de 06/07/2010, em cotejo com as disposições do art. 26 da Resolução nº 115/2010, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.



DECISÃO Nº 4880/2013

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II - recomendar ao Exmo. Senhor Governador do Distrito Federal que, caso ainda não tenha providenciado, firme convênio ou instrumento congênere, envolvendo os órgãos competentes do Poder Judiciário e do Governo do Distrito Federal, para disciplinar a gestão e o controle dos pagamentos de precatórios, em especial os procedimentos afetos: a) à prestação de contas dos correspondentes recursos transferidos pelo Distrito Federal e seus elementos mínimos, a exemplo de: 1. demonstrativo de respeito à ordem cronológica de pagamento das requisições expedidas (CF – art. 100, caput); 2. demonstrativo de respeito às preferências de créditos elegíveis (CF – art. 100, §§ 1º e 2º); 3. justificativa ao retardamento dos pagamentos pelo gestor dos recursos, quando for o caso (CF – art. 100, § 7º); 4. explicitação da memória de cálculo dos valores dos precatórios pagos; 5. extratos bancários da movimentação das contas especiais, incluindo a destinação dos rendimentos obtidos na aplicação financeira dos recursos transferidos pelo Distrito Federal; 6. outras informações necessárias à manutenção atualizada dos registros contábeis dessa dívida, em especial as destinadas à baixa contábil da respectiva obrigação no patrimônio do DF; b) aos detalhamentos da divulgação na internet da lista de precatórios do Distrito Federal, a exemplo de: 1. ordem cronológica dos débitos; 2. ordem das preferências de créditos elegíveis (idade e doença); 3. precatórios pagos por período (valores nominais e atualização correspondente); (...).

DECISÃO Nº 2509/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III – determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que acompanhe as tratativas narradas no Ofício nº 856/2013 – GAB/SEF acerca da celebração de convênio e realização de demais ajustes à boa gestão do pagamento dos precatórios, observando a parte final do item IV.1 da Decisão nº 4.880/2013.

Processo nº 9194/2011: Verificação concernente aos repasses de recursos ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, realizados pelo Distrito Federal, em cumprimento às regras introduzidas pela Emenda Constitucional nº 62/2009, c/c as disposições do Decreto Distrital nº 31.398, de 09/03/2010.

DECISÃO Nº 567/2011

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III. determinar à Procuradoria-Geral do Distrito Federal que faça gestões junto ao TJDF, no sentido de conferir maior celeridade à quitação dos precatórios



pendentes, tendo em conta o elevado montante do saldo mantido na conta bancária especial que congrega os depósitos destinados à quitação de precatórios do Distrito Federal, bem assim as disposições do § 7º do art. 100 da Constituição Federal de 1988; IV. autorizar: a) a constituição de autos apartados, para que a 5ª ICE examine a questão inerente à apreciação das prestações de contas a que alude o art. 11, inciso V, da Portaria GPR 815, de 06.07.10, em cotejo com as disposições do art. 26 da Resolução nº 115/2010 - CNJ; b) a Presidência desta Casa comunicar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que, na documentação remetida a esta Corte, em cumprimento ao art. 26 da Resolução nº 115/2010 - CNJ, não constou o extrato e saldo de movimentação bancária da conta indicada no inciso I do art. 10 da Portaria GPR 815 - TJDFT, referente aos meses de outubro/2010, janeiro/2011 e março/2011; c) o retorno dos autos à 5ª ICE, para as medidas cabíveis.

Processo nº 8618/2009: Realização de Inspeção para verificar o registro contábil da movimentação de precatórios judiciais.

DECISÃO Nº 5887/2010

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II - determinar à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, caso ainda não o tenha feito, providencie a efetiva implantação do novo sistema de precatórios ("Movimenta Precatórios" ou similar), dando conhecimento a este Tribunal, no mesmo prazo, sobre a situação de funcionamento do sistema em referência; III - estabelecer novo prazo de 60 (sessenta) dias, contados da implantação do novo sistema de precatórios, para que a Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF, com o apoio da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal - SEF/DF, providencie a regularização dos valores referentes à dívida de precatórios, para que a contabilidade possa refletir, adequadamente, o respectivo saldo patrimonial e a movimentação em cada precatório, determinando àquelas jurisdicionadas que deem conhecimento a este Tribunal, no mesmo prazo, quanto às medidas adotadas a esse respeito; IV - autorizar auditoria na SEF/DF e na PGDF, a ser realizada pelo Núcleo de Fiscalização da Tecnologia da Informação deste Tribunal, logo após a implantação do novo sistema, para aferição de sua usabilidade e confiabilidade, entre outros aspectos relevantes, dando conhecimento da instrução (fls. 100/106) àquele Núcleo, para auxiliar no planejamento da auditoria; V - autorizar a devolução do Processo nº 020-003029/2009 (apenso) à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal e o retorno dos autos à 5ª ICE, para as providências de interesse.



Processo nº 29.522/2013: Solicitação de informações oriunda do Sindicato dos Servidores e Empregados da Administração Direta, Fundacional, das Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal - SINDSER.

DECISÃO Nº 5401/2013

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do expediente encaminhado pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Administração Direta, Fundacional, das Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal - SINDSER/DF (fls. 2 a 4) e dos demais documentos acostados aos autos; II - determinar a inclusão do objeto dos autos em exame no escopo da fiscalização a ser realizada no âmbito do Processo n.º 11.470/2013, dando conhecimento do fato ao SINDSER/DF; III - autorizar o retorno dos autos à Unidade Técnica para apensar os autos ao Processo n.º 11.470/2013, que trata da fiscalização mencionada, com a anuência, nesta assentada, do digno Relator daquele feito.

18. Da análise dos processos acima mencionados, conclui-se que a SEF e a COORPRE participam ativamente no desenvolvimento das rotinas de controle e de pagamento de precatórios e RPV no âmbito da PGDF, como é o caso da ferramenta 'Movimenta Precatórios' aludida no Processo nº 8618/2009. Além disso, nos casos atinentes à Justiça do Trabalho ou à Justiça Federal, os pagamentos são operacionalizados, respectivamente, pelo TRT 10 e pelo TRF 1. Assim, durante a execução dos trabalhos de auditoria, foram demandadas informações desses órgãos.

Decisão Superveniente do STF

19. A conformidade jurídica da Emenda Constitucional nº 62/2009, que alterou disposições constitucionais acerca da gestão de precatórios, foi objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal – STF por meio das ADI 4357 e 4425. O pedido de inconstitucionalidade foi acolhido parcialmente pela Suprema Corte, cujo julgamento foi concluído em 25/03/2015 e modulou os efeitos da decisão nos seguintes termos:

Decisão: Concluindo o julgamento, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto, ora reajustado, do Ministro Luiz Fux (Relator), resolveu a questão de ordem nos seguintes termos: 1) - modular os efeitos para que se dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016; 2) - conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se



válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber: 2.1.) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e 2.2.) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e Lei nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária; 3) - quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: 3.1) consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades; 3.2) fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado; 4) - durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT), bem como as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, § 10, do ADCT); 5) - delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório, e 6) - atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão, vencido o Ministro Marco Aurélio, que não modulava os efeitos da decisão, e, em menor extensão, a Ministra Rosa Weber, que fixava como marco inicial a data do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade. Reajustaram seus votos os Ministros Roberto Barroso, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 25.03.2015.

20. Por fim, informa-se que, em 12 de novembro de 2013, encaminhou-se à SEAUD, para apensamento a este feito, o Processo nº 29.522/2013³.

³ O processo foi apensado em atendimento à Decisão nº 5401, do dia 29/10/2013.



1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

21. A presente auditoria teve por objetivo verificar a regularidade e a efetividade da gestão de Precatórios e requisições judiciais de pequeno valor – RPV no âmbito do Distrito Federal.

1.4.2 Objetivos Específicos

22. As questões de auditoria foram assim definidas:

1. O Distrito Federal possui efetivo controle da dívida com precatórios e RPV, bem como adota providências para inibir a ocorrência de débitos semelhantes aos já constituídos?
2. Os recursos aplicados pelo Distrito Federal no pagamento de precatórios e RPV são suficientes para equacionar o montante vinculado a tais rubricas?
3. A aceitação de precatórios na compensação de débitos tributários vencidos contribui para equacionar esse passivo judicial devido pelo Distrito Federal?
4. O princípio constitucional da impessoalidade está sendo efetivamente observado no pagamento de precatórios e RPV no âmbito do Distrito Federal?
5. A gestão de precatórios e RPV dá-se de maneira transparente no âmbito do Distrito Federal?

1.5 Escopo

23. Auditou-se a Procuradoria-Geral do Distrito Federal e a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, no que tange à gestão de precatórios e requisições de pequeno valor – RPV, à efetividade da compensação de débitos tributários vencidos com precatórios e, principalmente, à suficiência dos recursos destinados a equacionar a dívida referente a tais débitos.

24. O período em exame compreendeu janeiro de 2008 a junho de 2013.

1.6 Montante Fiscalizado

25. O montante consignado para o pagamento de precatórios e RPV no período de 2008 a 2012, consta no quadro a seguir:

Tabela 1 – Montante destinado ao pagamento de precatórios e RPV – 2008 a 2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Montante Fiscalizado	126.049.012	148.061.421	163.693.095	208.443.602	261.495.993	907.743.123

Fonte: Leis Orçamentárias anuais⁴

⁴ LOA 2008: Lei nº 4.073/2007 – Publicada no DODF nº 248, de 31/12/2007, suplemento A, pg. 126. LOA 2009: Lei nº 4.293/2008 – Publicada no DODF nº 259, de 30/12/2008, suplemento, pg. 113. LOA



1.7 Metodologia

26. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento de fls. 08/10, merecendo destaque a revisão analítica, o exame documental, a entrevista, a correlação das informações e a conciliação de dados.

1.8 Critérios de auditoria

27. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos dos seguintes normativos:

- Constituição Federal;
- Decisão do STF na modulação dos efeitos da inconstitucionalidade parcial da Emenda Constitucional nº 62/2009 (ADI 4357 e 4425);
- Lei Federal nº 10.259/2001;
- Lei Federal nº 12.527/2011;
- Lei Orgânica do Distrito Federal;
- Lei Complementar Distrital nº 395/2001;
- Lei Complementar Distrital nº 666/2002;
- Lei Distrital nº 3.624/2005;
- Decreto Distrital nº 31.398/2010;
- Resolução nº 115/2010 do Conselho Nacional de Justiça.

28. Também, foram utilizados como critérios o fato de que a situação de mora do Estado enseja a manutenção dos meios capazes de quitá-la de forma mais breve, bem como o fato de que o saldo existente na conta especial do TJDF para pagamento de precatórios deve ser utilizado de forma imediata para a quitação dessas dívidas estatais.

1.9 Avaliação de Controle Interno

29. O Risco Inerente ao objeto de auditoria foi avaliado como elevado, haja vista: 1) a alta materialidade do montante fiscalizado; 2) o histórico da dívida a título de precatórios e RPV vinculados ao Distrito Federal.

30. Quanto aos controles internos, identificaram-se distorções recorrentes em fiscalizações anteriores, como no Processo nº 8618/2009, que trata sobre a implantação de um sistema de gestão de precatórios, denominado 'Movimenta



Precatórios⁵.

31. Entretanto, considerando que a PGDF possui elevado índice de servidores com alta qualificação e com baixa rotatividade, afere-se como moderado o risco de controle associado ao objeto desta auditoria.

32. Assim, conforme o Manual de Auditoria do TCDF, foi necessário um alto grau de testes de auditoria sobre a matéria.

2 Resultados da Auditoria

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

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

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

Critério

33. Constituição Federal, art. 37, caput.

Análises e Evidências

34. Tendo em vista os princípios da legalidade e da eficiência administrativa preconizados pelo caput do art. 37 da Constituição Federal, a gestão dos precatórios devidos pelo GDF deve contemplar, no mínimo, os seguintes requisitos:

- Existência de normativos que definam competências e procedimentos;
- Informações sobre a escrituração contábil, atuarial e financeira;
- Informações sobre as cessões de direito e sobre as solicitações de utilização de precatórios para extinção de dívida tributária;
- Utilização de um sistema informatizado e compatível com o montante gerenciado que possibilite a emissão de relatórios e a inserção de informações a respeito de dívidas constituídas e pagas;

⁵ O Sistema “Movimenta Precatórios” não foi implantado. Em seu lugar, optou-se pela reutilização do antigo módulo “Registro de Pagamento de Precatórios” do SIGGo. As medidas necessárias para ajustar o sistema segundo os requisitos acordados entre PGDF e SEF/DF ainda estão em andamento.



- Informações sobre o montante da dívida e sua evolução histórica;
- Definição de metas de pagamento e estabelecimento de indicadores de desempenho.

35. Registre-se que, atualmente, a gestão dos precatórios no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal encontra-se sob a responsabilidade conjunta da Procuradoria Geral e da Secretaria de Estado da Fazenda. Nesse sentido, os aspectos referentes ao cadastramento de novos precatórios, de cessões de direito e ao acompanhamento judicial dos processos são realizados pelo Órgão Jurídico. A administração contábil e financeira é realizada pela Pasta Fazendária.

36. É importante salientar que as competências relativas ao tema não estão normatizadas pelos Poderes Legislativo e Executivo locais⁶. Assim, as atividades específicas não possuem responsáveis definidos, nem tampouco padronização de procedimentos⁷. A impropriedade, além de prejudicar as atividades de controle, não é compatível com a materialidade envolvida.

37. Sobre a existência de um sistema informatizado, a PGDF utiliza, para cadastrar novos precatórios e RPV constituídos, o Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo. No entanto, ele não permite a atualização dos valores devidos, bem como possui limitações técnicas que impedem a emissão de relatórios gerenciais. Além disso, não contempla a realização de baixa das dívidas pagas.

38. A situação da escrituração contábil da baixa de precatórios é tratada no Processo nº 8.618/2009, tendo a Decisão nº 5.887/2010 consignado que:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II - determinar à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, caso ainda não o tenha feito, providencie a efetiva implantação do novo sistema de precatórios ("Movimenta Precatórios" ou similar), dando conhecimento a este Tribunal, no mesmo prazo, sobre a situação de funcionamento do sistema em referência...

39. No entanto, conforme a Nota Técnica nº 004/2011, de 27/07/2011, a Unidade de Administração Tecnológica da SEF/DF pugnou pela inviabilidade de implantação da solução definida, sugerindo diretriz alternativa para o registro contábil, com a utilização das funcionalidades já existentes no SIGGo⁸. Ato contínuo, o egrégio

⁶ Foram avaliadas a Lei Orgânica do DF, a Lei Complementar nº 395/2001 (Organização administrativa da PGDF), o Decreto Distrital nº 22.789/2002 (Regimento Interno da PGDF, atualizado em 30/12/2010) e o Decreto Distrital nº 33.370/2011 (Estrutura administrativa da SEF). Além disso, questionou-se a PGDF sobre a existência de normatização, sendo negativa a resposta obtida (PT I.4, fls. 65/67 do Anexo I).

⁷ Salvo os indicados nos mapas de processo, fls. 120/122 do Anexo I, que, ainda assim, não estão normatizados.

⁸ Cf. § 4º do Ofício nº 19/2013-SUTIC/SEF (fls. 50/55 do Anexo I), encaminhado em resposta à NA 06.



Plenário, via Decisão nº 4.760/2013, resolveu:

(...) III - fixar prazo de 60 (sessenta) dias para que o Secretário de Fazenda e o Procurador-Geral do Distrito Federal, no âmbito de suas respectivas atribuições, no caso de ainda existirem pendências no módulo próprio de controle dos registros de precatórios judiciais, apresentem a este Tribunal plano de ação contendo, entre outras informações: as providências que serão adotadas, o cronograma completo e o mapeamento da sequência dos procedimentos que serão executados, com o prazo e a unidade/setor responsável pela execução de cada procedimento...⁹

40. A problemática gira em torno da intenção da SEF/DF de implantar um sistema dotado de complexa rede de críticas que mitigue a probabilidade de erros nos registros contábeis e permita a escrituração automática das movimentações realizadas. Tendo em vista o elevado número de possibilidades para escrituração, a jurisdicionada posicionou-se pela inviabilidade técnica da solução¹⁰.

41. Também, os gestores da SEF/DF se mostraram resistentes aos possíveis riscos de uma solução mais simples, motivo pelo qual foi bloqueada a permissão da PGDF de, no SIGGo, efetuar o registro do pagamento dos precatórios, razão pela qual essa atividade não está sendo executada desde 2008¹¹.

42. A solução adotada pela SEF não é adequada, por não se mostrar razoável a escolha por deixar de executar uma atividade em detrimento de executá-la com limitações contábeis. Nesse sentido, verifica-se que a medida, além de não garantir maior confiabilidade à gestão financeira do GDF, prejudicou as atividades desenvolvidas pela PGDF relativas à gestão de precatórios (baixas, cadastros e emissão de relatórios gerenciais).

43. Nesse sentido, os trabalhos de campo evidenciaram que as atividades afetas à PGDF restaram prejudicadas pela negativa de permissão para o registro dos pagamentos de precatórios no SIGGo, bem como pela impossibilidade de emissão de relatórios gerenciais (PT I.4, fls. 65/67 do Anexo I). Sobre esses relatórios, cabe salientar que, ainda que estivessem disponíveis para emissão, sua confiabilidade seria questionável, tendo em vista não ser possível no sistema, atualmente, diferenciar precatórios pagos de não pagos, por exemplo.

44. Tal diferenciação é importante, pois, enquanto os precatórios pagos devem compor a prestação de contas do GDF, os não pagos representam passivo a ser liquidado, que deve ter seu valor atualizado periodicamente e possuir informações

⁹ Na presente data, não se esgotou o prazo de 60 dias para o cumprimento da Decisão. Salienta-se que, embora a resposta à NA-06 (fls. 50/55 do Anexo I) contenha uma proposta de ações futuras, compete à SEMAG-TCDF avaliar o cumprimento da Decisão.

¹⁰ Cf. § 3º do Ofício nº 19/2013-SUTIC/SEF (fls. 50/55 do Anexo I), encaminhado em resposta à NA 06.

¹¹ Conforme anotado no Relatório Anual das Contas de Governo de 2008.



precisas sobre os credores. A propósito, o SIGGo também não permite a inserção de dados relativos às cessões de direito sobre precatórios, informação essencial ao adequado gerenciamento da referida dívida.

