



Número: **0036198-54.2016.8.07.0018**

Classe: **APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA**

Órgão julgador colegiado: **7ª Turma Cível**

Órgão julgador: **Gabinete da Desa. Leila Arlanch**

Última distribuição : **23/01/2019**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

**Relator: LEILA CRISTINA GARBIN ARLANCH**

Processo referência: **0036198-54.2016.8.07.0018**

Assuntos: **Improbidade Administrativa**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Advogados
MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS (APELANTE)	
RODRIGO SOBRAL ROLLEMBERG (APELADO)	GABRIELA ROLLEMBERG DE ALENCAR (ADVOGADO)
LEANY BARREIRO DE SOUSA LEMOS (APELADO)	RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (ADVOGADO)
LEONARDO MAURICIO COLOMBINI LIMA (APELADO)	MARCELO ANTONIO RODRIGUES VIEGAS (ADVOGADO)
AGACIEL DA SILVA MAIA (APELADO)	ANDERSON DE ALMEIDA FREITAS (ADVOGADO)
ISRAEL MATOS BATISTA (APELADO)	LUCIANO CHAVES PEREIRA (ADVOGADO)
DISTRITO FEDERAL (APELADO)	

Outros participantes	
MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
9280320	13/06/2019 13:07	<a href="#">Acórdão</a>	Acórdão

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

**Órgão** 7ª Turma Cível

**Processo N.** APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA 0036198-54.2016.8.07.0018

**APELANTE(S)** MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS

**APELADO(S)** RODRIGO SOBRAL ROLLEMBERG, LEANY BARREIRO DE SOUSA  
LEMONS, LEONARDO MAURICIO COLOMBINI LIMA, AGACIEL DA SILVA  
MAIA, ISRAEL MATOS BATISTA e DISTRITO FEDERAL

**Relatora** Desembargadora LEILA ARLANCH

**Acórdão N°** 1177361

**EMENTA**

**DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, TRIBUTÁRIO E ORÇAMENTÁRIO – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – APELAÇÃO – REFIS DE 2015 - ANISTIA FISCAL – LEIS 5.389/14, 5.463/12, 5.464/15, 5.542/15, 5.563/15 - ALTERAÇÃO DA LDO PARA INCLUIR RENÚNCIA DE RECEITA ADVINDA DE PROGRAMA DE REFINANCIAMENTO – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – VIOLAÇÃO – PARECER TÉCNICO DO TCDF – NÃO OCORRÊNCIA – ATO DE IMPROBIDADE – LESÃO AO ERÁRIO – PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO – AFRONTA – NÃO COMPROVAÇÃO – RECURSO DESPROVIDO.**

1. Em que pese a regra geral afastar a responsabilidade do agente político pelo exercício da atividade legislativa da qual resultem normas abstratas e genéricas, aplicáveis a destinatários indeterminados, o parlamentar pode ser responsabilizado pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/92 quando editadas leis de efeitos concretos, que são as normas que figuram, quanto ao conteúdo e aos destinatários finais, como atos administrativos, tais quais as leis que concedem benefícios fiscais a contribuintes em débito com o Fisco.

2. “O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. Portanto, o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico” (Recurso Especial 1.708.269, DJe de 27/11/2018).



3. A anistia fiscal, enquanto espécie de renúncia da receita dos encargos da dívida tributária (juros moratórios e multas), deverá ser precedida, no exercício em que iniciada e nos dois subsequentes, da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, atendendo as disposições constantes da Lei Orçamentária Anual – LOA e sem afetar os resultados das metas fiscais. Alternativamente, deverão ser adotadas medidas compensatórias que resultem no aumento de receita. Uma vez anistiados, os encargos da dívida tributária são, total ou parcialmente, perdoados, o que acarreta a exclusão do crédito tributário (CTN, 157, II).

4. Ausente o dolo, ainda que genérico, enquanto elemento subjetivo da caracterização dos atos ímprobos atentatórios dos princípios administrativos previstos no artigo 11, *caput* e I, da LIA, afasta-se a imputação desfavorável aos atores do processo legislativo que elaboraram e aprovaram as leis orçamentárias de 2015, especialmente quando o Ministério Público não logra êxito em demonstrar que os agentes públicos conduziram-se, de forma deliberada, contra o princípio da legalidade ou os demais que regem a Administração Pública.

5. Esta Corte de Justiça, ao apreciar, por meio do Conselho Especial, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2015.00.2.012901-3, entendeu que a grave crise fiscal vivenciada no ano de 2015 justificava a adoção de políticas de incentivos fiscais, reconhecendo, em consequência, a constitucionalidade da Lei 5.463/2015 (REFIS).

6. No caso do REFIS-2015, embora não tenha havido compensação tributária, conforme previsão constante do inciso II do artigo 14 da LRF, não houve violação da disposição contida no inciso I, tendo em vista que o orçamento previsto na LDO de 2015 (Lei 5.289/14) foi readequado, pela Lei 5.464/15, para comportar as alterações orçamentárias.

7. De acordo com o posicionamento do TCDF, órgão técnico a quem incumbe o auxílio da fiscalização financeira e orçamentária do DF, admite-se a possibilidade de readequação da LDO para incluir a renúncia de receitas oriundas dos programas de recuperação de créditos fiscais, não havendo que se falar, portanto, no caso do REFIS-2015, em prática dos atos de improbidade administrativa previstos no artigo 10, VII e X, da LIA, descritos como lesivos ao erário.

8. Recurso desprovido.

## ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) 7ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, LEILA ARLANCH - Relatora, GISLENE PINHEIRO - 1º Vogal e FÁBIO EDUARDO MARQUES - 2º Vogal, sob a Presidência da Senhora Desembargadora LEILA ARLANCH, em proferir a seguinte decisão: CONHECIDO. IMPROVIDO. UNÂNIME., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 05 de Junho de 2019

**Desembargadora LEILA ARLANCH**  
Presidente e Relatora

## RELATÓRIO



Trata-se de ação de improbidade administrativa proposta pelo **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios** em desfavor de **RODRIGO SOBRAL ROLLEMBERG, LEANY BARREIRO DE SOUSA LEMOS, LEONARDO MAURICIO COLOMBINI LIMA, AGACIEL DA SILVA MAIA, ISRAEL MATOS BATISTA.**

Conforme relatório constante da sentença de primeiro grau, “visando estruturar o feito de maneira organizada, passo a relatar por tópicos. PETIÇÃO INICIAL DO MPDFT (Id 20456400) O MPDFT aduz que: - Em 24/2/2015, LEONARDO LIMA, então Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal (SEFAZ/DF), encaminha ao Governador RODRIGO ROLLEMBERG minuta de projeto de lei, a qual visa incentivar regularização fiscal de dívidas tributárias no Distrito Federal (DF) em 2015, denominando-o de REFIS/2015. - Na exposição de motivos desse projeto “não houve disposição sobre o impacto orçamentário para o cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”. - RODRIGO ROLLEMBERG, “sem sanar vício grave, encaminhou essa proposta à Câmara Legislativa do DF (CLDF)”. - AGACIEL MAIA, relator desse projeto de lei na CLDF (PL 187/2015), “não obstante clara violação ao art. 14 da LRF, considerou atendidos todos os requisitos legais”. - RODRIGO ROLLEMBERG, posteriormente, sancionou o projeto (PL 187/2015), que foi convertido na Lei Distrital 5.463/2015. - Em 24/2/2015, LEANY LEMOS, então Secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF (SEPLAG/DF), encaminhou minuta de projeto de lei ao Governador com o intuito de “alterar, pela primeira vez, a LDO aprovada em 2014, especialmente com relação às projeções de renúncia de receita e metas fiscais anuais”, que seriam alteradas com o PL 187/2015. Alega, todavia, que a referida minuta não atendeu aquilo que está disposto no art. 4º, § 2º, V da LRF. - RODRIGO ROLLEMBERG, omissos mais uma vez, encaminhou projeto de lei, tombada na CLDF como PL 186/2015, “com a finalidade de ajustar as previsões à concessão do REFIS/2015 e incluir a renúncia de quase 89 milhões de reais”. - AGACIEL MAIA, relator do PL 186/2015 na CLDF, emitiu parecer favorável pela admissibilidade e aprovação, “mesmo diante do não atendimento do art. 4º, § 2º, V da LRF”. - RODRIGO ROLLEMBERG, posteriormente, sancionou o projeto (PL 186/2015), que foi convertido na Lei Distrital 5.464/2015. - Após, foram editadas as Leis Distritais 5.542/2015 e 5.563/2015, que também foram sancionadas por RODRIGO ROLLEMBERG. - A Lei Distrital 5.542/2015, de iniciativa da CLDF, teve como relator AGACIEL MAIA, “o qual, mais uma vez, considerou atendidos os requisitos essenciais para a concessão de renúncias e prorrogação das anteriores, sem que, de fato, estivessem atendidos os requisitos necessários e previstos na LRF (art. 14)”. Relata que “não houve sequer a demonstração do impacto financeiro e orçamentário exigido pela LRF, muito menos a previsão da compensação”. - A Lei Distrital 5.563/2015, teve como relator ISRAEL BATISTA, que de “igual forma, considerou atendidos os requisitos essenciais para a concessão de renúncias, sem qualquer justificativa que pudesse atender aos requisitos necessários da LRF”. Afirma que “não houve demonstração do impacto financeiro e orçamentário exigido, muito menos a previsão da compensação”. - Em dezembro de 2015, recomendou que fossem tomadas medidas cabíveis para regularização. Contudo, aduz que LEANY LEMOS, pela segunda vez, providenciou alteração da LDO Original (anteprojeto de lei 810/2015, que culminou na Lei Distrital 5.582/2015), “modificando a previsão da renúncia de receita e das metas, sem apontar o impacto financeiro”. - LEANY LEMOS foi ouvida pelo autor. Do termo de declarações, assinala nessa alteração da LDO, “o entendimento era o de que não se aplicaria o art. 14 para as renúncias fiscais feitas às receitas do DF com relação ao citado Programa REFIS/2015”. - “Governantes locais e seus Secretários insistem em propor e autorizar a manutenção de benefícios fiscais sabidamente prejudiciais ao DF no longo prazo e acabam se tornando, invariavelmente, objetos de discussão judicial, os quais, quase que na totalidade, são tornados nulos”. - “Apesar de ter havido a observância da preexistência de convênio firmado no CONFAZ, autorizando o REFIS no DF, os requisitos previstos no art. 14, caput e seus incisos, bem como os previstos no art. 4º, § 2º, V e 5º, II, ambos da LRF, deveriam ter sido integralmente observados, o que não ocorreu”. - “A anistia concedida (desconto de multas e juros) se traduz em renúncia de receita e, assim, devem observar o art. 14 da LRF”. - “A LRF, nos seus arts. 4º, 14, 17 e 24, trouxe regras claras sobre a necessidade de indicação dos recursos vinculados com a alteração legislativa pretendida e que gera aumento de despesa ou renúncia de receita, pois exigem compensação dessa nova despesa, a fim de não alterar o planejamento orçamentário-financeiro estabelecido”. - “A alteração na legislação tributária e orçamentária posterior à aprovação dos orçamentos, LDO e LOA, somente pode propor a concessão de renúncias de receitas por meio da compensação descrita no inciso II do art. 14 da LRF, [...] como sabido, é politicamente muito mais difícil de ser aprovada pelo custo social”. - “Em relação às Leis 5.463, 5.542 e



