

**TJDFT**

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS
TERRITÓRIOS

Órgão Conselho Especial

Processo N. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0000641-55.2019.8.07.0000

AUTOR(S) GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

RÉU(S) PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Relator Desembargador SÉRGIO ROCHA

Acórdão N° 1274973

EMENTA

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “OU CUJO FATO GERADOR TENHA OCORRIDO” CONSTANTE DO ART. 3º II “A” DA LC 938/2017. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AFRONTA AO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. RITO SUMÁRIO. LEI 9868/99 12.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada com vistas à declaração de inconstitucionalidade da expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*”, acrescida, via emenda parlamentar, ao art. 3º II “a” da LC 938/2017, que regulamenta, no Distrito Federal, o art. 105 do ADCT com redação dada pela EC 94/2016, que instituiu Regime Especial de Pagamento de Precatórios por Estados, DF e Municípios, mediante a sua compensação com débitos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015
2. Com a inserção da expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*”, a norma distrital passou a admitir não apenas a compensação de precatórios com débitos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, prevista no art. 105 do ADCT, mas, também, a compensação de precatórios com débitos cujo fato gerador tenha ocorrido até 25.03.2015.
3. Assim, a expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*”, inserida, via emenda parlamentar, na alínea “a” II art. 3º da LC 938/2017, é formalmente inconstitucional, pois: 2.1) cria hipótese de compensação de precatórios não prevista na EC 94/2016, extrapolando a competência suplementar do Distrito Federal para legislar sobre direito tributário, direito financeiro e orçamento (CF 24 I, II e § 2º CF/88 c/c LODF 14); 2.1) desequilibra substancialmente o equilíbrio financeiro do Distrito Federal, via emenda parlamentar, em projeto de lei de competência privativa do Governador do DF, qual seja a competência para a iniciativa de leis que versem sobre plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias, onde estão inseridos os temas relacionados a precatórios, em afronta aos artigos 71 § 1º V.

4. Constatada, ainda, a inconstitucionalidade material, pois a ampliação das hipóteses de compensação desvirtua o Regime Especial de Pagamento de Precatórios instituído pela EC 94/2016, ao criar um desincentivo ao pagamento de tributos e afetar negativamente a capacidade financeira do Distrito Federal afrontando, assim, os princípios da legalidade, da eficiência e do interesse público.

5. Julgou-se procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, SÉRGIO ROCHA - Relator, JOAO EGMONT - 1º Vogal, TEÓFILO CAETANO - 2º Vogal, NILSONI DE FREITAS CUSTODIO - 3º Vogal, JESUINO RISSATO - 4º Vogal, JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS - 5º Vogal, ALFEU MACHADO - 6º Vogal, SEBASTIÃO COELHO - 7º Vogal, LEILA ARLANCH - 8º Vogal, CESAR LOYOLA - 9º Vogal, GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 10º Vogal, JAIR SOARES - 11º Vogal, MARIO MACHADO - 12º Vogal, CARMELITA BRASIL - 13º Vogal, CRUZ MACEDO - 14º Vogal, VERA ANDRIGHI - 15º Vogal, J. J. COSTA CARVALHO - 16º Vogal, SANDRA DE SANTIS - 17º Vogal, ANA MARIA AMARANTE - 18º Vogal e ROMEU GONZAGA NEIVA - 19º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA, em proferir a seguinte decisão: Julgou-se procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da norma impugnada, nos termos do voto do Relator. Unânime em relação à inconstitucionalidade formal, e maioria em relação à inconstitucionalidade material. , de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 25 de Agosto de 2020

Desembargador SÉRGIO ROCHA
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*”, constante do art. 3º II “a” da Lei Complementar Distrital 938/2017, *in verbis*:

“Art. 3º A compensação de que trata esta Lei Complementar fica condicionada a que, cumulativamente:

(...)

II – a dívida a ser compensada:

a) tenha sido inscrita em dívida ativa do Distrito Federal ou cujo fato gerador tenha ocorrido até 25 de março de 2015;

Alega o autor, Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, que: **1)** a LC 938/2017 regulamenta, no âmbito do Distrito Federal, a Emenda Constitucional 94/2016, que modificou o art. 100 da Constituição Federal e inseriu, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os artigos 101 a 105, instituindo um regime especial de pagamento de precatórios atrasados por Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante a sua compensação com débitos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015; **2)** o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo Distrital transcrevia o art. 105 do ADCT, facultando “aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa” do Distrito Federal; **3)** todavia, foi incluída na LC 938/2017, por emenda parlamentar, a possibilidade de compensação do débito de precatórios com dívidas “cujo fato gerador tenha ocorrido até 25 de março de 2015”, estendendo-se, assim, consideravelmente, o seu alcance; **4)** há inconstitucionalidade formal no acréscimo da expressão “cujo fato gerador tenha ocorrido”, por emenda parlamentar, pois os temas relacionados a precatórios inserem-se na competência privativa do Governador do DF para a iniciativa de leis que versem sobre plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias, sendo vedado, portanto, aumento de despesa via emenda parlamentar (LODF 71 § 1º V c/c 72 I); **5)** o aumento de despesa decorre da ampliação das hipóteses de débitos passíveis de compensação com precatórios em atraso, alterando significativamente a proposição enviada à Câmara Legislativa Distrital pelo Poder Executivo, que transcrevia o regime especial imposto pelo constituinte nacional, admitindo, apenas, a compensação de débitos de natureza tributária ou de outra natureza que, até 25 de março de 2015, houvessem sido inscritos em dívida ativa; **6)** na forma como redigida após a emenda parlamentar, a alínea “a” inciso II do art. 3º da LC 938/2017, dá margem a duas interpretações distintas, quais sejam: **6.1)** é possível a compensação, com precatórios, de débitos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015 ou cujo fato gerador tenha ocorrido até 25.03.2015; e **6.2)** é possível a compensação, com precatórios, de qualquer débito inscrito em dívida ativa, sem nenhuma limitação temporal, além daqueles cujo fato gerador tenha ocorrido até 25.03.2015; **7)** qualquer que seja a interpretação que se dê ao dispositivo legal, após a emenda parlamentar, conclui-se que o acréscimo da expressão “ou cujo fato gerador tenha ocorrido” causa aumento de despesa, o que é inviável em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Governador (LODF 72 I); **8)** a norma cria um aumento de despesa capaz de desorganizar o orçamento corrente do Distrito Federal, conforme demonstrado pela Coordenação de Cobrança Tributária, ao informar que apenas 7 pedidos de compensação de dívidas tributárias, inscritas depois de 25.03.2015, somam R\$ 130.000.000,00, montante equivalente a 20% da arrecadação corrente de ICMS no Distrito Federal no ano de 2019, que foi de R\$ 685.109.580,24; **9)** o dispositivo cria um desincentivo ao pagamento de tributos, pois se todo e qualquer débito tributário inscrito em dívida ativa for passível de compensação com precatórios passa a ser mais eficiente não pagar tributos e esperar a sua inscrição em dívida ativa, a fim de que possam ser quitados por meio de precatórios adquiridos de terceiros, com significativo deságio; **10)** na forma como redigida após a emenda parlamentar, a norma não observa a limitação imposta pelo art. 105 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional 94/2016, sendo clara a sua desconformidade com o parâmetro constitucional de observância obrigatória no DF, por expressa disposição dos artigos 1º *caput* e 14 da LODF.