45. Com relação às cessões de direitos, observou-se que seu controle é inadequado e desproporcional ao montante gerido¹². A atividade é executada pela PGDF, que possui cadastro das cessões apresentadas para extinção de dívidas tributárias¹³ e daquelas levadas a seu conhecimento pelos titulares de direitos sobre precatórios. A SEF atua no processo conforme indicado resumidamente no fluxo do processo de compensação, já apresentado¹⁴.

46. A falha na sistemática de controle das cessões de direitos advém do fato de que a certeza do crédito apenas é aferida no momento do pagamento do precatório, não sendo verificado no processo administrativo de compensação o crédito remanescente, conforme preconiza o art. 51, VIII, do Decreto 22.789/2002.

47. Por exemplo, caso um credor tenha feito cessões diversas que somem valor maior que o seu direito, tal fato apenas será apurado no momento da audiência que antecede o pagamento do precatório. Nessa situação, considera-se a ordem cronológica das cessões, ficando prejudicados, após esgotado o crédito do precatório, os cessionários mais recentes.

48. Além disso, podem ser aceitas certidões de cessão para suspender a exigibilidade de dívidas tributárias ainda sem a certeza do crédito, havendo o risco da emissão imprópria de certidões de regularidade fiscal para com a Fazenda Pública distrital.

49. Deve-se salientar que não foi verificado risco de pagamentos, pelo GDF, de valores maiores que os constituídos pelos precatórios (as cessões que excedem o crédito são consideradas inválidas pelo TJDF), em face do controle realizado nas audiências de conciliação, preparatórias à quitação da dívida. No

¹² Nesse caso, embora a Constituição Federal tenha previsão de comunicação das cessões à entidade devedora (§ 14 do art. 100), ela não disciplina sobre o momento em que deve ocorrer tal comunicação, motivo pelo qual resta prejudicado o controle da PGDF sobre cessões não apresentadas para fins de quitação de débitos tributários.

¹³ Conforme as competências definidas nos arts. 30º, XXIX e 51º, VIII do Decreto nº 22.789/2002, que trata do Regimento Interno da PGDF:

Art. 30º - À Procuradoria Fiscal, órgão executivo do Sistema Jurídico, diretamente subordinada ao Procurador-Geral, compete:

(...)

XXIX – analisar os processos relativos a compensação de precatórios para fins de extinção de crédito tributário do Distrito Federal;

Art. 51º - À Gerência de Cálculos, unidade diretamente subordinada ao Centro de Apoio Técnico, compete:

(...)

VIII – analisar os processos administrativos cujo objeto seja a compensação de Precatórios e outros, com a atualização dos valores e a verificação de saldo remanescente;

¹⁴ Também disponível na fl. 121 do Anexo I.



entanto, as falhas verificadas podem ensejar atrasos na arrecadação tributária, uma vez que aqueles que solicitaram indevidamente compensações apenas serão exigidos em momento posterior ao pagamento do precatório.

50. Outro aspecto que merece destaque é o ambiente informatizado de lançamento e armazenamento dos dados relativos às cessões. Todos os procedimentos de controle são executados em planilhas eletrônicas confeccionadas no programa Microsoft Excel, sem haver normatização de procedimentos.

51. O uso desse software é incompatível com o montante gerido, tendo em vista que o Microsoft Excel possui fragilidades de segurança, armazenamento e recuperação de dados¹⁵. Além disso, as planilhas avaliadas pela Equipe de Auditoria não possuem rotinas automatizadas capazes de assegurar a confiabilidade dos dados nelas cadastrados.

52. Entende-se que a gestão adequada das cessões deve ser realizada conjuntamente com a dos precatórios e com o auxílio de um software corporativo e em um ambiente informatizado que contemple recursos adequados de segurança da informação. Além disso, devem ser disponibilizados relatórios gerenciais que permitam avaliar o crédito remanescente atualizado dos precatórios cedidos a terceiros, a qualquer momento, de forma que esse dado seja utilizado no cadastro de novas cessões e na análise dos pedidos de compensação de débitos tributários, conforme previsto no Decreto nº 22.789/2002. Salienta-se que essas funcionalidades, além de ausentes no SIGGo, não são alcançadas pelas determinações e manifestações constantes do Processo nº 8.618/2009.

53. Como solução paliativa à problemática da emissão de relatórios gerenciais sobre os precatórios devidos pelo Distrito Federal, está sendo implementada pela SEF/DF, com auxílio da PGDF, a ferramenta denominada "Qlickview". Trata-se de um software que lê dados de bases diversas e os consolida em uma interface única via web.

54. No caso, as bases de dados utilizadas são o SIGGo, em sua versão de 2009, que possui o cadastro de precatórios, e a planilha de cessões confeccionada pela PGDF, ambos contendo os problemas de confiabilidade já citados. Verifica-se, pois, que a ferramenta não se presta a resolver os problemas aventados, uma vez que os replica. A propósito, a SEF/DF informou, em resposta à NA 06 (fls. 50/55 do Anexo I), que a utilização do novo sistema depende da depuração dos dados, como a baixa dos precatórios pagos e a padronização das bases de dados.

55. Com relação ao montante da dívida propriamente dito, verificou-se que as deficiências administrativas trazidas afetaram diretamente a prestação dessa informação pela SEF/DF e PGDF. O exato valor do montante foi solicitado àquelas

¹⁵ Por exemplo, verificou-se que não há controle de acesso e atualização dos documentos, bem como não há *backup* das informações em um servidor de dados.



jurisdicionadas mediante as NA 1 e 5, respectivamente (fls. 3 e 45 do Anexo I). Tendo em vista que ambos os órgãos relataram dificuldades para responder o requerido, a Equipe de Auditoria realizou reunião conjunta com os responsáveis para solicitar uma interação deles (PT I.5, fls. 68/69 do Anexo I) na prestação da informação, por meio da NA 06 (fl. 47 do Anexo I).

56. No entanto, após dois pedidos de prorrogação de prazo (fls. 48/49 do Anexo I), a SEF/DF noticiou não ser possível fornecer o montante da dívida com precatórios (fls. 50/55 do Anexo I), uma vez que há problemas de atualização de moeda e valores e na baixa de precatórios pagos.

57. Por outro lado, cabe salientar que, embora não altere o valor nominal da dívida, o montante apresentado para compensação de débitos tributários pode ter o condão de alterar o seu valor real¹⁶. No entanto, na atual sistemática, ainda que fossem somados os valores atualizados das compensações apresentadas, tal número não seria confiável, tendo em vista a falta de verificação de certeza do crédito já citada.

58. Para superar a limitação de informações, a Equipe de Auditoria consultou os Tribunais em que as dívidas foram constituídas (TJDFT, TRT 10 e TRF 1) e chegou ao montante de 3,8 bilhões de reais (fls. 123/125 do Anexo I).

Tabela 1 – Montante Estimado da Dívida de Precatórios em 2013

TRIBUNAL	VALOR [R\$]
TJDFT	3.528.866.838,35
TRT 10ª Região	280.482.918,40
TRF 1ª Região	362.175,28
TOTAL	3.809.711.932,03

59. Assim, tem-se que é insuficiente a preocupação dos órgãos do Poder Executivo local de apenas efetuar os depósitos à conta do TJDFT nos percentuais legalmente definidos. Devem, também e ao menos, controlar a evolução da dívida com precatórios, de forma a quitar, até o final do exercício financeiro de 2021, as dívidas vencidas¹⁷, bem como evitar o vencimento de outras demandas judiciais futuras.

60. Nesse sentido, a efetiva gestão da dívida, com estabelecimento de metas e indicadores de desempenho, permitirá a periódica revisão de percentuais das receitas distritais a serem empregados de forma a permitir que se cumpra o objetivo conforme metas, principalmente de prazos, previamente definidas.

¹⁶ Esse aspecto é debatido na QA 03.

¹⁷ Conforme modulação do julgamento das ADI 4357 e 4425 (fls. 250/251).



Causas

61. Negligência da SEF ao impedir que a PGDF realize no SIGGo a baixa dos precatórios já quitados, sem oferecer alternativas à execução do procedimento.
62. Negligência do GDF ao não normatizar as competências e procedimentos relativos à gestão da dívida com precatórios.
63. Priorização exclusiva do critério legal, pelos órgãos do Poder Executivo distrital, em detrimento do princípio da eficiência no tratamento da referida dívida.

Efeitos

64. Esforço excessivo para geração de informações gerenciais.
65. Possibilidade de fraudes nas cessões de precatórios e nas compensações de débitos tributários.
66. Possibilidade de crescimento da dívida de forma descontrolada.
67. Desconhecimento dos dispêndios necessários para a quitação, até o fim do exercício financeiro de 2021, dos precatórios vencidos, conforme determinado pelo STF.

Considerações do Auditado

68. A PGDF se manifestou por meio do Ofício nº 4657/2014 (fls. 220/228), no qual recapitulou a problemática que envolveu a inoperância do Módulo "Representação Jurídica" no SIGGo: as limitações que infligiram a seu trabalho, as motivações da Secretaria de Fazenda para o travamento desse módulo e o intervalo de 8 anos em que PGDF e SEF debateram o impasse contábil.
69. Em seguida, explicou como o problema tem sido resolvido:

De lá para cá evoluímos bastante. Tratamos dos critérios de cálculo que devem ser importados ao SIGGO para efeito de atualização da Dívida Pública do DF com Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (ou ao menos as opções de cálculo de atualização, segundo diferentes coeficientes de correção monetária e diferentes alíquotas de juros), considerando as peculiaridades de cada matéria contemplada no processo que deu origem ao requisitório (se de natureza remuneratória, se de natureza tributária etc.); discutimos as subcontas justificadoras das variações, sobretudo no que toca à respectiva categorização e à necessidade ou não da previsão de algumas (todos os dados referentes ao processo administrativo de precatório ou de requisição de pequeno valor estará necessariamente presente nos autos físicos, de modo que algumas menções se mostram dispensáveis); cuidamos da metodologia para a Baixa dos Precatório e Requisições de Pequeno Valor já pagos, lembrando que tal Baixa não pode acontecer manualmente, consoante orientação do próprio Tribunal de Contas do



Distrito Federal-TCDF; e, por fim, tratamos da reativação, em favor da GEPREC/ CETEC/ PGDF, das funcionalidades do SIGGO, especialmente, o controle informatizado das cessões de crédito em Precatório e a emissão de relatórios consolidados da Dívida Pública do DF com Precatórios e Requisições de Pequeno Valor.

Temos mantido contato diuturno com os servidores do Setor de Informática da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal - SUTIC/SEF, com o objetivo de ultimar os procedimentos necessários ao registro, controle e baixa dos débitos de Precatório na plataforma SIGGO. Na medida do possível, dada a complexidade das rotinas pertinentes, temos seguido rigorosamente o Plano de Ação elaborado em conjunto com a Secretaria de Estado de Fazenda-SEF e já apresentado ao TCDF.

Desse modo, nossa situação atual: ultimar as baixas de precatórios e requisições de pequeno valor já quitados. Baixamos as RPV já pagas referentes aos anos de 2008 a 2013 e já estamos fazendo testes de baixa on-line com as RPV já pagas em 2014. Baixamos também alguns Precatórios referentes aos anos de 1994 a 1997 (posição anual de pagamento em que nos encontramos), mas alguns ainda estão passando por diversas conferências antes de procedermos à respectiva baixa.

Nossas perspectivas: validar conjuntamente com a Contabilidade-Geral do Distrito Federal-SUCON/DF as subcontas que devem ser criadas e alimentadas com dados de precatórios e requisições de pequeno valor já baixados e a baixar; e operacionalizar ferramenta do SIGGO que permita o controle de cessões de crédito de precatório dentro do próprio sistema.

70. Afirmou também que quando o SIGGo estiver devidamente tratado, sua leitura poderá ser feita pela plataforma Qlikview, que dispõe de mais recursos para a emissão de relatórios gerenciais.

71. Quanto à normatização das competências na gestão de precatórios e RPV, informou que no prazo de 60 dias¹⁸ a PGDF e a SEF disporiam sobre o assunto.

72. No caso da SEF, a manifestação sobre o achado foi encaminhada por meio do Ofício 546/2014-GAB/SEF (fl. 107) e estruturada a partir dos requisitos citados no § 34, listados a seguir juntamente com um resumo das respectivas considerações. O texto integral encontra-se nas fls. 147/152.

Existência de normativos que definam competências e procedimentos

73. Sobre o assunto, afirmou que em até 60 dias¹⁹ seria elaborada uma

¹⁸ Data da manifestação: 15.09.2014.

¹⁹ Data da manifestação: 08.08.2014.



Portaria Conjunta da PGDF e SEF nominando as competências e os procedimentos;

Utilização de um sistema informatizado e compatível com o montante gerenciado que possibilite a emissão de relatórios e a inserção de informações a respeito de dívidas constituídas e pagas

74. A SUTIC recapitulou o histórico dos sistemas existentes para a gestão dos precatórios e a dificuldade para sua utilização. Lembrou também do Plano de Ação elaborado em atendimento à Decisão nº 4.760/2013²⁰ para a utilização do Módulo de Gestão de Precatórios do SIGGO, acrescentando que SEF e PGDF estão trabalhando juntas em sua execução. Acerca desse plano, ressaltou que algumas atividades se mostraram mais complexas e demoradas do que inicialmente previsto.

Informações sobre a escrituração contábil, atuarial e financeira

75. Foi destacado que a SUTIC/SEF e a CETEC/PGDF firmaram entendimento a fim de adequar a contabilização de precatórios à realidade jurídica desses pagamentos. Em razão disso, a descrição contábil que constava de 8 fatos contábeis, que correspondiam a 28 eventos e 56 contas contábeis, foi reduzida a 3 fatos contábeis, cada um com 3 eventos.

76. Adicionalmente, afirmou que a SUTIC elaboraria rotina a fim de processar todo o estoque de precatórios e RPV ainda não contabilizados e para isso estava aguardando o envio e processamento das planilhas com dados de pagamentos dos exercícios anteriores.

Informações sobre as cessões de direito e sobre as solicitações de utilização de precatórios para extinção de dívida tributária

77. Segundo a SUTIC, o SIGGo já comporta funcionalidades que tratam do assunto as quais já foram apresentadas à PGDF que, por sua vez, propôs mudanças para que o controle das cessões seja efetivo. Assim, as funcionalidades estão passando por uma nova fase de levantamento de requisitos e manutenção.

Informações sobre o montante da dívida e sua evolução histórica

78. O Plano de Ação Conjunto entre SEF e PGDF prevê o envio de planilhas da PGDF para a SUTIC/SEF com os dados sobre precatórios e RPV pagos a fim de alimentar o Módulo de Precatórios. Muitas planilhas já foram recebidas e todas elas já processadas. À época do envio da manifestação, a SEF informou que aguardava nova remessa de planilhas para contabilização.

79. Assim que todas as planilhas forem processadas, será possível ter informação sobre o montante da dívida e sua evolução histórica. Relatórios com essas informações poderão/deverão ser disponibilizados no SIGGO/PRECATÓRIO e também no Qlikview.

²⁰ Processo nº 8618/2009, vide § 39.



Definição de metas de pagamento e estabelecimento de indicadores de desempenho

80. Acerca desse requisito, a SUTIC informou que as metas e os indicadores serão informados pela PGDF em conjunto com o TJDFT.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

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

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

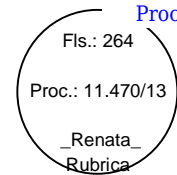
83. Ainda sobre a Portaria Conjunta nº 3 da PGDF e da SEF, avalia-se, preliminarmente, que ela possui três lacunas: a primeira é a inexistência de prazos para que os procedimentos nela previstos sejam executados. Tal definição tem sua importância reforçada pela existência de atividades encadeadas, ora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

84. A segunda lacuna refere-se à ausência da definição de responsabilidades por gerir e disponibilizar aos Órgãos de Controle Interno e Externo as informações consolidadas relativas à gestão de precatórios e RPV. O terceiro ponto frágil é a ausência²¹ do Anexo Único mencionado no § 2º do Art. 3º e que diz respeito ao Manual de Cadastramento no SIGGo da Gerência de Precatórios da PGDF.

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

86. Registra-se que a SEF optou por não se manifestar acerca da definição de metas de pagamento e do estabelecimento de indicadores de desempenho, ainda que seja essa pasta a responsável pela gestão da dívida

²¹ O DODF nº 253, de 3 de dezembro de 2014, no qual está publicada a Portaria Conjunta em questão, não traz o referido Anexo.



fundada²², cujo montante impacta a capacidade de endividamento do Distrito Federal.

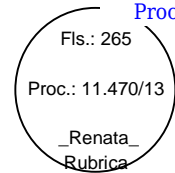
Proposições

87. Propõe-se ao egrégio Plenário:
- a) determinar à SEF/DF que doravante, proceda à gestão da dívida distrital com precatórios, mantendo controle atualizado de seu montante, sem prejuízo das ações previstas no Plano de Ação que visou atender à Decisão nº 4760/2013; **(sugestão VI.a.i)**
 - b) determinar à SEF/DF e à PGDF que, conjuntamente:
 - i. revisem a Portaria Conjunta nº 3, de 02.12.2014, no sentido de estabelecer prazos para a execução de todos os procedimentos que integram a gestão de precatórios, bem como de disponibilizar para acesso público o Anexo Único mencionado no § 2º do Art. 3º da referida norma; **(sugestão VII.a.i)**
 - ii. adotem providências para disponibilizar à PGDF, no SIGGo, em substituição às atuais planilhas eletrônicas, uma rotina informatizada que permita gerir e controlar as cessões de precatórios e os pedidos de compensação de débitos tributários; **(sugestão VII.a.ii)**
 - iii. implementem controles gerenciais no SIGGo que possibilitem o efetivo acompanhamento da evolução do passivo com precatórios pelos Órgãos de Controle Interno e Externo, tendo em vista o princípio da transparência administrativa; **(sugestão VII.a.iii)**
 - iv. elaborem e remetam a esta Corte, em um prazo de 90 (noventa) dias, um Plano de Ação com objetivo de implantar as medidas dos subitens “ii” e “iii”, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e unidade/setor responsável pela execução. **(sugestão VII.a.vi)**

Benefícios Esperados

88. Conhecimento e acompanhamento da dívida distrital com precatórios.
89. Melhor controle das cessões e pedidos de compensação de débitos tributários com precatórios.

²² Conforme art. 30, § 7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, c/c art. 2º, III, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, as dívidas com precatórios constituídos após maio do ano de 2000 são parcela integrante da dívida pública consolidada.