5.563, todas de 2015, seria impossível a observância do inciso I do art. 14 da LRF, eis que as mesmas não foram objeto de discussão e aprovação da LOA, durante o processo orçamentário original”. - “O inciso II do art. 14 da LRF é de necessária observação”. - “A indicação do impacto orçamentário e financeiro feita nos projetos de lei – saldo positivo de 20 milhões de reais – não serve para recompor a receita anteriormente prevista, dado que não se pode fazer nova estimativa de receita, após aprovada a LOA, que depende de um processo orçamentário já aprovado no ano anterior, sem do que o excesso de arrecadação servirá, apenas, para abertura de crédito orçamentário, mas não como medida de compensação de renúncias, nos termos do art. 14, II da LRF”. - Houve flagrante violação aos seguintes dispositivos: art. 63 da Lei 4.614/11, art. 70 da Lei 4.895/2012, art. 65 Lei 5.164/2013 e art. 60 da Lei 5.389/2014, que cuidam da alteração da legislação tributária. - Dos valores que constaram, em relação às renúncias, na LDO original em relação ao que foi efetivamente renunciado houve a diferença de 484 milhões de reais. - A Lei Distrital 5.422/2014, que determinava a obrigatoriedade de estudo profissional qualificado sobre qualquer renúncia de receita, foi revogada pela Lei 5.507/2015, com eficácia retroativa, para “tentar preservar os atos ilegais praticados”. Tece o MPDFT arrazoado jurídico em favor de sua tese quanto à prática de atos de improbidade administrativa praticados, em tese, por RODRIGO SOBRAL ROLLEMBERG, LEANY BARREIRO DE SOUSA LEMOS, LEONARDO MAURÍCIO COLOMBINI LIMA, AGACIEL DA SILVA MAIA e ISRAEL MATOS BATISTA. Requer, em seus pedidos, sejam aplicadas: a) A todos, as sanções do art. 12, II e III da Lei 8.429/92; b) Para aqueles condenados ao art. 11 da Lei 8.429/92, multa civil no valor correspondente a 5 (cinco) vezes a remuneração percebida. Os requeridos foram notificados e apresentaram defesa prévia. MANIFESTAÇÃO DE LEANY LEMOS (Id 20467451) A requerida expõe que: - “O Programa REFIS/2015 trata da possibilidade de refinanciamento de créditos tributários e adveio da constatação, no ano de 2015, de que o DF passava por uma grave e séria crise financeira, pública e notória. Essa crise exigiu habilidade dos gestores para promover iniciativas no sentido de ampliar o recolhimento dos cofres públicos e promover o necessário equilíbrio fiscal”. - “Essa espécie de programa é utilizada largamente pelas administrações públicas do país”. - O MPDFT moveu Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), de nº 2015.00.2.012901-3, que foi julgada improcedente, “tendo o Tribunal reconhecido a constitucionalidade e a legitimidade do benefício fiscal em questão”. - O envio de “Exposição de Motivos ao Governador, contendo estudos técnicos acerca de determinada proposta de alteração legislativa, não é ato de gestão ou decisório, e não vincula a Administração Pública, sendo incapaz de malferir a coisa pública”. - “A via eleita é inadequada para os fins pretendidos pelo parquet. O que se percebe é que a presente ação presta-se verdadeiramente a manifestar discordância da Promotoria quanto ao conteúdo e quanto aos efeitos das Leis Distritais 5.463/2015, 5.542/2015 e 5.563/2015, que instituíram o REFIS/DF”. - “Não é correto voltar-se pessoalmente contra aqueles que, de alguma maneira, participaram da elaboração e aprovação da norma, buscando sua responsabilização pessoal por ato de improbidade”. - Cumpriu o que exige o art. 14 da LRF, quando encaminhou a Exposição de Motivos (Id 20467470). - O MPDFT recomendou (Recomendação nº 001) a todos os requeridos que, até o dia 31/12/2015, fosse realizada a modificação na LDO, observando os mandamentos do art. 14 da LRF. “Tão logo a recomendação ministerial chegou ao seu conhecimento, deu início ao seu cumprimento, encaminhando a Exposição de Motivos 56/2015 (Id 20467470)”. - A Exposição de Motivos é mero ato de comunicação interna, cujo objetivo é fornecer justificativas e demais subsídios técnicos para adoção de determinada medida de governo, e, portanto, incapaz de ser apreciado sob o viés de improbidade administrativa, visto que não ostenta qualquer caráter decisório. - Nas Exposições de Motivos objetos da presente ação, teve o cuidado de observar os requisitos impostos pelos arts. 4º, § 2º, V e 14, I e II da LRF. - O MPDFT, “na petição inicial, sequer apresentou qualquer descrição fática acerca da configuração do elemento subjetivo (dolo) das condutas imputadas à requerida”. Requer, em seus pedidos, a rejeição liminar, em razão da evidente inexistência de ato de improbidade administrativa, bem como da completa inadequação da via eleita. MANIFESTAÇÃO DE RODRIGO ROLLEMBERG (Id 20467501) O requerido indica que: - A situação financeira e orçamentária no seu primeiro ano de mandato (2015) era calamitosa. - Visando ajustar as contas, reduziu gastos com custeio e propôs “inúmeras medidas de ajuste fiscal, na busca pela melhora na arrecadação”; - “Nesse contexto é que se insere a criação do REFIS/2015, que foi uma das medidas adotadas para tentar minorar os efeitos do deficitário quadro econômico e financeiro”, com autorização do Confaz. - “O valor negociado no REFIZ/2015 foi cerca de R\$ 1,6 bilhão de reais e gerou uma arrecadação de cerca de R\$ 500 milhões de reais”. - O Conselho Especial do TJDFT julgou improcedente a ADI proposta contra a Lei 5.463/2015 que o instituiu. - “Não cabe ação de improbidade contra atos legislativos em tese (genéricos ou abstratos), ainda mais quando não se demonstra a existência de desonestidade, má-fé ou a ausência de probidade no trato da coisa pública”. - “Os únicos atos atribuíveis dizem respeito às mensagens de encaminhamento de Projetos de Lei ao Poder



Legislativo, bem como às sanções das leis aprovados pelo Parlamento”. - “Para fins de caracterização de improbidade, não basta a simples ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, sendo indispensável que a conduta seja dolosa (arts. 9º e 11º, LIA) ou pelo menos eivada de culpa grave (art. 10)”. - “O Superior Tribunal de Justiça (STJ) possui precedentes no sentido de que, sendo o ato impugnado praticado com base em lei local, ainda que de questionável constitucionalidade, estaria afastado o elemento subjetivo necessário à caracterização do ato de improbidade”. - “A Corte de Contas (TCDF) já analisou situação semelhante (Decisão 4.203/2016) e assentou a legalidade outro Refis de 2013 – RECUPERA-DF”. “O cerne da questão reside em saber se é juridicamente possível modificar a LDO e a LOA durante o exercício financeiro para inserir as alterações referentes aos impactos da renúncia de receita, conforme obrigação imposta pelo art. 14 da LRF”. - “O fato de haver decisão prévia do TCDF em caso idêntico demonstra boa-fé, afastando qualquer alegação de improbidade”. - “Não existe nenhum indício de que os valores originalmente inscritos em dívida ativa – receita futura apenas prevista – realmente seriam recebidos pela Administração, visto que os índices de recuperação de créditos são baixos”. - “O TCDF, em agosto de 2017, à unanimidade, aprovou com ressalvas as contas de 2015 do GDF, fazendo apenas recomendações para que seja possível uma melhor avaliação do custo-benefício dos incentivos fiscais concedidos”. - “A Secretária de Planejamento deu efetivo cumprimento à norma do art. 14 da LRF na Exposição de Motivos 56/2015”. - “O art. 14 da LRF é claro ao dispor que a concessão de benefício deverá atender a pelo menos uma das condições expostas nos incisos I ou II”. “Diante da alternativa recomendada, optou-se pela readequação orçamentária com diminuição da receita prevista (art. 14, I)”. - “Encaminhou mensagem (de minuta de projeto de lei) à CLDF, mas somente depois da devida instrução e com a exposição de motivos que lhe foi passada pelo Secretário de Estado de Fazenda. Ou seja, seguiu as orientações dos órgãos técnicos fazendários competentes”. - A adequação orçamentária foi realizada em dois momentos (alterações na LDO): primeiro pela Lei Distrital 5.464/2015 e, posteriormente, pela Lei Distrital 5.582/2015, após o encerramento do REFIS/2015. Requer, em seus pedidos, a rejeição liminar, em razão ausência de ato de improbidade administrativa nos atos de encaminhamento de projetos de lei e de sanção de leis, proferidos na condição de Governador do DF, visto a inegável ausência de dolo ou culpa grave, bem como inadequação da via eleita.

**MANIFESTAÇÃO DE LEONARDO LIMA (Id 20467501)** O requerido relata que: - O Conselho Especial do TJDF julgou improcedente ADI ajuizada contra a Lei Distrital 5.463/2015. - Devido ao “rombo nas contas públicas no início de 2015”, a “instituição do REFIS/2015 foi uma das medidas adotadas para minorar os efeitos do nefasto quadro econômico e financeiro encontrado”. - “O mero encaminhamento de mensagem ao Governador do DF a fim de subsidiar o encaminhamento de projeto de lei à CLDF não pode ser tido como ato de improbidade administrativa, ainda que o Parquet possa vislumbrar, em tese, que ele tenha contrariedade à Constituição ou à LRF”. - “Ainda que houvesse vícios nas leis oriundas das mensagens enviadas e das sanções efetuadas pelo Governador do DF, o caminho para impugná-las não é o da ação civil por ato de improbidade administrativa”. - “Para que se caracteriza improbidade, não basta a simples possível ilegalidade, porquanto a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, sendo indispensável para a sua qualificação que a conduta seja dolosa ou pelo menos eivada de culpa grave”. - Cita precedentes do STJ no sentido de que “ato impugnado praticado com base em lei local, ainda que de questionável constitucionalidade, estaria afastado o elemento subjetivo necessário à caracterização do ato de improbidade”. - “A tese contida na inicial de renúncia fiscal em prejuízo aos cofres públicos é totalmente descabida. Como se sabe, o fato de o crédito tributário estar inscrito em dívida ativa não significa que será pago ao DF. Ao contrário, a recuperação de créditos de natureza tributária é historicamente baixíssima”. - A Exposição de Motivos encaminhada foi adequada e seguiu orientações dos órgãos técnicos. - A adequação orçamentária ocorreu em dois momentos com a edição das Leis Distritais 5.464 e 5.582, ambas de 2015. Dessa forma, “cai por terra a imputação constante da inicial de que houve descumprimento do art. 14 da LRF”. Ademais, a alteração da LDO “não era e não é atribuição do Secretário de Estado de Fazenda”. - Iguamente, na Exposição de Motivos 56/2015, encaminhada pela Secretária da SEPLAG, “deu efetivo cumprimento à norma do art. 14 da LRF, seguindo, inclusive, recomendação do MPDFT”. - O GDF optou pela readequação orçamentária mediante diminuição da receita prevista (art. 14, I da LRF), o que torna desnecessária a compensação de valores. - O TCDF, através da Decisão 4.203, “admitiu alteração na LDO durante o exercício financeiro para readequações referentes à renúncia de receita para fins de cumprimento do art. 14 da LRF”. Requer a rejeição da presente ação “por ausência de improbidade administrativa no ato de encaminhamento da Exposição de Motivos 6/2015, na condição de Secretário de Estado de Fazenda do DF, por manifestamente ausente ação ou omissão eivada de dolo ou culpa grave, seja pela evidente inadequação da via eleita”. **RESPOSTA À DEFESA PRÉVIA, PELO MPDFT,**



