



PARECER Nº 965/2017-PRCON/PGDF
PROCESSO Nº: 0002-000.060/2017

INTERESSADO(A): Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal.

ASSUNTO: Responsabilidade pelo pagamento de faturas - Serviço de publicação de matéria no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF).

DIREITO FINANCEIRO – PAGAMENTO DE FATURAS EM ABERTO, RELATIVAS A PUBLICAÇÕES DE ATOS DA AGEFIS NO DODF OCORRIDAS DE 2009 A 2015 – RESPONSABILIDADE DE UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DISPENSADA DO PAGAMENTO – CONFUSÃO – INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO DE PAGAR.

1. À Unidade Orçamentária legalmente responsável pela execução da despesa deve ser atribuída a obrigação de pagar, independentemente de ser o correlato órgão executivo o destinatário do serviço prestado.

2. Se, à época dos fatos (publicações no DODF de atos da AGEFIS entre 2009 e 2015), a Unidade Orçamentária responsável pela execução orçamentária e financeira era Secretaria de Estado de Governo, incidiu a regra do inciso I do art. 21 do Decreto nº 23.501/2002, que dispensava o pagamento em prol de órgãos da Administração Direta.

3. Ademais, se obrigação existisse, o Distrito Federal seria credor e devedor ao mesmo tempo, o que atrairia a incidência do instituto da confusão, fazendo perecer o crédito.

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.

Procurador-Geral do DF, em 28/03/2018 e pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em _____/20____

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo em que a Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal (CACI/DF) consulta esta Casa acerca da responsabilidade da Agência de Fiscalização do Distrito Federal (AGEFIS/DF) pelo pagamento de faturas em aberto relativas a publicações de atos da citada autarquia no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), nos anos de 2009 a 2015.

Folha nº: 135 - Mat. 39.754-7

Processo: 002 000 060/2017

Rubrica:



Às fls. 38-122, constam faturas relativas a publicações de matérias no DODF, expedidas pela SEGOV contra a AGEFIS. À fl. 123, há quadro resumindo as faturas de 2011 a 2015.

Após análise solicitada pela CACI por meio do Despacho nº 300/2017-SUBDODF/CACI (fl. 124), a Coordenadoria de Orçamento e Finanças dessa pasta informou que, em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil (SIAC/SIGGO), não foram identificados registros dos pagamentos das referidas faturas (fl. 125).

Às fls. 127-131, a Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal (AJL/CACI), manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 225/2017-AJL, concluindo que a AGEFIS não possuía autonomia orçamentária à época em que deveriam ser realizados os pagamentos, e dependia de recursos orçamentários da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), que era responsável pela execução orçamentária e financeira daquela autarquia, até que fosse efetivada a transposição de dotação orçamentária.

Entretanto, ainda segundo aquela Assessoria, a SEGOV, por pertencer à Administração Direta, tem autorização legal para não pagar pela prestação de serviço de publicação de matéria no DODF, nos termos do inciso I do art. 21 do Decreto nº 23.501/2002.

À fl. 133, o Secretário de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal, formulou a consulta ora respondida, com os seguintes quesitos:

Folha nº: 136 - Mat. 39.754-7
Processo: 002 000 060/2017
Rubrica: [assinatura]



- a) Antes da transposição, a AGEFIS não deveria recolher os pagamentos das publicações do Distrito Federal?
- b) Após a transposição, ainda que a AGEFIS seja a unidade gestora da Lei Orçamentária Anual, fonte 100, persistem os pagamentos das faturas de prestação de serviços do Diário Oficial do Distrito Federal?
- c) Incide correção monetária sobre esses pagamentos?

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A publicação de matéria no DODF, à época das faturas juntadas aos autos (fls. 38-122), era disciplinada pelo Decreto nº 23.501/2002, que assim dispunha:

Art. 21 - A assinatura do DODF será:

I – **gratuita**: para os órgãos da **Administração Direta** (Administração Superior, Órgãos Colegiados e Relativamente Autônomos);

II – **paga**:

- a) pelas Empresas, Fundações e **Autarquias do DF**;
- b) por outros órgãos e entidades públicas;
- c) por pessoas físicas e jurídicas em geral.

