



Número do processo: 0036198-54.2016.8.07.0018

Classe judicial: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

AUTOR: MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS

RÉU: RODRIGO SOBRAL ROLLEMBERG, LEANY BARREIRO DE SOUSA LEMOS, LEONARDO MAURICIO COLOMBINI LIMA, AGACIEL DA SILVA MAIA, ISRAEL MATOS BATISTA, DISTRITO FEDERAL

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

Trata-se de ação civil por atos de improbidade administrativa proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (MPDFT) em desfavor de (1º) RODRIGO SOBRAL ROLLEMBERG; (2º) LEANY BARREIRO DE SOUSA LEMOS; (3º) LEONARDO MAURÍCIO COLOMBINI LIMA; (4º) AGACIEL DA SILVA MAIA e (5º) ISRAEL MATOS BATISTA.

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, omisso 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, muitos 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 TJDF 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, LLA) 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 evitada de culpa grave”.

- Cita precedentes do STJ no sentido de que “ato impugnado praticado com base em lei loca, 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, “caiu 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”.

- Igualmente, 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 evitada 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 eivada 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 adotadas 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”.

- “Equivocada 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 5.906/2013, 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.

É o relatório. Decido.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Passo a apreciar se estão presentes elementos para recebimento da inicial de improbidade.

Oportuno, então, conferir o entendimento do STJ sobre tema:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 8º, DA LEI Nº 8.429/92. INDÍCIOS DE PRÁTICA E DE AUTORIA DE ATOS DE IMPROBIDADE. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. RECURSO PROVIDO.

1. O reconhecimento da existência de indícios da prática de atos de improbidade, em casos como o presente, não reclama o reexame de fatos ou provas. O juízo que se impõe restringe-se ao enquadramento jurídico, ou seja, à consequência que o Direito atribui aos fatos e provas que, tal como delineados no acórdão, dão suporte (ou não) ao recebimento da inicial.

2. A jurisprudência desta Corte tem asseverado que "é suficiente a demonstração de indícios razoáveis de prática de atos de improbidade e autoria, para que se determine o processamento da ação, em obediência ao princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público" (REsp 1.197.406/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013).

3. Como deflui da expressa dicção do § 8º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, somente será possível a pronta rejeição da ação, pelo magistrado, caso resulte convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

4. Na espécie, entretanto, em momento algum o acórdão local concluiu pela existência de provas hábeis e suficientes para o precoce trancamento da ação.

5. Com efeito, somente após a regular instrução processual é que se poderá, in casu, concluir pela existência de: (I) eventual dano ou prejuízo a ser reparado e a delimitação do respectivo montante; (II) efetiva lesão a princípios da Administração Pública; (III) elemento subjetivo apto a caracterizar o suposto ato ímprobo.

6. Recurso especial provido, para que a ação tenha regular trâmite.”

(REsp 1192758/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 15/10/2014) [grifos não constam do original]

Pois bem. É possível constatar, de plano, a improcedência do pedido, pois a farta documentação acostada aos autos já permite a formação de convicção sobre a inexistência de ato de improbidade.

DA IMPUTACÃO

Delimita-se a controvérsia sobre o descumprimento, pelos réus, nos seus respectivos âmbitos de atuação, de providências previstas nos arts 4º, §2º, V; 5º, II; e 14 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), quando da edição das Leis Distritais nºs 5.463/2015, 5.542/2015 e 5.563/2015.

Em apertada síntese, segundo o autor da ação, as leis distritais mencionadas importaram em renúncia de receitas sem a efetiva demonstração de que tenham sido objeto de consideração na estimativa da lei orçamentária ou, ainda, sem qualquer previsão de medidas de compensação, de modo que os réus teriam incorrido em violação a princípios da Administração ou praticado atos lesivos ao erário.

DA NATUREZA DO REFIS/DF

A Lei Distrital nº 5.463/2015 instituiu o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS-DF, consistente em oportunidade conferida aos contribuintes para pagamento de seus débitos em atraso com a Fazenda Pública, à vista ou de forma parcelada, com redução escalonada dos juros de mora e multas, inclusive moratórias.