QUANTO A RODRIGO ROLLEMBERG, LEANY LEMOS E LEONARDO LIMA (Id 20469695) O MPDFT argumenta, em complemento à petição inicial, que: - As renúncias feitas às receitas do DF, com relação ao Programa REFIS/2015, não atenderam os requisitos previstos nos arts. 4º e 14 da LRF, contrariando determinação da Lei 6.389/2014 (LDO, art. 60) e decisões recentes do TCDF. - As leis orçamentárias são impositivas e não autorizativas, ou seja, são de cumprimento obrigatório. - No que diz respeito à alegação de improcedência da ação, estão presentes “indícios suficientes da prática de atos configuradores de improbidade administrativa, praticados consciência e vontade, causadores de dano ao erário e que atentam a princípios da administração pública”. - “Tendo em vista o interesse público existente nas ações de improbidade administrativa, o recebimento da petição inicial deve observar o princípio do in dubio pro societate, que impõe a necessidade do prosseguimento do feito, sob o crivo do devido processo legal”. - Em relação da inadequação da via eleita, “é sabido que ao Ministério Público, na defesa do direito social difuso da cidadania, tem legitimidade e competência para postular visando o controle da exação tributária, assegurando que o Estado disponha de recursos ao cumprimento de suas obrigações”. MANIFESTAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL NA QUALIDADE DE PESSOA JURÍDICA INTERESSADA (Id 20469050) O DF requer sua inclusão no polo passivo da ação, manifestando-se nos seguintes termos: - Não foi deduzido qualquer pedido de declaração de invalidade dos atos normativos questionados (Leis 5.463/2015, 5.464/2015, 5.542/2015 e 5.563/2015). - “Houve um erro de premissa pelo MPDFT ao inferir que os créditos inscritos em dívida ativa (assim como aqueles de exercícios anteriores, não pagos mas ainda não inscritos em Dívida Ativa) teria sido considerados como receita na LOA/2015”. Contudo, “as LOA’s não incluem, na previsão de receitas, o valor total de receita não arrecada nos exercícios anteriores”. - “Há apenas previsão de receita equivalente ao percentual médio do que se arrecadou com a Dívida Ativa nos anos anteriores, que gira entre 1% e 1,5% do valor da dívida”. - “Não houve desequilíbrio das contas, não implicando, portanto, em descumprimento do art. 14 da LRF”. - Com o advento da Constituição Federal de 1988, a lei orçamentária é ato político-administrativo e não impositivo. - “Em relação à renúncia fiscal, a estimativa orçamentária do exercício contempla as renúncias com previsão de serem implementadas e a média das cobranças administrativas ou judiciais que afetaram a arrecadação nos exercícios anteriores”. - “Consoante Demonstrativo da Dívida Ativa Tributária do SIGGo/DF, somente a Dívida Ativa ajuizada possuía um saldo, em 2015, do valor de quase R\$ 15 bilhões. Daí que a renúncia de receita que não fora prevista na LOA/2015 não impacta o equilíbrio de contas, senão positivamente, porquanto agrega receitas não consideradas na LOA/2015”. - Há diferença entre: estimativa da renúncia fiscal e estimativa do impacto orçamentário e financeiro da renúncia. - “Estimativa de renúncia de receita é a aferição e mensuração da possível perda, da perda da perda potencial de receita, derivada da incidência de normas de exceção – v.g. normas que concedem isenções e benefícios fiscais”. - “Estimativa de impacto orçamentário e financeiro, por sua vez, resulta da combinação da estimativa de renúncia de receita com a estimativa de potenciais efeitos econômicos positivos derivados dos benefícios fiscais”. - “À luz dos esclarecimentos anteriores, verifica-se que o impacto orçamentário-financeiro do REFIS/2015 constituiu em uma aumento de receita, que foi objeto da Exposição de Motivos E.M nº /2014-GAB/SEPLAN, a qual acompanhou o projeto de lei que deu origem à Lei 5.464/2015”. - “O impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal de créditos tributários vencidos, inscritos ou não na dívida ativa, foi uma previsão de aumento da receita orçamentária de aproximadamente R\$ 20 milhões”. “Assim, não haveria qualquer necessidade de compensação”. - A renúncia fiscal realizada não acarretou descumprimento da meta fiscal. - “As receitas previstas na LOA/2015 haviam sido superestimadas, o que resultou um déficit, um estouro da meta fiscal. Assim, optou-se pela utilização dos valores arrecadados com o REFIS/2015 para o pagamento de despesas previstas originariamente na lei orçamentária, e não para a criação de créditos adicionais na LOA/2015”. “Essa medida atendeu recomendação do TCDF para que não houvesse superestimativas de receita”. - “O TCDF não vislumbra qualquer impedimento para o encaminhamento de projetos de lei de alterações orçamentárias, inclusive nos projetos de alterações da Lei de Diretrizes”. - O descumprimento da meta fiscal de 2015 não tem qualquer relação com o REFIS/2015. Na verdade, “decorreu de fatos estranhos àquele programa – problemas nos registros contábeis exercícios anteriores – e foi suavizado justamente pelo resultado positivo trazido pelo REFIS/2015”. - “No processo 31682/2015 – TCDF, o estouro da meta fiscal de 2015 decorreu (i) da não contabilização de despesas de 2014, que vieram a ser empenhadas em 2015, e (ii) da necessidade de regularização da folha de pagamentos das Secretarias de Estado da Educação e da Saúde”. - O MP junto ao TCDF, em caso análogo, representou (Representação 1/2015-MPCDF) em face da Lei 5.096/2013 (que instituiu o Recupera/DF), com o mesmo argumento de descumprimento dos requisitos fixados no art. 14 da LRF. Nesse procedimento, o TCDF (Processo 3830/2015-TCDF) julgou improcedentes os pedidos (Decisão 665/2015-TCDF). - “No exercício de suas



competências, o TCDF considerou regular a alteração da legislação orçamentária no decorrer do exercício financeiro para fins de registro dos efeitos da renúncia do Programa Recupera/DF”. Requer a rejeição da ação civil pública, nos termos do art. 17, § 8º da Lei 8.429/92. MANIFESTAÇÃO DE AGACIEL MAIA (Id 20469809) O requerido apresenta que: - O MPDFT não observou o “imperativo legal prescrito no art. 17, § 6º da Lei 8.429/92, no sentido de se demonstrar a conduta comissiva praticada revestida de dolo (ainda que genérico) ou culpa grave”. - “A Lei Orgânica do DF, em seu artigo 61, dispõe sobre a imunidade parlamentar dos Deputados Distritais”. Nessa perspectiva, “ao se manifestar em projeto de lei, nos termos do Regimento Interno da Câmara Legislativa, o parlamentar é inviolável por suas opiniões, palavras ou voto. Ou seja, ao proferir sua opinião consubstanciada em parecer meramente opinativo e submetido ao crivo de outros parlamentares, o Defendente não praticou qualquer irregularidade estando a sua opinião salvaguardada pela dita imunidade parlamentar”. - O Conselho Especial do TJDFT julgou constitucional a Lei Distrital que instituiu o REFIS/2015. - “Não é razoável presumir ato de improbidade por violação ao princípio da legalidade por suposta omissão em parecer opinativo”. - “O STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos arts 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do art. 10”. Requer seja a inicial de improbidade administrativa rejeitada liminarmente, nos moldes do art. 17, § 8º da Lei 8.429/92. MANIFESTAÇÃO DE ISRAEL BATISTA (Id 20469817). O requerido defende que: - “O REFIS/2015 tinha o objetivo de beneficiar um maior número de contribuintes em função da ampliação do prazo, em conformidade com Convênio ICMS 3/2015, bem como obedeceu a LRF”. - “A Exposição de Motivos contida no bojo do PL 187/2015, que deu origem à Lei 5.462/2015, que instituiu o REFIS/DF, demonstrou de forma inequívoca a estimativa do impacto orçamentário, em cumprimento ao disposto no caput do art. 14 da LRF”. - “Além disso, houve expressa menção a fórmula de atendimento ao requisito disposto no inciso I, do art. 14 da LRF, o que se deu por intermédio do PL 186/2015”. - “É importante salientar que o art. 14 da LRF dispõe sobre duas alternativas previstas nos incisos I e II, com a finalidade de promover o devido ajuste nas lei orçamentárias, o que se deu na forma do inciso I” - O Conselho Especial do TJDFT julgou constitucional a Lei Distrital que instituiu o REFIS/2015. - O TCDF, através da Decisão 4.203/2016, enfrentou o tema idêntico (RECUPERA/DF) e avaliou como legais as medidas adotados pelo Governo. - “Não é cabível ação de improbidade contra atos legislativos”, haja vista que viola o art. 2º da CF. - “Imputar a realização de conduta prevista na Lei de Improbidade, em face da prática de ato típico do Poder Legislativo encontra óbice na garantia da imunidade material prevista no art. 53 da CF e no art. 61 da LODF”. Requer a rejeição liminar da presente ação, nos termos do art. 17, § 8º da Lei 8.429/92. RESPOSTA À DEFESA PRÉVIA, PELO MPDFT, QUANTO AO DISTRITO FEDERAL, AGACIEL MAIA E ISRAEL BATISTA (Id 20469851) O MPDFT, em complemento à inicial e à primeira resposta, discorre que: - “Receita é valor arrecadado ou apurado. É disponibilidade de recursos financeiros que ingressam durante o exercício financeiro e constituem elemento novo para o patrimônio público”. - “Renúncia é a abdicação do direito que, demonstrado pelo titular, não transmite esse direito a um terceiro; abandono de direito”. - Assim, “em termos contábeis, é preciso esclarecer que qualquer crédito da Fazenda Pública, tributário ou não, inscrito ou não em dívida ativa, é um direito do ente estatal e deve ser contabilizado como direito a receber”. - “O fato de a previsão de receitas orçamentárias ter de se adequar aos ditames do art. 12 da LRF e estar próxima da realidade, a fim de que sua previsão seja mais fidedigna possível, não lhe retira a natureza de receita orçamentária”. - “As receitas a serem arrecadadas, mesmo que posteriormente renunciadas, devem ser projetadas”. - “Equívoca a defesa alinhavada pelo DF, que tenta retirar a necessidade de indicação da compensação ou impacto orçamentário da renúncia realizada por meio das leis concessivas do REFIS 2015”. - “A LRF prescreve, em várias oportunidades, o rigor que se deve ter quando se cuida de receita pública e sua renúncia”. - “Qualquer renúncia legal deve estar contemplada no cálculo global da receita. Tal cálculo não ocorreu, já que todas as leis foram posteriores à aprovação da LDO/2015, bem como, impossível a inclusão do valor de mais de R\$ 400 milhões negativos na receita anteriormente apurada e se dizer que não houve impacto”. - Acerca da Decisão 665/2016 do TCDF, relacionada com o Programa RECUPERA/DF (Lei Distrital 5.096/2013), não há impedimento ou mesmo vinculação com a presente ação judicial. Ademais, nesse feito, “se discutiu a possibilidade ou não de alteração das leis orçamentárias LDO e LOA para acomodar mudanças e que a alteração da LDO foi feita antes da vigência da Lei Distrital 5.096/2013, o que não ocorreu com os normativos impugnados nessa ação”. - As manifestações dos parlamentares “não são capazes de obstar o recebimento da presente ação”. - “Conforme entendimento consolidado do TJDFT, o devido processamento da ação civil de responsabilidade do ato de improbidade administrativa somente pode ser obstado quando houve demonstração efetiva da ausência do ato qualificado como tal, o que não é o caso”. “Vale lembrar ainda, que esta fase processual se aplica o