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

Critério

90. LODF, art. 111, V; Lei Complementar nº 395/2001, art. 4º, III, XIV, XVI e XXII.

Análises e Evidências

91. O art. 111 da LODF disciplina as competências da PGDF nos seguintes termos:

Art. 111. São funções institucionais da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no âmbito do Poder Executivo;

(...)

V - promover a uniformização da jurisprudência administrativa e a compilação da legislação do Distrito Federal;

(...)

92. Adicionalmente, a Lei Complementar nº 395/2001, que dispõe sobre a organização da PGDF, estabelece que:

Art. 4º Compete à Procuradoria-Geral do Distrito Federal:

(...)

III - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo;

(...)

XIV - promover a unificação da jurisprudência administrativa e a consolidação da legislação do Distrito Federal;

(...)

XVI - zelar pela obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e demais regras expressas na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Distrito Federal, nas leis e atos normativos aplicáveis nos atos da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal;

(...)

XXII - propor às autoridades competentes a declaração de nulidade de seus atos administrativos;

93. Nesse sentido, deve a PGDF adotar providências administrativas para inibir a ocorrência de demandas judiciais que constituam novos precatórios com motivação semelhante às situações em que o Governo do Distrito Federal já foi condenado pelo Poder Judiciário.



94. Registre-se que, conforme apurado junto à COORPRE/TJDFT (PT I.1 e PT I.3, fls. 59/60 e 63/64 do Anexo I), grande parcela dos precatórios e RPV constituídos se referem a causas de servidores públicos relacionadas à área de atuação da Procuradoria de Pessoal – PROPES/PGDF. De forma recorrente, são judicializadas causas contra o GDF cujo mérito encontra-se pacificado pelo Poder Judiciário, resultando em condenação do ente público distrital. Como exemplo, citam-se as seguintes situações: não pagamento de vale alimentação e plano de saúde, de auxílio noturno, das diferenças relativas ao 13º salário (para aqueles que o recebem no mês do aniversário) e de períodos em cursos de formação.

95. Além disso, a COORPRE/TJDFT informou que tem empreendido esforços no sentido de tratar um maior número de processos judiciais, de forma a reduzir o estoque de precatórios e RPV existente. No entanto, tal esforço não tem sido suficiente, uma vez que o fluxo de condenações judiciais impostas ao GDF tem aumentado em taxa similar ao crescimento de produtividade do setor, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 2 - Precatórios e RPV Constituídos e Pagos de 2007 a 2013

Ano	Precatórios			RPV			Precatórios + RPV		
	Constituídos	Pagos	Credores Pagos	Constituídas	Pagas	Credores Pagos	Constituídos	Pagos	Credores Pagos
2007	211	28	49	341	618	1282	552	646	1331
2008	354	13	69	1428	564	1071	1782	577	1140
2009	329	6	108	1706	1812	2171	2035	1818	2279
2010	278	240	541	2032	1989	3851	2310	2229	4392
2011	365	700	2059	2890	2547	4441	3255	3247	6500
2012	763	580	1068	5325	2812	5065	6088	3392	6133
2013*	979	407	719	5553	4439	8392	6532	4846	9111
TOTAL	3279	1974	4613	19275	14781	26273	22554	16755	30886

* Até 27/11/2013

96. O crescente número de ações contra o Estado demonstra a eficiência dos juizados especiais, mas, principalmente, que os órgãos do GDF têm sido negligentes em tratar matérias que envolvem direitos de terceiros, principalmente servidores públicos, o que resulta em um excessivo número de condenações em matérias pacificadas pelo Poder Judiciário.

97. Solicitada a manifestação da PGDF, a Pasta informou que não existe um controle de mérito das ações judiciais perdidas pelo GDF, mas que há projetos institucionais, ainda não normatizados, no sentido de o Órgão Jurídico atuar de forma mais próxima das Secretarias (PT I.4, fls. 65/67 do Anexo I).

98. Além disso, verificou-se que os Pareceres Normativos apresentados



no endereço eletrônico da PGDF²³ não versam sobre várias das matérias que são reiteradamente alvos de demandas judiciais. Como exemplo, coloca-se que nenhuma das causas elencadas no parágrafo 94 deste Relatório de Auditoria é disciplinada por pareceres constantes do referido *site*.

99. Dessa forma, verifica-se que o controle interno dos atos do Poder Executivo, principalmente os relativos à gestão de pessoal, de competência da PGDF, está sendo ineficaz, tendo em vista as crescentes demandas e condenações judiciais impostas ao GDF. Além disso, deve a PGDF agir de modo preventivo para evitar a judicialização das causas, resolvendo, em matérias pacificadas pelo Poder Judiciário, os litígios na via administrativa, de modo a evitar que o Poder Público local suporte também o custo do litígio.

100. Sobre a ausência de normativos verificada, entende-se que ela dificulta a uniformização de procedimentos no âmbito do GDF, bem como prejudica a identificação de responsáveis por atos de gestão antieconômicos ou contrários às normas vigentes.

101. Por fim, deve-se salientar que o controle de mérito das ações judiciais, atualmente não realizado, ainda que feito de forma estatística e por temas, demonstrará uma atuação zelosa e desejável por parte da PGDF. Isso porque o controle preventivo e concomitante permitirá a identificação de prioridades para a atuação normativa e jurídica do órgão, de forma a minimizar o litígio judicial do Poder Executivo local com o seu quadro de pessoal, entre outras demandas.

Causas

102. Negligência da PGDF ao não controlar o mérito das demandas judiciais nas quais o GDF é condenado, bem como ao não adotar providências para evitar a constante judicialização de matérias já apreciadas pelo Poder Judiciário.

Efeitos

103. Possibilidade de reiteradas demandas judiciais contra o GDF contendo questões de mérito pacificadas pelo Poder Judiciário.

Considerações do Auditado

104. Segue, abaixo, a íntegra da manifestação da PGDF (fls. 222/223):

A PGDF, sobretudo por intermédio do Sr. Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal – PROPES, tem atuado diligente e reiteradamente perante as Secretarias do Distrito Federal que mais recorrentemente originam demandas judiciais. Tem-se, em homenagem ao princípio da eficiência, mais particularmente ao seu corolário economicidade, atuado preventivamente, sopesando e ponderando os casos em que em eventual composição administrativa se afigure mais adequada

²³ Disponíveis em <http://www.pg.df.gov.br/legislacao/pareceres-normativos.html>.



ao interesse público.

Mesmo nos casos de demandas já judicializadas, quando a probabilidade de êxito do Distrito Federal é remota, esta Procuradoria do Distrito Federal tem editado súmulas administrativas que dispensam os Procuradores do Distrito Federal de insistir em lides inglórias, o que, por via de consequência, tem reduzido, quando não obstado, a condenação do DF em honorários advocatícios de sucumbência.

Mencionamos, ainda, por oportuno, que todas as Procuradorias Especializadas desta PGDF têm adotado idêntico procedimento.

105. A Secretaria de Fazenda não se manifestou sobre o achado²⁴.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

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

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

Proposições

108. Propõe-se ao egrégio Plenário determinar à PGDF que:

a) doravante:

- i. efetue, institucionalmente e por meio informatizado, o controle de mérito das ações judiciais em que o erário local foi condenado ao pagamento de precatórios ou RPV, aferindo indicadores objetivos que permitam acompanhar a evolução estatística dos litígios por tema, valor envolvido e órgão integrante do complexo administrativo do Distrito Federal, entre outras informações gerenciais, de modo a orientar a atuação preventiva de novas ocorrências; **(sugestão VIII.a.i)**

²⁴ Solicitada a se manifestar sobre todos os achados, a SEF optou por se manifestar apenas sobre os Achados 1, 3 e 6 (fls. 109/110).



- ii. atue de forma pedagógica perante os demais órgãos do GDF, orientando-os por meio de pareceres normativos ou outros instrumentos cabíveis, principalmente, em questões recorrentemente judicializadas em que haja desfecho contrário ao erário distrital; **(sugestão VIII.a.ii)**
- iii. adote, em conjunto com a Controladoria-Geral do DF, mecanismos para identificar e monitorar eventuais práticas administrativas que possam ocasionar litígios judiciais em desfavor do Distrito Federal, priorizando a sua regularização antecipada na via administrativa. **(sugestão VIII.a.iii)**

Benefícios Esperados

109. Facilitar a responsabilização por atos de gestão antieconômicos.
110. Diminuir a quantidade de litígios de servidores contra o GDF.

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

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

111. A publicação da EC nº 62/2009 foi um marco positivo no histórico de pagamento de precatórios²⁵. Após essa norma, foi publicado o Decreto nº 31.398/2010, que regulamentou o comprometimento mensal de 1,5% da receita corrente líquida²⁶ para o pagamento de precatórios.

112. Até então, a dívida com precatórios no DF estava em ritmo de crescimento, pois não havia comprometimento suficiente de recursos para sua

²⁵ Apesar da inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009, ficou mantida, durante a sobrevivência do regime especial de pagamento de precatórios (até o fim de 2021), a vinculação de percentuais mínimos da RCL ao pagamento dos precatórios conforme disciplinado na citada emenda constitucional.

²⁶ Mais especificamente, 1/12 (um doze avos) do valor correspondente a 1,5% (um e meio por cento) da receita corrente líquida apurada no segundo mês anterior ao mês do depósito.



amortização, a despeito da existência da Lei Complementar distrital nº 666/2002, que regulamentou o repasse mensal de recursos para o pagamento desses débitos.

113. Quando da edição da referida norma, em 2002, a inadimplência do DF já era crítica e a nova regra em nada contribuiu para alterar a situação. Em 2008 e 2009, os recursos investidos pelo DF foram mínimos, tendo aumentado consideravelmente em 2010, em função do novo regramento constitucional.

114. Quanto às RPV, as aplicações do DF já eram regulares mesmo em 2008. Em 2008 e 2009, a SEF/DF manteve convênios com o TRT e o TJDFT, por meio dos quais repassava, mensalmente, recursos²⁷ para o pagamento de precatórios e/ou RPV (PT II.2, fls. 77/82 do Anexo I). Contudo, devido à prioridade dada às RPV²⁸, praticamente não foram pagos precatórios nesse período.

115. A partir de 2010, os convênios com o TRT cessaram e as RPV emitidas por esse Tribunal passaram a ser remetidas diretamente à Secretaria de Estado de Fazenda para pagamento. Já os convênios com o TJDFT foram mantidos exclusivamente para o pagamento de RPV e, atualmente, vige o Convênio nº 2/2012, pelo qual o GDF repassa R\$ 1.000.000,00, mensalmente, ao TJDFT.

116. Desde 2013, os depósitos efetuados pela SEF/DF têm sido irregulares, mas não a ponto de comprometer o pagamento das obrigações de pequeno valor constituídas no TJDFT²⁹. Todavia, é importante observar que até junho de 2013 esse Tribunal ainda estava pagando as obrigações formadas em 2012. Também vale destacar que o montante de RPV constituídas aumentou consideravelmente a partir desse ano, conforme registrado no quadro a seguir³⁰:

ANO	REPASSES AO TJDFT	RPV PAGAS	RPV CONSTITUÍDAS
2010	5.999.999,91	3.418.055,73	4.122.093,12
2011	4.500.000,00	4.667.612,18	5.913.559,04
2012	5.011.160,45	7.374.004,77	11.321.656,14
até jun 2013*	5.000.000,00	4.129.636,67	3.843.553,19
	20.511.160,36	19.589.309,35	25.200.861,49

* Os valores de RPVs constituídas referem-se ao período de jan a mar de 2013

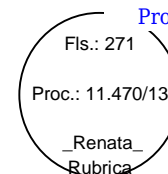
Tabela 3 - Evolução da Constituição de RPV

²⁷ Eram repassados R\$ 1.500.000,00 para o TRT e R\$ 500.000,00 para o TJDFT.

²⁸ Todas as RPV devem ser pagas em 60 dias, sob pena de sequestro do recurso necessário ao cumprimento da decisão judicial.

²⁹ Esse problema será tratado especificamente no Achado nº 3.

³⁰ Como em 2008 e 2009 as RPV e os precatórios eram pagos com os mesmos recursos, esses anos não foram considerados.



117. De janeiro de 2012 a março de 2013, o montante de obrigações de pequeno valor constituídas foi, em média, R\$ 1.011.013,96 ao mês. Esse valor ultrapassa o repasse mensal para pagamento de precatórios.

118. Quanto às RPV do TRT, como os pagamentos são feitos diretamente pela SEF/DF, não foi identificada a falta de recursos para sua liquidação.

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

Critério

119. LC Distrital nº 666/2002³¹, Decreto Distrital nº 31.398/2010 e EC nº 62/2009³².

Análises e Evidências

120. O projeto de lei que culminou na Lei Complementar nº 666/2002 foi submetido à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo então Governador, a fim de solucionar a situação de inadimplência do Distrito Federal quanto ao pagamento de precatórios. De acordo com essa norma, deveriam ser aplicados para pagamento de precatórios e RPV no mínimo 1% da receita corrente líquida do DF e 1% dos recursos transferidos à conta do Fundo Constitucional do DF.

121. Todavia, a intenção do legislador não foi alcançada, visto que a LC nº 666/2002 não contribuiu efetivamente para o equacionamento da dívida de precatórios. Isso porque, apesar de vigor desde 2002, os convênios estabelecidos pela Secretaria de Estado da Fazenda com o TJDF e com TRT 10 foram a principal fonte de recursos utilizados para pagamento de precatórios até a edição da EC nº

³¹ Art. 1º O projeto de lei orçamentária deverá prever, até a liquidação completa da dívida consolidada de precatórios, a aplicação mínima dos seguintes recursos para o pagamento dos precatórios e requisições judiciais de pequeno valor:

I – 1% (um por cento) da receita corrente líquida do DF;

II – 1% (um por cento) dos recursos transferidos pela União à conta do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Parágrafo único. Fica o Distrito Federal autorizado a utilizar dotações orçamentárias próprias para substituir os recursos do inciso II do caput, em igual valor.

³² Art. 1º, §1º Para o pagamento dos precatórios vencidos e a vencer referidos no caput, serão depositados mensalmente, no último dia útil de cada mês, em conta própria, 1/12 (um doze avos) do valor correspondente a 1,5% (um e meio por cento) da receita corrente líquida apurada no segundo mês anterior ao mês do depósito, na forma dos incisos I e II do §3º do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Apesar da inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009, ficou mantida, durante a sobrevida do regime especial de pagamento de precatórios (até o fim de 2021), a vinculação de percentuais mínimos da RCL ao pagamento dos precatórios conforme disciplinado na citada emenda constitucional.



62/2009 (PT II.2, fls. 77/82).

122. Com a publicação dessa Emenda Constitucional e a instituição do regime especial de pagamento de precatórios, o DF optou pelo depósito mensal de 1,5% da receita corrente líquida média anual. A medida encontra-se normatizada no Decreto Distrital nº 31.398/2010.

123. O PT II.1 (fls. 74/76 do Anexo I) contrapõe os valores que deveriam ter sido aplicados de acordo com os dois critérios, além de destacar os que foram efetivamente repassados pelo DF para o pagamento dos precatórios e RPV entre 2008 e jun/2013. Um resumo encontra-se no quadro abaixo:

	CRITÉRIOS LEGAIS		REPASSE EFETUADO
	LC/DF nº 666/2002 1% RCL + 1% FCDF	EC nº 62/2009 1,5% RCL	
2008	162.215.234,54		24.000.000,00
2009	178.582.911,17		24.000.000,00
2010	191.705.268,71	133.682.806,81	145.687.016,36
2011	216.056.099,33	178.751.011,93	184.549.791,52
2012	242.641.170,88	200.802.386,38	207.195.968,73
até jun 2013	129.716.869,61	108.352.662,53	95.151.935,71
	1.120.917.554,23	621.588.867,65	680.584.712,32

Tabela 4 - Critérios Legais e Repasses Efetuados

124. Comparando os dois critérios, pode-se observar que o mais antigo (1% RCL + 1% FCDF) é também o mais favorável ao pagamento da dívida. Nota-se ainda que esse critério não foi respeitado no período considerado (2008 a jun 2013). O gráfico a seguir ilustra os recursos repassados em relação aos critérios:

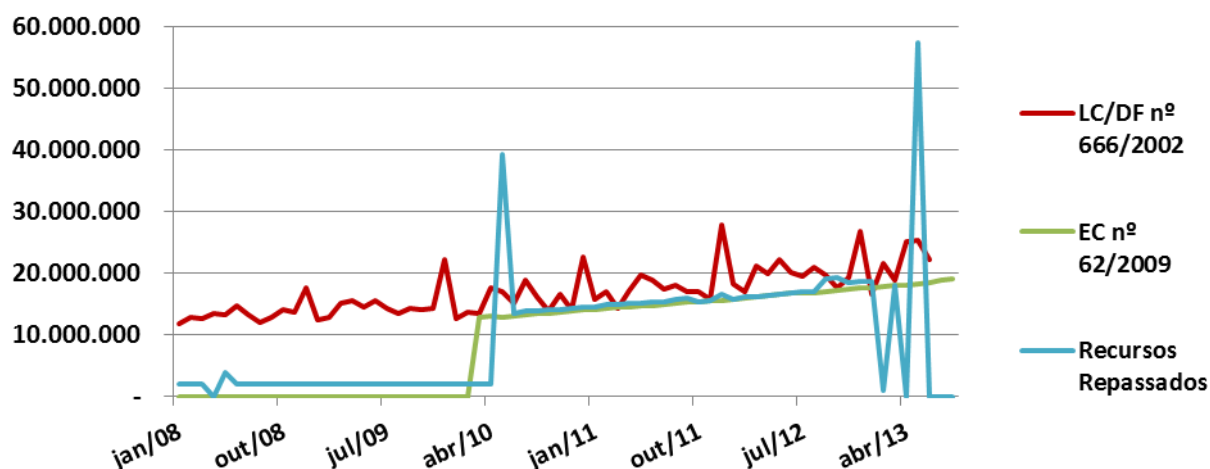


Figura 4 - Critérios Legais e Repasses Efetuados

125. Quanto ao critério de 1,5% da RCL, este foi cumprido. Desde a



publicação do Decreto Distrital nº 31.398/2010, e até 2012, a SEF/DF repassou regularmente 1,5% da RCL ao TJDF. Os repasses até superaram o previsto em algumas ocasiões anteriores a 2013, devido ao convênio firmado com o TJDF para pagamento de RPV e aos pagamentos dos RPV do TRT 10, feitos diretamente pela Secretaria de Estado da Fazenda.

