



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

SERPET

10/12/2014

18:16:10

31217



O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6.º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

COM PEDIDO DE LIMINAR

contra a Lei distrital 5.424, de 2 de dezembro de 2014, publicada no DODF de 3/12/2014, frente aos artigos 149, § 12; 14 e 19, *caput*; 143 e 146, § 1.º; 146, *caput*; 151, incisos IV, V, VII e VIII, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do ato normativo atacado

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei 5.424, que “autoriza a instituição do Fundo Especial da Dívida Ativa – FEDAT”. Todos os dispositivos guardam interdependência e, como se verá, a hipótese é de inconstitucionalidade que fulmina todo o diploma legal. Convém transcrever os termos da mencionada Lei distrital:

LEI Nº 5.424, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2014

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Autoriza a instituição do Fundo Especial da Dívida Ativa – FEDAT e dá outras providências.

Faço saber que a CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL aprovou, o Governador do Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, sancionou, e eu, PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, na forma do § 6º do mesmo artigo, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Distrito Federal autorizado a instituir fundo orçamentário especial, denominado Fundo Especial da Dívida Ativa – FEDAT, com a finalidade de contribuir para o aumento da arrecadação dos seus recursos financeiros.

Art. 2º O FEDAT detém, como ativo permanente, todos os créditos inadimplidos inscritos em dívida ativa, de natureza tributária ou não, que estejam com parcelamento em vigor ou não, ou que não estejam com exigibilidade suspensa, bem como as demais receitas decorrentes de sua atuação.

Parágrafo único. O patrimônio do FEDAT não compreende os valores referentes aos honorários advocatícios, devidos na forma da legislação em vigor.

Art. 3º O Distrito Federal é autorizado a ceder o fluxo financeiro decorrente da recuperação dos créditos inadimplidos, de natureza tributária e não tributária, parcelados ou não, em cobrança administrativa ou judicial, que componham o ativo do FEDAT, nos termos do art. 2º.

§ 1º A cessão autorizada de que trata este artigo não extingue ou altera a obrigação do devedor para com o Distrito Federal, assim como não extingue o crédito do Distrito Federal, nem modifica sua natureza, preservando-se todas as suas garantias e os seus privilégios legais.

§ 2º Permanecem sob a exclusiva responsabilidade dos órgãos da administração direta e indireta do Distrito Federal todos os atos e os procedimentos relacionados à cobrança dos créditos inadimplidos de que trata esta Lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

§ 3º É autorizada a cessão ao FEDAT dos créditos inadimplidos inscritos em dívida ativa que surjam após a vigência desta Lei, os quais devem ser realizados em procedimento próprio, a ser implementado pelo Conselho de Administração do FEDAT.

§ 4º Em nenhuma hipótese, a cessão de que trata este artigo pode acarretar qualquer tipo de obrigação financeira que crie para o Distrito Federal qualquer comprometimento ou responsabilidade financeira.

Art. 4º Fica o Distrito Federal autorizado a contratar o Banco de Brasília – S.A. – BRB ou suas subsidiárias, na forma do art. 24, VIII, da Lei federal na 8.666, de 21 de junho de 1993, para:

I – realizar as operações de securitização dos ativos do FEDAT;

II – prestar os serviços financeiros necessários à operacionalização do FEDAT;

III – adquirir bens e quaisquer outros serviços técnicos especializados para a consecução do previsto nos incisos I e II.

§ 1º A securitização de que trata este artigo não pode envolver qualquer tipo de compromisso financeiro do Distrito Federal com terceiros, tampouco pode implicar o Distrito Federal na condição de garantidor dos ativos securitizados.

§ 2º Em caso de realização de operação de securitização, o fluxo financeiro decorrente da recuperação de créditos que compõem o patrimônio do FEDAT deve ser transferido ao modelo securitizador escolhido no prazo máximo de até 2 dias úteis e, para fins de execução do disposto no art. 7º, transferido à conta de recuperação.

§ 3º Até a estruturação da operação de securitização, com a efetiva custódia dos ativos financeiros emitidos em nome do FEDAT, os recursos oriundos da recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa e administrativa podem, a critério do Distrito Federal, ser transferidos regularmente à conta única do Distrito Federal.