princípio do in dubio pro societate”. MANIFESTAÇÃO DA CLDF (Id 20664490) A CLDF argumenta que: - É legítima sua atuação no feito visto que dois Deputados Distritais estão no polo passivo, especialmente, quando na defesa de suas prerrogativas institucionais. - Os parlamentares emitiram parecer legislativo, e não técnico-administrativo. Aquele “não é meramente técnico, mas imbuído de evidente caráter político, ligado à representatividade que democraticamente investiu o deputado em suas funções”. - “O parecer consiste em relatório e posterior voto do deputado relator”. - “O ato de improbidade administrativa é ato típico de administração. O legislador, o juiz e o promotor apenas podem praticá-lo quando atuam no exercício da função administrativa”. - O Conselho Especial do TJDFT julgou constitucional a Lei Distrital que instituiu o REFIS/2015. Requer seja sua manifestação recebida e, para manutenção de autonomia, que a presente ação seja desprovida. RESPOSTA À MANIFESTAÇÃO DA CLDF (Id 21125621) O MPDFT afirma que: - A CLDF não se amolda ao conceito de pessoa jurídica de direito público que lhe autorize intervenção no feito, conforme art. 17, § 3º da Lei 8.428/1992 c/c art 6º, § 3º da Lei 4.717/1965. - O DF, real detentor dessa legitimidade, já se manifestou nos autos. - Em relação ao mérito, extraem-se os seguintes argumentos: a) Os Deputados Distritais já apresentaram defesas; b) Compete ao Poder Legislativo exercer o controle e fiscalização das proposições apresentadas pelo Executivo que tratam de benefícios fiscais. Logo, o “parlamentar relator dos projetos exerce função pública específica, que demanda atividade técnico-administrativa, a qual deve ser desenvolvida à luz de todos os princípios e regras constitucionais e administrativas”; c) “O relator do parecer na Comissão Parlamentar é o ator responsável por fazer o estudo da matéria a ele submetida [...]. Assim, o fato de se tratar de parlamentar não faz com todos os seus atos estejam abarcados pelo conceito de ato legislativo próprio nem, tampouco, lhe garante possibilidade de não observar as regras de conduta a serem seguidas por todos os agentes públicos”. Todos os peticionantes juntaram documentos. Vieram os autos conclusos” (ID 6949415, pp. 1-11).

Ao analisar o mérito da demanda, o juízo de primeira instância julgou improcedente o pedido nos seguintes termos (ID 6949415, pp. 17-18):

*Forte nessas razões, não havendo ato de improbidade administrativa verificado, JULGO IMPROCEDENTE o pedido e extinto o processo, com resolução do mérito, com apoio no art. 487, I, do CPC c/c art. 17, §8, da Lei n. 8.429/92.*

*Sem custas e sem honorários.*

*Sentença submetida ao reexame necessário (EREsp 1220667/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 30/06/2017).*

*Após o trânsito em julgado, não havendo novos requerimentos, arquivem-se os autos, com as cautelas de estilo.*

Contra o provimento judicial, o MPDFT opôs embargos de declaração (ID 6949432, pp. 1-14), rejeitados (ID 6949464), e interpôs apelação por meio da qual sustenta que, no ano de 2015, os apelados praticaram atos de improbidade administrativa ao elaborarem e encaminharem “projetos de leis que tratam de renúncias de receitas do Distrito Federal em desacordo com as normas previstas na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)” (ID 6949471, p. 2).



Argumenta que, de acordo com as normas inscritas no artigo 14, incisos I e II, da LRF, “qualquer alteração na legislação tributária e orçamentária posterior à aprovação dos orçamentos, LDO e LOA, como ocorreu no caso dos autos, somente pode propor a concessão de renúncias de receitas por meio da compensação descrita no inciso II do art. 14 da LRF, a qual, como ali disposto, deve ser realizada mediante o aumento efetivo de receita advinda da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuição” (...) “pois o momento da discussão das peças orçamentárias já se passou, restando apenas a hipótese do inciso II do art. 14 da LRF que, como sabido, é politicamente muito mais difícil de ser aprovada pelo custo social e antipatia que a medida traz” (ID 6949471, pp. 12 e 13).

Assevera que, quer um crédito tributário classifique-se como direito a receber, quer já figure na dívida ativa, não há alteração na situação patrimonial do credor, apenas “mudança de previsão de seu recebimento do curto para o longo prazo” (ID 6949474, p. 13), sendo que o fato de a previsão orçamentária submeter-se ao disposto no artigo 12 da LRF “não lhe retira a natureza de receita orçamentária quando do ingresso” (ID 6949474, p. 14).

Afirma que, além de não haver estudo do impacto orçamentário, o valor da própria renúncia não foi projetado, afetando a previsão contida na LDO anterior, o que violaria as normas insertas nos artigos 5º, II, da LRF e 3º, 35, I, e 57 da Lei 4.320/64.

Sustenta que as alterações das legislações tributárias ocorridas após a aprovação da LDO de 2015 resultaram em mais de R\$ 400 milhões negativos na receita de antes prevista, o que também contrariaria a Súmula 1/2008, da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, segundo a qual a “é incompatível e inadequada a proposição” legislativa que “deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação” (ID 6949474, p. 18).

Aduz que “em relação às Leis nºs 5.463/15, 5.542/15 e 5.563/15 seria impossível a observância do inciso I do art. 14 da LRF, eis que as renúncias dessas leis não foram objeto de discussão e aprovação na LDO e LOA, durante o processo orçamentário original” (ID 6949474, p. 19) e que não vigora o argumento de que o excesso de arrecadação serviu como compensação da renúncia.

Argumenta que a citada Lei do Refis e as Leis 5.542/15 e 5.563/15 utilizaram as mesmas justificativas do PL 187/15 e que o DF abriu mão do recolhimento de ativos de mais de R\$ 400 milhões para arrecadar R\$ 644 milhões, descumprindo os princípios da legalidade e da transparência previstos no artigo 113 do ADCT e 4º e 14, I e II, da LRF.

Alega que o corpo técnico do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao apreciar o “Processo nº 3830/2015-e, que tratou do programa RECUPERA/DF, perfeitamente aplicável ao presente caso, (demonstrou) que os fatos vinculados na presente ação já foram analisados e firmemente considerados contrários ao que previsto no art. 14 da LRF” (ID 6949474, p. 27).

Defende que houve omissão quanto à análise dos atos de improbidade administrativa, porque a sentença não teria apreciado as condutas imputadas a todos os réus.

Pede o prequestionamento da matéria contida nos artigos 4º, §2º, V, 5º, II, e 14, I e II da Lei Complementar 101 - LRF, na Lei de Improbidade Administrativa e artigo 113 do ADCT - incluído pela EC 95/2016, bem como o provimento do recurso (ID 6949474, pp. 1-39).



Contrarrrazões subscritas pelo Distrito Federal (ID 6949482, pp. 1-34), pelo ex-Secretário de Fazenda do DF, Leonardo Maurício Colombini Lima (ID 6949490, pp. 1-46), pelo ex-Governador, Rodrigo Sobral Rollemberg (ID 6949494, pp. 1-28), pela ex-Secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF, Leany Barreiro de Sousa Lemos (ID 6949499, pp. 1-14) e pelo então Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara Legislativa, Agaciel da Silva Maia (ID 6949502, pp. 1-5).

O apelado Israel Matos Batista, então Deputado Distrital, não apresentou contrarrrazões, conforme certidão de ID 6949504.

A Procuradoria de Justiça, por meio do parecer emitido sob o ID 7250458, pp. 1-10, opina pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

## VOTOS

### A Senhora Desembargadora LEILA ARLANCH - Relatora

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

Conforme relatado, ao analisar o mérito da ação de improbidade administrativa proposta pelo **MPDFT** em desfavor de **Rodrigo Sobral Rollemberg** - ex-Governador do DF, **Leonardo Maurício Colombini Lima** - ex-Secretário de Fazenda do DF, **Leany Barreiro de Sousa Lemos** - ex-Secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF, **Agaciel da Silva Maia** - então Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara Legislativa, e de **Israel Matos Batista** – relator perante a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa do DF, o juízo de primeira instância julgou improcedente o pedido nos seguintes termos (ID 6949415, pp. 17-18):

*Forte nessas razões, não havendo ato de improbidade administrativa verificado, JULGO IMPROCEDENTE o pedido e extinto o processo, com resolução do mérito, com apoio no art. 487, I, do CPC c/c art. 17, §8, da Lei n. 8.429/92.*

*Sem custas e sem honorários.*

*Sentença submetida ao reexame necessário (EREsp 1220667/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 30/06/2017).*

*Após o trânsito em julgado, não havendo novos requerimentos, arquivem-se os autos, com as cautelas de estilo.*



Contra o provimento judicial, o Ministério Público interpõe apelação por meio da qual sustenta, em síntese, que os apelados, ao elaborarem e aprovarem, no ano de 2015, as Leis Distritais 5.463, 5.464, 5.542 e 5.563, relativas ao REFIS, teriam praticados os atos de improbidade previstos nos artigos 10, VII e X, e 11, *caput* e I, da Lei 8.429/92, porque teriam violado o princípio da legalidade, as normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 4º, §2º, V; 5º, II, e 14, I e II, no CONFAZ 03/2015 e no artigo 113 do ADCT.

## Da Lei de Improbidade Administrativa

No tocante ao contexto normativo, de acordo com o artigo 37, §4º, da Constituição da República, “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Para regulamentar o preceito constitucional, foi editada a Lei 8.249/92, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.”

O conceito de improbidade está atrelado à moralidade, à eticidade e à honestidade na condução da atividade administrativa do Estado. Nesses termos, Di Pietro esclarece que, observada a improbidade como ato ilícito, como delito sancionado pelo sistema jurídico, esta deixa ser sinônimo de imoralidade, por possuir amplitude mais abrangente em que se incluem atos ilegais (Cit. *in* CUNHA, Dirley da Júnior. Curso de Direito Administrativo. 10ª Edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2011. p. 554).

Nesse passo, a Lei 8.429/92 estabelece que a improbidade administrativa compreende tudo quanto, à custa da Administração Pública e do interesse desta, importar em enriquecimento ilícito (art. 9º), causar prejuízo ao erário (art. 10) e atentar contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Nos termos do artigo 1º da LIA, será sujeito passivo da ação de improbidade qualquer agente público, servidor ou não, que contra a administração pública de qualquer instância ou de empresas cuja criação ou manutenção provenha dinheiro público (mais de 50% do patrimônio ou da receita anual), ou as empresas incorporadas ao patrimônio público.

A parte *ex-adversa* é o agente público, aqui compreendido inclusive aqueles que transitoriamente estão na função pública, bem como aqueles que não são remunerados, independentemente da forma de investidura ocorrida. Em síntese, é aquele que exerce funções estatais.



Também é possível que pessoas jurídicas de direito privado sejam responsabilizadas quando configurada a improbidade administrativa ou tendo elas se beneficiado do ato, diretamente ou indiretamente, inteligência do artigo 3º da Lei 8.429/92.

Note-se que o dever de probidade, expresso no artigo 4º da Lei 8.429/92, traz na essência um dever de abstenção do agente público em não atentar contra os princípios constitucionais da Administração.