As Leis Distritais nºs 5.542/2015 e 5.563/2015, por seu turno, apenas prorrogaram o prazo de adesão dos contribuintes.

Trata-se, portanto, de benefício fiscal^[1] concedido pelo Poder Público mediante dispensa do pagamento de multas ou encargos da dívida (juros e multas moratórias), que pode estar associado ou não^[2] a um parcelamento especial, isto é, pagamento da dívida em número de prestações superiores àquelas previstas para o parcelamento, que pode ser obtido regularmente pelo contribuinte.

DA CONFIGURAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA COM O REFIS/DF

Dispõe o §1º do art. 14 da LRF:

(...)

§ 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

(...)

Como mencionado linhas acima, o REFIS/DF concedeu redução de multas tributárias, o que torna incontestável a figura da anistia, causa de exclusão do crédito tributário (art. 175, II, do CTN), enquadrando a hipótese no rol expresso do §1º do art. 14 da LRF.

Para além desse enquadramento, a parte final do §1º do art. 14 da LRF também menciona que é renúncia de receita qualquer redução de tributo ou tratamento diferenciado, denotando claramente que se trata um rol exemplificativo.

Assim, a redução de multa moratória e juros, seja porque incorporados ao montante principal da dívida inadimplida, seja porque resulta em tratamento diferenciado ao contribuinte que quitou sua obrigação tempestivamente, também configura renúncia de receitas.

DAS MEDIDAS EXIGIDAS PELA LRF PARA RENÚNCIA DE RECEITAS

Vejamos o enunciado legal pertinente:

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.

Em síntese, qualquer ato que importe renúncia de receita, segundo a LRF, somente será considerado regular se presentes: (i) a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício que inicia a vigência, bem como nos dois seguintes; (ii) atendimento ao disposto na LDO; e uma das seguintes condições (iii) a) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, sem impacto no resultado das metas fiscais, ou b) adoção de medidas de compensação.

Ressalte-se, apenas como registro de passagem, que o primeiro item, dada sua relevância, foi incorporado à Constituição Federal (artigo 113 do ADCT, incluído pela Emenda n. 95, de 2016).

DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

O presente tópico configura, sem dúvida, o principal ponto de debate, merecendo acurada análise.

A exigência feita pelo legislador está em consonância com o preceito de responsabilidade na gestão dos recursos públicos e tem como objetivo verificar se a renúncia concedida terá impacto no orçamento e nas contas públicas.

No caso concreto, os números pertinentes à estimativa de impacto financeiro-orçamentário acompanham a minuta de Projeto de Lei enviada ao governador pela ré LEANNY, conforme se infere do documento de Id 20467470 - Pág. 1 a 5.

Por certo, trata-se, como exige a norma, de estimativa, até porque o montante total da renúncia é aferido concretamente apenas quando delimitado o universo de contribuintes que aderem ao programa de regularização.

A Nota Técnica juntada em Id 20455020 - Pág. 22 ainda esclarece a metodologia utilizada para estimar a renúncia de receita e a arrecadação prevista para o REFIS/DF, objeto do projeto de lei encaminhado à CLDF.

Referidos documentos, que subsidiaram o encaminhamento e aprovação do projeto, demonstravam que as renúncias promovidas não causariam danos ao equilíbrio orçamentário de médio prazo, ou seja, no exercício financeiro em curso e nos dois seguintes, ao contrário, resultariam em acréscimo na ordem de R\$20.495.504,00.

Como bem pontuado pelo Distrito Federal em sua manifestação - Id 20469050, é preciso distinguir que a estimativa de renúncia fiscal não se confunde com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro desse benefício.

Explico.

Uma das etapas do orçamento é justamente a previsão de receitas, sendo que o art. 12 da LRF orienta o caminho a seguir:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas

Como se vê, cabe ao ente político, dentro dos parâmetros econômicos e técnicos disponíveis, projetar as receitas de seu orçamento.

É certo, todavia, que a previsão de arrecadação de créditos vencidos, inscritos ou não em dívida ativa, não possuem, estatisticamente, a mesma probabilidade de ingresso nos cofres públicos que os débitos lançados e cobrados no próprio exercício financeiro.