§ 4º Na operação de securitização, fica autorizada a utilização, nos moldes estabelecidos no art. 4º, da totalidade dos direitos creditórios referentes à recuperação dos ativos do FEDAT a um modelo securitizador escolhido, instituído segundo as normas estabelecidas pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

§ 5º Em contraprestação pela utilização dos direitos creditórios, o FEDAT deve receber os ativos financeiros emitidos e os recursos advindos da negociação de tais quotas no mercado financeiro.

§ 6º Na hipótese de alteração ou revogação desta Lei que implique a interrupção ou a alteração do fluxo dos recursos destinados ao resgate dos ativos financeiros colocados no mercado financeiro, o Distrito Federal deve assumir a posição de garantidor perante os investidores adquirentes dos ativos financeiros, devendo providenciar a imediata devolução a eles dos recursos recebidos, acrescidos dos encargos pactuados.

§ 7º É vedado às empresas públicas e às sociedades de economia mista do Distrito Federal, inclusive a suas subsidiárias e sociedades controladas, adquirir títulos e valores mobiliários decorrentes da operação de que trata esta Lei.

Art. 5º Constituem receita do FEDAT:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

- I – os recursos obtidos em virtude da cobrança dos créditos inadimplidos inscritos em dívida ativa, observado o disposto no art. 2º;
- II – os recursos obtidos em virtude de venda dos ativos de natureza sênior, mencionados no art. 6º;
- III – os rendimentos e os frutos decorrentes da aplicação dos recursos previstos nos incisos I e II.

Art. 6º Com a finalidade de garantir a transparência na gestão do FEDAT, os recursos devem ser depositados nas seguintes contas bancárias:

- I – Conta de Recuperação, destinada aos recursos oriundos da recuperação dos créditos inadimplidos inscritos em dívida ativa;
 - II – Conta de Resultado, destinada aos recursos oriundos da venda dos ativos financeiros de natureza sênior, de que trata o art. 5º, II.
- Parágrafo único. A movimentação da Conta de Recuperação, para a finalidade de que trata o art. 8º, § 1º, cabe à própria instituição responsável pela operação de securitização.

Art. 7º Os recursos depositados no FEDAT vinculam-se às seguintes finalidades:

- I – no caso dos recursos depositados na Conta de Recuperação:
 - a) transferência para o modelo securitizador escolhido, para fins de resgate e amortização dos ativos financeiros por ele emitidos, em caso de securitização dos ativos do FEDAT;
 - b) transferência para a Conta de Resultado dos valores relativos aos custos e às despesas para a realização da operação de apoio à cobrança dos créditos inadimplidos;
- II – no caso dos recursos depositados na Conta de Resultado:
 - a) investimentos para realização de obras e serviços públicos;
 - b) pagamento dos custos e das despesas para a realização da operação de securitização, a serem pagos à instituição que venha a ser contratada;
 - c) capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;
 - d) cobertura de eventual déficit orçamentário das despesas de pessoal e encargos sociais e de manutenção e funcionamento das unidades orçamentárias;
 - e) investimentos em ações destinadas à proteção da criança e do adolescente, do idoso e da pessoa com deficiência e ao combate ao uso de drogas.

Art. 8º O FEDAT vincula-se à Secretaria de Estado da Fazenda, na forma de regulamento, e deve ser gerido por Conselho de Administração, composto por um representante titular e um suplente da:

- I – Secretaria de Estado da Fazenda, que o presidirá;
- II – Procuradoria-Geral do Distrito Federal;
- III – Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento.

§ 1º A movimentação da Conta de Recuperação está sujeita à prestação de contas ao Conselho de Administração do FEDAT.

§ 2º Além do disposto nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000, compete ao Conselho de Administração



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

encaminhar relatório de suas atividades aos órgãos de controle interno e externo.

Art. 9º O Distrito Federal preservará o sigilo relativo a qualquer informação sobre a situação econômica ou financeira do contribuinte ou do devedor, nos procedimentos necessários à formalização da cessão dos créditos previstos nesta Lei.

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a proceder à abertura de créditos adicionais de até 20% do patrimônio do FEDAT para atender às finalidades previstas no art. 7º.