A Lei Distrital nº 4.150/2008, que criou a AGEFIS, definiu sua natureza autárquica e, ao mesmo tempo, sua vinculação à SEGOV:

Art. 1º Fica criada a Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Estado do Governo do Distrito Federal.

Sobre o orçamento da AGEFIS, a mesma lei previu que:

Art. 17. O patrimônio, os recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros da Subsecretaria de Fiscalização da Secretaria de Estado de Governo ficam transferidos para a

Folha nº: 137 - Mat. 39.754-7

Processo: 002.000.069/2017

Rubrica



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA
PRCON**



AGEFIS, que lhe sucederá nos créditos e obrigações decorrentes de lei, atos administrativos ou contratos, inclusive nas respectivas receitas.

(...)

Art. 21. Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – transferir para a AGEFIS o acervo técnico e patrimonial, direitos e receitas do Governo do Distrito Federal e de seus órgãos, necessários ao funcionamento da autarquia;

II – remanejar, transferir ou utilizar créditos orçamentários do Governo do Distrito Federal e de seus órgãos, para atender às despesas de estruturação e manutenção da AGEFIS.

(...)

Art. 23. Até a efetiva estruturação da AGEFIS, a Secretaria de Estado de Governo promoverá o apoio administrativo decorrente da aplicação desta Lei.

Art. 24. O Governo do Distrito Federal promoverá a **complementação das despesas necessárias para o funcionamento** da AGEFIS, em especial das relativas à folha de pagamento, remunerações, pensões, proventos, indenizações e demais despesas.

No ano seguinte, o Decreto nº 29.965/2009, ao criar a Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal (SEOPS), vinculou a essa nova pasta a AGEFIS, desligando-a da Secretaria de Estado de Governo, mas ressalvando que a respectiva execução orçamentária continuaria sendo realizada na forma até então vigente (via SEGOV):

Art. 11 A Agência de Fiscalização do Distrito Federal fica vinculada à Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal, mantidos os atuais ocupantes.

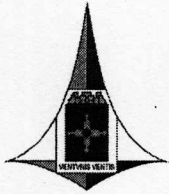
(...)

Art. 13 Fica a Unidade Orçamentária Corregedoria-Geral do Distrito Federal autorizada a proceder à respectiva execução orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e pessoal até que as alterações necessárias ao pleno funcionamento da Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal, como Unidade Orçamentária sejam ultimadas.

Folha nº: 138 - Mat. 39.754-7

Processo: 002.000.060/2017

Rubrica



(...)

§2º. A realização da execução orçamentária, financeira e contábil da AGEFIS continuará vinculada à Secretaria de Estado e Governo até que seja efetivada a transposição dos créditos orçamentários.

Posteriormente, por força do Decreto nº 35.950, de 29/10/2014, a AGEFIS passou a ser novamente vinculada à Secretaria de Estado de Governo.

Nesse cenário, indaga-se: a despesa relativa a faturas em aberto, devidas pelas publicações no DODF de interesse da AGEFIS, no período de 2009 a 2015, deve ser realizada hoje à conta de que unidade orçamentária?

Bem andou a AJL/CACI quando, no seio da Nota Técnica nº 225/2017-AJL, sustentou que (fls. 127-131):

29. Após essas explanações, e para melhor compreensão do caso trazido à testilha, entende-se s.m.j que, enquanto não realizada a transposição de créditos orçamentários para a AGEFIS, a Secretaria de Estado de Governo/SEGOV é quem estaria realizando a execução orçamentária, financeira e contábil daquela entidade.

30. Sendo assim, os recursos orçamentários da SEGOV seriam, também, para custear as demandas da AGEFIS. Ademais, a SEGOV é órgão da Administração Direta, e realizava a execução orçamentária, financeira e contábil da entidade, até que fosse operada a transposição de créditos orçamentários.