Veja, no ponto, o que dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional¹³¹, pag. 326, na parte em que trata da expectativa de arrecadação com débitos não recolhidos no vencimento.

5.2.5. Ajuste para Perdas da Dívida Ativa

Os créditos inscritos em dívida ativa, embora gozem de prerrogativas jurídicas para sua cobrança, apresentam significativa probabilidade de não realização em função de cancelamentos, prescrições, ações judiciais, entre outros. Assim, as perdas esperadas referentes à dívida ativa devem ser registradas por meio de uma conta redutora do ativo. A responsabilidade pelo cálculo e registro contábil do ajuste para perdas é do órgão ou entidade competente para a gestão da dívida ativa. Este Manual não especifica uma metodologia para o cálculo do ajuste para perdas, tendo em vista a diversidade da origem dos créditos e dos graus de estruturação das atividades de cobrança nos entes da Federação. Caberá a cada ente a escolha da metodologia que melhor retrate a expectativa de recebimento dos créditos inscritos. A metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste para perdas deverão ser divulgadas em Notas Explicativas. A mensuração do ajuste para perdas deve basear-se em estudos especializados que delineiem e qualifiquem os créditos inscritos, de modo a não superestimar e nem subavaliar o patrimônio real do ente público. Tais estudos poderão considerar, entre outros aspectos, o tipo de crédito (tributário ou não tributário), o prazo decorrido desde sua constituição, o andamento das ações de cobrança (extrajudicial ou judicial), dentre outros. O ajuste para perdas deverá ser registrado no ativo em contrapartida a uma variação patrimonial diminutiva (VPD), independentemente da metodologia utilizada para sua mensuração.(...) grifos nossos

Volviendo os olhos para o caso do Distrito Federal, a arrecadação regular do estoque da dívida ativa gira em torno de 1% (um por cento) a 1,5% (um e meio por cento).

Ora, se o índice de eficiência na cobrança dos créditos vencidos é muito baixo, tem-se como consequência lógica que não devem ser considerados em seu montante global na previsão de receitas orçamentárias, mas apenas o percentual que regularmente é recuperado, sob pena de evidente descompasso com a realidade e superestimativa de recursos.

Daí porque não se confunde o cálculo da estimativa da renúncia fiscal com o cálculo da estimativa de arrecadação, ou, em outros termos, a redução dos direitos de crédito da Fazenda pela renúncia aplicada não traduz necessária redução na arrecadação de receitas do orçamento em curso e seguintes.

Nesse aspecto, peço vênia para transcrever parte da mesma lição doutrinária¹⁴¹ (Ministro Weder de Oliveira) invocada pelo Distrito Federal:

[...]

Considerando as possibilidades de realização de estimativas convencionais e dinâmicas, a estimativa de renúncia de receita é intrinsecamente convencional: trata-se de estimar a perda potencial de receita pela incidência das normas em exceção comparativamente à situação tributária anterior, de inexistência de benefício.

A estimativa do impacto orçamentário e financeiro é diferente. Pode resultar da combinação da estimativa de renúncia de receita com a estimativa de potenciais efeitos positivos dos benefícios fiscais...

A LRF não pôs essa discussão nos trilhos. Apenas marcou o caminho. Demanda que as estimativas estejam acompanhadas das premissas e metodologia de cálculo, mas não deu diretrizes sobre que premissas e metodologias de cálculo podem ser empregadas.

As estimativas determinarão a adoção, ou não, de compensações orçamentárias ou tributárias politicamente onerosas e indesejadas pelos proponentes e beneficiários das alterações tributárias

Considerando o baixo índice de recuperação dos créditos da Fazenda, associado, por vezes, a justificativas políticas ou de crise econômica, os entes da Federação acabam lançando mão de programas de regularização, cujo principal incentivo é exatamente a concessão de benefícios fiscais e dilatado prazo de pagamento.

Tais programas, embora impliquem renúncia de receita, acarretam, ao menos na fase inicial, acréscimo de arrecadação, em especial no primeiro ano de adesão, dada a previsão de maior desconto no pagamento à vista.