Parágrafo único. Para o exercício financeiro de 2014, a autorização restringe-se à abertura de créditos adicionais destinados às:

- I – Despesas Obrigatórias de Caráter Constitucional ou Legal constantes do Anexo X da Lei nº 5.389, de 13 de agosto de 2014;
- II – obrigações contraídas ou prestações compromissadas na data de publicação desta Lei, na forma do art. 73 da Lei nº 5.389, de 2014;
- III – despesas de caráter continuado, já contratadas.

Art. 11. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas ao FEDAT é feita por meio de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 12. Esta Lei será regulamentada no prazo de 15 dias contados do início de sua vigência.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Ficam revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 2 de dezembro de 2014.

DEPUTADO WASNY DE ROURE
Presidente

Passa-se a indicar os dispositivos da LODF vulnerados pela Lei 5.424/2014.

I.1. Da inconstitucionalidade formal: exigência de Lei Complementar (art. 149, § 12, da LODF)

O objeto da Lei distrital 5.424 é descrito na sua própria ementa: “autoriza a instituição de Fundo Especial da Dívida Ativa – FEDAT”. A matéria ali versada foi veiculada por lei ordinária. No entanto, a Lei Orgânica do Distrito Federal expressamente determina que o tema reclama Lei Complementar.



Confira-se expressamente a dicção do § 12 do art. 149 da LODF, que assume *status* de Constituição local (grifos nossos):

§ 12. Cabe a lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos, observados os princípios estabelecidos nesta Lei Orgânica e na legislação federal.

A exigência de Lei Complementar para a criação de Fundo vinculado à Administração Direta, como ocorre no presente caso, acaba por fulminar de inconstitucionalidade todo o diploma legal, por não observar a hierarquia normativa estabelecida para o assunto na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Não é demais rememorar que o dispositivo da Lei Orgânica substancia norma de reprodução obrigatória daquilo que a própria Constituição Federal preceitua, justamente em seu art. 165, § 9.º, cujo teor se transcreve a seguir:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Logo, o FEDAT, tal como estabelecido por lei ordinária, padece de insuperável inconstitucionalidade.

Diga-se desde logo que não aproveita aqui a eventual assertiva de que a Lei Complementar distrital 292/2000 (“Dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal”) soluciona a questão atinente à exigência de Lei Complementar.

Isso porque a natureza do FEDAT reclama Lei específica – a conjugação do § 12 do art. 149 reclama leitura sistemática com o que dispõe o art. 146 da Lei Orgânica, adiante esmiuçado em tópico próprio. De plano, basta



mencionar que o art. 146, § 2.º, exige lei específica. É dizer: a contratação do BRB, como autoriza o art. 4.º da Lei do FEDAT, para realizar operações e serviços financeiros para a operacionalização do FEDAT, inclusive com bens e outros serviços para tanto, amolda-se justamente ao que exige o mencionado dispositivo da LODF: “A aquisição de títulos públicos pelo Banco de Brasília S.A. será disciplinada em lei específica”.

Logo, não há como afirmar que a Lei Complementar 292/2000 satisfaz a exigência de Lei Complementar específica para o tema a que se refere o FEDAT.

O vício formal, por si só, já se mostra suficiente a afastar todo o diploma legal. No entanto, em atenção ao postulado da eventualidade, impõe-se dizer mais sobre o diploma legal ora questionado.

I.2. Da inconstitucionalidade formal: invasão de competência da União (art. 14 e 19, caput, da LODF)

O art. 14 da LODF estabelece o espaço normativo para o exercício da competência legislativa do Distrito Federal. Confira-se:

Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

Trata-se de preceito cujo sentido deriva justamente da repartição de competências estabelecida na Constituição. E esta afirma expressamente que direito financeiro e orçamento são matérias de competência concorrente da União e do Distrito Federal, *ex vi* do art. 24, incisos I e II, da Constituição da República.

Por conseguinte, impõe-se a observância, nesse tema, do que estabelece o § 1.º do art. 24 da Constituição, quando afirma que “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. Logo, o Distrito Federal, no exercício de competência suplementar,



jamais poderia tratar do tema de maneira dissonante em relação ao que estabelece a União.

A toda evidência, a **Lei do FEDAT vulnera diversos postulados estabelecidos pela União no lúdimo exercício de sua competência normativa.**

Com efeito, partindo-se da premissa basilar de que o orçamento é a previsão de receitas e fixação de despesas, as operações de crédito exsurgem como opção para o ente federativo nos casos em que os gastos públicos fixados e realizados não foram acompanhados pela efetiva realização da receita.

Sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar federal 101/2000), o agir do administrador deve ser condicionado ao equacionamento das contas públicas pautados no **equilíbrio do planejamento orçamentário** de curto, médio e longo prazo – equilíbrio intertemporal. Medidas pontuais, atinentes apenas à resolução de problemas orçamentários imediatos, dissociadas de sustentação fiscal de longo prazo, comprometem o equilíbrio futuro das contas públicas e ameaçam os anseios sociais quanto ao cumprimento das políticas públicas.

O mais prudente e recomendado, portanto, a bem do equilíbrio intertemporal das contas públicas, no caso da frustração das receitas previstas, seria a limitação das despesas, até que ocorresse a melhora da arrecadação.

Nesse sentido, tem-se que “**A responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o **cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (art. 1.º, § 1.º, da LRF, grifos nossos). Demais disso, por disposição expressa da Lei – no mesmo sentido estabelecido pela



Constituição em sua repartição de competências –, a LRF obriga a União, os Estados, **o Distrito Federal** e os Municípios.

Todavia, não é isso que se observa da Lei do FEDAT, dada a franca vulneração a diversos postulados constitucionais que delimitam a atuação dos gestores para o resguardo do equilíbrio das contas públicas, dentre eles o da **legalidade (art. 19, caput, da LODF), prudência, eficiência e da responsabilidade na gestão fiscal.**

Ao dispor de maneira dissociada do exercício de competência devidamente exercitada pela União – justamente por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal –, o Distrito Federal avançou em seara que lhe é vedada, isto é, invadiu a competência própria da União para as normas gerais a respeito de direito financeiro e orçamento.

Tal assertiva se mostrará mais patente a seguir, quando se passará a demonstrar que igualmente a Lei do FEDAT patenteia vícios de inconstitucionalidade material.

I.3. Da inconstitucionalidade material: violação do princípio da eficiência da Administração Pública

Estabelece o art. 19, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Distrito Federal obedece... ao princípio de **eficiência e interesse público**” (grifos nossos).

A opção legislativa deduzida no diploma legal ora atacado dissocia-se por completo desse postulado.

A atuação da Administração Pública, na busca da satisfação das necessidades públicas, deve otimizar a utilização dos recursos extraídos da sociedade, razão pela qual está umbilicalmente ligado ao princípio do **equilíbrio fiscal**. Este, por sua vez, busca assegurar que as despesas públicas estejam limitadas pelo que efetivamente o Estado arrecadar.



Assim, a atuação **eficiente** da Administração Pública pressupõe a aplicação **responsável e regular** dos recursos, sob o pilar do binômio receita/despesa. Tratar com *descaso* o equilíbrio fiscal, permitindo que eventuais despesas sejam geradas sem este enfoque, é consagrar a gestão ineficiente, pois pouco importaria ao gestor buscar o máximo resultado com o menor dispêndio possível. Não. Bastaria realizar seus gastos e, ao final, caso a receita não fosse suficiente, criar operações de crédito indiscriminadas para promover um ficto resultado equilibrado das contas públicas, de modo a comprometer, assim, as gestões futuras.

Também por essa razão, portanto, mostra-se a Lei distrital 5.424 absolutamente incompatível com os ditames da LODF.

I.4. Da inconstitucionalidade material: violação do regime de receitas do DF (art. 143 e 146, § 1.º, da LODF)

O art. 143 da LODF estabelece expressamente a origem das receitas públicas do Distrito Federal:

- Art. 143. A receita pública será constituída por:
- I – tributos;
 - II – contribuições financeiras e preços públicos;
 - III – multas;
 - IV – rendas provenientes de concessão, permissão, cessão, arrendamento, locação e autorização de uso;
 - V – produto de alienação de bens móveis, imóveis, ações e direitos, na forma da lei;
 - VI – doações e legados com ou sem encargos;
 - VII – outras definidas em lei.

É sabido que a criação de fundos exige a indicação da receita que o suportará, a qual detém natureza específica. No caso, **a receita do FEDAT decorre, na prática, da antecipação de receita futura**, mediante **cessão do fluxo financeiro recuperado da dívida ativa**, na intenção de se obter recursos adicionais para a cobertura de despesas, denotando evidente **natureza de operação de crédito**.