126. Todavia, a regularidade dos depósitos não foi observada em 2013. A SEF os atrasou em março e abril, efetuando-os em maio. Os depósitos referentes a junho, julho, agosto e setembro foram realizados em outubro. Ressalte-se que, apesar de a EC nº 62/2009 ter sido declarada parcialmente inconstitucional pelo STF, a Suprema Corte assim determinou:

1) - modular os efeitos para que se dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016; (...) 4) – durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT), bem como as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, § 10, do ADCT).

127. Questionada por meio da Nota de Auditoria nº 3 (fl. 23 do Anexo I), a SEF/DF argumentou que a maior parte do orçamento destinado ao pagamento dos repasses mensais ao TJDF foi alocado na Fonte 172 – Recursos Decorrentes de Depósitos Judiciais, que não apresenta arrecadação compatível com a despesa programada.

128. Continuando, a SEF afirmou que, por esse motivo, foram promovidas gestões junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – SEPLAN, que possibilitaram as alterações orçamentárias pertinentes e que viabilizaram a realização dos repasses referentes aos meses de janeiro e fevereiro/2013.

129. Relatou também que foi emitida a Nota de Crédito Adicional nº 17/2013, solicitando a alteração da dotação orçamentária da Fonte 172 para a Fonte 100. O requerido foi parcialmente atendido, o que possibilitou o pagamento dos repasses relativos aos meses de março, abril e maio/2013.

130. E, novamente, foi solicitada por meio de Nota de Crédito Adicional – NA nº 26/2013 – a suplementação para a realização do repasse do mês de junho. Todavia, a partir desse momento não houve atendimento da NA. Em consequência, a SEF concluiu dizendo que adotou sistematicamente providências no sentido de sanar a questão, que permanecia em aberto quando foi entregue a resposta à Nota de Auditoria³³ (fls. 24/41 do Anexo I).

131. Conclui-se, portanto, que o DF não tem observado integralmente a Lei Complementar Distrital nº 666/2002 e segue parcialmente o Decreto Distrital nº

³³ Resposta entregue no dia 3 de outubro de 2013.



31.398/2010. Com relação à norma complementar, faz-se necessário um comentário adicional. Vejamos:

132. Na Decisão nº 1962/2013 o TCDF decidiu considerar cumpridas as disposições da LC nº 666/2002, o que serviu de fundamento para a Decisão nº 3672/2014, que deliberou por “dispensar a verificação de cumprimento da LC distrital n.º 666/02, mormente seu art. 3º, enquanto vigente o regime especial de pagamento de precatórios instituído pelo art. 97 do ADCT”. De acordo com o entendimento manifestado pelo Tribunal, a dívida de precatórios enseja cerca de 41 anos para ser quitada³⁴.

133. Registre-se que, no presente, o contexto contábil-jurídico que norteou as deliberações plenárias experimentou consideráveis mudanças, ensejando a revisão do entendimento da Corte sobre a matéria. Primeiro, devido à modulação da ADIn 4425 pelo STF, com efeito a partir de 01.01.2016. Segundo, os recursos do FCDF passaram a ser parcialmente executados e registrados contabilmente no SIGGO (educação e saúde), uma vez que integraram a Lei orçamentária Anual do Distrito Federal referente ao exercício de 2015 (fonte 30). Assim, a luz do parágrafo único do art. 1º, inciso II, da LC nº 666/2002, tanto podem ser utilizadas dotações orçamentárias oriundas do FCDF no pagamento de precatórios, como estes recursos podem ser substituídos por valores próprios. A esse ambiente, soma-se, ainda, a previsão constitucional de que, em situações ideais, os precatórios devem ser quitados em, no máximo, dois anos e meio³⁵.

134. Entende-se, portanto, que a LC nº 666/2002 deve ser interpretada de modo que sua eficácia se aproxime o máximo possível do texto constitucional e da própria intenção da lei, ou seja, ser executada de modo que o ente público possa, de fato, pagar suas dívidas em tempo razoável. Nesse sentido, e tendo em vista a vinculação do fundo constitucional, a interpretação deve comprometer o ente público a destinar o valor correspondente a 1% do fundo constitucional, a ser retirado da RCL, além do já pacificado 1% da receita corrente líquida.

Causas

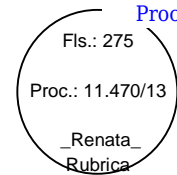
135. Deficiência na elaboração da Lei Orçamentária Anual, no que tange à destinação de recursos à quitação de precatórios.

Efeitos

136. Crescimento da dívida de precatórios pela incidência de juros de mora

³⁴ Essa questão será tratada com mais detalhes no Achado nº 4.

³⁵ CF/1988, art. 100, § 5º: “É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente”.



e ampliação do prazo para a quitação de precatórios.

Considerações do Auditado

137. Em relação ao montante de recursos a ser aplicado no pagamento de precatórios, a PGDF afirmou que devem ser soberanas as regras constitucionais que cuidam do tema, nos seguintes termos (fls. 223/224):

O artigo 97 do ADCT, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 62/2009, inaugurou o Regime Especial de Pagamento de Precatórios:

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - pelo depósito em conta especial do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

II - pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - para os Estados e para o Distrito Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)



Na sequência, dentre as opções dadas pelo §1º do artigo 97 dos ADCT, o Governador do Distrito Federal optou pelo Regime Especial de Pagamento de Precatório mediante depósitos mensais em conta especial de, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) do total da receita corrente líquida. Tal opção se materializou no Decreto Distrital nº 31.398/2010:

Art. 1º. Nos termos do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dentre as modalidades de regime especial de pagamento nele previstas, o Distrito Federal opta pelo pagamento de seus precatórios judiciais, da administração direta e indireta, na forma do inciso I do §1º e do §2º do aludido artigo 97, ficando incluídos em tal regime os precatórios que ora se encontram pendentes de pagamento, e os que vierem a ser emitidos durante a sua vigência.

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

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

Assim, com a devida vênia da posição interpretativa defendida no Relatório da Auditoria, pensamos que a postura do Distrito Federal em relação aos repasses para pagamento de precatórios não merece quaisquer reparos. Conforma-se aos parâmetros constitucionais.

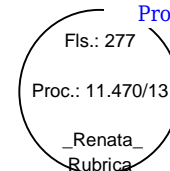
138. Já a SEF, por meio da Subsecretaria do Tesouro – SUTES, apenas informou que os pagamentos de precatórios e RPV de janeiro a junho de 2014 encontravam-se regulares (fl. 133).

Posicionamento da Equipe de Auditoria

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

140. Salienta-se que a LC nº 666/2002 está em plena vigência e não afronta a Carta Magna ao criar a obrigação de o GDF investir no pagamento de precatórios o valor correspondente a 1% da RCL e 1% do FCDF³⁶. Nesse sentido, destaca-se que a letra do § 2º, I, a, do art. 97 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 62/2009, é clara ao estabelecer que o percentual de 1,5% da RCL é um valor referencial mínimo, inexistindo óbice legal para o GDF, se quiser,

³⁶ Desde que a soma de tais valores seja superior a 1,5% da RCL, o que tem acontecido historicamente, conforme apresentado no Achado.



superá-lo.

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

Proposições

142. Propõe-se ao egrégio Plenário:

- a) revisar a inteligência consubstanciada nas Decisões nºs 1962/2013, item III, e 3672/2014, item II, firmando entendimento e orientando à SEF/DF que, em atenção ao deliberado na ADIn 4425 pelo STF, a partir de 01.01.2016, deverão ser destinados ao pagamento de precatórios e RPV no mínimo os valores previstos no art. 1º, incisos I e II, da Lei Complementar Distrital nº 666/2002; **(sugestão V)**
- b) determinar à SEF/DF que, doravante, adote providências para que os repasses de recursos ao TJDFT para o pagamento de precatórios sejam realizados regular e tempestivamente, com periodicidade mensal, observando o deliberado na modulação da ADIn 4425 pelo STF. **(sugestão VI.a.ii)**

Benefícios Esperados

143. Regularidade dos depósitos e maior aporte de recursos para o pagamento das obrigações com precatórios e RPV.

2.2.2 Achado 4 – Prazo desarrazoado para quitação de precatórios.

Critério

144. Item 1 da Decisão do STF que modulou os efeitos da inconstitucionalidade parcial da Emenda Constitucional nº 62/2009 (ADI 4357 e 4425), dando sobrevida de 5 anos ao regime especial de pagamento de precatórios, a contar de 01/01/2016.

Análises e Evidências

145. A partir de 2010, com o ingresso de recursos (1,5% da RCL), os precatórios devidos pelo Distrito Federal passaram a ser pagos, haja vista que a SEF/DF passou a depositar em uma conta especial, administrada pelo TJDFT, os recursos utilizados para a quitação dos precatórios constituídos pelo TJDFT, TRT 10 e TRF 1.

146. Apesar do comprometimento recente do DF no pagamento de



precatórios, a dívida mostra-se elevada, da ordem de 25,0% da RCL³⁷. Estima-se que esteja em torno de 3,8 bilhões de reais³⁸.

TRIBUNAL	VALOR [R\$]
TJDFT	3.528.866.838,35
TRT 10ª Região	280.482.918,40
TRF 1ª Região	362.175,28
TOTAL	3.809.711.932,03

Tabela 5 - Estimativa da Dívida do DF com Precatórios em 2013

147. Com base nesse montante, no histórico recente de pagamentos e no ritmo de constituição de precatórios no período de 2008 a 2012, bem como na evolução da RCL no mesmo período, foram estimados, pela Equipe de Auditoria, diversos cenários que preveem o prazo necessário para a liquidação dos precatórios devidos pelo Distrito Federal. Nessa estimativa, considerou-se que:

- a) 4% do valor correspondente aos precatórios efetivamente pagos no período são pagos mediante compensação³⁹, sendo tal montante utilizado para novos pagamentos de precatórios;
- b) 96,2 milhões em precatórios são constituídos anualmente⁴⁰ (utilizou-se a inflação definida como centro da meta, de 4,5%, para manter os valores reais);
- c) os montantes das dívidas são atualizados monetariamente conforme determinação do STF ao modular a inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009: pela TR, entre 2013 e 2014 e pelo IPCA-e a partir de 2015, estimado em 4,5%, que é o centro da meta de inflação definida pelo Banco Central do Brasil;
- d) há quatro possíveis cenários para prever o montante de recursos destinados ao pagamento dos precatórios:
 - i. critério da LC nº 666/2002 (1% RCL + 1% FCDF);
 - ii. valor repassado mensalmente pela SEF/DF (Decreto Distrital nº 31398/2010 e limite mínimo previsto na modulação dos efeitos da

³⁷ RCL apurada entre maio de 2012 e abril de 2013.

³⁸ Estimativa considerando a dívida apurada pelo TJDFT em setembro/2013, pelo TRT 10 em outubro/2013 e pelo TRF 1 em novembro/2013 (fls. 123/125 do Anexo I). Fontes utilizadas devido à deficiência de controle da SEF/DF e da PGDF (Achado nº 1).

³⁹ Como padrão para estimar as compensações dos próximos anos foi utilizado o percentual médio dos valores compensados com dívidas tributárias nesse período (compensações / precatórios efetivamente pagos).

⁴⁰ Como padrão, foi utilizado o montante médio dos precatórios constituídos entre 2008 e 2012 (PT II.8, fl. 96 do Anexo I).



- inconstitucionalidade parcial da Emenda Constitucional nº 62/2009 durante a sobrevida, até 31/12/2021, do regime especial de pagamento de precatórios);
- iii. histórico recente de pagamentos (78% dos repasses da SEF⁴¹);
- iv. critério da LC nº 666/2002 + Decisão TCDF⁴² (1% RCL).

148. A partir dessas premissas, foi simulado o prazo esperado para o pagamento da dívida, ilustrado no gráfico abaixo⁴³:

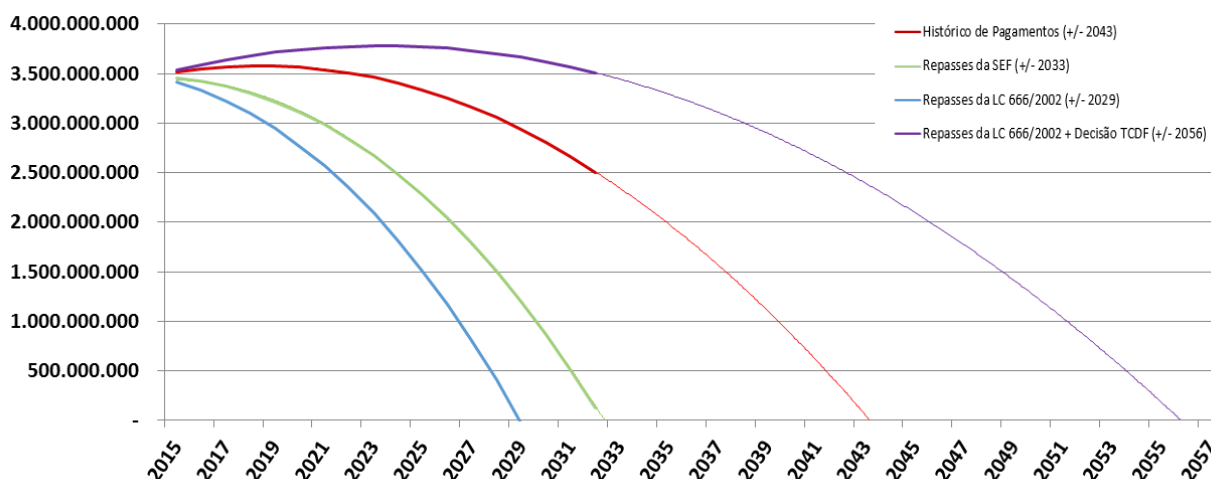


Figura 5 - Simulação do Prazo para o Pagamento da Dívida

149. Como evidenciado, os critérios impactam de forma diferenciada no prazo para o pagamento da dívida. Na melhor das hipóteses, a dívida poderá ser liquidada em 14 anos. Já conforme o cenário com os menores repasses, serão necessários 41 anos para a liquidação dos precatórios devidos pelo Distrito Federal.

150. Note-se que mesmo a melhor das possibilidades apresentadas ainda não é satisfatória para a quitação dos precatórios vencidos, que deve ser feito em um prazo de 5 anos, conforme determinado pelo STF na modulação da

⁴¹ De 2010 ao 1º semestre de 2013, a SEF/DF repassou cerca de R\$ 604.181.850,35 para pagamento de precatórios. Todavia, o montante quitado foi de R\$ 424.247.898,94. Os dados apontam que a conta especial (que concentra os repasses da SEF/DF ao TJDF) sempre tem recursos. De 2010 a 2012, os pagamentos correspondem a 78% dos repasses realizados pela SEF/DF.

⁴² Por meio da Decisão TCDF nº 1962/2013, o Plenário acatou ponderação *no sentido de não ser impositivo o regramento previsto no inciso II do art. 1º da LC nº 666/02 dos recursos transferidos pelo Fundo Constitucional do DF para pagamento dos precatórios e requisições judiciais de pequeno valor, sendo facultativo o aporte de recursos próprios do GDF do somatório das parcelas consignadas nos itens I e II do art. 1º*. Dessa forma, a Decisão nº 3672/2014 trouxe o seguinte: *II – tendo em vista o que constou da Decisão n.º 1.962/13, dispensar a verificação de cumprimento da LC distrital n.º 666/02, mormente seu art. 3º, enquanto vigente o regime especial de pagamento de precatórios instituído pelo art. 97 do ADCT.*

⁴³ O PT II.4 (fls. 86/90 do Anexo I) detalha a metodologia utilizada na simulação.



inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009. Isso significa que a observância aos limites mínimos estipulados em normativos vigentes é insuficiente para garantir a quitação da dívida ao fim de 2021, conforme determinado pela Suprema Corte.

151. Vê-se, portanto, a partir dessas diversas perspectivas, que o atual prazo estimado para a quitação da dívida de precatórios no Distrito Federal não se encontra em sintonia com a recente modulação do STF. Nesse sentido, foram calculados os percentuais da receita corrente líquida necessários à liquidação da dívida em prazo menor (PT II.5, fl. 91 do Anexo I). Os resultados estão expressos na tabela seguinte:

% RCL	5,5177	3,7684	3,2727	2,618	2,2077
Dívida paga em	2018	2020	2021	2023	2025

% RCL: Comprometimento necessário da RCL

Dívida paga em: ano em que a dívida será paga

Tabela 6 - Diversos Comprometimentos da RCL e Possíveis Impactos no Pagamento da Dívida

152. Portanto, conforme a estimativa apresentada e todas suas premissas, a quitação da dívida ao fim de 2021 enseja o comprometimento de 3,3% da RCL, a partir do segundo semestre de 2015, mensalmente, com o pagamento de precatórios. Salienta-se que o percentual obtido é superior a todos os limites mínimos estabelecidos nos normativos avaliados, bem como tende a crescer a cada mês em que montante inferior é destinado à matéria.

Causas

153. Repasse a menor, por anos seguidos, dos percentuais previstos na LC nº 666/2002.

154. Descompasso entre a operacionalização dos normativos e o objetivo desses de promover a quitação da dívida com precatórios em prazo razoável.

Efeitos

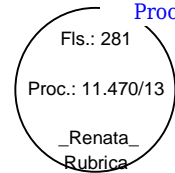
155. Credores renunciam a valores que têm direito para obterem RPV, tendo em vista a liquidez do crédito.

156. Demora para os credores usufruírem seus créditos.

157. Constituição de um mercado paralelo de precatórios que pratica deságios em troca da liquidez do crédito.

158. Possibilidade de descumprimento da decisão do STF que obriga a quitação de precatórios vencidos em 5 anos, a contar de 01/01/2016.

159. Risco de proliferação de pedidos de sequestro de receitas do DF, após 31/12/2021, caso não quitados os precatórios vencidos até então, com a consequente inviabilização de políticas públicas essenciais.



Considerações do Auditado

160. A seguir, a íntegra da manifestação da PGDF (fls. 224/225):

O Distrito Federal fizera opção constitucionalmente válida para o pagamento de precatórios. Diante das alternativas (1) transferência mensal de 1,5% (um e meio por cento) da receita corrente líquida ou (2) parcelamento da dívida em até 15 (quinze) anos, o Distrito Federal escolheu a primeira por meio do Decreto Distrital nº 31.398/2010. Não há, ademais, diferentemente do que sugere o Relatório da Auditoria, qualquer interligação entre um e outro critério, muito embora, admita-se, a ilação de que a primeira alternativa deva se esgotar dentro do prazo da segunda seja sedutora e coerente.