Melhor explicitando, com os incentivos, constata-se acréscimo no número de contribuintes que recolhem seus créditos vencidos e não pagos, majorando a arrecadação com a rubrica do valor principal da dívida de exercícios anteriores.

Tal constatação, inclusive, foi considerada no julgamento por este TJDFT sobre aspectos de compatibilidade da norma com a Lei Orgânica do DF. Confira-se

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 CONLUIO. 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) grifos ao original

Note-se, por relevante, que a inclusão de créditos vencidos em parcelamentos pode alterar, inclusive, a classificação de expectativa de recebimento dos créditos em estoque, conforme orienta o já citado Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP):

5.2.3. Reclassificação da Dívida Ativa do Ativo Não Circulante para o Ativo Circulante

Os créditos referentes à dívida ativa devem ser inicialmente registrados como dívida ativa do ativo não circulante, tendo em vista que o inadimplemento torna incerto o prazo para realização do crédito. Caso o ente tenha condições de estimar com razoável certeza o montante de créditos inscritos em dívida ativa com expectativa de recebimento em até 12 meses da data das demonstrações contábeis, esta parcela poderá ser reclassificada para o ativo circulante. É o caso, por exemplo, dos acordos de parcelamento ou renegociação da dívida ativa, efetuados pelo órgão ou entidade competente, que possibilitem a fixação de datas e valores para os recebimentos futuros. Neste caso, a parcela que se espera realizar em até 12 meses após a data das demonstrações contábeis poderá ser reclassificada para a dívida ativa do ativo circulante, permanecendo a parcela restante no ativo não circulante.

Logo, não se vislumbra prejuízo com o REFIS/DF no equilíbrio orçamentário, pois não implicará aumento do déficit das contas públicas em médio prazo.

É bem verdade que esses programas de refinanciamento, embora encarados como solução para incremento imediato de receita e diminuição do estoque da dívida em fase de cobrança, possuem diversos efeitos deletérios, sobretudo se concedidos de forma reiterada.

É que acabam criando verdadeira cultura de inadimplência das obrigações correntes, pois incutem no devedor razoável expectativa de que vale a pena aguardar o próximo refinanciamento, impactando negativamente o recolhimento no vencimento dos tributos.

Os estudos acerca da repercussão econômica no recolhimento regular dos tributos ainda são incipientes, razão pela qual, no atual estágio, ainda seria precipitado impor a sua efetiva consideração no cálculo das estimativas de impacto no médio prazo.

Todavia, apenas para ilustrar, vale conhecer as conclusões de estudo de autoria de Nelson Leitão Paes ⁽⁴⁾:

Este artigo através de um modelo simples procurou analisar do ponto de vista das firmas os efeitos dos parcelamentos de dívidas tributárias que têm sido fartamente concedidos em todas as esferas da federação. Neste sentido, as firmas escolhiam o quanto pagar de tributos hoje, tendo em vista a possibilidade tanto de parcelamento futuro quanto de lançamento de ofício. Um ponto central da análise desenvolvida foram as hipóteses do formato da curva de probabilidade de auditoria. Verificou-se que a disposição de pagar tributos no Brasil estaria em torno de 2/3 dos valores devidos, e que os parcelamentos concedidos na última década reduziram ainda mais este percentual para algo pouco acima dos 60%, percentual em linha com a literatura que trata de informalidade no Brasil. Por outro lado, a expectativa de oferta de parcelamentos tributários no futuro, bem como as condições em que são colocados, principalmente o número de parcelas e taxa de juros aplicada as parcelas, afetam de forma negativa o recolhimento espontâneo hoje. Este resultado indica que as autoridades devem ser cuidadosas na utilização deste tipo de mecanismo. O argumento de cautela deve ser reforçado pelo fato de tais custos, perda de arrecadação espontânea, não serem percebidos com facilidade, ao contrário do aumento da receita, decorrente dos recebimentos dos parcelamentos. Porém, tais ganhos são em geral temporários e os danos à boa cultura de pagamento de tributos podem ser permanentes. É preciso lembrar que o Brasil possui uma das taxas de informalidade mais elevadas do mundo e que medidas com potencial de enfraquecer o correto cumprimento das obrigações tributárias por pessoas físicas e jurídicas certamente não estão entre as mais recomendadas. Medidas relacionadas ao fortalecimento das instituições, como maior rapidez e eficiência na cobrança administrativa e judicial, melhoramentos na legislação tributária, maior transparência e simplicidade, seriam mais indicadas. É verdade que as implementações destas ações são muito mais penosas, difíceis e demoradas do que a mera concessão de um parcelamento, mas seus ganhos são permanentes e levam ao maior desenvolvimento econômico do país. (g.n)