O conceito de operação de crédito é definido legalmente, justamente no art. 29, inciso III, da LRF, que estabelece o seguinte: “operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.

Portanto, nessa concepção exemplificativa, será operação de crédito aquela que se assemelhar às identificadas no próprio normativo, inclusive as que se utilizarem de derivativos financeiros e das quais resultem compromisso financeiro para o ente federado.

Dai se extrai que, ao ampliar a definição de operação de crédito a outras que se assemelham, o legislador fê-lo de modo a permitir o alcance da norma às situações diversas e vindouras, a exemplo do que trata a Lei distrital recém-editada.

Ora, se a natureza da receita destinada ao FEDAT é de “operação de crédito”, é notória a afronta aos dispositivos da LODF que regem o **equilíbrio intertemporal das contas públicas**.

Confira-se a vedação inserta no § 1.º do art. 146 da LODF, quando fixa o seguinte: “**Fica vedada ao Distrito Federal**, salvo disposição em contrário de norma federal, **a contratação de empréstimos sob garantias futuras**, sem previsão do impacto a recair nas subseqüentes administrações financeiras do Distrito Federal” (grifos nossos).

Por óbvio, a vedação de contratação de empréstimos não se refere apenas aos empréstimos contraídos, mas igualmente aos empréstimos concedidos pelo Distrito Federal, seja por mútuo, seja por comodato.



Nesse sentido, conquanto já tenham sido transcritos, convém novamente lançá-los abaixo para melhor compreensão do tema. Confirmam-se as disposições dos arts. 3.º, *caput* e §§ 3.º e 4.º:

Art. 3.º O Distrito Federal é autorizado a **ceder o fluxo financeiro decorrente da recuperação dos créditos inadimplidos**, de natureza tributária e não tributária, parcelados ou não, em cobrança administrativa ou judicial, **que componham o ativo do FEDAT**, nos termos do art. 2.º.

[...]

§ 3º É autorizada a **cessão ao FEDAT dos créditos inadimplidos inscritos em dívida ativa que surjam após a vigência desta Lei**, os quais devem ser realizados em procedimento próprio, a ser implementado pelo Conselho de Administração do FEDAT.

§ 4º Em nenhuma hipótese, a cessão de que trata este artigo pode acarretar qualquer tipo de obrigação financeira que crie para o Distrito Federal qualquer comprometimento ou responsabilidade financeira.

Ao permitir a cessão de créditos do Distrito Federal ao Fundo ora criado, a Lei do FEDAT evidentemente **efetiva operação de crédito sob garantias futuras** e, o que é mais grave, **sem previsão do impacto a recair na subsequente administração financeira do Distrito Federal**. Tal assertiva ganha maior dimensão quando se tem em consideração que a Lei do FEDAT foi editada justamente no “apagar de luzes” da gestão do Governo do Distrito Federal que se encerra no dia 31/12/2014.

Destaque-se, nesse particular, a previsão inserta no § 5.º do já mencionado art. 4.º da Lei do FEDAT, quando estabelece: “Em contraprestação pela utilização dos direitos creditórios, o FEDAT deve receber os ativos financeiros emitidos e os recursos advindos da negociação de tais quotas no mercado financeiro”.

Ademais, o que é mais grave, veja-se o que diz o art. 10 da Lei do FEDAT, quando autoriza o DF a “a proceder à **abertura de créditos adicionais** de até 20% do patrimônio do FEDAT para atender às finalidades previstas no art. 7.º”.

A toda evidência, mostra-se patente a vulneração ao que dispõe o art. 143 da LODF, já transcrito acima, na medida em que a Lei do FEDAT



exatamente realiza operação de crédito, autoriza empréstimo com garantia futura e, isso tudo, em franco prejuízo ao postulado constitucionalmente estabelecido de equilíbrio intertemporal das contas públicas.