Ressaltamos, ademais, que até mesmo a quitação do passivo de precatórios está sujeita a algumas variantes, exemplificativamente: resultado da arrecadação do Distrito Federal (o que refletirá diretamente nos valores das transferências), aleatoriedade dos valores dos precatórios vindouros (embora se tenha um aumento crescente do número de precatórios expedidos, os valores de cada um deles, assim como a quantidade de credores por precatório, não é um fenômeno constante, não apresenta um padrão definido, o que, por si só, pode alterar significativamente o valor da dívida com precatório num único ano).

Afora isso, pontuamos que a projeção apresentada no Relatório da Auditoria para quitação de todos os precatórios considera apenas o estoque da dívida, olvidando de seu fluxo. Acontece, contudo, que a dívida somente começará a ser adequada e regularmente amortizada quando os pagamentos de precatórios, ano a ano, superarem ao menos os fluxos de expedição de precatórios desses mesmos anos. As diferenças positivas em relação ao fluxo anual de precatórios é que permitirão a amortização do estoque da dívida, de modo que só a partir daí poder-se-ia pensar num horizonte de tempo relativamente preciso para a quitação do estoque da dívida. Sem tal preocupação, porém, qualquer projeção, ao nosso sentir, seria mera expectativa.

Doutra perspectiva, importante mencionarmos orientação apresentada em alguns votos proferidos nas ADI's nº 4425 e nº 4357, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal: quitação de toda dívida de precatório em no máximo 05 (cinco) anos.

161. A COORPRE – Coordenadoria de Conciliação de Precatórios do TJDFT também se manifestou sobre o achado (fls. 98/99). Reforçou que após 14 anos de mora, o pagamento de precatórios foi retomado pelo TJDFT em 2006, mas os pagamentos se tornaram expressivos apenas em 2010, após a edição da EC nº 62/2009.

162. Ressaltou que não é possível precisar o tempo médio para o pagamento de cada precatório devido as particularidades em cada um deles.



163. Também afirmou que o TJDFT compartilha a preocupação com o longo tempo necessário para o pagamento de precatório e tem se esforçado para diminuí-lo. Nesse sentido, foi firmado, em junho de 2014, um termo de cooperação técnica com o CNJ para o desenvolvimento do precatório eletrônico no âmbito do TJDFT.

164. A Secretaria de Fazenda não se manifestou sobre o achado.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

165. No tocante à interligação entre os critérios constitucionais, mencionada pela PGDF, não merece reparos a manifestação: de fato, o entendimento de que, ainda que o GDF opte pelo comprometimento de 1,5% da RCL, o pagamento deve ser regularizado em até 15 anos, encontra amparo somente na coerência e, portanto, na razoabilidade. As Análises e Evidências são claras ao informar que a opção escolhida pelo GDF não o vincula a nenhum prazo legal, embora seja razoável a interpretação mencionada, motivo pelo qual foi feita uma projeção para esse horizonte de temporal⁴⁴.

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

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

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

169. Consideremos um trecho trazido pela PGDF:

... a dívida somente começará a ser adequada e regularmente amortizada

⁴⁴ A discussão perde relevância ao se considerar a recente decisão do STF de dar sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios por 5 anos, a contar de 01/01/2016.



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

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

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

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

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

Proposições

172. Propõe-se ao egrégio Plenário:

- a) alertar ao Governador do Distrito Federal que, mantido o fluxo de constituição e a sistemática de pagamento observados nos exercícios de 2008 a 2012 e 2010 a 2012, respectivamente, bem como a evolução da RCL entre 2008 e 2012, a dívida do DF com precatórios não será quitada em período anterior ao ano de 2030 e que a quitação ao fim do exercício financeiro de 2021, conforme modulação do STF no exame da inconstitucionalidade da EC nº 62/2009, enseja, de forma estimativa, a aplicação de ao menos 3,3% da RCL, anualmente; **(sugestão III)**
- b) determinar à Casa Civil do Distrito Federal que, em conjunto com a SEF e a PGDF:
 - i. avalie o impacto do desfecho da ADIn 4425 no STF,



- adotando providências para a quitação da dívida com precatórios vencidos e implementando metas anualmente uniformes de pagamento e de redução do estoque da dívida, mensurando por meio de indicadores de desempenho os resultados alcançados; **(sugestão IX.a)**
- ii. elabore e remeta a esta Corte, em um prazo de 90 (noventa) dias, um Plano de Ação com objetivo de implantar as medidas do item acima, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados consoante prazo e unidade/setor responsável pela execução. **(sugestão IX.b)**

Benefícios Esperados

173. Quitação do estoque de precatórios vencidos até o final do exercício financeiro de 2021.

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

Critério

174. Lei nº 10.259/2001, art. 17, caput⁴⁵.

Análises e Evidências

175. O dispositivo legal indicado fixa o prazo máximo de 60 dias para que o GDF pague as RPV constituídas contra o erário distrital. Entretanto, a norma não vem sendo atendida e, embora tanto RPV quanto precatórios estejam sendo pagos em prazo superior ao devido, os descumprimentos ocorrem por motivos distintos e causam impactos de repercussões diferentes.

176. No Distrito Federal, as RPV são constituídas, geralmente, perante o TJDF – a maioria – ou TRT 10. Também podem ser constituídas junto ao TRF. Neste último caso, o montante e o número de RPV é irrelevante se comparado aos demais⁴⁶.

177. As RPV constituídas pelo TRT 10 são pagas diretamente pela Secretaria de Estado da Fazenda – SEF, por meio de Notas de Lançamento e Ordens Bancárias. Dentre as RPV constituídas em 2013 é possível encontrar algumas que foram quitadas com atraso. Todavia, não existe fila de RPV aguardando pagamento,

⁴⁵ Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório.

⁴⁶ De 2011 a março de 2013 apenas foram apresentadas 2 RPV.



o que demonstra tratar-se de situação eventual, não uma falha sistêmica. Isso porque a quase totalidade desses débitos tem sido pagos no prazo legal.

178. Quanto às constituídas pelo TJDF, essas são pagas pelo próprio Tribunal com recursos do Convênio nº 2/2012, firmado com a SEF. No caso, mensalmente são destinados R\$ 1.000.000,00 para o pagamento dessas obrigações. Todavia, de 2008 a 2012 foram observadas várias ocorrências de descumprimento do prazo legal para a quitação de RPV. Além disso, evidenciou-se que algumas RPV constituídas em 2012 só foram pagas em setembro/2013, com cerca de 7 meses de atraso (PT II.7 fls. 94/95 do Anexo I).

179. De acordo com a COORPRE/TJDF, conforme registrado no PT I.3, fls. 63/64, o atraso se deve à limitação administrativa do Órgão para operacionalizar o pagamento do crescente número de RPV. Deve-se ressaltar que no TJDF a estrutura administrativa utilizada para pagamento de RPV é a mesma que efetua a liquidação de precatórios.

180. Salienta-se, também, que a COORPRE/TJDF vem empreendendo esforços no sentido de aumentar a quantidade de processos liquidados, mas o número de precatórios e RPV constituídos têm crescido a uma taxa similar aos ganhos de produtividade obtidos pelo Setor, conforme ilustra a tabela a seguir⁴⁷:

Ano	Precatórios			RPV			Precatórios + RPV		
	Constituídos	Pagos	Credores Pagos	Constituídas	Pagas	Credores Pagos	Constituídos	Pagos	Credores Pagos
2007	211	28	49	341	618	1282	552	646	1331
2008	354	13	69	1428	564	1071	1782	577	1140
2009	329	6	108	1706	1812	2171	2035	1818	2279
2010	278	240	541	2032	1989	3851	2310	2229	4392
2011	365	700	2059	2890	2547	4441	3255	3247	6500
2012	763	580	1068	5325	2812	5065	6088	3392	6133
2013*	979	407	719	5553	4439	8392	6532	4846	9111
TOTAL	3279	1974	4613	19275	14781	26273	22554	16755	30886

* Até 27/11/2013

Tabela 8 - Precatórios e RPV Constituídos e Pagos de 2007 a 2013

181. Registre-se que, uma vez que há saldo na conta do Convênio nº 2/2012 para o pagamento das RPV, o atraso é motivado pela sobrecarga de atividades administrativas realizadas pela COORPRE/TJDF. Nesse sentido, tem-se que a limitação operacional que prejudica a gestão de RPV também macula a de precatórios, uma vez que o tempo dispendido naquela atividade concorre com o destinado à esta, e vice versa, por estarem vinculadas aos mesmos recursos humanos

⁴⁷ Apresentado também no Achado nº 2.



e materiais.

182. Por fim, deve-se anotar que, diferentemente dos precatórios, não há obrigação legal para que o TJDFT operacionalize o pagamento de RPV, sendo a situação disciplinada unicamente por meio de um convênio⁴⁸. Assim, desde que haja o efetivo controle dos valores gastos, a sistemática de pagamento adotada em relação às RPV oriundas do TRT 10 parece mais adequada à celeridade que se espera de uma requisição de pequeno valor, uma vez que o pagamento é efetuado diretamente pela SEF, sem necessidade de transferências de recursos ou a realização de audiências judiciais complementares, como ocorre atualmente no âmbito do TJDFT.

Causas

183. Número excessivo de precatórios e RPV constituídas.

184. Sobrecarga administrativa da COORPRE/TJDFT, que, mesmo contendo recursos disponíveis em conta bancária, não consegue realizar o pagamento de RPV no prazo legal, devido a limitações operacionais.

Efeitos

185. Insegurança dos credores quanto à liquidez do crédito.

186. Atraso também no pagamento de precatórios.

Considerações do Auditado

187. Segundo a PGDF, as duas sistemáticas de pagamento de RPV, por meio de convênios ou diretamente pela SEF/DF, apresentam vantagens e desvantagens, transcritas abaixo (fls. 225/226).

O pagamento pela fórmula de convênios permite um controle maior. Tanto o Distrito Federal quanto as entidades de sua Administração Indireta atuam mais presentemente no processo de pagamento das RPV. Elaboramos pareceres de regularidade. Manifestamo-nos sobre os cálculos de atualização. Peticionamos retificações e/ou cancelamentos quando se deparam com erros materiais. Entretanto, como os pagamentos se dão em audiência de conciliação e pagamento, tal fórmula não se afigura tão célere, mercê da insuficiência, sobretudo de recursos humanos (contadores, principalmente), que acomete não somente os órgãos do Distrito Federal e de suas entidades da Administração Indireta, mas também a própria COORPRE/TJDFT. Acrescentamos a tal fato, o crescimento exponencial da quantidade de RPV, na linha do que já fora

⁴⁸ A atribuição legal da atividade é da Fazenda pública, conforme o § 3º do art. 100 da Constituição Federal:

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.



minudentemente exposto à fl. 69 do Relatório da Auditoria.

Já o pagamento pela fórmula de requisições diretas à SEF/DF, apesar de mais célere, suprime todas as etapas acima mencionadas, as quais, indubitavelmente, conferem maior segurança aos pagamentos.

Diante, portanto, do dilema entre celeridade e segurança nos pagamentos de RPV, pensamos ser mais prudente insistirmos na fórmula de convênios. Inclusive para as RPV originárias das Justiças do Trabalho e Federal. Com isso os devedores conseguirão programar os desembolsos com tais despesas, pagar com mais confiança e evitar pagamentos equivocados.

Por outro lado, alguns gargalos à celeridade precisam solucionados. Algumas medidas já em curso: conferência antecipada, pelos devedores, dos valores requisitados (imediatamente antes da expedição da RPV), coincidência dos índices de correção monetária e juros moratórios utilizados pelos devedores e pelo poder Judiciário requisitante, pagamento de RPV por meio de decisões, e não mais por meio de audiências de conciliação e pagamento.

188. Outra manifestação sobre o achado foi feita pela COORPRE (fls. 99/100), que confirmou o cenário apresentado pela equipe de auditoria e informou que o TJDF está analisando a conveniência de manter ou adequar os convênios celebrados com os entes devedores (além do GDF: DETRAN/DF, DFTRANS e DER/DF) a fim de viabilizar o pagamento das RPV no prazo legal.

189. A Secretaria de Fazenda não se manifestou sobre o achado.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

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

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

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



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

Proposições

194. Propõe-se ao egrégio Plenário:

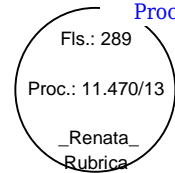
- a) determinar à SEF que:
 - i. adote medidas para que as RPV constituídas pelo TJDFT sejam pagas diretamente pela referida Secretaria, à semelhança do que ocorre atualmente com aquelas oriundas do TRT 10ª Região, promovendo, se necessário, a revisão do Termo de Convênio nº 002/2012, firmado entre a União e o DF, em face do reiterado descumprimento do prazo previsto no art. 17, caput, da Lei nº 10.259/2001; **(sugestão VI.b)**
 - ii. elabore e remeta a esta Corte, em um prazo de 90 (noventa) dias, um Plano de Ação com objetivo de implantar as medidas do item acima, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e unidade/setor responsável pela execução; **(sugestão VI.d)**
- b) determinar à PGDF e à SEF que, doravante, à luz dos princípios da proporcionalidade e da economicidade, adequem os controles administrativos utilizados na quitação de RPV, adotando medidas compatíveis com o valor das dívidas pagas individualmente, de forma privilegiar o efetivo cumprimento ao art. 17, caput, da Lei nº 10.259/2001. **(sugestão VII.b)**

Benefícios Esperados

195. Pagamento de RPV no prazo legal e liberação da estrutura administrativa do TJDFT atualmente dedicada ao pagamento de RPV para quitação de precatórios.

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

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



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

Critério

196. A situação de elevada mora do Estado enseja a manutenção e o fomento de meios capazes de contribuir para a quitação das suas dívidas de forma célere.

Análises e Evidências

197. Atualmente, ao se compensar débitos tributários com a utilização de precatórios, o Estado favorece a quitação de outras dívidas similares que lhes sucedem na ordem cronológica de constituição. Isso porque os valores compensados são restituídos à conta especial do TJDFT.

198. No entanto, as compensações de dívidas tributárias gerenciadas pela PGDF decorrem de programas de recuperação de crédito anteriores a 2013, como, por exemplo, o Terceiro Programa de Recuperação de Créditos Tributários e Não-Tributários do DF-REFAZ III, instituído pela Lei Complementar nº 781/2008, com a seguinte previsão:

Art. 6º Os titulares ou cessionários de créditos líquidos e certos, de qualquer natureza, decorrentes de ações judiciais contra a Fazenda Pública do Distrito Federal, suas autarquias e fundações poderão utilizá-los, nos termos do art. 2º, I a IV, para a compensação dos débitos relacionados no art. 1º, § 1º, desta Lei Complementar.

(...)

§ 6º Para efeito deste artigo, considera-se crédito líquido e certo aquele devidamente formalizado por meio de precatório judicial.

(...)

§ 8º A compensação de que trata o caput será requerida junto às Agências de Atendimento da Receita da SEF, à PGDF ou ao respectivo órgão credor, nos prazos de que trata o art. 2º, I a IV.

§ 9º Os precatórios judiciais apresentados para compensação cuja data de atualização seja anterior à data de opção de pagamento dos tributos serão atualizados automaticamente pela PGDF, até a data da opção, utilizando-se para tanto os índices adotados pelo órgão de origem ou sentença judicial do respectivo precatório.

(...)

199. Requerida a se manifestar sobre a ausência de previsão similar no



programa denominado RECUPERA/DF, instituído pela Lei nº 5.096/2013, a PGDF informou que a possibilidade de se solicitar a compensação de forma pulverizada entre órgãos e agências da SEF, como prevê o parágrafo oitavo acima transcrito, favoreceu a má fé de alguns agentes privados (PT I.4, Anexo I, fls. 65/67). Assim, houve a situação de, em postos de atendimento diferentes, ser apresentado um mesmo precatório para compensar débitos diversos, devido à inexistência de controles ou um sistema informatizado capaz de inibir a prática.

200. Além disso, observou-se o risco de valores cedidos e apresentados para compensação serem superiores ao crédito registrado no precatório apresentado, uma vez que o cadastro da cessão não é precedido pela avaliação da certeza do crédito. Assim, conforme indicado no Achado nº 1, havia a possibilidade de emissão indevida de certidões de regularidade fiscal para com a Fazenda Pública.

201. Foi informado pela PGDF, também, que a limitação referente à avaliação da certeza de crédito ainda persiste no Órgão, e que não há estrutura administrativa adequada para tratar as demandas de um novo programa de recuperação de créditos tributários (PT I.4, Anexo I, fls. 65/67). Em consequência, optou-se pela não aceitação da compensação no recente programa denominado RECUPERA/DF, instituído pela Lei nº 5.096/2013, que veda a prática expressamente em seu art. 3º, § 2º⁴⁹.

202. Também, foi colocado que o Órgão jurídico tem a intenção de se aparelhar de forma a poder atender adequadamente à futura demanda, uma vez que reconhece que a aceitação da compensação favorece a quitação da dívida. No entanto, não existe um planejamento institucional que dê suporte à sua intenção.

203. Verifica-se que a manifestação da PGDF a respeito das limitações administrativas que obstaram a aceitação de precatórios para a regularização de dívidas tributárias, embora legítimas, não são suficientemente robustas para justificar a descontinuidade de um procedimento favorável à quitação dos débitos com precatório⁵⁰. É necessário que se realize um estudo capaz de identificar os gargalos do Órgão, bem como de propor as medidas necessárias à retomada da atividade. Dessa forma, será possível estimar o prazo necessário para que se volte a aceitar precatórios para compensação de débitos com a Fazenda Distrital.

204. Por fim, salienta-se que, ao modular os efeitos da inconstitucionalidade parcial da Emenda Constitucional nº 62/2009, o STF delegou ao CNJ a competência para que se considere apresentação de proposta normativa que discipline *“a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de*

⁴⁹ § 2º Os benefícios desta Lei ficam condicionados ao pagamento do crédito tributário consolidado, à vista ou parcelado, exclusivamente em moeda corrente, sendo vedada a compensação com precatórios ou quaisquer outros títulos.

⁵⁰ As compensações, em média, representam 4% do total de precatórios pagos (PT II.4, fls. 86/90 do Anexo I).



terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório". Assim, verifica-se que o tipo de compensação aqui tratado, ainda que não tenha sido invalidado, por não se tratar de espécie prevista na EC nº 62/2009, depende de atuação normativa do CNJ, bem como possui limite temporal para a inscrição do crédito em dívida ativa (até 25/03/2015).