Requer o autor a concessão de medida cautelar *inaudita altera parte*, suspendendo a eficácia do dispositivo legal com efeitos *ex tunc*, ou a aplicação do rito abreviado do art. 12 da Lei 9868/99, para julgamento do mérito.

No mérito, requer: **1)** a procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*” constante do art. 3º II “a” da Lei Complementar Distrital nº 938/2017, com efeitos *ex tunc*; **2)** subsidiariamente, a declaração de sua inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, eliminando-se qualquer interpretação que permita a compensação de precatórios com créditos inscritos em dívida ativa após 25.03.2015.

Imprimi à presente ação direta de inconstitucionalidade o rito sumário previsto no art. 12 da Lei 9868/99 (*Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal*) e art. 146 do Regimento Interno deste TJDF (ID 12203532 - Pág. 2).

Informações da Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, defendendo a constitucionalidade da norma, pelos seguintes fundamentos: **1)** a modificação da alínea “a” do inciso II do art. 3º da LC 938/2017 teve por escopo evitar incompatibilidade com a alínea “b” do mesmo dispositivo, no que diz respeito à existência de recursos; **2)** não houve alteração na essência da norma, permitindo-se, tão somente, que os fatos geradores ocorridos até 25 de março de 2015 também fossem contemplados com o permissivo de pagamento através de precatórios, uma vez que a EC 94/2016 contempla, além dos débitos e natureza tributária, os débitos de outra natureza; **3)** a matéria insere-se na competência do Poder Legislativo para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 32 § 1º c/c 30 I da CF/88 e art. 71 I da LODF; **4)** é equivocada a interpretação no sentido de que a expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*” tenha possibilitado a compensação de qualquer débito inscrito em dívida ativa, sem limitação temporal, pois a inserção de tal expressão na norma visa possibilitar, apenas, a compensação de precatórios com débitos oriundos de fatos geradores ocorridos até 25.03.2015, embora não inscritos em dívida ativa; **5)** a norma admite a compensação, com precatórios, de dois tipos de dívidas, quais sejam, aquelas inscritas em dívida ativa até 25.03.2015 e aquelas cujos fatos geradores tenham ocorrido até 25.03.2015, não implicando, assim, em aumento de despesa; **6)** isso porque, a EC 94/2016 assegurou a compensação de precatórios com débitos de natureza tributária “ou de outra natureza”, expressão esta que abrange tanto os débitos inscritos em dívida ativa, quanto os débitos cujo fato gerador tenha ocorrido até 25.03.2015; **7)** assim, a expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*” observa a limitação temporal imposta pelo art. 105 do ADCT, não configurando afronta aos princípios da proporcionalidade e do devido processo legal; **8)** a presente ação direta de inconstitucionalidade deve ser julgada improcedente (ID 12203528 - Pág. 2 e seguintes).

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal, defende a inconstitucionalidade da expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*”, repisando os fundamentos da inicial e aduzindo, ainda, que: **1)** há inconstitucionalidade formal, pois, da forma como redigida, a norma implica em alargamento das hipóteses de compensação de precatórios, previstas na Constituição Federal, configurando, assim, usurpação da competência legislativa da União para estabelecer os regramentos gerais a respeito da compensação de precatórios com créditos públicos, em afronta ao art. 14 da LODF; **2)** há inconstitucionalidade material, por afronta os princípios da isonomia e da impessoalidade, na medida em que a norma autoriza que débitos tributários sejam pagos indiscriminadamente mediante a utilização de precatórios, prestigiando uma parcela dos contribuintes do Distrito Federal em detrimento dos demais, em afronta ao art. 19 *caput* da LODF (ID 12203529 - Pág. 3 e seguintes).

Manifestação da FAPE - Federação da Agricultura e Pecuária do Distrito Federal, admitida como *amicus curiae*, aduzindo que: **1)** a expressão “*ou cujo o fato gerador tenha ocorrido*”, tem por objetivo que sejam passíveis de compensação os débitos que estejam inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015 ou cujo fato gerador tenha ocorrido até 25 de março de 2015, o que não implica em aumento

de despesa para o Distrito Federal; **2)** a lei complementar 938/2017 institui uma modalidade de pagamento de débitos, regulando um direito do contribuinte de, sendo credor do Estado, poder pagar seus débitos mediante um encontro de contas, prerrogativa já prevista no artigo 170 do Código Tributário Nacional; **3)** a lei não acarreta despesa pública, não cria nenhum tipo de desconto, redução de juros ou qualquer outro benefício fiscal, apenas trata de compensação, uma das modalidades de extinção do crédito tributário, prevista no artigo 156 II do CTN; **4)** a compensação é um direito do contribuinte e uma forma de “pagamento”, logo, não há que se falar em aumento de despesas ao se regular uma forma de recebimento de valores; **5)** uma norma que dispõe sobre compensação com precatórios não é novidade no Distrito Federal, a exemplo da Lei Complementar 52/97 (Dispõe sobre a compensação de créditos líquidos e certos devidos pelo Distrito Federal, suas autarquias e fundações com créditos tributários de competência do Distrito Federal e dá outras providências), além de outras, que tratam do tema; **6)** na forma como redigida após a emenda parlamentar, a norma corrigiu uma inconstitucionalidade, decorrente da afronta ao princípio da igualdade, que veda o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente (CF 150 II), pois, o projeto enviado à Câmara Legislativa pelo Poder Executivo Distrital facultava a compensação apenas aos contribuintes com débitos inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015, discriminando, assim, todos aqueles que, em situação equivalente, também tinham débitos anteriores a 25 de março de 2015, mas que ainda não estavam inscritos em dívida ativa; **7)** a EC 94/2016 não criou o direito de compensar, que já estava previsto nos arts. 156 e 170 do CTN, mas apenas inovou ao desvincular a receita oriunda da compensação das transferências e aplicações obrigatórias (art. 105 § 1º do ADCT), motivo pelo qual o Distrito Federal pode aceitar a compensação com precatórios em relação ao período que bem entender, porém não terá as obrigações orçamentárias decorrentes desta compensação, no que se refere aos débitos inscritos em dívida ativa até 25/03/2015; **8)** isto não traz qualquer prejuízo ao Distrito Federal, pelo contrário, possibilita que mais débitos sejam quitados e haja incremento da arrecadação; **9)** prova disto é que o Distrito Federal foi ao CONFAZ e aprovou o Convênio 155/19 (Autoriza as unidades federadas que menciona a instituir programa de anistia de débitos fiscais relativos ao ICMS na forma que especifica), cuja cláusula 7ª autoriza que os débitos de ICMS sejam pagos mediante compensação com precatório (ID 12697356 - Pág. 2); **10)** não há que se falar, portanto, em inconstitucionalidade da norma (ID 12697240).

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça do DF pela procedência do pedido, com declaração de inconstitucionalidade da norma, pelos seguintes fundamentos: **1)** há inconstitucionalidade formal, diante da exorbitância do poder de emenda parlamentar, ao dispor o parlamento sobre matéria de iniciativa privativa do Governador do DF, com inegável e significativo aumento de despesas, o que é vedado pelo art. 72 I da LODF; **2)** o Supremo Tribunal Federal afasta por completo a possibilidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar veicularem normas afetas ao regramento constitucional dos precatórios, com imediata repercussão orçamentária; **3)** há ainda inconstitucionalidade material, diante da afronta à sistemática constitucional de pagamento e compensação de precatórios e ao princípio da razoabilidade, pois com a inserção da expressão ora impugnada a norma passou a permitir interpretação que institui verdadeiro incentivo ao não pagamento dos tributos.