1.5. Da inconstitucionalidade material: vulneração ao regime constitucional das finanças públicas e fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta (art. 146, caput, da LODF)

Assim dispõe o art. 146 da LODF:

Art. 146. **Lei complementar, observados** os princípios estabelecidos na Constituição da República e **as disposições de** lei complementar federal e **resoluções do Senado Federal**, disporá sobre:

I – **finanças públicas;**

II – emissão e resgate de títulos da dívida pública;

III – concessão de garantia pelas entidades públicas do Distrito Federal;

IV – **fiscalização financeira da administração pública direta e indireta.**

§ 1º Fica vedada ao Distrito Federal, salvo disposição em contrário de norma federal, a contratação de empréstimos sob garantias futuras, sem previsão do impacto a recair nas subsequentes administrações financeiras do Distrito Federal.

§ 2º A aquisição de títulos públicos pelo Banco de Brasília S.A. será disciplinada em lei específica.

§ 3º O lançamento de títulos da dívida pública e a contratação de operações de crédito interno ou externo dependerão de prévia autorização da Câmara Legislativa, observadas as disposições pertinentes da legislação federal.

§ 4º O Poder Executivo encaminhará à Câmara Legislativa, até o último dia de cada mês, a posição contábil da dívida fundada interna e externa e da dívida flutuante do Poder Público no mês anterior.

A LODF, de modo expresse, positiva como texto próprio as disposições de resoluções do Senado Federal sobre finanças públicas e fiscalização financeira.

Nessa toada, confira-se a Resolução 43/2001 do Senado Federal, cujo artigo 15 assim dispõe:

Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. (Redação dada pela Resolução n.º 32, de 2006)

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput deste artigo: (Redação dada pela Resolução n.º 40, de 2006)



I - o refinanciamento da dívida mobiliária; (Incluído pela Resolução n.º 40, de 2006)

II - as operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito desta Resolução, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo; (Incluído pela Resolução n.º 40, de 2006)

III - as operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo CMN. (Incluído pela Resolução n.º 45, de 2010)

§ 2º No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.(NR)

A Lei do FEDAT, como se vê, contraria frontal e inegavelmente a expressa disposição da Resolução do Senado Federal, cuja norma – por disposição expressa da LODF – integra justamente a Constituição local. Logo, presta-se tal preceito normativo, por força da matéria nele versada, como parâmetro de controle para a aferição da constitucionalidade do diploma ora atacado. A conclusão, inarredavelmente, mostra-se pela inconstitucionalidade de toda a Lei distrital 5.424.

Nesse ponto, aliás, convém elaborar um destaque. A norma estabelecida na Resolução do Senado Federal cuida justamente de fixar uma gestão **responsável** para o Governador do Distrito Federal. A propositura da mensagem que resultou na Lei ora atacada mostra-se não só desarrazoada, mas contrária mesmo a comezinhos postulados de uma gestão proba, transparente e ocupada com a continuidade dos serviços públicos e da própria *ratio* do funcionamento do Estado.

Vê-se, pois, mais uma razão **veemente** para o rechaço da Lei 5.424 pelo Poder Judiciário local.

I.6. Da inconstitucionalidade material: vedação de vinculação de receita de impostos a Fundo (art. 151, incisos IV, VII e VIII, da LODF)

O art. 151, inciso IV, da LODF, assim dispõe (grifos nossos):

Art. 151. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

- II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam aos créditos orçamentários ou adicionais;
- III – a realização de operações de crédito que excedam ao montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pela Câmara Legislativa, por maioria absoluta;
- IV – a **vinculação de receita de impostos a órgão, fundo** ou despesa, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal;
- V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
- VI – a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
- VII – a **concessão ou utilização de créditos ilimitados**;
- VIII – a utilização, **sem autorização legislativa específica**, de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e **fundos**, inclusive os mencionados no art. 149, § 4º, desta Lei Orgânica, em conformidade com o art. 165, § 5º, da Constituição Federal;
- IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;
- X – a concessão de subvenções ou auxílios do Poder Público a entidades de previdência privada;
- XI – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelo Distrito Federal e suas instituições financeiras para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista.

A Lei do FEDAT traz exatamente vinculação de crédito tributário do Distrito Federal a fundo. É, pois, franca a contrariedade ao que dispõe o inciso IV do art. 151 da LODF.