Nesse sentido, preleciona Waldo Fazzio Júnior, na obra Improbidade Administrativa, que “no segmento específico dos atos de improbidade administrativa, a ilegalidade é o indício exterior e imediato de improbidade. Coordenada com os demais princípios, intensamente com a moralidade administrativa, a legalidade integra o conceito de probidade administrativa ou modo probo de administrar” (2014:130).

Conforme dito, a Lei 8.429/92 define os atos de improbidade em três segmentos, quais sejam, os que importam enriquecimento ilícito do agente público, acarretando ou não danos ao erário (art. 9º), os lesivos ao erário que podem importar enriquecimento indevido de terceiro (art. 10) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública mediante violação dos deveres administrativos, sem enriquecimento ilícito do agente público e sem lesão ao erário (art. 11).

Assim, verificada a presença da improbidade administrativa, importa aferir o elemento volitivo, salientando que o artigo 5º da LIA, ao estatuir que o agente responderá pelos danos causados ao erário, indica que ele responderá tanto na hipótese de dolo quanto na de culpa.

Nesse passo, pela dicção dos artigos atinentes às condutas, verifica-se que prevalece o dolo como elemento volitivo, salvo no que diz respeito ao enriquecimento ilícito de terceiro (art. 10) em que há a espécie culposa. Essa culpa é a vontade direcionada ao fato, mesmo que não se queira o resultado, alcançado o enriquecimento de terceiro.

Mais uma vez, Waldo Fazzio Júnior orienta (2014:136):

*Sobre o vínculo subjetivo que liga o agente ao fato ilícito, Nelson Hungria (1959, p.112) lembra que “somente com a averiguação in concreto desse nexo subjetivo se pode atribuir ao agente, para o efeito da punibilidade, uma conduta objetivamente desconforme com a ordem ético-jurídica, ou reconhecer sua incidência no juízo de reprovação...”*

*Estendendo esse fundamento penal para o plano dos atos de improbidade, para que se considere um ato como passível de sofrer sanções, não é suficiente a existência da conexão causal objetiva (entre a ação ou omissão e o resultado), nem sua subsunção típica (num artigo da Lei nº 8.429/92). É imprescindível a culpabilidade (culpa lato sensu) do agente público. Não se pune com fulcro em responsabilidade objetiva.*



Por sua vez, enquanto o artigo 10 da Lei Improbidade Administrativa foca a atenção nos fatos que empobrecem o erário público, importando verificar se houve o prejuízo ao patrimônio público econômico em decorrência do ato ímprobo, o artigo 11 visa a afastar os atos atentatórios dos deveres de probidade do administrador.

## **Das leis orçamentárias e da imputação**

Especificamente sobre o caso concreto, tem-se que o MPDFT sustenta que a Lei 5.463/2015, que instituiu “o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS-DF, destinado a incentivar a regularização de débitos tributários constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, na forma e nas condições estabelecidas nesta Lei”, bem como as alterações perpetradas pelas Leis 5.464/2015, 5.542/2015 e 5.563/2015, foram editadas com violação aos preceitos contidos nos artigos 4º, § 2º, V, e 14, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal e 113 do ADCT, os quais serão transcritos alhures.

Em face da suposta violação às normas citadas, entende que os apelados praticaram os atos ímprobos previstos nos artigos 10, VII e X, e 11, *caput* e I, da Lei de Improbidade Administrativa, *verbis*:

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:*

...

*VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;*

...

*X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;*

...

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*



*I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;*

Em síntese, o MPDFT sustenta que, ao instituírem o REFIS/2015, os apelados lesionaram o erário e violaram os princípios que regem a Administração Pública, uma vez que renunciaram receita sem estudo do impacto orçamentário e sem a devida compensação, razão pela qual a eles devem ser **imputadas** as penas previstas no artigo 12, II e III, da Lei 8.429/92, *verbis*:

*Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).*

...

*II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;*

*III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três ano*

Como mencionado, a Lei 5.463/2015 concedeu aos contribuintes devedores benefício fiscal denominado de anistia - possibilidade de quitarem débitos tributários sem a incidência de juros e multas moratórias - e, ainda, por meio de parcelamento especial.

As Leis 5.542 e 5.563 prorrogaram o prazo de adesão ao refinanciamento.

Por sua vez, a Lei 5.464/2015, editada simultaneamente a Lei 5.463, alterou a LDO de 2015 ([Lei 5.389](#), de 13/08/2014).



## Da individualização das condutas

O MPDFT assim descreve os supostos atos ímprobos (ID 6949474, pp. 34-38):

### **a) Projeto de Lei nº 187/15, posteriormente Lei Distrital nº 5.463/15, que instituiu o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS-DF**

*Constatou-se que **LEONARDO MAURÍCIO COLOMBINI LIMA**, na qualidade de Secretário de Estado de Fazenda do DF, quando do encaminhamento da Exposição de Motivos 6/2015-GAB/SEF (ID: 20454981 – págs. 25/27) para o Governador **RODRIGO ROLLEMBERG** e este, por sua vez, quando do envio da Mensagem nº 30/2015-GAB (ID: 20454981 – pág. 15) à Câmara Legislativa do Distrito Federal, ambas constaram sem a demonstração de que a receita original poderia absorver a renúncia e previsão das medidas de compensação relativas ao REFIS/2015, deixando de atender ao art. 14 da LRF.*

*Já na Câmara Legislativa, sob análise da Comissão de Orçamento e Finanças daquela Casa Legislativa, na Relatoria do Deputado **AGACIEL MAIA**, a supracitada omissão foi integralmente mantida, como se constata no Parecer nº 01-CEOF/2015 (ID: 20454990 – págs. 01/03) que, também, violou o que determina a LRF (art. 14) e o Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF (art. 64), o qual não observou os requisitos legais e constitucionais para sua concessão.*

*Como se vê, as condutas de **LEONARDO MAURÍCIO COLOMBINI LIMA** e **RODRIGO ROLLEMBERG** subsumem-se à norma do art. 10, caput, VII e X da Lei nº 8.429/92, tendo em vista que houve atos para a concessão de benefícios fiscais no valor de R\$ 287.338.761,09 (ID: 20455107 – págs. 21/22), sem a observância dos requisitos legais previstos no art. 14 da LRF. Por sua vez, o réu **AGACIEL MAIA**, com consciência e vontade, como relator do Projeto, produziu parecer técnico sem a observância dos requisitos legais a eles atinentes, e praticou ato comissivo por omissão, incorrendo, assim, em improbidade administrativa consistente na violação de princípios da administração pública, notadamente o princípio da legalidade, por ter praticado ato diverso daquele previsto na regra de competência, conduta esta tipificada no art. 11, caput e I, da Lei nº 8.429/92.*

### **b) Projeto de Lei nº 186/15 (ID: 20454728 – págs. 17 e s.), posteriormente Lei Distrital nº 5.464/15, que alterou a Lei nº 5.389/14 – LDO/2015, que havia sido aprovada em 2014 Constatou-se que **LEANY BARREIRO DE SOUSA LEMOS**, na qualidade de Secretária de Estado de Planejamento do DF, quando do encaminhamento da Exposição de Motivos (s/n)/2014-GAB/SEPLAN (ID: 20454728 –**





págs. 13/15) para o Governador **RODRIGO ROLLEMBERG**, e este, por sua vez, quando do envio da Mensagem nº 29/2015 (ID: 20454728 – pág. 11) à Câmara Legislativa do Distrito Federal, **ambas enviadas apenas com a estimativa de renúncia, mas sem o indicativo do impacto orçamentário-financeiro e da compensação relativa à Lei 5.463/15 (ID: 204 55058 – pág. 44 ) , deixaram de atender aos arts. 4º, §2º, V; e 14 da LRF.**

Logo, tais condutas subsumem-se à norma descrita no art. 11, caput e I, da Lei nº 8.429/92, pois violadoras de princípios da administração pública, notadamente o princípio da legalidade. Já na Câmara Legislativa, sob análise da Comissão de Orçamento e Finanças daquela Casa Legislativa, na Relatoria do Deputado **AGACIEL MAIA**, a supracitada omissão foi integralmente mantida, como se constata no Parecer nº 01-CEOF de 2015 (ID: 20454768 – págs. 22/23) **que, também, violou o que determina a LRF (arts. 4º, §2º, V; e 14) e o Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF (art. 64), requisitos legais e constitucionais para a concessão.**

Portanto, também este caso enseja a aplicação do art. 11, caput e I, da Lei nº 8.429/92, tendo em vista a conduta omissiva, violadora de princípios da administração pública, notadamente o princípio da legalidade. Após isso, foram editadas as **Leis Distritais nºs 5.542/15 e 5.563/15**, ambas tratando da concessão de renúncia por meio da prorrogação do prazo limite para utilização do REFIS/2015, estabelecido inicialmente na Lei nº 5.463/15 de iniciativa do Executivo Distrital.

c) **Projeto de Lei nº 659/15 (ID: 20455086 – págs. 51/53), posteriormente Lei nº 5.542/15, que alterou a Lei Distrital nº 5.463/15, que instituiu o REFIS-DF** Constatou-se que o Deputado **AGACIEL MAIA (ID: 20455086 – págs. 55/57)**, na qualidade de Presidente da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa do DF e Relator do Projeto nesta, portanto, exercendo a função de agente fiscalizador do cumprimento das normas orçamentárias e financeiras, entre outras, **não observou devidamente o cumprimento do art. 14 da LRF quanto à adequação orçamentária e financeira do Projeto com a referida lei, bem como LDO e LOA.** Este Parlamentar, inclusive, tem conhecimento suficiente acerca dos requisitos que envolvem a concessão de benefícios fiscais, pois foi um dos autores da Lei nº 5.422/14 que criou, dentro do Distrito Federal, a imposição de uma avaliação prévia da necessidade de concessão de benefícios por meio de estudos técnicos econômicos e financeiros de viabilidade, antes de sua aprovação pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. A aprovação do Projeto sem a observância dos requisitos legais a eles atinentes, mediante ato comissivo por omissão, configura improbidade administrativa, tendo em vista a violação de princípio da administração pública, notadamente o princípio da legalidade, por ter praticado ato diverso daquele previsto na regra de competência, conduta esta tipificada no art. 11, caput e I, da Lei nº 8.429/92. Na mesma linha, o Governador **RODRIGO ROLLEMBERG (ID: 20455086 – pág. 58)**, ao sancionar a Lei nº 5.542/15, a ratificou, consentindo com a irregular propositura advinda de parlamentares – contrariando o próprio Convênio CONFAZ 03/2015, que autorizava tal prerrogativa apenas ao Poder Executivo – **sem que também adotasse qualquer providência no âmbito do Executivo, para a adequação financeira e orçamentária diante dos requisitos previstos na LRF (arts. 4º, §2º, V; 5º e 14).**

Portanto, ficou configurada a prática de ato de improbidade administrativa consistente na concessão de benefícios fiscais, no valor de R\$ 82.888.614,51 (ID: 20455107 – pág. 21), sem a observância dos requisitos legais, além da atuação negligente em relação à conservação do patrimônio público, condutas estas tipificadas no art. 10, caput, VII e X da Lei nº 8.429/92.