É o relatório.

VOTOS

VOTOS

O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA – Relator

Presentes os pressupostos processuais, conheço da ação direta de inconstitucionalidade.

DA APLICAÇÃO DO RITO SUMÁRIO DO ART. 12 DA LEI 9.868/99 E ART. 146 DO RITJDFT

Cabível, no caso, a aplicação do rito previsto no art. 12 da Lei 9868/99 (*Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal*), *in verbis*:

“Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.”

Dessa forma, após a oitiva das autoridades competentes, submeto o presente feito a este E. Conselho Especial para análise de mérito.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A presente ação direta de inconstitucionalidade visa à declaração de inconstitucionalidade da expressão *“ou cujo fato gerador tenha ocorrido”*, inserida via emenda parlamentar ao art. 3º II “a” da Lei Complementar Distrital 938/2017, *in verbis*:

“Art. 3º A compensação de que trata esta Lei Complementar fica condicionada a que, cumulativamente:

(...)

II – a dívida a ser compensada:

a) tenha sido inscrita em dívida ativa do Distrito Federal ou cujo fato gerador tenha ocorrido até 25 de março de 2015;

A Lei Complementar distrital 938/2017 regulamenta, no Distrito Federal, o art. 105 *caput* do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional 94/2016, *in verbis*:

*“Art. 105. Enquanto viger o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza **que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios**, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)*

A Emenda Constitucional 94/2016 foi promulgada no âmbito do Regime Especial de Pagamento de Precatórios instituído pela EC 62/2009, a qual foi declarada parcialmente inconstitucional pelo E. STF, com modulação de efeitos, no julgamento da ADI 4317 e da ADI 4425, *in verbis*:

“Ementa: QUESTÃO DE ORDEM. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECISÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LEI 9.868/99, ART. 27). POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE ACOMODAÇÃO OTIMIZADA DE VALORES CONSTITUCIONAIS CONFLITANTES. PRECEDENTES DO STF. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. EXISTÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA QUE JUSTIFICAM A MANUTENÇÃO TEMPORÁRIA DO REGIME ESPECIAL NOS TERMOS EM QUE DECIDIDO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. (...)

2. In casu, modulam-se os efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade proferidas nas ADIs nº 4.357 e 4.425 para manter a vigência do 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.

(...)

6. Delega-se 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.

7. Atribui-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão.” (ADI 4425 QO, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015)

Dessa forma, o próprio STF limitou a possibilidade de compensação entre precatórios e créditos da Fazenda Pública àqueles “inscritos em dívida ativa até 25.03.2015” data do julgamento da própria ADI 4425.

Nesse sentido, transcrevo trecho do inteiro teor do voto de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento de outra ação direta de inconstitucionalidade versando sobre a matéria, qual seja a ADI 2405, *in verbis*:

“No entanto, no julgamento da Questão de Ordem levantada nas ADIs 4.357 e 4.425, o Plenário deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL mitigou o entendimento anterior, modulando os efeitos da declaração de inconstitucionalidade nos seguintes termos:

(...)

6. Delega-se 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. (...) (ADI 4425 QO, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015)’.

(...)

*Oportuno mencionar, ainda, que o legislador constituinte, atento ao que foi decidido pelo STF nessa matéria, promulgou as Emendas Constitucionais 94/2016 e 99/2017, prevendo o regime de compensação de precatórios com débitos de natureza tributária ou de outra natureza, **desde que inscritos em dívida ativa até 25/3/2015**, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.*

(...)

Faço essa atualização histórica, a qual me parece explícita a possibilidade de compensação de débitos tributários com créditos oriundos de precatórios, observados determinados contornos normativos.

Assim, a EC 94/2016, seguindo a determinação do STF, limita a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, aos “*débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados*” (ADCT 105 *caput* e ADI 4425).

No caso, qualquer interpretação que se dê à expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*”, inserida, via emenda parlamentar, à alínea “a” II art. 3º da LC 938/2017, leva à conclusão de que a norma cria, ao menos, uma outra hipótese de compensação de precatórios não prevista na EC 94/2016, qual seja, a compensação de precatórios com débitos cujo fato gerador tenha ocorrido até 25 de março de 2015, ainda que não inscritos em dívida ativa até tal data.

E, nesse aspecto, a norma distrital extrapola a competência suplementar do Distrito Federal para legislar sobre direito tributário, direito financeiro e orçamento, prevista no art. 24 I, II e § 2º CF/88, *in verbis*:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

(...)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Em consonância com o art. 24 da CF, supra transcrito, reza o art. 14 da Lei Orgânica do DF:

*“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.**”*

No caso em tela, existe Lei Federal estabelecendo objetivamente os limites de abrangência da compensação de débitos fiscais com precatórios.

É vedado, portanto, à Câmara Distrital, nos termos do art. 14 da Lei Orgânica do DF, legislar sobre essa matéria, alterando substancialmente e na essência, o que foi estipulado pela Emenda Constitucional 94/2016.

Só por isso já está maculada pela inconstitucionalidade formal o objeto da presente ação.

De outro turno, não infirma tal conclusão, a alegação do *amicus curiae* sobre a existência do Convênio CONFAZ 155/19, cuja cláusula 7ª autoriza a compensação de débitos de ICMS com precatórios (ID 12697356 - Pág. 2), pois se trata de benefício fiscal concedido no âmbito do regime específico do ICMS, mediante convênio celebrado pelas autoridades competentes perante o Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, na forma da Lei Complementar Federal 24/1975 (Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências), nos termos do art. 155 § 2º XII “c” da CF/88.

Por outro lado, o acréscimo da expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*” cria profundo

desequilíbrio nas contas do Distrito Federal, via emenda parlamentar, em projeto de lei de competência privativa do Governador do DF, qual seja a competência para a iniciativa de leis que versem sobre plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias, onde estão inseridos os temas relacionados a precatórios e requisições de pequeno valor, que inegavelmente causam impacto direto no orçamento do DF.

Configura-se, assim, a inconstitucionalidade formal decorrente, também, da afronta aos artigos 71 § 1º V da Lei Orgânica do DF, *in verbis*:

“Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe:

(...)

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

V – plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias;

(...)

Nesse sentido, o entendimento deste E. Conselho Especial do TJDFT:

“(...) 5. No Distrito Federal, o valor máximo das obrigações de pequeno valor a serem pagas pelo Distrito Federal e pela sua Administração Pública Direta e Indireta foi definido em 10 (dez) salários mínimos pelo artigo 1º, caput, da Lei Distrital n.º 3.624/2005. Posteriormente, a Lei Distrital n.º 5.475/2015, em seu artigo 2º, elevou para 40 (quarenta) salários mínimos o valor máximo das obrigações de pequeno valor.

6. A alteração no valor das obrigações de pequeno valor pela norma impugnada implica alteração no orçamento e cria novas despesas para o Distrito Federal, de modo que a iniciativa para legislar sobre tal tema compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo.

7. Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Distrital n.º 5.475, de 23/04/2015, por ofensa ao artigo 71, § 1º, incisos III, IV e V, e ao artigo 100, incisos IV, VI, X e XVI, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal, modulando os efeitos da decisão para a data do presente julgamento no que se refere ao artigo 2º da norma impugnada.” (Acórdão 935458, 20150020143298ADI, Relator: ROBERVAL CASEMIRO BELINATI, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 5/4/2016, publicado no DJE: 27/4/2016. Pág.: 26/27)

“(...) II - O poder de emenda parlamentar visa estabelecer a possibilidade de o Poder Legislativo, Casa dos representantes do povo, contribuir na elaboração das normas.

III - A emenda parlamentar deve guardar pertinência temática com o projeto original, não se

admitindo que extrapolem seus limites ou que estabeleçam ordenamento em sentido adverso da intenção do detentor da iniciativa, violando a harmonia e a simetria da norma proposta, sob pena de tornar inócuas as reservas legislativas previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal.

IV - Os dispositivos legais acrescentados ao Projeto de Lei, que resultou na Lei Complementar nº 733/2006, são manifestamente inconstitucionais, pois resultam de emendas parlamentares que veiculam matérias de competência exclusiva do Governador para deflagrar o processo legislativo, ou implicam em aumento da despesa em projeto de iniciativa privativa do Poder Executivo.

V - (...)

VI - Preliminar rejeitada. Julgou-se parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal dos art. 10, parágrafo único, XIV, 12, §§ 4º e 5º, (...) todos da Lei Complementar nº 733/2006, alterada pela Lei Complementar nº 815/2009.” (Acórdão 566901, 20100020072792ADI, Relator: ANGELO CANDUCCI PASSARELI, Relator Designado: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 6/12/2011, publicado no DJE: 1/3/2012. Pág.: 51)

Constatada, portanto, também nesse aspecto, a inconstitucionalidade formal do acréscimo da expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*” à alínea “a” do inciso II do art. 3º da Lei Complementar Distrital 938/2017, via emenda parlamentar.

Quanto à alegada existência de outras normas distritais dispendo sobre a compensação de débitos do Distrito Federal com precatórios, citadas na manifestação do *amicus curiae* (LC 52/97 e outras), tratam-se de normas advindas de projetos de lei de iniciativa do Governador do DF, conforme determina a Lei Orgânica do DF, não havendo notícia de que tenham sido alvo de emendas parlamentares ensejadoras de aumento de despesa.

Portanto, presente no caso, vício de iniciativa capaz de fundamentar o decreto de inconstitucionalidade formal da norma impugnada.

Julgo procedente, nesse ponto, a ação direta de inconstitucionalidade, a fim de declarar a inconstitucionalidade formal da expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*” constante da alínea “a” II art. 3º da Lei Complementar Distrital 938/2017.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Da análise dos autos constata-se, ainda, a inconstitucionalidade material.

Isso porque, o acréscimo da expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*” à alínea “a” II art. 3º da LC 938/2017, desvirtua o Regime Especial de Pagamento de Precatórios, delineado pelo constituinte derivado na EC 94/2016 com o escopo de viabilizar o pagamento dos precatórios em atraso,

preservando, no entanto, a capacidade financeira dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

E, no caso, a ampliação das hipóteses de compensação decorrente da inserção da expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*” na norma distrital, inverte a lógica do Regime Especial previsto Constituição Federal, na medida em que cria um desincentivo ao pagamento de tributos no DF e afeta negativamente a capacidade financeira do Distrito Federal afrontando, assim, os princípios da legalidade, da eficiência e do interesse público.

Note-se que o Regime Especial de Pagamento de Precatórios é imposto na Constituição Federal, sendo, portanto, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do ADCT:

“Art. 101 ADCT. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

(...)

Art. 105. Enquanto viger o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.

Não procede a alegação da Mesa Diretora da Câmara Legislativa do DF, no sentido de que a EC 94/2016 assegurou a compensação de precatórios com débitos de natureza tributária “ou de outra natureza”, expressão esta que abrangeria tanto os débitos inscritos em dívida ativa, quanto os débitos com fato gerador ocorrido até 25.03.2015.

Isso porque, os débitos “de outra natureza” também são inscritos em dívida ativa, nos termos do art. 39 § 1º da Lei 4.320/64 (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal):

“Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua

liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

Constatada, portanto, a inconstitucionalidade material da norma, por afronta aos artigos 19 e 146 I da LODF, *in verbis*:

“Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte: (...)”

“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;”

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 6.124/2018. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA SUJEITA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA IMPESSOALIDADE, DA LIVRE INICIATIVA E DA LIVRE CONCORRÊNCIA.

1. A norma cria para os agentes públicos do Distrito Federal o direito de compensar eventuais créditos oriundos de licença prêmio, ou inscritos em precatórios, com dívidas pessoais contraídas no Banco Regional de Brasília - BRB e permite a utilização dos precatórios também para a aquisição de terrenos em condomínios em vias de regularização.

2. O art. 71 da LODF dispõe que as propostas de leis que versem sobre o regime jurídico do servidor público, que estabeleçam atribuições para os órgãos integrantes da administração pública e que veiculem matéria orçamentária, abrangendo o pagamento de precatórios, são todas de responsabilidade do Governador do Distrito Federal, porque guardam relação direta com a função administrativa típica do Poder Executivo.

3. Além disso, a lei impugnada transgride as regras de repartição de competências legislativas entre os entes da Federação e usurpa competência da União para legislar sobre direito civil, quando estabelece uma nova modalidade de compensação de obrigações, incompatível com o regramento já estabelecido pelo Código Civil.

4. A par dos vícios formais, a norma contém vícios materiais, porque viola princípios do Estado de direito, como a isonomia, a impessoalidade, a livre iniciativa e a livre concorrência.

5. (...)

6. A norma questionada também viola os princípios da isonomia e da impessoalidade quando cria privilégio para o agente público em detrimento do cidadão comum, perturbando a ordem cronológica de pagamento de precatórios, bem como o planejamento financeiro e orçamentário do Distrito

Federal.

7. *Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital n. 6.124/2018, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc.*” (Acórdão 1192776, 20180020024776ADI, Relator: JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 6/8/2019, publicado no DJE: 15/8/2019. Pág.: 319/320)

Presente, portanto, a inconstitucionalidade material.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, mediante aplicação do rito previsto no art. 12 da Lei 9.686/99, **julgo procedente o pedido na ação direta de inconstitucionalidade e declaro a inconstitucionalidade formal e material da expressão “ou cujo fato gerador tenha ocorrido” constante da alínea “a” do inciso II do art. 3º da Lei Complementar Distrital 938/2017, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc.**

É como voto.

O Senhor Desembargador JOÃO EGMONT – Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO – Vogal

Com o Relator.

A Senhora Desembargadora NILSONI DE FREITAS – Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador JESUÍNO RISSATO – Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS – Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador ALFEU MACHADO – Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador SEBASTIÃO COELHO – Vogal

Com o Relator.