Além disso, o diploma legal ora atacado veicula autorização para utilização de créditos ilimitados, na medida em que simplesmente permite a cessão de fluxo financeiro decorrente da recuperação de créditos inadimplidos, de natureza tributária ou não, parcelados ou não. Satisfaz-se apenas com a inscrição em dívida ativa. A toda evidência, tem-se a instituição de fundo com créditos ilimitados, dada a ausência de qualquer delimitação quantitativa ou temporal dos créditos que poderão ser cedidos ao FEDAT. Trata-se, pois, de contrariedade expressa ao transcrito inciso VII do art. 151 da LODF.

Há mais. A utilização de recursos do orçamento fiscal – como é o caso das dívidas inscritas que sejam oriundas de tributos – por fundo exige



autorização legislativa **específica**. A Constituição local – a exemplo de todo e qualquer diploma legislativo – não traz palavras inúteis. A Lei do FEDAT traz cessão indiscriminada de toda e qualquer receita do Distrito Federal, de sorte a bastar, para tanto, a inscrição do valor em dívida ativa. Ora, a autorização indiscriminada contraria a exigência de autorização legislativa **específica** a que se refere a LODF, de modo a implicar a conclusão inarredável de vulneração ao inciso VIII do art. 151 da LODF.

I.7. Da inconstitucionalidade material: vedação de abertura de crédito suplementar sem prévia indicação dos recursos correspondentes (art. 151, inciso V, da LODF)

O já transcrito art. 151 da LODF veda expressamente “**a abertura de crédito suplementar ou especial** sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**” (inciso V – grifos nossos).

A legislação tributária – de modo específico, o Código Tributário Nacional, em seu art. 119 – estabelece que “Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento”.

Não se admite, pois, que pessoas jurídicas de direito privado se coloquem no polo ativo da relação tributária, posição na qual somente o Distrito Federal pode figurar como sujeito ativo.

Também o Código Civil (art. 286) estabelece que a cessão de um crédito pode ser feita desde que a isso não se oponham a natureza da obrigação e a lei (“Art. 286. O credor pode ceder o seu crédito, se a isso não se opuser a natureza da obrigação, a lei ou a convenção com o devedor; a cláusula proibitiva da cessão não poderá ser oposta ao cessionário de boa-fé, se não constar do instrumento da obrigação”).



Vê-se, contudo, que a Lei do FEDAT autorizou o Poder Executivo o a proceder à abertura de créditos adicionais para o exercício financeiro de 2014. Confira-se a dicção do art. 10 da Lei ora atacada:

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a proceder à abertura de créditos adicionais de até 20% do patrimônio do FEDAT para atender às finalidades previstas no art. 7º.

Parágrafo único. Para o exercício financeiro de 2014, a autorização restringe-se à abertura de créditos adicionais destinados às:

- I – Despesas Obrigatórias de Caráter Constitucional ou Legal constantes do Anexo X da Lei nº 5.389, de 13 de agosto de 2014;
- II – obrigações contraídas ou prestações compromissadas na data de publicação desta Lei, na forma do art. 73 da Lei nº 5.389, de 2014;
- III – despesas de caráter continuado, já contratadas.

O ato de cessão do fluxo financeiro decorrente da recuperação dos créditos inadimplidos, de natureza tributária, ou não, nos termos do art. 3.º da Lei distrital 5.424/2014, repita-se, amolda-se a uma operação de crédito.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, no sublinhado inciso V do art. 151, fixa que a abertura de créditos adicionais depende da existência prévia de recursos para a respectiva despesa. Nessa toada, nos termos da Lei federal 4.320/1964, são considerados recursos: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; os provenientes de excesso de arrecadação; os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las (art. 43, § 1.º, inc. IV).

Diante disso, impõe-se reconhecer que a Lei do FEDAT, com os consequentes atos administrativos dela decorrentes, atenta visivelmente contra a legislação de regência da matéria e pode redundar, inclusive, em descontrole intertemporal das contas públicas, além de prejuízo irreparável ao erário.

II. Da necessidade de medida cautelar

De acordo com os artigos 111 e 112 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os



requisitos, admite-se a concessão de medida liminar para a suspensão da norma objurgada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais invocados patentizam a plausibilidade da tese sustentada.

Igualmente, impende registrar que o **aspecto da urgência** – *periculum in mora* – encontra-se presente à saciedade.