31. Por outro lado, vale acrescentar o inciso II do artigo 21 da Lei nº 4.150/2008, segundo o qual o Poder Executivo do Distrito ficava "autorizado a remanejar, transferir ou utilizar créditos orçamentários do Governo do Distrito Federal e de seus Órgãos, para atender às despesas de estruturação e manutenção da AGEFIS".

32. Além disso, a referida Lei no seu artigo 24 adiciona que "o Governo do Distrito Federal promoverá a complementação das despesas necessárias para o funcionamento da AGEFIS, em especial das relativas à folha de pagamento, remunerações, pensões, proventos, indenizações e demais despesas".

Folha nº: 139 - Mat. 39.754-7

Processo: 002 000 060/2017 5

Rubrica re



33. No entanto, conforme a informação acima, houve um período de transição, onde a AGEFIS não tinha autonomia financeira e orçamentária para atender suas despesas, porquanto dependia de repasse para o seu integral funcionamento.

(...)

39. Em virtude disso, denota-se que a AGEFIS dependia de recursos orçamentário e financeiro do Poder Público para o seu funcionamento e manutenção, e, portanto, não possuía autonomia do orçamento, até que estivesse em condições para arrecadar suas receitas e se manter.

40. De outra parte, a SEGOV era responsável pela execução orçamentária e financeira da AGEFIS, até que fosse efetivada a sua transposição, e considerando que essa Secretaria, por pertencer à Administração Direta, tinha autorização legal para não pagar pela prestação de serviço de publicação de matéria no Diário Oficial do Distrito Federal, nos termos do inciso I, do art. 21 do Decreto nº 23.501/2002.

Essas inferências merecem anuência, mas não sem antes recordar-se que é impossível estender às autarquias a dispensa de pagamento que era prevista no art. 21 do Decreto nº 23.501/2002 para órgãos da Administração Direta, consoante posição pacífica desta Casa:

ADMINISTRATIVO. PUBLICAÇÕES NO DIÁRIO OFICIAL DO DISTRITO FEDERAL. FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA DO DF. PEDIDO DE ISENÇÃO DE PAGAMENTO DAS DESPESAS DE ASSINATURAS E PUBLICAÇÕES. O DECRETO 23.501/2002 INSTITUIU AS NORMAS PARA PUBLICAÇÕES NO DODF.

- O art. 21 do Decreto 23.501/2002 prevê que a assinatura do DODF será gratuita para os órgãos da Administração Direta.

- O art. 23 do mesmo diploma legal determina que todas as matérias publicadas no DODF serão pagas, excetuadas as dos órgãos da Administração Direta e do Tribunal de Contas do DF.

- O ato normativo não contempla órgãos da Administração Indireta daí a inviabilidade do pleito da forma pretendida. (PARECER Nº 412/2003-PROCAD, Procurador do DF Vicente Martins da Costa Júnior)

Folha nº: 140 Mat. 39.754-7
Processo: 002.000.060/2017
Rubrica: [assinatura]



ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO DE FATURAS RELATIVAS À PUBLICAÇÕES REALIZADAS NO DIÁRIO OFICIAL DO DISTRITO FEDERAL PELO INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DO DF – PROCON/DF. DECRETO N. 23.501/2002. DECRETO N. 37.256/16.

I – No Distrito Federal o PROCON integra a Administração Indireta, estando vinculado à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal. Lei n. 2.668/2001 e Decreto n. 36.236/15.

II – Os órgãos da Administração Indireta do Distrito Federal devem arcar com suas publicações no Diário Oficial do Distrito Federal, a teor do disposto no art. 8º, I, do Decreto n. 37.256/16, que atualmente regula a matéria.

III. Parecer pela viabilidade jurídica da cobrança dirigida ao PROCON/DF. (PARECER N° 510/2016-PRCON/PGDF, Procurador do DF Romildo Olgo Peixoto Junior)

A despeito da clareza do entendimento presente nas ementas acima transcritas, é também importante registrar que, em nenhum dos casos analisados anteriormente por esta PGDF houve o enfrentamento da peculiar situação que põe nos presentes autos, qual seja, a de que a autarquia cujos atos foram publicados no DODF não era a unidade orçamentária responsável pela realização da despesa. Essa particularidade afasta, portanto, a aplicação pura e simples dos opinativos acima mencionados.

Não está em jogo, portanto, a responsabilidade da AGEFIS, ou de qualquer outra autarquia, por despesas – inclusive com publicações no DODF – em situação de normalidade orçamentária, isto é, em que haja não apenas orçamento, mas sobretudo competência plena para a realização de despesas de qualquer natureza, incluindo empenho, liquidação e pagamento.

O que se põe em análise é a peculiar situação em que a referida autarquia não dispunha do ferramental orçamentário-financeira para, de forma autônoma, realizar a despesa com DODF. Indaga-se: o acerto financeiro das



faturas não pagas pela SEGOV, relativas a publicações no DODF de 2009 a 2015, deve ser realizado hoje pela AGEFIS?

A questão deve ser respondida a partir da correta interpretação dos dispositivos legais acima transcritos, a partir dos quais não é lícito, salvo melhor juízo, conceber a SEGOV como uma espécie de mandatária da AGEFIS, sem qualquer responsabilidade em nome próprio, na qualidade de unidade orçamentária.

Unidade Orçamentária é entidade da administração direta, inclusive fundo ou órgão autônomo, ou da administração indireta (autarquia, fundação ou empresa estatal), em cujo nome a lei orçamentária ou crédito adicional consigna, expressamente, dotações com vistas à sua manutenção e à realização de um determinado programa de trabalho. Constituem desdobramentos dos órgãos orçamentários¹.

Sobre o tema, MACHADO JR e COSTA REIS² ensinam que as pessoas jurídicas de direito público interno devem deixar claro, nas normas sobre a sua estrutura administrativa – geralmente lançadas em decreto –, a identificação de suas unidades executivas e das respectivas unidades orçamentárias, estas que terão a competência para autorizar despesas e, assim, executar o orçamento.

Para os fins da consulta em exame, não há dúvida de que a Unidade Orçamentária responsável, quando da prestação dos serviços de publicação no DODF de que trata estes autos, era a Secretaria de Estado de Governo, e não a AGEFIS, pois esta incontestavelmente não tinha, dentro do

¹ <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/unidade-orcamentaria>.

² Idem.



orçamento distrital e da legislação administrativa de regência, nenhum poder de ação orçamentário-financeira.

Portanto, ainda que as publicações fossem de atos da AGEFIS e por esta fossem solicitadas, a verdade é que a responsabilidade orçamentário-financeira era da SEGOV, fato que atrai a incidência do inciso I do art. 21 do Decreto nº 23.501/2002, segundo o qual a assinatura do DODF era gratuita para os órgãos da Administração Direta. Assim, por essa primeira razão não há que se falar em dívida em aberto relativamente ao período anterior à existência de autonomia orçamentário-financeira da AGEFIS.

Acrescente-se que, ainda que assim não fosse, isto é, caso não se admitisse a dispensa legal de pagamento, as próprias faturas juntadas aos autos, referentes ao período de 2009 a 2015, revelam que o órgão público “credor”, isto é, o emitente das faturas, sempre foi o Distrito Federal: primeiramente, a SEGOV (até março/2013 – fls. 38-88), e depois a Casa Civil (fls. 89-122). Assim, como a mesma pessoa jurídica de direito público interno era credora e devedora naquele período, é correto aplicar-se ao caso outro instituto típico do direito brasileiro, qual seja, o da confusão, que causa a extinção da obrigação sempre que se reunirem num mesmo ente os dois polos obrigacionais, na forma do art. 381 do Código Civil³. Diante da ausência de norma específica no direito administrativo distrital, essa regra se aplica com base no que dispõe o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁴.