A Senhora Desembargadora LEILA ARLANCH – Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador CÉSAR LOYOLA – Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA – Vogal

Senhor Presidente, eminentes Pares, há um detalhe de natureza técnica que justifica que o Poder Executivo não tenha incluído no projeto inicial esses créditos derivados de procedimentos administrativos. É que a inscrição na dívida ativa é que torna o crédito líquido e certo, e só são compensáveis, de acordo com a lei civil, os créditos líquidos e certos, O crédito em processo administrativo para imposição da dívida é um crédito em formação, que pode sofrer modificações e portanto não adquiriu liquidez e certeza.

Então, parece-me que o legislador constitucional, bem assim o Senhor Governador,

agiram corretamente deixando de fazer essa inclusão. A nível doutrinário, o controle de constitucionalidade das leis entende-se que, se houver o vício de iniciativa, quer dizer, se a iniciativa pertence ao Poder Executivo, existem três posicionamentos principais.

O primeiro, em que se entende que o Parlamento não pode ampliar, alterar ou mesmo detalhar. É uma corrente muito estática e extremada.

Em outro vértice doutrinário entende-se que, havendo a iniciativa, pode o Parlamento, na sua atividade legislativa, promover complementarmente alguma alteração e até alterar a substância do projeto, bastaria o envio do projeto. Essa também é uma posição que a jurisprudência não acatou.

Convivemos hoje com a posição intermediária que diz que o Legislativo pode complementar, pode aperfeiçoar e até detalhar um projeto, mas desde que não altere a sua essência. Isso, independentemente de aumentar ou não despesa. Não se trata da justiça ou da injustiça da inclusão legislativa. Trata-se de um vício formal que deve ser reconhecido.

Abster-me-ia até de entrar no vício material, porque se a lei padece de um defeito insanável, que é o vício de iniciativa formal, poderia talvez dispensar. Mas, para não abrir uma divergência, vou acompanhar o Relator também nessa parte, porque seu voto apresenta argumentos com muito densidade, e, se fôssemos adentrar no terreno da materialidade, também incidiria o mesmo vício.

Portanto, meu voto é com o eminente Relator."

O Senhor Desembargador JAIR SOARES – Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador MARIO MACHADO – Vogal

Com o Relator.

A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL – Vogal

Trata-se Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal com fundamento nos artigos 71, §1º, V, 72 e 14, da Lei Orgânica do Distrito Federal, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da expressão “ **ou cujo fato gerador tenha ocorrido**” do art. 3º, II, ‘a’, da Lei Complementar Distrital nº 938/2017.

A petição inicial noticia que a Lei Complementar Distrital impugnada é proveniente de iniciativa do Governador para regulamentar os artigos 101 a 105 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, inseridos pela modificação do art. 100 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 94/2016.

O art. 3º, II, ‘a’, da Lei Complementar Distrital nº 938/2017 foi aprovado com a seguinte redação:

“Art. 3º A compensação de que trata esta Lei Complementar fica condicionada a que, cumulativamente:

I - o precatório:

a) sejado pelo Distrito Federal, suas autarquias ou fundações e já esteja incluído no orçamento

público;

b) esteja vencido na data do oferecimento à compensação, entendendo-se por precatório vencido aquele que já se encontra fora do período de graça constitucional, previsto no art.

100, § 5º, da Constituição Federal;

c) não seja objeto de qualquer impugnação ou recurso judicial, ou, em sendo, que haja expressa renúncia devidamente comprovada mediante cópia de decisão judicial homologatória do respectivo órgão jurisdicional;

d) esteja em poder do credor originário, seu sucessor ou cessionário qualquer título, sem que esteja pendente de solução qualquer controvérsia judicial que comprometa a certeza de sua titularidade;

II - a dívida a ser compensada:

*a) tenha sido inscrita em dívida ativa do Distrito Federal **ou cujo fato gerador tenha ocorrido até 25 de março de 2015;***

b) não seja objeto, na esfera administrativa ou judicial, de qualquer impugnação ou recurso, ou, em sendo, haja expressa renúncia, devidamente comprovada mediante protocolo do pedido renúncia, em caráter irretratável, do direito de recorrer inclusive junto ao órgão jurisdicional;

c) esteja consolidada por Cadastro de Pessoa Física - CPF ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do requerente, inexistindo a obrigatoriedade de que todos os débitos do interessado sejam objeto da compensação, desde que isso não importe a extinção de parte de um débito individualmente considerado;

III - o pedido de compensação seja submetido à análise prévia da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF, obtendo manifestação favorável sobre a possibilidade jurídica do requerimento;

IV - o pedido de compensação seja homologado em caráter definitivo.

§ 1º As dívidas com parcelamento ativo ou pendentes de homologação de pedido de compensação com precatório regido por lei diversa devem ser objeto de desistência expressa para efeito da consolidação de que trata o inciso II, c, do caput.

§ 2º Salvo particularidade do caso concreto, caso a dívida objeto de compensação já tenha sido ajuizada e seja cobrada em face de grupo econômico, a expressa renúncia de que tratam os incisos I, c, e II, b, do caput somente tem eficácia da compensação desta Lei Complementar, se ratificada por todos os membros do grupo econômico já reconhecido judicialmente.

§ 3º É admitida a compensação com precatório adquirido por cessão formalizada em escritura pública que contenha a individualização do valor do crédito cedido à luz do valor de face do precatório, mediante comprovação do protocolo do pedido de habilitação perante o tribunal competente.”

Em síntese, o Governador do Distrito Federal sustenta o vício decorrente da emenda parlamentar, em processo de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por gerar significativo aumento de despesas. Também aponta a inconstitucionalidade material da expressão acrescentada ao dispositivo, por desrespeitar o modelo constitucional de precatórios e o princípio da proporcionalidade, em violação aos artigos 1º, *caput*, e 14, ambos da LODF.

Requer, ao final, o recebimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a fim de que seja concedida medida cautelar para suspender a Lei impugnada, nos termos do art. 10, §3º da Lei nº 9.868/99 ou, subsidiariamente, a aplicação do art. 12 da referida lei para que, ao final, seja declarada a

inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc, erga omnis* e vinculante, da expressão da “**ou cujo fato gerador tenha ocorrido**” do art. 3º, II, a, da Lei Complementar Distrital nº 938/2017.

O Exmo. Des. Relator, Sérgio Rocha, determinou a aplicação do rito sumário do art. 12 da Lei nº 9.868/99 e a intimação da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, posteriormente, da Procuradoria-Geral do Distrito e da Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou informações no ID nº 12203528. Defende a validade da norma, pois não seria imprescindível à compensação que o débito estivesse inscrito em dívida ativa. Afirma que a ampliação das hipóteses de compensação reduziria o montante devido a título de precatórios. Assevera, quanto ao alegado vício formal, que a iniciativa do Poder Legislativo foi tão somente para evitar a incompatibilidade com a alínea ‘b’, preservando a essência do dispositivo. Ressalta que a redação da norma não acarreta interpretação dúbia, posto que a possibilidade de qualquer das compensações teria como limite a data de 25/3/2015.

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no ID nº 12203529, ratifica os argumentos expendidos na inicial, mormente a competência privativa do Poder Executivo para a iniciativa de leis que cuidem de matéria orçamentária e financeira (art. 71, § 1º, V, da LODF) e a limitação das emendas legislativas nesses casos, para que não haja aumento da despesa prevista na proposta (art. 72 da LODF). Assim, diante do aumento das despesas públicas, entende a configuração do vício formal de inconstitucionalidade. Aduz, ainda, a existência de inconstitucionalidade material, pela criação de tratamento não isonômico entre os contribuintes distritais, por autorizar o pagamento de débitos de forma indiscriminada por meio de precatórios.