Ao prever a criação do FEDAT e das verbas que o comporão, bem assim a imediata disponibilização em mercado desses créditos, a manutenção de vigência da norma legal pode ensejar a realização de um **sem número de operações financeiras nitidamente ilegais e inconstitucionais**. Além disso, sua aplicação pode resultar no **absoluto descontrole das contas do Distrito Federal**.

Imagine-se o quadro de franca insegurança jurídica criado pelo diploma francamente inconstitucional? A toda evidência, a hipótese recomenda a imediata suspensão da eficácia da Lei distrital 5.424/2014.

O caráter de **irreversibilidade** das operações a serem realizadas com os valores de dívida ativa do Distrito Federal – em contrariedade ao texto constitucional – informa de maneira **veemente** e positiva o juízo de conveniência política de suspensão imediata da eficácia do ato normativo, por meio de medida acauteladora a ser vindicada nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Por isso, urge seja concedida tutela imediata, isto é, a suspensão da eficácia da Lei distrital ***inaudita altera pars***.

Veja-se que não há risco de *periculum in mora* inverso, pois bastará que, após o julgamento da ADI, se improcedente o pedido – o que se admite apenas por amor ao debate –, as operações atinentes ao FEDAT se realizem ainda no curso do ano de 2015.



Outrossim, alia-se à avaliação da existência do *periculum in mora* a mensuração a respeito da premência da decisão em face de relevante **interesse de ordem pública**, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no artigo 170, § 3.º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3.º, da Lei 9.868, de 1999, aplicáveis ao caso.

Dessa forma, com o intuito de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa no Distrito Federal, admite-se, em juízo de conveniência, o deferimento cautelar, como faz ver o Ministro Celso de Mello em trecho de seu voto proferido quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 766-1/RS (DJU 27.5.1994), textualmente:

(...) Mais do que em face da configuração do *periculum in mora*, considero que o deferimento da medida liminar postulada justifica-se por razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente tem afirmado que o *periculum in mora* também consiste na **conveniência da concessão da medida cautelar**, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”. No caso dos autos, **em nada aproveita ao interesse público, à própria estabilidade e à transparência das contas públicas que os valores atinentes aos créditos inscritos em dívida ativa sejam negociados em mercado com nítida burla ao sistema constitucional e legal de orçamento e finanças do Distrito Federal.**

Some-se a isso que a Lei 5.424 já se encontra em vigor e dispõe de exíguo prazo para regulamentação – 15 dias (art. 12). Ao se considerar que só resta uma única sessão do Conselho Especial do TJDF no ano de 2014, robustece-se a necessidade de que a medida cautelar seja deferida sem a oitiva da



Câmara Legislativa do Distrito Federal ou mesmo do Governador do Distrito Federal.

Para melhor subsidiar essa Eg. Corte de Justiça, o Ministério Público faz juntar à presente ação toda a documentação atinente à tramitação do projeto de lei que redundou na edição da Lei ora atacada, de modo que o Col. Conselho Especial disponha desde logo de todas as informações necessárias à apreciação da Lei 5.424.

Por fim, anote-se que a Lei do FEDAT é igualmente objeto de representação junto ao Tribunal de Contas do DF (processos 34.881/2014 e 35.063/2014 – este último oriundo de representação deduzida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do DF).

Logo, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da Lei distrital 5.424, com efeito *ex tunc*, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos.

III. Do Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) O recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido de **liminar** ao Egrégio Conselho Especial do TJDF, *inaudita altera pars*, nos termos do § 3.º do artigo 10, e dos §§ 1.º e 2.º do artigo 11, da Lei 9.868, de 1999, para suspender a eficácia da Lei distrital 5.424, de 2/12/2014, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;
- b) após a decisão do pedido de concessão de medida liminar pelo Egrégio Conselho Especial, que sejam intimados o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa, para



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

prestarem informações acerca da lei impugnada, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;

- c) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador da lei impugnada, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;
- d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- e) a procedência do pedido, confirmando-se a medida liminar eventualmente concedida, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital 5.424**, de 2/12/2014, porque contrária aos artigos 149, § 12; 14 e 19, *caput*; 143 e 146, § 1.º; 146, *caput*; 151, incisos IV, V, VII e VIII, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.

Brasília/DF, 10 de dezembro de 2014.


Antonio Henrique Graçiano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ


SELMA SAUERBRONN
Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios