

**EXECELENTÍSSIMO SENHOR(A) DOUTOR(A) PROCURADOR(A) CHEFE  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**UNAFISCO NACIONAL – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil**, pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação privada, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 50.586.247/0001-00, sediada na Av. Ipiranga, nº 1.267, 13º andar – República – São Paulo/SP, CEP: 01039-907, vêm com fundamento no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a” da Constituição Federal e no art. 22 da Lei 8.429/92, apresentar a presente

### **REPRESENTAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

em face de **HENRIQUE DE CAMPOS MEIRELLES**, ex-Ministro da Fazenda, com endereço na Av. Rangel Pestana, 300, CEP: 01017-911, Centro, São Paulo/SP, doravante denominado **Primeiro Representado**, e **MICHEL MIGUEL ELIAS TEMER LULIA**, ex-Presidente da República, sem endereço conhecido pela entidade representante, doravante denominado **Segundo Representado**, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

## DA UNAFISCO NACIONAL

A Unafisco Nacional, conforme previsão estatutária, tem dentre seus objetivos, promover a integração e valorização dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, bem como divulgar temas de interesse dos associados.

Atuando para o cumprimento de seus objetivos, a Unafisco Nacional prima por acompanhar a gestão administrativa e a atuação dos órgãos fazendários, bem como os demais assuntos correlatos à administração tributária, almejando promover o fortalecimento e aprimoramento do Fisco e da classe.

A Unafisco Nacional vem se posicionando contra diversas medidas adotadas pelo Governo Federal, qualquer que seja a corrente ideológica que o ocupe, sob a justificativa de reverter os efeitos da crise econômica que assola o país, e que na verdade são apenas formas de beneficiar e manter o privilégio de poucos em detrimento da sociedade. Dentre essas medidas destacam-se os programas de parcelamentos especiais instituídos pela Medida Provisória nº 783, de 2017 e convertida na Lei 13.496, de 2017 (PERT) e pela Lei 13.606, de 2018 (PRR).

### I) DOS FATOS

#### **I.1) DOS PROGRAMAS DE PARCELAMENTOS ESPECIAIS – REFIS**

1. O parcelamento de débitos tributários encontra previsão legal no artigo 151, do Código Tributário Nacional, e pode ser dividido em parcelamento convencional, sempre disponível para adesão do contribuinte, e nos parcelamentos especiais, que possuem regras particulares, definidas em lei própria e, em teoria, são instituídos de forma excepcional, em períodos específicos;
2. O primeiro programa de parcelamento especial (ou REFIS) foi criado no ano 2000, pela Lei 9.964, e tinha como objetivo incrementar a arrecadação e, ao

- mesmo tempo, incentivar os contribuintes a regularizarem sua situação com o Fisco;
3. Entretanto, nesses dezoito anos desde a criação do primeiro REFIS já foram instituídos 39 (trinta e nove) programas de parcelamentos especiais<sup>1</sup>, demonstrando que o que deveria ser exceção virou regra;
  4. Estudos da Secretaria da Receita Federal e da própria Unafisco Nacional (**Anexos 1 e 2**) mostram os efeitos negativos destes programas, entre eles pode-se citar: baixo índice de liquidação, rolagem da dívida e redução da arrecadação espontânea, por incentivar o inadimplemento das obrigações tributárias, pois beneficia o “mau contribuinte”;
  5. O Estudo da Receita Federal (Anexo 1, pg. 09) é enfático ao afirmar que a concessão de parcelamentos especiais causa diminuição da arrecadação de R\$ 18,6 bilhões ao ano, sem contar os benefícios fiscais diretamente relacionados a cada um dos parcelamentos;
  6. A Unafisco Nacional, apoiada em artigos científicos, apontou na Nota Técnica 03/2017 (**Anexo 2**) que tal prejuízo atinge R\$ 50 bilhões ao ano;
  7. Apesar destes e outros estudos técnicos acerca do tema, que expõem o quanto os sucessivos programas de parcelamentos especiais são prejudiciais à arrecadação tributária, a criação de novos REFIS continuam sendo propostas pelo Poder Executivo, à revelia da orientação dos órgãos técnicos, e continuam sendo ampliadas pelo Congresso Nacional.