A FAPE – Federação da Agricultura e Pecuária do Distrito Federal requereu a participação como *amicus curiae* no ID nº 12697240. Discorre que o alargamento das hipóteses de compensação não acarretaria o aumento de despesas da Fazenda Pública, apenas regulamentaria uma forma de extinção do crédito tributário. Assevera, ainda, que a extensão da previsão de compensação proporciona igualdade, por abarcar um maior número de contribuintes. Defende, nesses termos, a validade da norma impugnada.

A decisão no ID nº 16365422 admitiu o ingresso da FAPE como *amicus curiae* e recebeu a manifestação por ela apresentada.

Procuradoria-Geral de Justiça, no ID nº 15575997, oficiou pelo conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e pela procedência do pedido. Ressalta que a expressão debatida constitui “*flagrante exorbitância do poder de emenda parlamentar, por dispor sobre matéria de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, com inegável e significativo aumento de despesas não previstas.*” Também afirma que a norma padece de inconstitucionalidade material, por “*afronta à sistemática constitucional de pagamento e compensação de precatórios, como já demonstrado, bem como ao princípio constitucional da razoabilidade, que deve orientar não apenas as ações governamentais como também a produção de normas jurídicas pela Câmara Legislativa.*”

Passo, pela ordem, ao exame do vício formal ventilado.

Não se controverte ser de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local a iniciativa de leis que disponham sobre orçamento e diretrizes orçamentárias. Conforme se infere dos artigos 71, § 1º, inciso V, e 72, inciso I, da Lei Orgânica do DF – LODF, não será admitido o aumento de despesa prevista em projeto de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal. Confira-se:

“*Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*”

§1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de leis que disponham sobre:

(...)

V - plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias.

ACRESCENTADOS OS INCISOS VI E VII AO § 1º DO ART. 71 PELA EMENDA À LEI ORGÂNICA DO DF Nº 80, DE 31/07/14 – DODF DE 12/08/14.

(...)

Art. 72. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal;”

Na hipótese, resta inegável que o acréscimo da expressão “**ou cujo fato gerador tenha ocorrido**” pela emenda parlamentar ao art. 3º, II, ‘a’, da Lei Complementar Distrital nº 938/2017, resultou em aumento das despesas do Poder Executivo. No ponto, não cabe acolhimento a alegação do *amicus curiae*, de que não haveria acréscimo de despesa à Fazenda Pública, pois se trataria de uma compensação de valores. Isso porque, o alargamento das hipóteses de compensação de créditos impacta diretamente na arrecadação do Distrito Federal e, conseqüentemente, aumenta a despesa prevista inicialmente no projeto de lei complementar enviado pelo Governador ao Poder Legislativo, em desrespeito ao art. 72, I, da LODF.

Cabe ressaltar, ainda, que a legislação em comento decorre da regulamentação determinada pelos artigos 101 e 105 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*:

“Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

(...)

Art. 105. Enquanto vigor o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de

terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

§ 1º Não se aplica às compensações referidas no caput deste artigo qualquer tipo de vinculação, como as transferências a outros entes e as destinadas à educação, à saúde e a outras finalidades.(Numerado do parágrafo único pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentarão nas respectivas leis o disposto no caput deste artigo em até cento e vinte dias a partir de 1º de janeiro de 2018.(Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

§ 3º Decorrido o prazo estabelecido no § 2º deste artigo sem a regulamentação nele prevista, ficam os credores de precatórios autorizados a exercer a faculdade a que se refere o caput deste artigo.(Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)”

Constata-se que o citado art. 105 do ADCT expressamente disciplina a possibilidade de compensação de créditos de precatórios com débitos de natureza tributária ou outra natureza que tenham sido inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015. A referida previsão é clara ao limitar a compensação dos precatórios com débitos inscritos em dívida ativa até a data de 25/3/2015, não havendo espaço para a emenda parlamentar distrital aumentar as hipóteses de índole constitucional estabelecidas.

Nesse toar, o acréscimo realizado pelo Poder Legislativo do Distrito Federal também usurpou a competência da União para legislar sobre as normas gerais referente a direito tributário, financeiro, econômico e sobre orçamento (art. 24, I e II, § 2º, da Constituição Federal).

Desse modo, patente está a inconstitucionalidade formal da expressão normativa acrescentada por emenda parlamentar.

Há, também, vício de inconstitucionalidade material, porquanto o acréscimo trazido pela emenda parlamentar vulnera os princípios constitucionais da isonomia, da razoabilidade e do interesse público. Com efeito, o aumento das hipóteses de compensação de precatórios pela redação “ **ou cujo fato gerador tenha ocorrido**” adicionada ao dispositivo impugnado, favorece o interesse individual de alguns contribuintes em detrimento do Distrito Federal, bem assim dos demais contribuintes.

Colaciono, por oportuno, o trecho da ilustre manifestação da Douta Procuradoria de Justiça, que corrobora essas conclusões e acrescenta, *in verbis*:

“Não obstante a violação ao devido processo legislativo, constata-se ainda que a norma distrital também padece de inconstitucionalidade material, em razão de evidente afronta à sistemática constitucional de pagamento e compensação de precatórios, como já demonstrado, bem como ao princípio constitucional da razoabilidade, que deve orientar não apenas as ações governamentais como também a produção de normas jurídicas pela Câmara Legislativa.

Isso porque, como ressaltado pelo autor da presente ação, a norma impugnada, além de não observar os limites estabelecidos pela Emenda Constitucional n.º 94/2016, criando hipóteses não previstas no texto constitucional, permite interpretação que institui verdadeiro incentivo ao não pagamento dos tributos pontualmente, beneficiando contribuintes inadimplentes, tudo isso com inevitável e significativa repercussão no orçamento do Distrito Federal.”

Assim, verifica-se haver vício formal e material de inconstitucionalidade na expressão contida na norma impugnada.

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO** para declarar a inconstitucionalidade da expressão “**ou cujo fato gerador tenha ocorrido**” do art. 3º, II, ‘a’, da Lei Complementar Distrital nº 938/2017, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex tunc*, em face dos artigos 71, §1º, V, 72 e 14, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

É como voto.

O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO – Vogal

Senhor Presidente, o meu voto com relação ao vício formal é acompanhando o eminente Relator, mas vejo que o eminente Relator, na parte dispositiva do voto, declara a inconstitucionalidade formal e material da expressão “cujo fato gerador tenha ocorrido”. Inclusive, no final de seu voto, o eminente Desembargador Getúlio Moraes Oliveira faz referência a essa questão.

O que eu gostaria de anotar, Senhor Presidente, é o seguinte: de fato, a iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, porque a matéria envolve aumento de gastos do Distrito Federal, porque compensa impostos. Em face disso, é exclusiva a iniciativa do Poder Executivo. O que fez a Câmara Legislativa? Incluiu uma expressão que amplia consideravelmente o alcance da proposta do Distrito Federal, que se limitava àqueles valores em débitos inscritos até o dia 25 de março de 2015. Portanto, fazia uma limitação temporal.