**d) Projeto de Lei nº 663/15, posteriormente Lei nº 5.563/15, que alterou a Lei Distrital nº 5.463/15, que instituiu o REFIS-DF** Constatou-se que o Deputado **PROFESSOR ISRAEL**, por meio do **Parecer nº 01 de 2015 – CEOF (ID: 20455107 – págs. 18/19)**, na qualidade de Relator do Projeto na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa do DF, portanto, exercendo a função de agente fiscalizador do cumprimento das normas orçamentárias e financeiras, entre outras, **não observou devidamente o cumprimento do art. 14 da LRF na adequação orçamentária e financeira do Projeto com a referida lei, bem como LDO e LOA.**

Como se vê, a conduta do **PROFESSOR ISRAEL** que, com consciência e vontade manifesta no parecer técnico por ele produzido, não observou os requisitos legais a eles atinentes configura ato de improbidade administrativa, praticado mediante ato comissivo por omissão, violador de princípio da administração pública, notadamente o princípio da legalidade, uma vez que praticou ato diverso daquele previsto na regra de competência, nos termos do art. 11, caput e I, da Lei nº 8.429/92. Na mesma linha, o Governador **RODRIGO ROLLEMBERG** (ID: 20455107 – pág. 04), ao sancionar a Lei nº 5.563/15, a ratificou, consentindo com a irregular propositura advinda de parlamentares – contrariando o próprio Convênio CONFAZ 03/2015, que autorizava tal prerrogativa apenas ao Poder Executivo – **sem que também adotasse qualquer providência no âmbito do Executivo, para a adequação financeira e orçamentária diante dos requisitos previstos na LRF (arts. 4º, §2º, V; 5º e 14).**

Tal conduta subsume-se à norma prevista no art. 10, caput, VII e X da Lei nº 8.429/92, tendo em vista a concessão de benefícios fiscais, no valor de R\$ 70.711.292,32 (ID: 20455107 – pág. 21), sem a observância dos requisitos legais, bem como a ação negligente em relação à conservação do patrimônio público. As condutas acima mencionadas foram praticadas consciente e intencionalmente, pois esses agentes públicos não aplicaram as disposições normativas constantes dos arts. 4º e 14 da LRF, da Lei nº 5.389/14 (LDO, art. 60) e decisões do Tribunal de Contas do DF.

Desta feita, impõe-se reconhecer que a sentença apelada ignorou diversos fatos relativos à elaboração e encaminhamento dos Projetos de Lei nºs 187/15, 186/15, 659/15 e 663/15 e, por isso, necessita, para fazer justiça, que seja revertida.

Em síntese, aos apelados **Rodrigo Rollemberg, Leany Barreiro de Sousa Lemos, Agaciel Maia e Professor Israel**, imputam-se as condutas violadoras dos princípios administrativos, artigo 11, caput e I, da LIA, hipótese na qual, embora não se exija a comprovação do dano nem se admita a modalidade culposa, a demonstração da existência do dolo genérico é necessária.

Ao apelado **Leonardo Maurício Colombini Lima e ainda Rodrigo Rollemberg** são imputadas as condutas previstas no artigo 10, VII e X, da LIA – lesão ao erário, modalidade de ato ímprobo que admite a forma culposa.

## **Da conduta dos parlamentares e da ex-Secretária de Planejamento**



Passa-se à análise da suposta prática de ato de improbidade administrativa por parte de **Agaciel Maia** e de **Professor Israel**, então relatores, perante a Câmara Legislativa, dos projetos das leis orçamentárias discutidas nos autos, e de **Leany Barreiro de Sousa Lemos**, por ter subscrito a Exposição de Motivos s/n/2014-GAB/SEPLAN, todos enquadrados no artigo 11, *caput* e I da LIA.

Rememore-se a norma, *verbis*:

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

*I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;*

Em que pese a regra geral afastar a responsabilidade do agente público pelo exercício da atividade legislativa da qual resultem normas abstratas e genéricas, aplicáveis a destinatários indeterminados, o parlamentar pode ser responsabilizado pela prática de atos de improbidade administrativa quando editadas leis de efeitos concretos, que são as normas que figuram, quanto ao conteúdo e aos destinatários finais, como atos administrativos, como ocorre no caso dos autos, em que as leis objeto da ação destinam-se, especificamente, aos contribuintes em débito com o Fisco.

Logo, os parlamentares, na qualidade de agentes políticos, também podem ser submetidos às normas constantes da Lei de Improbidade Administrativa, conforme entendimento adotado pelos tribunais superiores, *verbis*:

*Ementa: Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em Matéria de Improbidade. Impossibilidade de Extensão do Foro por Prerrogativa de Função à Ação de Improbidade Administrativa.*

*1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição.*



2. O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Por fim, a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no 1º grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(Pet 3240 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 21-08-2018 PUBLIC 22-08-2018).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFRONTA AO ART. 535 DO CPC/73. INOCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/92 A AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO. PREFEITO. ENVIO DE PROJETO DE LEI DE EFEITOS CONCRETOS COM INTUITO DE FAVORECER PESSOA JURÍDICA ADMINISTRADA POR FAMILIARES.

APROVAÇÃO POSTERIOR PELA CÂMARA MUNICIPAL. IRRELEVÂNCIA NO CASO DOS AUTOS. DOLO. PRESENÇA. PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO. DANO AO ERÁRIO CONFIGURADO. ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL POR FALTA DE TIPICIDADE CRIMINAL. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO MANTIDA. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

...

III - É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual o conceito de agente público estabelecido no art. 2º da Lei n. 8.429/92 abrange os agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo bis in idem nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/67, com a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa e respectivas sanções civis (art. 12, da LIA).

IV - O recurso especial, interposto pelas alíneas a e/ou c do inciso III do art. 105 da Constituição da República, não merece prosperar quando o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com a jurisprudência desta Corte, a teor da Súmula n. 83/STJ.



*V - O réu, então Prefeito do Município de Parambu/CE, foi condenado pelo cometimento de ato de improbidade administrativa consistente no envio de projeto de lei para doação de imóvel público à Fundação Educativa e Cultural José Onilson Lima (Rádio Novo Tempo FM), administrada por seus familiares.*

*VI - Esta Corte possui precedentes que, na verificação do cometimento de improbidade administrativa, afastam o dolo na hipótese de haver autorização legislativa prévia ao ato reputado ilícito. Todavia, no caso, a ação ilegítima imputada ao Recorrente ocorreu antes da edição de lei autorizativa, razão pela qual não há falar em ausência de dolo. O gestor público, consciente e deliberadamente, buscou favorecer fundação dirigida por seus familiares, com a doação de imóvel público cuja destinação estava afetada à construção de quadra poliesportiva, nos termos do respectivo registro.*

*VII - O princípio da impessoalidade veda, à Administração Pública e seus representantes, a concessão de tratamentos ofensivos à isonomia, como perseguições, preconceitos, favorecimentos e privilégios.*

*VIII - O princípio da moralidade administrativa exige do administrador público conduta pautada na boa-fé e na lealdade com os administrados.*

*IX - Na situação examinada, verifica-se a violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, porquanto o réu, ao tomar a iniciativa da doação de imóvel público para o funcionamento de rádio gerida por seus familiares, feriu o dever de isonomia na sua atuação, concedendo benefício patrimonial público por motivos particulares, e não agiu com boa-fé e lealdade com os administrados ao desconsiderar a afetação de interesse social que restringia a destinação do bem.*

*X - Constata-se, ainda, a ocorrência de indevido prejuízo ao erário como consequência do decréscimo patrimonial provocado e da ilicitude da doação efetuada, causada pelo vício de finalidade existente desde a iniciativa do projeto de lei. XI - O Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, salvo se verificada absolvição criminal por inexistência do fato ou negativa de autoria. Dessa forma, o arquivamento de inquérito policial motivado por atipicidade criminal da conduta não afasta a condenação por ato de improbidade administrativa.*

*XII - Recurso especial improvido.*

*(REsp 1693167/CE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/12/2018, DJe 12/12/2018).*

**ADMINISTRATIVO.PROCESSUAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 280/STF E 7/STJ. APLICABILIDADE DA LIA A AGENTES POLÍTICOS. ELEMENTO SUBJETIVO. INTRODUÇÃO**



1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública por improbidade administrativa, amparada nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, movida contra o Vereador Presidente e demais Vereadores da Câmara Municipal de Atibaia, por força de majoração de subsídios com efeitos para a mesma legislatura, julgada procedente.

...

## IMPROBIDADE E AGENTES POLÍTICOS

7. A Corte Especial do STJ decidiu pela submissão dos agentes políticos à LIA (Rcl 2.790/SC, Corte Especial, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, DJe 4.3.2010).

## ELEMENTO SUBJETIVO

...

## ATO LEGISLATIVO DE EFEITOS CONCRETOS E IMPROBIDADE

12. Inexiste, in casu, restrição à aplicabilidade da LIA. Não se cuida aqui de ato legislativo típico, de conteúdo geral e abstrato.

Debata-se aqui norma de autoria do presidente da Câmara, cujos efeitos são concretos e delimitados à majoração de subsídios próprios e dos demais vereadores, em manifesta afronta ao texto constitucional e a despeito de inúmeros alertas feitos por instituições civis e pelo Ministério Público.

13. Em situações análogas, o STF e o STJ admitiram o repúdio de tal conduta com amparo na LIA, sem cogitar da aludida presunção de legitimidade/legalidade, por se tratar de ato ímprobo amparado em norma (cfr. STF, RE 597.725, Relatora Min. Cármen Lúcia, publicado 25/09/2012; STJ, AgRg no REsp 1.248.806/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29/6/2012; REsp 723.494/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8/9/2009; AgRg no Ag 850.771/PR, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 22/11/2007; REsp 1.101.359/CE, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/11/2009).

14. Precedente desta Turma, relatado pelo eminente Ministro Castro Meira, lastreado em doutrina de Pedro Roberto Decomain, no sentido de que "A ação por improbidade administrativa não é meio processual adequado para impugnar ato legislativo propriamente dito. Isso não significa, todavia, que todos os atos a que se denomina formalmente de 'lei' estejam infensos ao controle jurisdicional por seu intermédio. Leis que usualmente passaram a receber a denominação de 'leis de efeitos concretos', e que são antes atos administrativos que legislativos, embora emanados do Poder Legislativo, podem ter sua eventual lesividade submetida a controle pela via da ação por improbidade administrativa (...)" (REsp 1.101.359/CE, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/11/2009).

CONCLUSÃO 15. Recurso Especial parcialmente conhecido e não provido.



*(REsp 1316951/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/05/2013, DJe 13/06/2013).*

Assim, embora a ação de improbidade não seja o veículo adequado para discutir-se a constitucionalidade das leis, tampouco a validade de lei local contestada em face de lei federal, os agentes políticos, ao contrário da tese defendida pelos apelados, responderão por eventual ato de improbidade administrativa, praticado na condução do processo legislativo, quando editadas leis de efeitos concretos.

Entretanto, esta não é a hipótese dos autos.

Primeiro porque as condutas violadoras dos princípios administrativos não admitem a forma culposa; segundo porque, não obstante a afronta à previsão contida artigo 11 da LIA não exija a comprovação de dano, é necessária a demonstração do **dolo genérico**, enquanto elemento subjetivo do tipo, conforme precedentes:

*PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. ART. 23 DA LEI 8.429/1992. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO. OFENSA AO ART. 3º DA LEI 8.429/1992 (ILEGITIMIDADE PASSIVA). SÚMULA 7/STJ. MULTA CIVIL. POSSIBILIDADE. HISTÓRICO DA DEMANDA*

...

#### ***ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO CARACTERIZADO***

***8. O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.***

***Portanto, o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.***

***9. É inviável, portanto, analisar a tese defendida no Recurso Especial, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido.***

***Aplica-se, portanto, o óbice da Súmula 7/STJ.***



(REsp 1708269/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/09/2018, DJe 27/11/2018).

**PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL DE PAULO SÉRGIO ALMEIDA LEITE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREMISSAS FÁTICAS ASSENTADAS PELO JUÍZO DE ORIGEM. VALORAÇÃO JURÍDICA DA PROVA. POSSIBILIDADE NÃO VEDADA PELA SÚMULA 7/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DA MORALIDADE PÚBLICA. EXIGÊNCIA DO DOLO, NAS HIPÓTESES DOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, PELO MENOS, NAS HIPÓTESES DO ART. 10. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS A SERVIDOR PÚBLICO OCUPANTE DE CARGO COMISSIONADO. ART. 11 DA LIA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE DOLO, AINDA QUE GENÉRICO, DE ATUAÇÃO CONTRA NORMAS LEGAIS. ENTENDIMENTO DO TCU PELA OBRIGATORIEDADE DO PAGAMENTO.**

*1. A valoração jurídica das premissas fáticas incontroversas assentadas no acórdão recorrido configura hipótese não vedada pela Súmula 7/STJ. Precedentes.*

*2. O STJ ostenta entendimento uníssono segundo o qual, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. Precedentes.*

*3. Na espécie dos autos, em que se versa sobre o pagamento de horas extras prestadas por servidor público ocupante de cargo comissionado (que se amolda, em princípio, aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992 - patrimônio público imaterial), há acórdão do TCU no sentido da obrigatoriedade de tal pagamento: "Análise da matéria. - Hora Extra. Obrigatoriedade do pagamento a servidores comissionados." (TCU, Decisão 479/2000 - Plenário, julgado em 7 de junho de 2000, Processo: 000.549/2000-9).*

*4. No caso, a autorização para pagamento de horas extras prestadas por servidores públicos ocupantes de cargo em comissão **não configura o dolo, ainda que genérico, de se conduzir deliberadamente contra as normas legais, o que descaracteriza o ato de improbidade do art. 11 da LIA.** Nesse sentido: AgRg no AgRg no Ag 1.376.280/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/11/2012.*

*5. Agravo interno não provido.*

(AgInt no REsp 1425071/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/06/2018, DJe 10/09/2018).





*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.*

*FRACIONAMENTO DE COMPRAS. BURLA À LEI DE LICITAÇÕES. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/1992. CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO. PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ.*

*1.A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo lato sensu ou genérico. Precedentes.*

*2.O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte.*

*3.Modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ).*

*4.Agravo interno não provido.*

*(AgInt no AREsp 1184699/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/09/2018, DJe 27/09/2018).*

*PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DOS DISPOSITIVOS TIDOS POR VIOLADOS. SÚMULA 211/STJ. CERCEAMENTO DE DEFESA. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS. CONCESSÃO INDEVIDA DE GRATIFICAÇÃO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. ART. 11 DA LIA. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS. DOLO GENÉRICO. CONFIGURAÇÃO.*

...

*4. "É pacífico no STJ que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico" (REsp 1.662.580/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 10/05/2017).*

*5. A partir dos elementos exclusivamente trazidos pelo acórdão recorrido, foi demonstrada a presença de dolo, traduzido na circunstância de que Valdir Picolotto agiu de forma contrária à legislação municipal.*



## 6. Agravo interno não provido.

(AgInt nos EDcl no AREsp 564.483/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/09/2018, DJe 17/09/2018).

Portanto, haja vista inexistir comprovação, nos autos, do ânimo dos parlamentares, ainda que genérico, de violarem os princípios da administração pública ou de cometerem qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, **conclui-se** que **Agaciel da Silva Maia** (relator do Projeto de Lei 187/15 perante à Comissão de Orçamento e Finanças) e **Israel Matos Batista** (relator do Projeto de Lei 663/15 perante à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças), não praticaram os atos ímprobos previstos no artigo 11, *caput* e I, da LIA.

Igualmente, **afasta-se**, desde já, a imputação perpetrada em desfavor de **Leany Barreiro de Sousa Lemos**, a quem também é atribuída a prática do ato previsto no artigo 11, *caput* e I, da LIA, tendo em vista que, além de o Ministério Público não ter logrado êxito em demonstrar que ela conduziu-se, deliberadamente, contra os princípios que regem a Administração Pública, a ex-Secretária de Planejamento do DF, ao encaminhar ao ex-Governador do DF a Exposição de Motivos do Projeto de Lei 186/15, atuou nos limites do cargo então ocupado.

## Da análise das condutas imputadas ao ex-Governador e ao então Secretário de Fazenda

Passa-se à análise da suposta prática de ato de improbidade administrativa por parte dos apelados **Leonardo Maurício Colombini Lima** (LIA, 10, VII e X) e **Rodrigo Rollemberg** (LIA, 10, VII e X, e 11, *caput* e I), que elaboraram e encaminharam os projetos das leis orçamentárias discutidas nos autos.

Vejam-se novamente as normas, *verbis*:

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:*

...



*VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;*

...

*IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;*

...

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

*I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;*

Afere-se, inicialmente, se a anistia fiscal resultante da edição, em 2015, das Leis 5.464, 5.464, 5.542 e 5.563 foi realizada sem observância dos dispositivos contidos nos artigos 4º, § 2º, V, e 14, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 113 do ADCT, ora transcritos:

*Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000*

*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

...

*Seção II Da Lei de Diretrizes Orçamentárias*

*Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:*

...



§ 2º O Anexo conterá, ainda:

...

*V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.*

...

*Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*ADCT*

*Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016).*

Da leitura e interpretação das normas mencionadas, decorre que a anistia, enquanto espécie de renúncia da receita dos encargos da dívida tributária, deverá ser precedida, no exercício em que iniciada e nos dois subsequentes, da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, atendendo as disposições constantes da Lei Orçamentária Anual – LOA e sem afetar os resultados das metas fiscais. Alternativamente, deverão ser adotadas medidas compensatórias que resultem no aumento de receita.



A anistia refere-se a fatos pretéritos e destina-se a afastar os efeitos jurídicos decorrentes das sanções impostas aos contribuintes devedores, geralmente retratadas pela incidência, sobre o montante principal, de multas e de juros moratórios.

Uma vez anistiados, os encargos da dívida tributária são, total ou parcialmente, perdoados, o que acarreta a exclusão do crédito tributário, nos termos da norma contida no artigo 157, II, do Código Tributário Nacional.

Sobre o tema, Luiz Emygdio F. da Rosa Júnior ensina na obra Manual de Direito Tributário (2012:448), *verbis*:

*O termo anistia é empregado no direito tributário com o mesmo significado da terminologia jurídico-penal, ou seja, perdão, esquecimento da infração punível, deixando, portanto, o anistiado de receber a penalidade. Assim, podemos conceituar anistia como sendo a causa de exclusão do crédito tributário estabelecida em lei específica que tem o condão de perdoar infrações cometidas pelo sujeito passivo à legislação tributária, que ainda não foram conhecidas pelo fisco, deixando, assim, a autoridade administrativa de aplicar-lhe a penalidade cabível.*

Feitas essas considerações, note-se que, a partir do Projeto de Lei 187/2015, editou-se a Lei 5.463, de 16/03/2015, para instituir “o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS-DF, destinado a incentivar a regularização de débitos tributários constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, na forma e nas condições estabelecidas nesta Lei”, diploma do qual se extraem as seguintes normas:

*Art. 2º Considera-se débito incentivado, para efeito do disposto nesta Lei, o montante obtido pela soma dos valores referentes ao principal devido, à atualização monetária, aos juros de mora reduzidos, à multa reduzida, inclusive a de caráter moratório, e aos demais acréscimos previstos na legislação específica.*

...

*§ 2º A redução de juros de mora e multa, inclusive moratória, prevista no art. 3º é condicionada ao pagamento do débito incentivado, à vista ou parcelado, exclusivamente em moeda corrente, sendo vedada a compensação com precatórios ou quaisquer outros títulos.*

...



Simultaneamente, originária do PL 186/2015, editou-se a Lei 5.464/15, destinada a alterar a Lei 5.389/14 (LDO de 2015), ao passo que o prazo de adesão ao REFIS foi prorrogado pelas Leis 5.542/15 e 5.563/15.

Como se vê, as alterações das legislações orçamentárias do DF incentivaram o contribuinte em atraso com o Fisco, mediante parcelamento e redução dos encargos, a quitarem o débito tributário, o que foi feito com autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, providência que, segundo o apelante, figurara como renúncia de receita superior a R\$ 400 milhões de reais.

Entretanto, não é o que se abstrai da realidade dos autos, segundo os quais, no ano de 2015, o limite máximo de 49% da receita líquida corrente com gastos de pessoal, no âmbito do Distrito Federal, havia sido ultrapassado, a dívida pública superava o importe de R\$ 3 bilhões de reais, o déficit orçamentário era de R\$ 2,5 bilhões e a previsão orçamentária anual indicava déficit de cerca de R\$ 1 bilhão de reais, o que resultou na herança de uma fissura nas contas públicas de cerca de R\$ 6,5 bilhões, “considerando o total das dívidas herdadas do exercício anterior (3 Bilhões) e as incorretas previsões inseridas na Lei Orçamentária de 2015 (3,5 Bilhões)”, conforme notícia subscrita, sem refutação, pelo DF (ID 6949490, p. 5).

Assim, enquanto houve renúncia de receita no montante de R\$ 484.350.906,00, a arrecadação total do REFIS foi de R\$ 1.645.410.314,65 (ID 6949494, p. 27). Consideravelmente superior, portanto, à anistia concedida aos devedores do Fisco.

O que se verifica é que o ente público, diante da possibilidade de arrecadar menos, arrecadou mais, mesmo no cenário financeiro não favorável descrito, de forma que, ainda que se possa questionar a constitucionalidade das leis em comento ou a adequação delas em face da legislação federal (CR, 102, III, *d*), fim para o qual a ação de improbidade é veículo impróprio, não se vislumbra a existência de dolo, ainda que genérico, advindo da conduta dos apelados.

Abram-se parênteses para reconhecer que o ajuizamento da ação de improbidade não se condiciona à propositura de ações outras. Se assim não fosse, o princípio da inafastabilidade da jurisdição seria violado. Certamente.

Entretanto, o pedido de condenação dos atores do processo legislativo sem o questionamento da validade ou constitucionalidade, seja formal, seja material, da própria norma por eles editada parece inverter a ordem das coisas.

Feita essa digressão, retome-se o raciocínio anterior. No caso concreto, não se verifica a existência de dolo, enquanto elemento subjetivo da caracterização dos atos ímprobos atentatórios dos princípios administrativos”, porque em nenhum momento restou comprovado que os agentes políticos conduziram-se, de forma deliberada, contra o princípio da legalidade ou os demais que regem a Administração Pública.

Ao contrário, deparou-se com a adoção de medidas que permitiram a recuperação de créditos pertencentes aos cofres públicos que alcançariam um importe ínfimo, pois, como bem lembrado pelo juízo sentenciante, no caso do DF, “a arrecadação regular do estoque da dívida ativa gira em torno de 1% (um por cento) a 1,5% (um e meio por cento)” (ID 6949415, pp. 14), hipótese que, adicionada ao fato de que a arrecadação advinda da instituição do programa foi superior ao montante renunciado, compromete a tese recursal segundo a qual o programa resultou em prejuízo ao erário.