## **I.2) DA EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 783, DE 2017**

8. Em maio de 2017, o Poder Executivo, por iniciativa do ex-Presidente da República, ora **Segundo Representado**, e com o apoio do então Ministro da Fazenda, **Primeiro Representado**, instituiu o Programa Especial de Regularização Tributária (PERT), pela Medida Provisória (MP) nº 783;

---

<sup>1</sup> FERNANDES, Adriana. Em 10 anos, País perdoa R\$ 176 bi em juros e multa de dívidas tributárias. O Estado de S. Paulo. Brasília, 10 jan. 2018. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-10-anos-pais-perdoa-r-176-bi-em-juros-e-multa-de-dividas-tributarias,70002144918>>. Acesso em 16 jan. 2018.

9. De acordo com a MP 783/2017, “o PERT abrange os débitos de natureza tributária e não tributária, vencidos até 30 de abril de 2017, inclusive aqueles objeto de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos, em discussão administrativa ou judicial, ou provenientes de lançamento de ofício efetuados após a publicação desta Medida Provisória”;
10. Antes da edição da referida MP, a Receita Federal do Brasil em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, elaborou a Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/CDA nº 3, de 29 de maio de 2017, a qual a Unafisco Nacional teve acesso por meio da LAI (Lei de Acesso à Informação) (**Anexos 3 e 4**);
11. O levantamento que consta da referida Nota traz uma renúncia potencial do programa de R\$ 35 bilhões, considerando a dispensa dos acréscimos legais, a partir de 2018, pelo prazo máximo de 180 meses, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 4: Arrecadação, renúncia e utilização de PF/BCN para o PERT

PERT - Resumo do Programa - Previsão Consolidação R\$ 200,0 bilhões				
	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019	Ano 2020
Arrecadação Bruta	20.600.000.000,00	14.191.404.783,25	5.950.459.063,50	5.857.674.740,37
(-) Perda migração de Parc. Anteriores	7.259.755.028,65	13.240.823.243,61	8.664.064.086,46	5.484.610.774,93
(=) Arrecadação Líquida	13.340.244.971,35	950.581.539,64	-2.713.605.022,95	373.063.965,44
Renúncia Potencial do Programa		35.124.552.700,00		
Renúncia Anual	0,00	2.906.859.533,79	2.034.801.673,66	1.119.140.920,51
Utilização PF/BCN	13.828.956.810,00	0,00	0,00	0,00
(-) Perda Renúncia e PF/BCN	13.828.956.810,00	2.906.859.533,79	2.034.801.673,66	1.119.140.920,51
(=) Resultado do Programa	-488.711.838,65	-1.956.277.994,15	-4.748.406.696,61	-746.076.955,07

Fonte: Receita Federal do Brasil (Anexo 4, pg. 04)

12. A Nota tem, ainda, como conclusão que: “em 2017 e nos próximos três anos, os resultados do programa são negativos, especialmente quando considerados os efeitos da utilização dos prejuízos fiscais e base de cálculo negativa da CSLL”;
13. O ex-Ministro da Fazenda e o ex-Presidente da República, ora **Representados**, apesar da posição contrária dos órgãos subordinados ao Ministério da Fazenda, optaram pela edição da Medida Provisória, sendo esta publicada no dia 31 de maio de 2017, no Diário Oficial da União

(páginas 09 a 11), com a assinatura de ambos os **Representados**, conforme se vê em destaque no **Anexo 5**;

14. Com a força de lei, própria das medidas provisórias, a atuação negligente dos **Representados** causou, desde a data de publicação da MP 783/2017, prejuízo imediato aos cofres públicos, independente do que o Congresso Nacional decidisse posteriormente, uma vez que os parcelamentos concedidos durante a vigência da referida MP permaneceriam válidos ainda que esta perdesse a validade.