Causas

205. Limitações administrativas da PGDF, bem como inação para saná-las.

Efeitos

206. Ampliação do prazo para quitação de dívidas com precatórios.

Considerações do Auditado

207. A PGDF lembrou que a descontinuidade da quitação de débitos tributários com precatórios aconteceu em razão da inexistência, à época, de condições mínimas de controle das cessões. Todavia, o cenário mudou, tanto que a Lei nº 5.365/2014, que instituiu a terceira fase do RECUPERA, voltou a permitir a compensação de débitos tributários com precatórios (fls. 226/227).

208. Acrescentou, ainda, que a decisão sobre a compensação se encaixa no âmbito do mérito administrativo. Uma vez que a Constituição conferiu ao Distrito Federal competência tributária, decorre dessa atribuição a competência discricionária para instituir Programas de Recuperação de Créditos Fiscais, bem como para permitir ou não a utilização de precatórios para compensação de débitos tributários.

209. Nesse sentido, afirmou que a possibilidade de compensação é sempre uma opção do Fisco, jamais uma faculdade do contribuinte. Citou, então, a súmula 406 do STJ: "*A Fazenda Pública pode recusar a substituição do bem penhorado por precatório*".

210. A SEF, que também se manifestou por meio da Subsecretaria da Receita – SUREC (fls. 145/146), afirmou que embora regimentalmente tenha responsabilidade de interagir com a PGDF nos processos de compensação por precatório, não dispõe das informações necessárias para executar tal atividade.

211. Acrescentou que embora detenha as informações acerca dos débitos objeto das compensações solicitadas, não possui acesso aos registros dos precatórios oferecidos. Sendo assim, sua ação limita-se a encaminhar os precatórios recebidos à Procuradoria Geral do DF, que se encarregará da análise acerca de sua certeza, liquidez e exigibilidade.

212. Uma eventual atuação coibindo práticas dolosas por parte de agentes privados dependeria da disponibilização à Secretaria de sistema informatizado contendo as informações pertinentes sobre os precatórios.



Posicionamento da Equipe de Auditoria

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

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

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

Proposições

216. Propõe-se ao egrégio Plenário recomendar ao Governador do Distrito Federal que, no âmbito de suas competências, e observando a atuação normativa do CNJ em face da delegação de competência contida na modulação dos efeitos da inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009, dê continuidade à política de recuperação de créditos tributários com precatórios enquanto a medida for favorável à quitação destas dívidas, inclusive com a adoção de providências para que essa ação governamental não se restrinja aos programas ocasionais de recuperação de créditos tributários. **(sugestão IV.a)**

Benefícios Esperados

217. Maior celeridade no andamento da fila de precatórios.

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

Sim. Não foram verificadas impropriedades no pagamento de precatórios e RPV segundo ordem cronológica de constituição, observadas as preferências constitucionais⁵¹. Todavia, a inexistência de norma que estabeleça os critérios de ordem de pagamento dos credores dentro de um mesmo precatório contribui para a morosidade da sua quitação.

⁵¹ Buscou-se evidenciar a situação no PT-IV, fls. 100/102 do Anexo I.



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

Critério

218. O saldo existente na conta especial do TJDFT para pagamento de precatórios deve ser utilizado de forma imediata para a quitação dessas dívidas.

Análises e Evidências

219. A regularidade dos depósitos efetuados pela Fazenda Pública ao TJDFT⁵² para o pagamento de precatórios perde eficácia caso o Órgão Judiciário não os liquide tempestiva e proporcionalmente. Atuação divergente (ou seja, acúmulo injustificado em conta bancária dos recursos repassados pela SEF/DF) vai contra o objetivo dos normativos que disciplinam a matéria⁵³, que é de quitar a dívida com precatórios em período razoável.

220. Todavia, em consulta aos extratos da conta especial do TJDFT utilizada para administrar os valores repassados pela SEF/DF para o pagamento de precatórios, evidenciou-se, entre maio de 2010 e dezembro de 2012, um saldo médio de R\$ 109.706.556,65, sendo o menor no valor de R\$ 38.858.285,15 (maio de 2010) e o maior na monta de R\$ 168.564.816,32 (novembro de 2011). Os saldos foram evidenciados no PT II.6, fls. 92/93 do Anexo I e estão resumidos na tabela abaixo:

SALDOS DA CONTA ESPECIAL PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS - MAI/2010 A DEZ/2012				
ANO	2010	2011	2012	2010 - 2012
MENOR SALDO	38.858.285,15	82.390.071,38	44.741.575,56	38.858.285,15
MAIOR SALDO	117.948.210,99	168.564.816,32	154.810.324,28	168.564.816,32
SALDO MÉDIO	81.544.825,83	134.962.007,21	103.225.593,29	109.706.556,65

Tabela 9 - Saldos da Conta Especial 2010 a 2012

221. A existência de saldo excessivo foi motivo da “Solicitação de Informação” enviada ao TCDF pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Administração Direta, Fundacional, das Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal-SINDSER (fls. 2/4 do Processo nº 29.522/2013), tratada no Processo apenso a este feito.

222. Essa questão foi levada à COORPRE/TJDFT a qual, conforme anotado no PT I.3, fls. 63/64 do Anexo I, manifestou que o início da quitação de um precatório exige a existência do crédito integral dele na conta especial. Tal fato se

⁵² Foram identificados atrasos pontuais, conforme indicado no Achado nº 3.

⁵³ Atualmente citam-se a LC Distrital nº 666/2002 e Decreto Distrital nº 31398/2010.



deve à necessidade de tratar com isonomia os credores, aliado à insegurança existente à época da execução da auditoria quanto a continuidade dos depósitos pela SEF/DF, tendo em vista o então desconhecimento sobre o teor da modulação dos efeitos da inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009, que apenas foi publicado em 2015⁵⁴, bem como o evidenciado no Achado nº 4, no que tange à inconstância de repasses financeiros ao TJDF.

223. Nesse sentido, foi informado que não há normativo que discipline a sequência de pagamentos dentro de um mesmo precatório. No caso, a insegurança reside na possibilidade de se arbitrar uma ordem⁵⁵ e considerá-la para dar início às quitações, ainda sem o valor total depositado na conta especial, e haver paralisação dos depósitos pelo GDF, o que prejudicaria os credores remanescentes segundo a ordem elegida.

224. Além disso, segundo a COORPRE/TJDF, a conta especial é uma conta poupança, sendo que os valores dos rendimentos são revertidos para o pagamento de precatórios⁵⁶. Portanto, salvo a dilação dos prazos, a sistemática não acarretaria outros percalços à quitação das dívidas.

225. Entende-se que a formação de caixa não é uma maneira eficiente de se operacionalizar os pagamentos, uma vez que o início das ações para quitação da dívida ocorre no momento em que se tem certeza da totalidade do crédito. Assim, a realização das audiências para pagamento e compensação apenas têm início após a citada certeza, sendo que tal procedimento não se tem mostrado célere e, ainda, concorre com o pagamento de RPV. Assim, diversas vezes, quando o TJDF conclui a quitação de um determinado precatório, já ocorreram depósitos subsequentes que poderiam ter sido utilizados no pagamento de outro, mas não o foram.

226. A situação relatada encontra evidência nos saldos mais recentes da conta especial. Para o pagamento do Precatório nº 72/1996, no valor aproximado de R\$ 127.000.000,00, houve formação de caixa até agosto de 2012, quando o saldo em conta atingiu R\$ 130.436.420,84. Após isso, iniciaram-se os pagamentos, situação que apenas foi finalizada no terceiro trimestre de 2013 (PT II.9, fls. 97/98 do Anexo I). Ou seja, os recursos depositados de setembro de 2012 a setembro de 2013, R\$ 170.624.179,31, não foram utilizados tempestivamente.

227. Também, deve-se salientar que, embora os juros da poupança sejam revertidos ao pagamento de precatórios, a dívida do Estado cresce com o procedimento adotado, uma vez que os precatórios também são atualizados pelo

⁵⁴ A fase de execução da presente auditoria se deu no ano de 2013.

⁵⁵ Por exemplo, alfabética, etária, por materialidade, existência de compensações com débitos tributários, entre outros critérios aceitáveis.

⁵⁶ Foi solicitada manifestação do Órgão a respeito do tema por meio da NA 07, com prazo até 13/12/2013.



índice da caderneta de poupança, porém incidem sobre os valores devidos também juros de mora, conforme previsto no § 12 do art. 100 da Constituição Federal⁵⁷. Corroborando o argumento trazido o fato de que, ao modular os efeitos da inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009, o STF determinou o seguinte:

2.1.) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e 2.2.) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e Lei nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária; (Grifo próprio)

228. Com respeito aos argumentos apresentados pela COORPRE/TJDFT, entende-se que devem ser ponderados à luz do § 7º do art. 97 do ADCT, incluído pela EC nº 62/2009: *Nos casos em que não se possa estabelecer a precedência cronológica entre 2 (dois) precatórios, pagar-se-á primeiramente o precatório de menor valor.*

229. Esse critério se aplica à determinação de preferência entre precatórios distintos. Todavia, devido à semelhança entre os casos, entende-se que poderia ser feita uma interpretação analógica a fim de que o artigo constitucional fosse utilizado na determinação de preferência dentro do mesmo precatório, o que resolveria o impasse do vazio normativo sem implicar em prejuízo ao tratamento isonômico dos credores.

Causas

230. Inação dos órgãos competentes ao não estabelecer critérios para disciplinar a sequência de pagamento dentro de um mesmo precatório.

Efeitos

231. Aumento do valor da dívida com precatórios, bem como ampliação injustificada do prazo para sua quitação.

Considerações do Auditado

232. De acordo com a PGDF, não parece procedente afirmar a ausência de critérios para estabelecer a ordem de pagamento dentro de um precatório. Isso

⁵⁷ CF 88, Art. 100, § 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.



porque os critérios existem, apesar de não estarem normatizados, o que é um ponto positivo. O ideal é que o magistrado decida, no caso concreto, qual o melhor critério a ser aplicado (fls. 227/228).

233. Como ilustração do argumento, citou o pagamento do Precatório nº 72/1996, em que muitos dos credores haviam feito cessões de crédito. Foi feita uma tentativa em adotar a ordem alfabética como critério de pagamento, mas sem sucesso. Em seguida, procurou-se priorizar a quantidade de cessões feitas e só depois a ordem alfabética, com sucesso.

234. Os credores que mantinham a totalidade dos seus créditos foram beneficiados, cenário justo, uma vez que, não fosse esse o caso, seriam penalizados pelas discussões em torno das cessões de crédito e compensações do Precatório nº 72/1996.

235. Concluindo, reafirmou sua tese: os critérios existem e são definidos caso a caso mediante decisão judicial devidamente fundamentada.

236. A respeito do achado, a COORPRE afirmou que em vista da falta de normatização sobre a precedência de credores dentro de um mesmo precatório, o TJDFT elegeu o critério da ordem alfabética. Sobre a sugestão emitida pela equipe de auditoria, afirmou (fls. 100/101):

A sugestão de adoção da regra do §7º do art.97 do ADCT, segundo o qual “nos casos em que não se possa estabelecer a precedência cronológica entre 2 (dois) precatórios, pagar-se-á primeiramente o precatório de menor valor.”, embora pertinente, não parece, em princípio, trazer qualquer vantagem significativa para solucionar a questão do saldo acumulado na conta única de precatórios, uma vez que os credores do precatório seguinte na lista cronológica só começam a ser pagos quando concluído o pagamento de todos os credores do precatório anterior.

Com efeito, independentemente do critério adotado para pagamento dos credores dentro de um mesmo precatório, o certo é que não se pode iniciar o pagamento do precatório seguinte na lista antes de encerrar o pagamento de todos os credores do precatório precedente, sob pena de ofensa ao disposto no art. 100, caput, da Constituição Federal.

237. A Secretaria de Fazenda não se manifestou sobre o achado.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

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

239. Ora, o fato de o magistrado precisar definir um critério, caso a caso, indica exatamente a inexistência dos mesmos de uma forma sistêmica. Caso



contrário, bastaria que ele aplicasse o regramento já definido. A situação pode suscitar questionamentos indesejáveis e desnecessários acerca da impessoalidade no pagamento.

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

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

Proposições

242. Propõe-se ao egrégio Plenário determinar à PGDF que faça gestões junto ao TJDFT no sentido de que, em homenagem ao princípio da eficiência, normatize critérios que estabeleçam a precedência de credores dentro de um mesmo precatório, a fim de que aquele Tribunal inicie o pagamento de um novo precatório, respeitando a fila definida, sem a necessidade de aguardar que a totalidade dos recursos exigidos para a quitação integral do débito seja depositada na conta especial. **(sugestão VIII.b)**

Benefícios Esperados

243. Maior celeridade no pagamento de precatórios.

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

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

2.5.1 Achado 8 – Publicidade insuficiente da gestão de precatórios.

Critério

244. LODF, art. 77, parágrafo único; Lei nº 12.527/2011; Art. 1º da Resolução CNJ nº 115/2010.

Análises e Evidências

245. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) dispõe que:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:



I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

246. Como norma aplicável à publicidade dos atos realizados na gestão de precatórios, tem-se como referência a Resolução CNJ nº 115/2010. Esse regulamento normatiza que:

Art. 1º O Sistema de Gestão de Precatórios – SGP, instituído no âmbito do Poder Judiciário e gerido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, tem por base banco de dados de caráter nacional, alimentado pelos Tribunais descritos nos incisos II a VII do Art. 92 da Constituição Federal, com as seguintes informações:

I - tribunal, unidade judiciária e número do processo judicial que ensejou a expedição do precatório, nome do beneficiário e respectiva inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);

II - datas do trânsito em julgado da decisão que condenou a entidade de Direito Público a realizar o pagamento e da expedição do precatório;

III – valor do precatório, data da atualização do cálculo e entidade de Direito Público devedora;

IV - natureza do crédito, se comum ou alimentar;

V – valor total dos precatórios expedidos pelo tribunal até 1º de julho de cada ano;

VI - valor total da verba orçamentária anual de cada entidade de Direito Público da jurisdição do Tribunal destinada ao pagamento dos precatórios;

VII - percentual do orçamento de cada entidade de Direito Público sob a jurisdição do Tribunal destinado ao pagamento de precatórios;

VIII - valor total dos precatórios não pagos até o final do exercício, por entidade de Direito Público;

IX – os valores apresentados pela entidade de Direito Público devedora e admitidos para compensação na forma do § 9º do art. 100 da Constituição Federal.

X – os valores retidos a título de imposto de renda, inclusive na forma dos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal, bem como os valores retidos a título de contribuição previdenciária.

§ 1º As informações dos itens I a V deverão ser encaminhadas ao CNJ até o dia 30 de agosto de cada ano, e as dos itens VI a X até o dia 31 de janeiro do ano subsequente, as quais comporão mapa anual sobre a situação dos precatórios expedidos por todos os órgãos do Poder Judiciário, a ser divulgado no Portal do CNJ na Rede Mundial de Computadores (internet), ressalvados dados pessoais dos beneficiários.



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

247. A partir dos parâmetros acima mencionados, foi elaborado o PT V (fls. 104/106 do Anexo I), a fim de verificar a conformidade dos dados divulgados pelos Tribunais do Poder Judiciário com os estabelecidos pela Resolução. A consolidação dos resultados é apresentada na tabela a seguir:

Resolução CNJ nº 115/2010, art. 1º, § 2º: Os tribunais deverão disponibilizar as informações [abaixo] nos seus respectivos portais da internet, na ordem de expedição dos precatórios:		Informação disponível no site?		
		TJDFT	TRT 10	TRF 1
I	Tribunal, unidade judiciária e número do processo judicial que ensejou a expedição do precatório, nome do beneficiário e respectiva inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);	Sim, exceto CPF ou CNPJ	Sim, exceto CPF ou CNPJ	Sim, exceto CPF ou CNPJ
II	Datas do trânsito em julgado da decisão que condenou a entidade de Direito Público a realizar o pagamento e da expedição do precatório;	Não	Não	Não
III	Valor do precatório, data da atualização do cálculo e entidade de Direito Público devedora;	Não	Não	Não
IV	Natureza do crédito, se comum ou alimentar;	Sim	Sim	Sim
V	Valor total dos precatórios expedidos pelo tribunal até 1º de julho de cada ano;	Sim	Não	Não
VI	Valor total da verba orçamentária anual de cada entidade de Direito Público da jurisdição do Tribunal destinada ao pagamento dos precatórios;	Não	Não	Não
VII	Percentual do orçamento de cada entidade de Direito Público sob a jurisdição do Tribunal destinado ao pagamento de precatórios;	Não	Não	Não
VIII	Valor total dos precatórios não pagos até o final do exercício, por entidade de Direito Público;	Não	Não	Não
IX	Os valores apresentados pela entidade de Direito Público devedora e admitidos para compensação na forma do § 9º do art. 100 da Constituição Federal.	Não	Não	Não
X	Os valores retidos a título de imposto de renda, inclusive na forma dos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal, bem como os valores retidos a título de contribuição previdenciária.	Não	Não	Não

Obs.: As informações dos itens I a V devem estar disponíveis até 30 de agosto de cada ano e as dos itens VI a X devem estar disponíveis até 31 de janeiro do ano subsequente (Resolução CNJ nº 115, art. 1º, § 1º).

Tabela 10 - Informações a serem disponibilizadas nos sites dos Tribunais

248. A lista geral unificada de precatórios concentra os precatórios devidos pelo Distrito Federal e processados no TJDFT, TRT 10 e TRF 1. Essa lista está disponível nos sites do TJDFT e do TRT 10 e contém apenas as seguintes informações:

- a) Posição na fila;
- b) Número do precatório;
- c) Tribunal de origem;



d) Nome dos credores;

e) Natureza do crédito.

249. Atualmente, essa é a única informação amplamente divulgada sobre a gestão de precatórios no âmbito do Distrito Federal. Nesse sentido, conforme apresentado, conclui-se que a transparência dada à gestão de precatórios é limitada e não alcança os parâmetros definidos pela Resolução nº 115 do CNJ.

250. Além disso, a Lei Orgânica do Distrito Federal disciplina que:

Art. 77. (...)

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, **garde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Distrito Federal responda**, ou quem, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Grifo próprio)*

251. Assim, entende-se que os órgãos do Poder Judiciário tratados nesse Processo, ainda que mantidos pela União, devem prestar contas ao Distrito Federal sobre os valores que guardem, gerenciem ou administrem oriundos do erário distrital.

252. Sobre a matéria, verificou-se que o TJDFT presta contas regularmente de seus pagamentos ao TCDF e ao GDF (SEF e PGDF), sendo que os aspectos referentes aos pagamentos do TRT 10 não são contemplados nessa prestação de contas, exceto pelos montantes repassados a esse Tribunal.