Ademais, os parcelamentos especiais resultam em verdadeira concorrência desleal, pois os contribuintes que exercem atividade econômica e cumprem tempestivamente suas obrigações tributárias terão menor disponibilidade de caixa para investimentos, ao passo que os inadimplentes poderão reverter seus custos tributários em medidas que proporcionem maior eficiência.

A reiterada oferta, portanto, de benéficos fiscais que deveriam constituir medida excepcional, invertendo a lógica de incentivo ao cumprimento regular das obrigações, pode consubstanciar violação ao princípio da isonomia e excesso no poder de legislar, contrariando a razoabilidade, na vertente em que preconiza o exame de custo e benefício e até mesmo de adequação.

De qualquer sorte, o excesso no poder de legislar é mera consideração sob efeito de possível juízo de constitucionalidade, e não de improbidade administrativa.

ATENDIMENTO AO DISPOSTO NA LDO

A observância da LDO consubstancia exigência de que a renúncia não impedirá que sejam cumpridas as metas e objetivos da Administração no exercício seguinte.

A esse respeito, importante verificar que o documento de Id 20455058 (projeto para alterar a Lei 5389/2014) foi elaborado exatamente com o objetivo de ajustar a LDO à autorização conferida pelo CONFAZ, que seria implementada através do REFIS/DF.

A alteração, no entanto, foi proposta para incluir, de um lado, o montante de renúncia de receita, mas de outro aumentar a previsão de arrecadação de receitas, sem repercussão, portanto, no cumprimento das metas fiscais.

DA DEMONSTRAÇÃO DE QUE A RENÚNCIA ESTÁ CONTEMPLADA NA LOA OU CRIAÇÃO DE MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO

A renúncia de receita será regular, ainda, segundo a LRF, se, a critério do administrador público, for demonstrado umas das condições do tópico acima.

Ora, as condições propugnadas não fazem sentido na hipótese em exame, pois são voltadas a impedir a concretização de reduções de receita que possam resultar em descumprimento das metas fiscais e maior endividamento.

Ocorre que, como já exaustivamente demonstrado, os estudos apresentados indicavam que o REFIS/DF impugnado não conduziria à redução da estimativa de receita no exercício, ao contrário, haveria impacto positivo, com ingresso a maior de recursos, sem desequilíbrio orçamentário, como acabou ocorrendo.

Vale enfatizar, mais uma vez, que a preocupação do legislador é com a responsabilidade fiscal e manutenção do equilíbrio das contas, e não impedir qualquer renúncia de receita, tanto é assim que o inciso III do §3º do art. 14 dispensa qualquer medida quando o custo da cobrança é superior ao montante do débito.

III - DISPOSITIVO

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.

P.R.I.

[1] Deve ser considerado benefício fiscal qualquer medida que possa resultar em redução de ingressos nos cofres públicos.

[2] Na hipótese do pagamento à vista não se cogita de parcelamento especial.

[3] Disponível em

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6>

[4] Curso de Responsabilidade Fiscal – Direito, Orçamento e Finanças Públicas, Ed. Fórum, 1ª Ed.

[5] Disponível em http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n2p345_363.pdf

BRASÍLIA, DF, 30 de agosto de 2018 17:32:29.

ANDRE SILVA RIBEIRO

Juiz de Direito Substituto

Assinado eletronicamente por: **ANDRE SILVA RIBEIRO**

30/08/2018 17:37:10

<https://pje.tjdf.jus.br/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



18083017371037100000021205682

Imprimir [Gerar PDF](#)