Este segundo fundamento para reconhecer-se a extinção da obrigação carrega em seu favor a praticidade e a eficiência que se espera dos

³ Art. 381. Extingue-se a obrigação, desde que na mesma pessoa se confundam as qualidades de credor e devedor.

⁴ “Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.



administradores públicos. Não teria sentido algum exigir-se que, do mesmo orçamento e da mesma disponibilidade de caixa (Distrito Federal), saíssem valores para, no mesmo dia, voltarem ao mesmo cofre. Isso seria absolutamente desarrazoado.

Portanto, se à AGEFIS não competia realizar despesas com as publicações, mas sim à SEGOV, a esta Pasta é que deveria ser atribuído o gasto público, a ser coberto com o orçamento do Distrito Federal, inclusive com complementações, se fosse o caso, em atenção aos arts. 21, II, e 24, da Lei Distrital nº 4.150/2008, acima transcritos. Destarte, faz todo o sentido não terem ocorrido os pagamentos, porquanto confundiam-se numa mesma unidade orçamentária a responsabilidade por cobrar e por pagar a referida dívida, que por isso há que se considerar extinta e inexistente.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se por ofertar as seguintes respostas aos quesitos de consulta:

“a) Antes da transposição, a AGEFIS não deveria recolher os pagamentos das publicações do Distrito Federal?”

Negativo. Não havia competência da AGEFIS para realização de despesas, e a entidade nem se classificava como unidade orçamentária. A obrigação era atribuível exclusivamente à SEGOV, que gozava da dispensa legal de pagamento de tais espécies de serviços. Ademais, ainda que não incidisse a dispensa de pagamento, é certo que, como o Distrito Federal era credor e devedor ao mesmo tempo, a obrigação teria sido extinta pela confusão. Logo, nenhuma fatura é devida em relação ao período anterior ao exercício a partir do

Folha nº: 144 - Mat. 39.754-7
Processo: 002.000.000/2010
Rubrica: 2



qual aquela autarquia passou a poder realizar empenhos, liquidações e pagamentos, sem depender para tanto da SEGOV.

“b) Após a transposição, ainda que a AGEFIS seja a unidade gestora da Lei Orçamentária Anual, fonte 100, persistem os pagamentos das faturas de prestação de serviços do Diário Oficial do Distrito Federal?”

Negativo. Não deve a AGEFIS e nenhum outro órgão ser responsável por pagar as faturas anteriores ao momento em que ostente poderes de execução orçamentária. Não está aquela Agência obrigada, assim, a realizar pagamentos por faturas que sequer deveriam ter sido expedidas, diante da dispensa de pagamento que favoreceu a SEGOV.

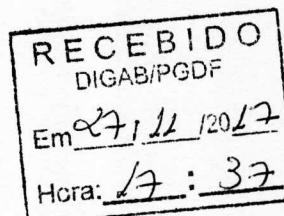
“c) Incide correção monetária sobre esses pagamentos?”

Quesito prejudicado em razão das respostas aos quesitos “a” e “b”.

É o parecer.

Brasília/DF, 22 de novembro de 2017.

JOSE CARDOSO DUTRA JUNIOR
Procurador do Distrito Federal
OAB/DF 13.641*Mat. 96937-0



Folha nº: 195 - Mat. 39.754-7 02 39754-7
Processo: 002.000.069/2017
Rubrica [assinatura]



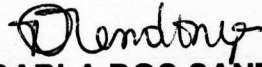
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº : 002.000.060/2017
INTERESSADO: Secretaria de Estado da Casa Civil e Relações Institucionais
ASSUNTO: Pagamento Fatura
MATÉRIA: Fiscal

APROVO O PARECER Nº 0965/2017 – PRCON/PGDF, exarado pelo
ilustre Procurador do Distrito Federal José Cardoso Dutra Junior.

Em 22 / 03 /2018.


JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Encaminhem-se os autos à Procuradoria Fiscal - PROFIS, para
conhecimento e manifestação.

Em 28 / 03 /2018.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo

Folha nº: 146 - Mat: 36.997-7
Processo: 002000060/2017
Rubrica: 