253. A PGDF informou que não recebe informações consolidadas sobre os pagamentos efetuados pelo TRT 10, e tais informações não são encaminhadas ao TCDF e ao TJDFT (PT I.3, Anexo I, fls. 63/64). Em entrevista no TRT 10 (PT I.7, Anexo I, fls. 71/72), foi informado pelo Órgão que não há prestação de contas consolidada. Também, foi colocado que não existe padronização nos procedimentos, sendo que cada Vara Judiciária atua de forma independente e sem vínculo.

254. Nesse sentido, o TRT 10 noticiou, por exemplo, que os magistrados que atuam na liquidação dos precatórios definem o destino de valores compensados, podendo haver restituição à conta especial do TJDFT ou aos cofres do GDF. Cabe salientar que o TJDFT informou (PT I.3, fls. 63/64 do Anexo I) que não há registro de depósitos relevantes do TRT 10 na conta especial. Além disso, as informações a respeito dos pagamentos não são avaliadas por nenhum órgão de controle.

Causas

255. Não disponibilização à sociedade todas as informações previstas na Resolução CNJ nº 115/2010.

256. Não observância do princípio constitucional da prestação de contas dos valores oriundos do erário distrital repassados ao Poder Judiciário.



Efeitos

257. Dificuldades para que a população se informe a respeito da gestão de precatórios.

258. Possibilidade da não detecção de eventuais equívocos cometidos no âmbito do TRT 10 no pagamento de precatórios.

Considerações do Auditado

259. A PGDF afirmou que tem interagido com o Poder Judiciário para que a gestão de precatórios seja cada vez mais transparente e confiável (fl. 228).

260. Já a COORPRE, quanto à publicidade dos precatórios, afirmou que os dados previstos no art. 1º da Resolução nº 115/2010 do CNJ são encaminhados anualmente pelo TJDFT ao CNJ com o objetivo de suprir o banco de dados nacional, cuja disponibilização cabe ao CNJ, como órgão gestor do Sistema de Gestão de Precatórios (fl. 101).

261. A respeito dos dados em seu site, afirmou que divulga não apenas a lista cronológica de credores, mas também o valor total dos precatórios expedidos contra o DF e os órgãos da Administração Indireta, sendo que as informações referentes aos dados pessoais dos credores são preservadas a fim de garantir a segurança dos beneficiários e evitar fraudes.

262. O Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região – TRT 10 também se manifestou sobre o achado (fls. 173/179). Acerca da prestação de contas ao TCDF, disse que:

O TRT 10 não utiliza, arrecada, gerencia ou administra qualquer valor recebido diretamente do Distrito Federal ...

O numerário destinado ao pagamento dos precatórios pendentes do DF é repassado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) no exato valor informado pelo TRT 10. Eventuais saldos remanescentes são restituídos à conta única administrada pelo TJDFT, órgão que já presta contas do TCDF. Logo, defender que o TRT 10 também deve prestar contas ao TCDF constitui, data vênua, bis in idem.

263. Acerca da regulamentação de precatórios pelo TRT 10, informou que:

*... existe ato normativo administrativo próprio do TRT 10 que padroniza, no seu âmbito interno, os procedimentos referentes aos precatórios. Trata-se da Portaria PRE-DGJUD nº 10/2010 do TRT 10, que segue, em **anexo**.*

264. Sobre o pagamento dos precatórios, reiterou que a Seção de Precatórios do TRT 10 – ScPRE não efetua qualquer movimentação financeira de valores do DF. Não há, portanto, qualquer guarda, recepção, administração ou gerenciamento de natureza administrativa de recursos distritais pela ScPRE.



265. A respeito de créditos remanescentes e compensação, afirmou que os valores são restituídos à conta única administrada pelo TJ e informados à Seção de Precatórios do TRT 10 – ScPRE, conforme Portaria PRE-DGJUD nº 10/TRT 10.

266. Quanto à devolução de valores diretamente ao Distrito Federal, escreveu:

Causa estranheza a informação de que magistrados do trabalho estão descumprindo a Portaria PRE-DGJUD nº 10/TRT 10 e devolvendo saldos oriundos de compensação diretamente ao Distrito Federal e não a conta única. Referido procedimento ensejaria inconsistência não detectada dos dados nos sistemas do TRT 10 e do TJDFT e constitui descumprimento de ato normativo deste Tribunal.

O Distrito Federal, suas autarquias, empresas e fundações, na qualidade de parte dos processos judiciais e interessados nos ofícios requisitórios de precatórios, são intimados dos atos destinados aos cálculos, compensações, cessões e pagamentos. Têm, portanto, acesso e ciência, podendo apresentar impugnações e requerimentos junto ao juízo exequendo e à ScPRE, inclusive se constatassem qualquer irregularidade.

267. Sobre relatórios consolidados para o Distrito Federal, afirmou:

Incumbe à Procuradoria do DF organizar e controlar os processos em que a Administração Pública Distrital é parte (art. 111 da Lei Orgânica do Distrito Federal e Lei Complementar nº 395/2011 do Distrital Federal).

Este Poder Judiciário da União não detém, entre suas atribuições, fornecer relatórios consolidados em favor determinada parte, mormente quando o ente público ou entidade administrativa possuem ciência dos atos praticados. O TRT da 10ª Região sequer possui pessoal técnico especializado suficiente para fornecer tais compilações ao Distrito Federal, ao Tocantins e aos 139 municípios desse Estado, suas autarquias e fundações, todos integrantes de sua jurisdição.

Além disso, o TJDFT possui o controle dos valores destinados aos precatórios trabalhistas e da destinação desses recursos, já que é o responsável pelo repasse dos valores, administra a conta especial, recebe os valores eventualmente remanescentes e informações da ScPRE.

268. Afirmou ainda que o TRT 10ª Região observa as diretrizes legais e regulamentares sobre transparência e que, em relação ao Distrito Federal, esse fato foi atestado pela Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho na correição realizada em março de 2014.

269. A SEF/DF e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF 1 não se manifestaram sobre o achado.



Posicionamento da Equipe de Auditoria

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

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

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

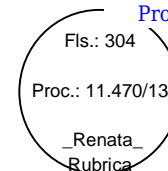
272. Assim, a partir do momento em que as verbas distritais são direcionadas ao TRT 10 para pagamento de precatórios, ainda que por intermédio do TJDFT, as ações daquela Corte encontram equivalência nas hipóteses previstas no art. 77 da LODF e no art. 70, § 1, da CF/1988, uma vez que passa a utilizar,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

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

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

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

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



Resolução CNJ n.º 115/2010.

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

Proposições

277. Propõe-se ao egrégio Plenário:

- a) determinar à SEF que:
 - i. no âmbito do Termo de Convênio nº 002/2012, firmado entre a União e o DF, adote providências para que os recursos repassados pelo TJDFT ao TRT 10ª Região e TRF 1ª Região integrem de forma discriminada as prestações de contas dos recursos da conta especial utilizados para o pagamento de precatórios vinculados ao Distrito Federal, em atenção ao art. 77 da LODF e ao art. 70, § 1º, da CF/1988; **(sugestão VI.c)**
 - ii. elabore e remeta a esta Corte, em um prazo de 90 (noventa) dias, um Plano de Ação com objetivo de implantar as medidas do item acima, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e unidade/setor responsável pela execução; **(sugestão VI.d)**
- b) informar ao TJDFT, TRT 10ª Região e TRF 1ª Região que não foram identificadas em seus sítios eletrônicos as informações previstas no § 2º do art. 1º da Resolução nº 115/2010 do CNJ referentes ao pagamento de precatórios vinculados ao Distrito Federal; **(sugestão II)**
- c) autorizar a remessa do inteiro teor desse Achado ao Conselho Nacional de Justiça para adoção das providências que julgar cabíveis. **(sugestão X.a)**

Benefícios Esperados

278. Transparência na gestão e pagamento de precatórios emitidos em desfavor do DF.



2.6 Outros Achados

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

Critério

279. CF, art. 100, §4º⁵⁸.

Análises e Evidências

280. Os pagamentos devidos pelas fazendas públicas podem ser constituídos por meio de precatórios ou obrigações de pequeno valor (ou requisições de pequeno valor – RPV). A principal diferença entre um e outro tipo de dívida, após sua constituição, é o prazo para pagamento. No Distrito Federal, enquanto as RPV devem ser pagas em até 60 dias, sob pena de sequestro do recurso necessário para cumprimento da decisão judicial, os precatórios enfrentam uma fila de cerca de 17 anos até o pagamento⁵⁹.

281. De acordo com a Lei nº 10259/2001, o limite para as RPV seria de 60 (sessenta) salários mínimos⁶⁰. Todavia, a partir da EC nº 30/2000, a CF permitiu que as entidades de direito público fixassem limites distintos segundo as diferentes capacidades. A emenda foi mantida com a edição da EC nº 62/2009, que apenas restringiu o valor mínimo:

*CF, art. 100, § 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, **segundo as diferentes capacidades econômicas**, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social⁶¹. (grifo nosso)*

282. Na Lei nº 3624/2005, o DF fixou como obrigações de pequeno valor aquelas que não superassem dez salários mínimos. A lei não foi alterada desde então, de modo que o teto das RPV no DF é R\$ 6.780,00. Resta, portanto, avaliar se o valor estabelecido é compatível com a capacidade econômica dessa unidade da federação,

⁵⁸ CF, art. 100, § 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, **segundo as diferentes capacidades econômicas**, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social. (grifo nosso)

⁵⁹ Em 2013 foi concluído o pagamento dos precatórios constituídos em 1996.

⁶⁰ Lei nº 10259/2001, art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

Art. 17, § 1º Para os efeitos do § 3º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações ali definidas como de pequeno valor, a serem pagas independentemente de precatório, terão como limite o mesmo valor estabelecido nesta Lei para a competência do Juizado Especial Federal Cível (art. 3º, caput).

⁶¹ Em 2013, equivalente a R\$ 4.159,00.



lembrando que o valor mínimo corresponde a R\$ 4.159,00.

283. De acordo com dados do IBGE de 2010, o PIB per capita do DF era o maior do país, enquanto o PIB estadual a preços de mercado corrente era o 8º do país. Além disso, dados de 2012 apontam que a RCL do DF foi a 9ª maior do país nesse ano.

284. A fim de comparar o desempenho do Distrito Federal com outros entes públicos, foram selecionados dois estados: São Paulo e Sergipe (PT VI, fls. 108 a 118 do Anexo I). Seguem abaixo os gráficos que apresentam o PIB per capita das cidades desses estados juntamente com os tetos estabelecidos para as requisições de pequeno valor.

285. No eixo vertical estão representados os valores em R\$. O eixo horizontal corresponde às cidades do Estado de São Paulo, o próprio Estado de São Paulo e também o Distrito Federal, estes dois últimos identificados por pontos vermelhos. Para cada ponto no eixo horizontal, o gráfico mostra o valor do PIB per capita (em verde) e o valor do teto de RPV vigente, sendo também apresentado o ajuste linear dessa curva (ambos em azul). Em vermelho está representado o valor mínimo do teto de RPV segundo a Constituição.

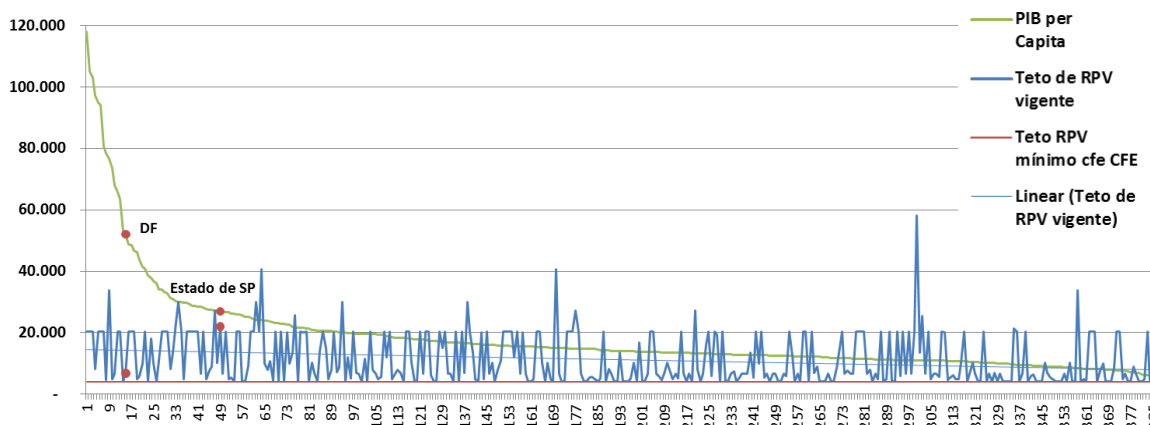


Figura 6 - Comparação entre cidades do Estado de São Paulo e o DF quanto ao PIB per Capita e o Teto de RPV

286. A partir do gráfico, observa-se que no Estado de São Paulo, em média, os municípios mais ricos selecionaram valores maiores de RPV (veja linha de ajuste linear). Todavia, vários municípios com PIB per capita elevado optaram por valores reduzidos para suas obrigações de pequeno valor.

287. Cenário parecido foi encontrado em Sergipe. No eixo vertical estão representados os valores em R\$. O eixo horizontal corresponde às cidades do Estado de Sergipe, o próprio Estado de Sergipe e também o Distrito Federal, estes dois últimos identificados por pontos vermelhos.

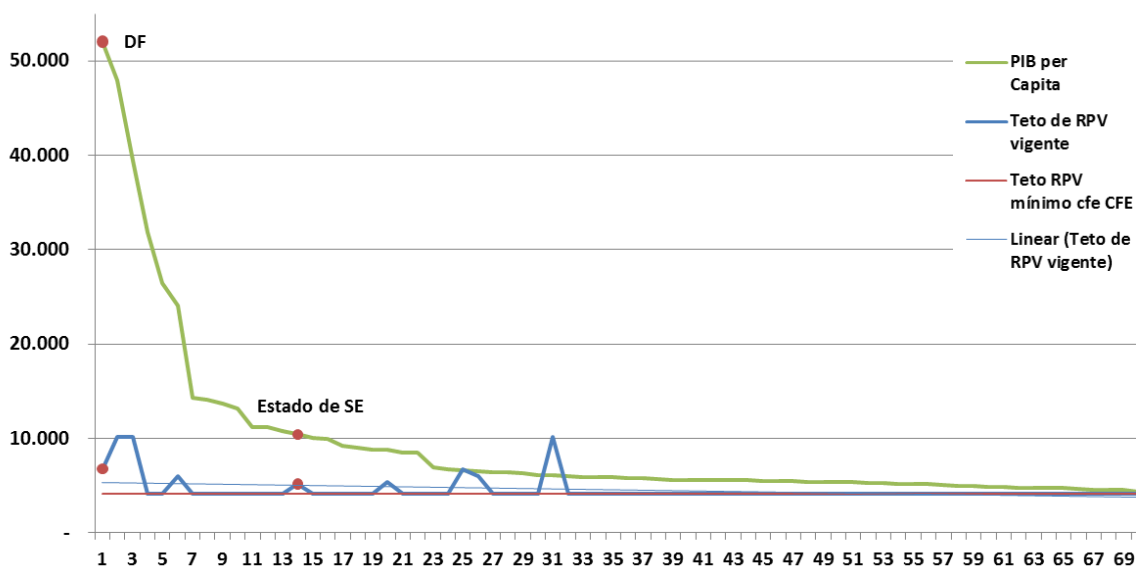


Figura 7 - Comparação entre cidades do Estado de Sergipe e o DF quanto ao PIB per Capita e o Teto de RPV

288. Ressalte-se, entretanto, que comparado às cidades dos dois estados, o DF se encontra em situação desproporcional, já que sua capacidade econômica supera à dos demais na maioria dos casos, mas o teto de RPV se aproxima do mínimo.

289. Não há proporcionalidade quando as RPV do município de Pedrinhas/SE, cujo PIB per capita é de R\$ 4.336,00, alcançam teto de R\$ 4.159,00 enquanto o DF, com PIB doze vezes maior, de R\$ 52.049,72, paga suas RPV com teto apenas 1,63 vezes maior, de R\$ 6.780,00. Enquanto isso, o Estado de São Paulo, com PIB per capita de R\$ 26.982,00, quase duas vezes menor que o do DF, estabeleceu o valor de R\$ 21.991,00 para suas RPV, 3,24 vezes maior que o estabelecido pelo DF (PT VI, fls. 108/118 do Anexo I).

Causas

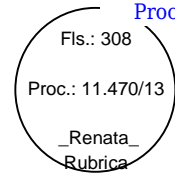
290. Descumprimento do critério de proporcionalidade previsto no art. 100, § 4º da CF/88.

Efeitos

291. Dívidas proporcionalmente pequenas que poderiam ser pagas como RPV são constituídas como precatórios, contribuindo para o aumento da dívida, em face da incidência de juros de mora, e para que os credores passem maior tempo na fila.

Considerações do Auditado

292. A respeito do limite de valor para RPV, a COORPRE/TJDFT destacou que trata-se de matéria que deve ser regulada por lei de iniciativa do Executivo local. Sendo assim, o tema não está inserido nas atribuições constitucionais do TJDFT (fls.



101/102).

293. A SEF, a PGDF, o TRT 10 e o TRF 1 não se manifestaram sobre o achado.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

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

Proposições

295. Propõe-se ao egrégio Plenário recomendar ao Governador do Distrito Federal que elabore estudo com vistas a redefinir o valor máximo das requisições de pequeno valor nesta unidade da federação, adequando-o à capacidade econômica local, conforme previsto no art. 100, § 4º, da CF/1988, elaborando e encaminhando Projeto de Lei à Câmara Legislativa com vistas a positivar o valor então definido, a periodicidade e o índice de atualização monetária do mesmo. **(sugestão IV.b)**

Benefícios Esperados

296. Redução do número de precatórios constituídos, com celeridade no pagamento de dívidas de menor valor.

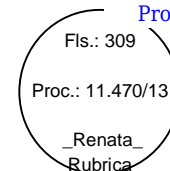
3 Conclusão

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

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

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

300. No tocante à terceira questão, avaliou-se que a aceitação de precatórios na compensação de débitos tributários vencidos contribui para equacionar esse passivo judicial devido pelo Distrito Federal, uma vez que os valores



compensados são restituídos à conta do TJDFT que guarda valores para o pagamento de precatórios. No entanto, devido a limitações de ordem administrativa, a Lei nº 5.096/2013, que institui o RECUPERA/DF, vedou expressamente a referida compensação em seu art. 3º, § 2º, embora a Lei nº 5.365/2014 tenha voltado a aceitar tal expediente.