Tanto é assim que esta Corte de Justiça, por meio do Conselho Especial, entendeu que a grave crise fiscal vivenciada pelo Distrito Federal, no ano de 2015, justificava a adoção de políticas de incentivos fiscais, reconhecendo, em consequência, a **constitucionalidade da Lei 5.463/2015**, conforme se infere da ementa do julgado realizado nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2015.00.2.012901-3, da relatoria do Desembargador Mario-Zam Belmiro, *verbis*:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 892/2014 (art. 1º) E LEI DISTRITAL Nº 5.463/2015 (REFIS). CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS DO DISTRITO FEDERAL. PARCELAMENTO E QUITAÇÃO. INCIDÊNCIA NOS CASOS DE SONEGAÇÃO, FRAUDE OU CONLUÍO. VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. INOCORRÊNCIA.**

*1. Em tempos de grave crise financeira, os chamados Programas de Incentivo Fiscais - REFIS têm sido uma das bases da política econômica do Governo, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Tais programas se caracterizam por medidas atraentes ao contribuinte devedor, como parcelamento de débitos tributários, redução de juros e multa, dentre outras, como forma de incrementar a arrecadação.*

*2. O art. 1º da Lei Complementar distrital 892/2014 alterou o art. 1º da LC 833/2011, para estender o parcelamento em até 60 (sessenta) meses dos créditos do Distrito Federal também aos casos de sonegação, fraude ou conluio. Na esteira da modificação legislativa, foi editada a Lei distrital nº 5.463/15, autorizando o parcelamento para as referidas hipóteses.*

*3. O REFIS é destinado a incentivar a regularização de débitos tributários e tem por objetivo a arrecadação imediata de receitas, a diminuição do acervo de ações fiscais em trâmite no Judiciário e a possibilidade de que empresas e cidadãos liquidem suas dívidas para com o Fisco.*

*4. Os diplomas legais combatidos, ao estender o parcelamento também para os casos de sonegação, fraude ou conluio, não violam os princípios da isonomia ou moralidade, pois os benefícios são concedidos a todos os contribuintes que estão em débito para com a Fazenda Pública, ainda que decorrentes de ações versando sobre delito fiscal.*

*5. O ordenamento jurídico permite o parcelamento de tributo e, em consequência, a suspensão ou a extinção de ação penal decorrente de crime tributário.*

*6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.*

*(Acórdão n.950881, 20150020129013ADI, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 21/06/2016, Publicado no DJE: 30/06/2016. Pág.: 14/15).*



Denota-se, assim, que, ao invés do ânimo deliberado de violar os deveres do administrador, o apelado **Rodrigo Rollemberg** adotou políticas fiscais destinadas à reestruturação do ente federado, **não havendo que se falar, portanto, na existência do elemento volitivo, dolo genérico, caracterizador da conduta atentatória dos princípios previstos no artigo 11, caput e I, da LIA.**

Sob outra óptica, a anistia fiscal não constitui um favor concedido ao contribuinte em mora. Mais do que isso, acaso esse tipo de renúncia fiscal possa ser classificado como favorecimento, a benesse ocorre em prol da sociedade como um todo, conforme ensina Marcus Abraham, na obra *Curso de Direito Financeira Brasileiro* (2018:413), *verbis*:

*Anistia é a exclusão do crédito fiscal a partir do perdão da infração e das penalidades correspondentes, com a dispensa do pagamento, de multa e juros de mora (já a dispensa do pagamento do valor principal devido é feito apenas pela remissão). Hoje em dia, a anistia não é mais vista como um favorecimento subjetivo e individual desprovido de fundamento e de interesse público, mas sim como uma forma de beneficiar toda a sociedade dentro de programas que incentivam o pagamento de dívidas e a recuperação de créditos.*

Nesse contexto, de acordo com as normas inscritas no artigo 14, I e II, da LRF, acima transcritas, para não afetar a meta fiscal do exercício nem as despesas programadas da LOA, a anistia pode ser compensada **ou** contemplada na própria LOA e na LDO, não apenas compensada, ao contrário do que alega o recorrente.

Logo, embora indene de dúvida que houve a concessão de benefício fiscal, uma vez que a anistia figura como renúncia de receita, não restaram caracterizadas hipóteses de lesão ao erário, seja na modalidade dolosa, seja na culposa, uma vez que, não obstante o apelante defenda a impossibilidade de alteração da LDO no curso da vigência da LOA, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão técnico, ao qual compete, dado o princípio da simetria, auxiliar a fiscalização financeira e orçamentária do DF, nos termos do disposto no artigo 70 da Constituição da República, já reconheceu que a alteração da legislação orçamentária em hipóteses similares a destes autos não viola a previsão contida no artigo 14 da LRF.

Isso ocorreu quando o órgão analisou o Processo 3830/2015-e, oriundo da representação 01/2015, subscrita pelo Ministério Público do TCDF, acerca “de possível descumprimento de exigências obrigatórias para a renúncia de receita aprovada pela Lei Distrital 5.096/13, que instituiu o RECUPERA-DF”, em cujos autos foram proferidas as Decisões 665 e 4203, ambas de 2016, abaixo transcritas, *verbis*:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, que aderiu aos fundamentos do voto do Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, decidiu:*





*I – tomar conhecimento dos esclarecimentos prestados pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (Peça 9), considerando-os satisfatórios;*

*II – considerar improcedente a Representação nº 1/2015-DA acerca de possível descumprimento de exigências obrigatórias para a renúncia de receita aprovada pela Lei nº 5.096/13 (RECUPERA/DF);*

*III – autorizar: a) o encaminhamento de cópia desta decisão aos interessados; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento.*

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:*

*I – tomar conhecimento das contrarrazões apresentadas mediante o Ofício nº 613/2016 pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (peça 66), bem como pelo Sr. Adonias dos Reis Santiago (peça 68);*

*II – negar provimento ao Pedido de Reexame (peças 42/43), mantendo, na íntegra, a Decisão nº 665/2016;*

*III – autorizar o arquivamento dos autos.*

***RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. RENÚNCIA DE RECEITA. ANISTIA DE MULTAS E JUROS MORATÓRIOS. MODIFICAÇÃO DA LDO E DA LOA DURANTE O EXERCÍCIO DE VIGÊNCIA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF.***

*1. A anistia de multas e juros moratórios configura renúncia de receita, sujeitando-se à observância dos requisitos previstos no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.*

*2. Considerando a flexibilidade que possuem as leis de planejamento, admite-se a modificação da LDO e da LOA no curso de seus exercícios-referência para inserir-se alterações referentes ao impacto da renúncia de receita, conforme obrigação imposta pelo art. 14 da LRF. Decisão por unanimidade. Processo nº 3830/2015-e. Decisão nº 4203/2016. Precedente TCDF (item 1): Decisão nº 665/2016.*

Conclui-se que, embora não tenha havido compensação do montante anistiado, conforme previsão constante do inciso II do artigo 14 da LRF, não houve violação da disposição contida no inciso I, tendo



em vista que o orçamento previsto na LDO de 2015 (Lei 5.289/14) foi readequado, pela Lei 5.464/15, para comportar as previsões relativas ao REFIS, admitindo o TCDF que a readequação da LDO para incluir a renúncia de receitas oriundas dos programas de recuperação de créditos fiscais.

Relembre-se o cenário legislativo que permitiu a instituição do REFIS, conforme pormenorizado nas contrarrazões registradas sob o ID 6949482, p. 21, *verbis*:

*Destarte, todas as alterações orçamentárias exigidas, conforme estabelece o art. 14 da LRF, foram procedidas, no primeiro momento, pela Lei nº 5.464 de 16 de março de 2015, que alterou a LDO 2015 (Lei 5.389/2014), oriunda do PL nº 186/2015, o qual tramitou em conjunto com o PL nº 187/2015 (REFIS/2015), e, posteriormente, pela edição da Lei nº 5.582/2015, que promoveu outra alteração na LDO, após o encerramento do REFIS/2015. As Leis nº 5.463/2015 (REFIS/2015) e nº 5.464/2015 (alteração da LDO, inclusive do Anexo XI – Projeção da Renúncia de Origem Tributária) tramitaram simultaneamente, sendo publicadas no DODF no mesmo dia: 16 de março de 2015.*

Além dos fundamentos jurídicos e normativos ora adotados, é importante ressaltar, sem desconhecer a vigência do princípio da independência funcional, que a Procuradoria de Justiça do MPDFT, manifestou-se pelo desprovimento do recurso por meio do parecer registrado sob o ID 7250458 (pp. 9-10):

...

*Ocorre que, a concessão de benefício administrativo ou fiscal, assim como a alegada arrecadação negligente de tributos ou rendas não decorreu de ato individual de tais autoridades, senão elas participaram, em algum momento temporal, do iter procedimental que culminou na publicação das leis distritais impugnadas e em sua entrada em vigor. Assim, não se pode afirmar que foram elas que concederam os benefícios administrativos ou fiscais em causa, ou que arrecadaram, de forma negligente, tributos ou rendas, sendo indiscutível que, para a edição de uma lei, o mais imprescindível é que seja votada e aprovada pelo corpo legislativo competente, como efetivamente ocorreu no presente caso. De outra parte, data maxima venia, a própria prova da negligência na conservação do patrimônio público não foi suficientemente demonstrada, tendo sido calcada muito mais em argumentos formais, uma vez que há elementos nos autos – e sobre eles se debruçou longamente o r. juízo a quo para julgar improcedente a ação – no sentido de que, sob o aspecto prático, malgrado ser realmente criticável o estímulo a contribuintes morosos no cumprimento de suas obrigações tributárias, tal condenável estímulo, no contexto caótico da legislação tributária pátria, finda por fazer sentido e ser consentâneo ao interesse público, sendo fato que o programa de recuperação de dívidas ativas gerou para os cofres do Distrito Federal uma receita muito maior que a perda resultante da renúncia da maior parte das penalidades moratórias incidentes sobre a dívida principal. Ademais, mesmo os argumentos formais no sentido de que a Lei de Responsabilidade Fiscal não foi observada restaram controvertidos, pois enquanto o órgão apelante aduz que a lei de orçamento deveria ter previsto compensações correspondentes ao valor total efetivamente objeto de renúncia, verifica-se que a lei de orçamento*



*previu o total de renúncia que, por recurso à média histórica, se previa que ocorreria, o que se mostra prima facie adequado, já que uma exata previsão não seria possível, pois não seria possível se saber quantos contribuintes devedores da dívida ativa iriam efetivamente aderir ao programa REFIS.*

*Com estas singelas considerações, oficia a Procuradoria de Justiça pelo **conhecimento e desprovimento** do recurso ministerial, confirmando-se, s.m.j., a bem lançada r. sentença apelada.*

Feitas tais considerações, tem-se que, assim como em relação à imputação contida no artigo 11, *caput* e I, da LIA, o Ministério Público não logrou êxito em demonstrar que **Rodrigo Rollemberg** e **Leonardo Maurício Colombini Lima** praticaram os atos de improbidade administrativa previstos no artigo 10, VII e X, da LIA, descritos como lesivos ao erário, razão pela qual a sentença deve ser mantida na íntegra.

Ante o exposto, **nego provimento** ao recurso.

Sem honorários.

É o voto.

**A Senhora Desembargadora GISLENE PINHEIRO - 1º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador FÁBIO EDUARDO MARQUES - 2º Vogal**

Com o relator

## **DECISÃO**

**CONHECIDO. IMPROVIDO. UNÂNIME.**