Ocorre que, se o Distrito Federal tiver interesse em compensar com relação a valores anteriores, essa é uma prerrogativa do Distrito Federal. Parece-me que não podemos, já nesta ação, anteciparmos uma inconstitucionalidade de natureza material, dizendo que o Distrito Federal não estava autorizado, porque a regra geral permite até esse marco temporal; e o Distrito Federal, tratando do seu orçamento, considerou que poderia admitir aqueles valores que foram objeto de inscrição até essa data.

Assim, Senhor Presidente, peço vênias para acompanhar em parte o Relator, porque com relação à inconstitucionalidade material, o Tribunal não deveria ainda se pronunciar, uma vez que o Distrito Federal ficaria impedido de encaminhar uma nova proposta, se for do seu interesse, com relação a outros créditos.

Na realidade, podemos até dizer que há um tratamento diferenciado, porque aquele valor tem de estar inscrito até determinada data; e outros devedores, porque os valores não foram inscritos, não podem ser admitidos. Mas não se pode falar em inconstitucionalidade, como disse o eminente Relator. A Câmara não pode ampliar isso para outras pessoas, porque só o Distrito Federal pode dizer se tem capacidade ou não para assumir esses encargos, e ele não disse. Se amanhã vier a dizer, é uma outra questão que me parece que o Tribunal não deveria se pronunciar com relação a essa matéria.

Assim, Senhor Presidente, apenas acrescento que o meu voto é acompanhando o eminente Relator em parte, ficando só na inconstitucionalidade formal.

A Senhora Desembargadora VERA ANDRIGHI – Vogal

Com o Relator.

O Senhor Desembargador J. J. COSTA CARVALHO – Vogal

Eminente Presidente, acompanho o eminente Relator.

A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS – Vogal

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Distrito Federal, com pedido de liminar, que visa à declaração de inconstitucionalidade formal e material da expressão “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*”, constante da alínea “a” do inciso II do artigo 3º da Lei Distrital 938/2017, em face dos artigos 1º, *caput*, 14, 19, *caput*, 72, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Dispõe a norma impugnada:

Art. 3º A compensação de que trata esta Lei Complementar fica condicionada a que, cumulativamente:

(...)

II – a dívida a ser compensada:

a) tenha sido inscrita em dívida ativa do Distrito Federal ou cujo fato gerador tenha ocorrido até 25 de março de 2015;

O Governador do DF defende a inconstitucionalidade formal da citada expressão, incluída por emenda parlamentar em projeto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local. Afirma que o dispositivo alterado acarreta grande repercussão para os cofres públicos do DF. Explica que a norma original previa somente a compensação de débitos tributários ou de outra natureza provenientes de dívida ativa inscrita até 25/3/2015. Ressalta que a inclusão da expressão impugnada, que se inicia com a conjunção “ou”, sem pontuação de texto, pode levar à interpretação no sentido de que a limitação temporal refere-se somente aos fatos geradores ocorridos até 25/3/2015. Assevera que do texto modificado pelo Poder Legislativo local infere-se que qualquer crédito inscrito em dívida ativa é apto a ser compensado com precatórios. Requer a declaração de inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, do texto inserido pelo legislador distrital ou, subsidiariamente, a inconstitucionalidade parcial do art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Lei complementar 938/2017, para eliminar a interpretação que permita a compensação de qualquer crédito inscrito em dívida ativa e sem a limitação temporal prevista na norma.

Tem razão o requerente ao argumentar que a inserção pelo Poder Legislativo local do trecho “*ou cujo fato gerador tenha ocorrido*”, constante da alínea “a” do inciso II do artigo 3º da Lei Complementar 938/2017, invade a competência do Governador do DF.

Inegável a afronta ao artigo 72, inciso I, da LODF, que dispõe: “*Não será admitido aumento da despesa prevista: I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal.*” No caso, a modificação pode acarretar aumento significativo de despesas ao Distrito Federal pois possibilita a compensação de tributos vencidos a qualquer tempo.

A alteração do dispositivo ampliou as hipóteses de compensação de débitos com precatórios fixadas pela Emenda Constitucional 94/2016, que instituiu o regime especial de pagamentos. Confira:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

(...)

Art. 105. Enquanto vigor o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.

A referida Emenda Constitucional visa garantir a redução do passivo dos precatórios em mora sem, contudo, comprometer de forma significativa a receita líquida dos entes.

Porém, o legislador distrital, ao criar hipótese de compensação de tributos vencidos, sem limitação temporal, incorreu em usurpação de competência do Poder Executivo pois comprometeu negativamente os cofres do Distrito Federal, bem como incentivou o não pagamento dos tributos que poderão ser quitados por meio de precatórios adquiridos de terceiros com considerável deságio.

Como pontuou a Procuradora-Geral de Justiça:

a expressão legal impugnada, incluída por emenda no âmbito da Câmara Legislativa, encerra flagrante exorbitância do poder de emenda parlamentar, por dispor sobre matéria de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, com inegável e significativo aumento de despesas não previstas. Nesse contexto, sabe-se que o poder de emenda parlamentar, quando se trata de projeto cuja matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, sofre limitações que precisam ser observadas durante o processo legislativo.

Por fim, im procedem os argumentos trazidos pelo *amicus curiae* no sentido de que a emenda não introduziu qualquer tipo de aumento de despesa exemplificando a cláusula 7ª do convênio CONFAZ 155/19, que autoriza a compensação de débitos do ICMS com precatórios. Com bem expôs o Relator, o benefício fiscal é concedido no âmbito do regime específico do ICMS, mediante convênio celebrado

pelas autoridades competentes perante o Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, na forma da Lei Complementar Federal 24/1975. Portanto a alegação não desnatura a inconstitucionalidade verificada na hipótese.

Acompanho o Relator quanto à primeira parte do dispositivo, para declarar a inconstitucionalidade formal da expressão “ou cujo fato gerador tenha ocorrido”, constante da alínea “a” do inciso II do artigo 3º da Lei Distrital 938/2017.

A Senhora Desembargadora ANA MARIA DUARTE AMARANTE – Vogal

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da expressão “**ou cujo fato gerador tenha ocorrido**”, inserido no projeto por via de emenda parlamentar (Emenda Modificativa nº 1/2017), constante do art. 3º II “a” da Lei Complementar Distrital 938/2017, que estabelece, nos termos do art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, os requisitos para a compensação de débitos inscritos em dívida ativa de natureza tributária ou de outra natureza do Distrito Federal com precatórios do Distrito Federal, suas autarquias e fundações.

O art. 105 do ADCT da CRFB/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 94/2016, prevê o Regime Especial de compensação de precatórios com débitos inscritos em dívida ativa dos devedores da Fazenda Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios:

*“Art. 105. Enquanto vigor o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que **até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016) (grifo nosso)*

A redação da Lei Complementar distrital, por sua vez, com vistas a regulamentar a disposição constitucional, apresenta o seguinte teor:

“Art. 3º A compensação de que trata esta Lei Complementar fica condicionada a que, cumulativamente:

(...)

II – a dívida a ser compensada:

a) tenha sido inscrita em dívida ativa do Distrito Federal ou cujo fato gerador tenha ocorrido até 25 de março de 2015;” (destaques acrescidos)

A Emenda Constitucional 94/2016 limita a compensação de precatórios com créditos da Fazenda Pública inscritos na Dívida Ativa até 25/03/2015.