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

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

303. Conclui-se, portanto, que a gestão da dívida com precatórios e RPV no DF carece de aprimoramentos com vistas ao melhor controle e equacionamento desse passivo.

4 Proposições

304. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

I) Tomar conhecimento:

- a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 235/316;
- b. dos documentos acostados às fls. 96/228;

II) Informar ao TJDFT, TRT 10ª Região e TRF 1ª Região que não foram identificadas em seus sítios eletrônicos as informações previstas no § 2º do art. 1º da Resolução nº 115/2010 do CNJ referentes ao pagamento de precatórios vinculados ao Distrito Federal (**achado 8**);

III) Alertar ao Governador do Distrito Federal que, mantido o fluxo de constituição e a sistemática de pagamento observados nos exercícios de 2008 a 2012 e 2010 a 2012, respectivamente, bem como a evolução da RCL entre 2008 e 2012, a dívida do DF com precatórios não será quitada em período anterior ao ano de 2030 e que a quitação ao fim do exercício financeiro de 2021, conforme modulação do STF no exame da inconstitucionalidade da EC nº 62/2009, enseja, de



forma estimativa, a aplicação de ao menos 3,3 % da RCL, anualmente
(achado 4);

IV) Recomendar ao Governador do Distrito Federal que:

a. no âmbito de suas competências, e observando a atuação normativa do CNJ em face da delegação de competência contida na modulação dos efeitos da inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009, dê continuidade à política de recuperação de créditos tributários com precatórios enquanto a medida for favorável à quitação destas dívidas, inclusive com a adoção de providências para que essa ação governamental não se restrinja aos programas ocasionais de recuperação de créditos tributários

(achado 6);

b. elabore estudo com vistas a redefinir o valor máximo das requisições de pequeno valor nesta unidade da federação, adequando-o à capacidade econômica local, conforme previsto no art. 100, § 4º, da CF/1988, elaborando e encaminhando Projeto de Lei à Câmara Legislativa com vistas a positivar o valor então definido, a periodicidade e o índice de atualização monetária do mesmo **(achado 9);**

V) revisar a inteligência consubstanciada nas Decisões nºs 1962/2013, item III, e 3672/2014, item II, firmando entendimento e orientando à SEF/DF que, em atenção ao deliberado na ADIn 4425 pelo STF, a partir de 01.01.2016, deverão ser destinados ao pagamento de precatórios e RPV no mínimo os valores previstos no art. 1º, incisos I e II, da Lei Complementar Distrital nº 666/2002 **(achado 3);**

VI) Determinar à SEF/DF que:

a. doravante:

i. proceda à gestão da dívida distrital com precatórios, mantendo controle atualizado de seu montante, sem prejuízo das ações previstas no Plano de Ação que visou atender à Decisão nº 4760/2013 **(achado 1);**

ii. adote providências para que os repasses de recursos ao TJDF para o pagamento de precatórios sejam realizados



regular e tempestivamente, com periodicidade mensal, observando o deliberado na modulação da ADIn 4425 pelo STF **(achado 3)**;

- b. adote medidas para que as RPV constituídas pelo TJDF sejam pagas diretamente pela referida Secretaria, à semelhança do que ocorre atualmente com aquelas oriundas do TRT 10ª Região, promovendo, se necessário, a revisão do Termo de Convênio nº 002/2012, firmado entre a União e o DF, em face do reiterado descumprimento do prazo previsto no art. 17, caput, da Lei nº 10.259/2001 **(achado 5)**;
- c. no âmbito do Termo de Convênio nº 002/2012, firmado entre a União e o DF, adote providências para que os recursos repassados pelo TJDF ao TRT 10ª Região e TRF 1ª Região integrem de forma discriminada as prestações de contas dos recursos da conta especial utilizados para o pagamento de precatórios vinculados ao Distrito Federal, em atenção ao art. 77 da LODF e ao art. 70, § 1º, da CF/1988 **(achado 8)**;
- d. elabore e remeta a esta Corte, em um prazo de 90 (noventa) dias, um Plano de Ação com objetivo de implantar as medidas dos subitens “b” e “c”, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria **(achados 5 e 8)**;

VII) Determinar à SEF/DF e à PGDF que:

- a. conjuntamente:
 - i. revisem a Portaria Conjunta nº 3, de 02.12.2014, no sentido de estabelecer prazos para a execução de todos os procedimentos que integram a gestão de precatórios, bem como de disponibilizar para acesso público o Anexo Único mencionado no § 2º do Art. 3º da referida norma **(achado 1)**;
 - ii. adotem providências para disponibilizar à PGDF, no



SIGGo, em substituição às atuais planilhas eletrônicas, uma rotina informatizada que permita gerir e controlar as cessões de precatórios e os pedidos de compensação de débitos tributários **(achado 1)**;

iii. implementem controles gerenciais no SIGGo que possibilitem o efetivo acompanhamento da evolução do passivo com precatórios pelos Órgãos de Controle Interno e Externo, tendo em vista o princípio da transparência administrativa **(achado 1)**;

iv. elaborem e remetam a esta Corte um Plano de Ação com objetivo de implantar as medidas dos subitens “ii” e “iii”, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo II do presente Relatório de Auditoria **(achado 1)**;

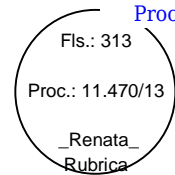
b. doravante, à luz dos princípios da proporcionalidade e da economicidade, adequem os controles administrativos utilizados na quitação de RPV, adotando medidas compatíveis com o valor das dívidas pagas individualmente, de forma privilegiar o efetivo cumprimento ao art. 17, caput, da Lei nº 10.259/2001 **(achado 5)**;

VIII) Determinar à PGDF que:

a. doravante:

i. efetue, institucionalmente e por meio informatizado, o controle de mérito das ações judiciais em que o erário local foi condenado ao pagamento de precatórios ou RPV, aferindo indicadores objetivos que permitam acompanhar a evolução estatística dos litígios por tema, valor envolvido e órgão integrante do complexo administrativo do Distrito Federal, entre outras informações gerenciais, de modo a orientar a atuação preventiva de novas ocorrências **(achado 2)**;

ii. atue de forma pedagógica perante os demais órgãos do



GDF, orientando-os por meio de pareceres normativos ou outros instrumentos cabíveis, principalmente, em questões recorrentemente judicializadas em que haja desfecho contrário ao erário distrital **(achado 2)**;

iii. adote, em conjunto com a Controladoria-Geral do DF, mecanismos para identificar e monitorar eventuais práticas administrativas que possam ocasionar litígios judiciais em desfavor do Distrito Federal, priorizando a sua regularização antecipada na via administrativa **(achado 2)**;

b. faça gestões junto ao TJDFT no sentido de que, em homenagem ao princípio da eficiência, normatize critérios que estabeleçam a precedência de credores dentro de um mesmo precatório, a fim de que aquele Tribunal inicie o pagamento de um novo precatório, respeitando a fila definida, sem a necessidade de aguardar que a totalidade dos recursos exigidos para a quitação integral do débito seja depositada na conta especial **(achado 7)**;

IX) Determinar à Casa Civil do Distrito Federal que, em conjunto com a SEF/DF e a PGDF:

a. avalie o impacto do desfecho da ADIn 4425 no STF, adotando providências para a quitação da dívida com precatórios vencidos e implementando metas anualmente uniformes de pagamento e de redução do estoque da dívida, mensurando por meio de indicadores de desempenho os resultados alcançados **(achado 4)**;

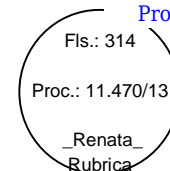
b. elabore e remeta a esta Corte, em um prazo de 90 (noventa) dias, um Plano de Ação com objetivo de implantar as medidas do item 'IX-a', contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo III do presente Relatório de Auditoria **(achado 4)**;

X) Autorizar:

a. a remessa do inteiro teor do Achado 8 ao Conselho Nacional de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



- Justiça para adoção das providências que julgar cabíveis;
- b. o envio de cópia do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser adotada à SEF/DF, PGDF, TJDFT, TRT 10ª Região, TRF 1ª Região, MPDFT, SINDSER (em atenção à Decisão nº 5401/2013, item II) e SEMAG;
 - c. o arquivamento do Processo nº 29522/2013, que deverá ser desapensado desta fiscalização;
 - d. o retorno dos autos à SEAUD, para adoção das providências de praxe.

Brasília (DF), 29 de maio de 2015.



ANEXO I - PLANO DE AÇÃO: Secretaria de Fazenda do Distrito Federal

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
VI.b) adote medidas para que as RPV constituídas pelo TJDFT sejam pagas diretamente pela referida Secretaria, à semelhança do que ocorre atualmente com aquelas oriundas do TRT 10ª Região, promovendo, se necessário, a revisão do Termo de Convênio nº 002/2012, firmado entre a União e o DF, em face do reiterado descumprimento do art. 17, caput, da Lei nº 10.259/2001; (achado 5)	1)		
	2)		
	...		
VI.c) no âmbito do Termo de Convênio nº 002/2012, firmado entre a União e o DF, adote providências para que os recursos repassados pelo TJDFT ao TRT 10ª Região e TRF 1ª Região integrem de forma discriminada as prestações de contas dos recursos da conta especial utilizados para o pagamento de precatórios vinculados ao Distrito Federal, em atenção ao art. 77 da LODF e ao art. 70, § 1º, da CF/1988. (achado 8)	1)		
	2)		
	...		

*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



**ANEXO II - PLANO DE AÇÃO: Secretaria de Fazenda do Distrito Federal e
Procuradoria Geral do Distrito Federal**

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
VII. a, ii) adotem providências para disponibilizar à PGDF, no SIGGo, em substituição às atuais planilhas eletrônicas, uma rotina informatizada que permita gerir e controlar as cessões de precatórios e os pedidos de compensação de débitos tributários; (achado 1)	1)		
	2)		
	...		
VII. a, iii) implementem controles gerenciais no SIGGo que possibilitem o efetivo acompanhamento da evolução do passivo com precatórios pelos Órgãos de Controle Interno e Externo, tendo em vista o princípio da transparência administrativa; (achado 1)	1)		
	2)		
	...		

*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.


ANEXO III - PLANO DE AÇÃO: Casa Civil do Distrito Federal

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
IX.a) avalie o impacto do desfecho da ADIn 4425 no STF, adotando providências para a quitação da dívida com precatórios vencidos e implementando metas anualmente uniformes de pagamento e de redução do estoque da dívida, mensurando por meio de indicadores de desempenho os resultados alcançados. (achado 4)	1)		
	2)		
	...		

*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 4884, de 21/07/2016

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: [11470/2013](#)
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [11470/2013](#)

RELATOR : CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

EMENTA : Auditoria Integrada realizada na Procuradoria-Geral do Distrito Federal, com o objetivo de verificar a regularidade e a efetividade da gestão de precatórios e requisições judiciais de pequeno valor - RPVs, no âmbito do Distrito Federal.

DECISÃO Nº 3732/2016

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda a Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria, de fls. 235/316; b) dos documentos acostados às fls. 96/228; II - informar ao TJDF, TRT 10ª Região e TRF 1ª Região que não foram identificadas em seus sítios eletrônicos as informações previstas no § 2º do art. 1º da Resolução nº 115/2010 do CNJ referentes ao pagamento de precatórios vinculados ao Distrito Federal (achado 8); III - alertar o Governador do Distrito Federal de que, mantido o fluxo de constituição e a sistemática de pagamento observados nos exercícios de 2008 a 2012 e 2010 a 2012, respectivamente, bem como a evolução da RCL entre 2008 a 2012, a dívida do Distrito Federal com precatórios não será quitada em período anterior ao ano de 2030 e que a quitação ao fim do exercício financeiro de 2021, conforme modulação do STF no exame da inconstitucionalidade da EC nº 62/2009, enseja, de forma estimativa, a aplicação de ao menos 3,3% da RCL, anualmente (achado 4); IV - recomendar ao Governador do Distrito Federal que: a) no âmbito de suas competências, e observada a atuação normativa do CNJ em face da delegação de competência contida na modulação dos efeitos da inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009, dê continuidade à política de recuperação de créditos tributários com precatórios enquanto a medida for favorável à quitação destas dívidas, inclusive com a adoção de providências para que essa ação governamental não se restrinja aos programas ocasionais de recuperação de créditos tributários (achado 6); b) elabore estudo com vistas a redefinir o valor máximo das requisições de pequeno valor nesta unidade da federação, adequando-o à capacidade econômica local, conforme previsto no art. 100, § 4º, da CF/1988, elaborando e encaminhando Projeto de Lei à Câmara Legislativa com vistas a positivar o valor então definido, a periodicidade e o índice de atualização monetária do mesmo (achado 9); V - determinar à SEF/DF que: a) doravante: i) proceda à gestão da dívida distrital com precatórios, mantendo controle atualizado de seu montante, sem prejuízo das ações previstas no Plano de Ação que visou atender à Decisão nº 4760/2013 (achado 1); ii) adote providências para que os repasses de recursos ao TJDF para o pagamento de precatórios sejam realizados regular e tempestivamente, com periodicidade mensal, observando o deliberado na modulação da ADI nº 4425 pelo STF (achado 3); b) adote medidas para que as RPV constituídas pelo TJDF sejam pagas diretamente pela referida Secretaria, à semelhança do que ocorre atualmente com aquelas oriundas do TRT 10ª Região, promovendo, se necessário, a revisão do Termo de Convênio nº 002/2012, firmado entre a União e o DF, em face do reiterado descumprimento do prazo previsto no art. 17, caput, da Lei nº 10.259/2001 (achado 5); c) no âmbito do Termo de Convênio nº 002/2012, firmado entre a União e o DF, adote providências para que os recursos repassados pelo TJDF ao TRT da 10ª Região e TRF da 1ª Região integrem de forma discriminada as prestações de contas dos recursos da conta especial utilizados para o pagamento de

precatórios vinculados ao Distrito Federal, em atenção ao art. 77 do LODF e ao art. 70, § 1º, da CF/1988 (achado 8); d) elabore e remeta a esta Corte, em um prazo de 90 (noventa) dias, um Plano de Ação com objetivo de implantar as medidas dos subitens “b” e “c”, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria em análise (achados 5 e 8); VI - determinar à SEF/DF e à PGDF que: a) conjuntamente: i) revisem a Portaria Conjunta nº 3, de 02.12.2014, no sentido de estabelecer prazos para a execução de todos os procedimentos que integram a gestão de precatórios, bem como de disponibilizar para acesso público o Anexo Único mencionado no § 2º do Art. 3º da referida norma (achado 1); ii) adotem providências para disponibilizar à PGDF, no SIGGo, em substituição às atuais planilhas eletrônicas, uma rotina informatizada que permita gerir e controlar as cessões de precatórios e os pedidos de compensação de débitos tributários (achado 1); iii) implementem controles gerenciais no SIGGo que possibilitem o efetivo acompanhamento da evolução do passivo com precatórios pelos Órgãos de Controle Interno e Externo, tendo em vista o princípio da transparência administrativa (achado 1); iv) elaborem e remetam a esta Corte um Plano de Ação com objetivo de implantar as medidas dos subitens “ii” e “iii”, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo II do Relatório Final de Auditoria (achado 1); b) doravante, à luz dos princípios da proporcionalidade e da economicidade, ajustem os controles administrativos utilizados na quitação de RPV, adotando medidas compatíveis com o valor das dívidas pagas individualmente, de forma a privilegiar o efetivo cumprimento ao art. 17, caput, da Lei nº 10.259/2001 (achado 5); VII - determinar à PGDF que: a) doravante: i) efetue, institucionalmente e por meio informatizado, o controle de mérito das ações judiciais em que o erário local foi condenado ao pagamento de precatórios ou RPV, aferindo indicadores objetivos que permitam acompanhar a evolução estatística dos litígios por tema, valor envolvido e órgão integrante do complexo administrativo do Distrito Federal, entre outras informações gerenciais, de modo a orientar a atuação preventiva de novas ocorrências (achado 2); ii) atue de forma pedagógica perante os demais órgãos do GDF, orientando-os por meio de pareceres normativos ou outros instrumentos cabíveis, principalmente, em questões recorrentemente judicializadas em que haja desfecho contrário ao erário distrital (achado 2); iii) adote, em conjunto com a Controladoria-Geral do Distrito Federal, mecanismos para identificar e monitorar eventuais práticas administrativas que possam ocasionar litígios judiciais em desfavor do Distrito Federal, priorizando a sua regularização antecipada na via administrativa (achado 2); b) faça gestões junto ao TJDF no sentido de que, em homenagem ao princípio da eficiência, normatize critérios que estabeleçam a precedência de credores dentro de um mesmo precatório, a fim de que aquele Tribunal inicie o pagamento de um novo precatório, respeitando a fila definida, sem a necessidade de aguardar que a totalidade dos recursos exigidos para a quitação integral do débito seja depositada na conta especial (achado 7); VIII - determinar à Casa Civil do Distrito Federal que, em conjunto com a SEF/DF e a PGDF: a) avalie o impacto do desfecho da ADIn 4425 no STF, adotando providências para a quitação da dívida com precatórios vencidos e implementando metas anualmente uniformes de pagamento e de redução do estoque da dívida, mensurando por meio de indicadores de desempenho os resultados alcançados (achado 4); b) elabore e remeta a esta Corte, em um prazo de 90 (noventa) dias, um Plano de Ação com objetivo de implantar as medidas do item ‘VIII-a’, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo III do Relatório Final de Auditoria (achado 4); IX - autorizar: a) a remessa do inteiro teor do Achado 8 ao Conselho Nacional de Justiça, para adoção das providências que

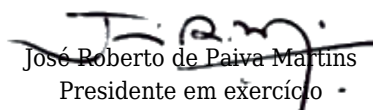
julgar cabíveis; b) o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão à/ao SEF/DF, PGDF, TJDFT, TRT da 10ª Região, TRF da 1ª Região, MPDFT, SINDSER (em atenção à Decisão nº 5401/2013, item II) e SEMAG; c) o arquivamento do Processo nº 29522/2013, que deverá ser desapensado dos autos em exame; d) o retorno dos autos à SEAUD, para adoção das providências de praxe.

Presidiu a sessão o Presidente em exercício, Conselheiro PAIVA MARTINS. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e MÁRCIO MICHEL. Participou a representante do MPJTCDF Procuradora-Geral CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA. Ausente o Senhor Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA.

SALA DAS SESSÕES, 21 de Julho de 2016



Olavo Medina
Secretário das Sessões



José Roberto de Paiva Martins
Presidente em exercício