A interpretação da norma do art. 3º, II, “a” da LC Distrital 938/2017, na forma como redigida, confere amplitude maior às hipóteses de compensação de precatórios do que a norma constitucional. Débitos fiscais ainda não inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015, mas cujos fatos geradores tenham ocorrido até tal data, poderiam ser objeto de compensação

Vale lembrar que o procedimento de inscrição em dívida ativa tem a função de registrar, apurar certeza e liquidez e organizar contabilmente os créditos do poder público.

Permitir que dívidas que ainda não foram objeto desse controle prévio sejam compensadas com precatórios, além de contrariar o texto constitucional, afeta negativamente o planejamento e as finanças da Fazenda do Distrito Federal. Ora, se qualquer crédito fiscal que tenha fato gerador ocorrido até 25/03/2015 poderá ser extinto pelo instituto da compensação com precatórios, compromete-se o planejamento fiscal e a receita corrente líquida do DF.

A emenda parlamentar nitidamente implica aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Além disso, versa sobre matéria orçamentaria, porquanto impacta diretamente no orçamento público e planejamento orçamentário, conforme já entendeu esta Eg. Corte Especial:

“AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL. REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 8º DA LEI FEDERAL N.º 12.153/2009. LEI DISTRITAL N.º 5.475, DE 23/04/2015. INICIATIVA PARLAMENTAR. ARTIGO 1º, INCISOS II E III. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA AO PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL PARA FIXAR, POR ATO PRÓPRIO, AS HIPÓTESES E LIMITES DE ACORDO A SEREM CELEBRADOS PELOS PROCURADORES DO DISTRITO FEDERAL, DAS AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS DISTRITAIS. TEMA REFERENTE À ORGANIZAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL, ÀS ATRIBUIÇÕES DAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AO ORÇAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. ARTIGO 2º. DEFINIÇÃO DO VALOR DAS OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR A SEREM PAGAS INDEPENDENTEMENTE DE PRECATÓRIO. CRIAÇÃO DE DESPESAS. TEMA REFERENTE A ORÇAMENTO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR VÍCIO DE INICIATIVA. AÇÕES DIRETAS JULGADAS PROCEDENTES PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA NORMA IMPUGNADA, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A Lei Federal n.º 12.153/2009 dispôs sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Estabeleceu a competência absoluta dos Juizados Especiais da Fazenda Pública para processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos referidos entes federados até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos.

2. A norma federal definiu que "os representantes judiciais dos réus presentes à audiência poderão conciliar, transigir ou desistir nos processos da competência dos Juizados Especiais, nos termos e nas hipóteses previstas na lei do respectivo ente da Federação" (artigo 8º) e que "as obrigações definidas como de pequeno valor a serem pagas independentemente de precatório terão como limite o que for estabelecido na lei do respectivo ente da Federação" (artigo 13, § 2º) e que "até que se dê a publicação das leis de que trata o § 2º, os valores serão: I - 40 (quarenta) salários mínimos, quanto aos Estados e ao Distrito Federal" (artigo 13, § 3º, inciso I).

3. A fim de regulamentar os artigos 8º e 13, § 2º, da Lei Federal n.º 12.153/2009, o Distrito Federal editou a Lei Distrital n.º 5.475, de 23/04/2015, de iniciativa parlamentar e cuja constitucionalidade ora é questionada.

*4. Estabelecida a possibilidade de celebração de acordo entre o ente público e a parte autora pela norma federal, esta delegou a cada ente federado (Estados, Distrito Federal e Municípios) a edição de lei para delimitar os termos e hipóteses em que o acordo seria possível. **A competência para editar a referida lei local é privativa do Governador do Distrito Federal, porquanto dispõe acerca da organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, de atribuições das entidades da Administração Pública e do orçamento do Distrito Federal.***

5. No Distrito Federal, o valor máximo das obrigações de pequeno valor a serem pagas pelo Distrito Federal e pela sua Administração Pública Direta e Indireta foi definido em 10 (dez) salários mínimos pelo artigo 1º, caput, da Lei Distrital n.º 3.624/2005. Posteriormente, a Lei Distrital n.º 5.475/2015, em seu artigo 2º, elevou para 40 (quarenta) salários mínimos o valor máximo das obrigações de pequeno valor.

6. ***A alteração no valor das obrigações de pequeno valor pela norma impugnada implica alteração no orçamento e cria novas despesas para o Distrito Federal, de modo que a iniciativa para legislar sobre tal tema compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo.***

7. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Distrital n.º 5.475, de 23/04/2015, por ofensa ao artigo 71, § 1º, incisos III, IV e V, e ao artigo 100, incisos IV, VI, X e XVI, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal, modulando os efeitos da decisão para a data do presente julgamento no que se refere ao artigo 2º da norma impugnada.*

(Acórdão 935458, 20150020143298ADI, Relator: ROBERVAL CASEMIRO BELINATI, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 5/4/2016, publicado no DJE: 27/4/2016. Pág.: 26/27)

Desse modo, a emenda parlamentar violou o art. 72, inciso I, da LODF, que assim dispõe:

“Art. 72. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal;”

Configurada, portanto, a inconstitucionalidade formal da emenda inserida na referida lei complementar.

O texto legal também é eivado de inconstitucionalidade material, conforme muito bem explanado na petição inicial.

Permitir a compensação de precatórios com créditos fiscais originados de fatos geradores ocorridos até março de 2015, embora não inscritos devidamente em dívida ativa, vai de encontro ao que se está preconizado na Constituição da República, nos arts. 100 e dispositivos do ADCT, que regulam inteiramente o regime jurídico de precatórios e não autorizam a compensação na hipótese autorizativa constante na lei distrital.

Os preceitos constitucionais que regulam os precatórios são de observância obrigatória pelos entes federados, de modo que se verifica a desconformidade da expressão impugnada aos arts. 1º, 14 e 146 da LODF, *in verbis*:

“Art. 1º O Distrito Federal, no pleno exercício de sua autonomia política, administrativa e financeira, observador os princípios constitucionais, rege-se-á por esta Lei Orgânica.

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.

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;”

Além de prejudicar a capacidade financeira do Distrito Federal, que necessita de arrecadação para cobrir as despesas com o atendimento das necessidades públicas, a norma posta gera desincentivo ao pagamento tempestivo dos tributos devidos. O devedor do Distrito Federal é incentivado a não pagar a prestação devida, aguardar a Administração Tributária inscrever o débito em Dívida Ativa para então requerer a compensação de seus débitos fiscais com precatórios próprios ou adquiridos de terceiros com deságio.

Assim, a lei distrital também atenta contra a eficiência administrativa e contra o interesse público,

preconizados no art. 19 da LODF:

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

Ante o exposto, acompanho o eminente Relator e julgo procedente o pedido para **declarar a inconstitucionalidade formal e material** da expressão “ou cujo fato gerador tenha ocorrido” constante da alínea “a” do inciso II do art. 3º da Lei Complementar Distrital 938/2017, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex tunc*.

É como voto.

O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA – Presidente e Vogal

Com o Relator.

DECISÃO

Julgou-se procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da norma impugnada, nos termos do voto do Relator. Unânime em relação à inconstitucionalidade formal, e maioria em relação à inconstitucionalidade material.