### **I.3) DO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 23, DE 2017**

15. Durante a tramitação na Câmara dos Deputados, foram apresentadas 315 emendas à redação original da MP 783, e após a aprovação de algumas destas emendas, o texto deu origem ao Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 23 de 2017;
16. O texto do PLV nº 23 trouxe ainda mais benefícios aos devedores, propondo, por exemplo, descontos maiores dos juros e das multas e atualização dos créditos de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa pela Selic, ampliando significativamente a renúncia fiscal do programa;
17. A Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional novamente elaboraram notas técnicas, dessa vez considerando os impactos do PLV nº 23 e sua nova redação;
18. A Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/PGDAU nº 6, de 14 de julho de 2017 e a Nota Conjunta RFB/Codac-PGFN/PGDAU nº 7, de 24 de julho de 2017 (**Anexos 6 e 7**), ressaltaram o efeito negativo do PERT, demonstrando que o programa poderia ter um custo total (entre 2017 e 2020) de **R\$ 220 bilhões**;
19. As referidas Notas concluíram, mais uma vez, pelo efeito negativo do PERT aos cofres públicos: “Corroborar-se, portanto, que os impactos propostos pelo PLC nº 23/2017 apresentam elevado grau de comprometimento das finanças públicas do ano corrente e dos subsequentes, **afrontando os ditames de uma gestão fiscal responsável**” (*destaquei*);

20. O PLV nº 23 foi sancionado pelo ex-Presidente Michel Temer, ora **Segundo Representado**, em 24 de outubro de 2017, originando a Lei 13.496/2017, não obstante o conteúdo das Notas elaboradas pelos órgãos da Administração Tributária;
21. Do mesmo modo, o ex-Ministro da Fazenda, ora **Primeiro Representado**, assinou a sanção da Lei, conforme publicação do Diário Oficial da União do dia 25 de outubro de 2017 (**Anexo 8**);
22. Mais uma vez, ambos os **Representados** atuaram negligentemente, ainda que tendo conhecimento dos pareceres contrários da Receita Federal e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
23. Em outubro de 2017, a Unafisco Nacional enviou os ofícios 233/2017 e 236/2017 (**Anexos 9 e 10**) ao Secretário da Receita Federal e à assessoria do Ministério da Fazenda, respectivamente, questionando sobre a apresentação de manifestação, parecer ou estudo acerca dos vetos ou sanção da Lei 13.496/2017;
24. Atendendo à solicitação da Unafisco Nacional, a Receita Federal e a assessoria do Ministério da Fazenda encaminharam a Nota Conjunta Cosit/Codac nº 01, de 11 de outubro de 2017 (**Anexo 11**), contendo as sugestões de vetos propostos pelo órgão;
25. Ainda por solicitação da Unafisco Nacional por meio da LAI, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) encaminhou os pareceres 1525/2017 (da Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União – CDA), 1565/2017 (da Coordenação de Consultoria Jurídica – COJUD) e 1586/2017 (da Coordenação-Geral de Assuntos Tributários – CAT), (**Anexos 12, 13 e 14**) contendo as sugestões e respectivas justificativas para vetos de determinados dispositivos da Lei;
26. Dos dezesseis vetos sugeridos pela Receita Federal e pelas Coordenações da PGFN, apenas quatro foram acatados, conforme demonstrado na planilha anexa (**Anexo 15**);
27. Ressalta-se, ainda, que em 21 de novembro de 2017 a Unafisco Nacional solicitou, por meio da LAI, uma cópia do despacho do ex-Ministro da Fazenda, ora **Primeiro Representado**, com suas recomendações pessoais

- ao então Presidente da República, quando da edição da MP 783/2017 e do encaminhamento dos vetos na Lei 13.496/2017 (**Anexo 16**);
28. Como resposta à solicitação da Unafisco Nacional foram encaminhadas novamente as recomendações de veto da Receita Federal (**Anexo 17**), mesmo documento já encaminhado antes, conforme se vê no Anexo 11;
29. Inconformada com a resposta obtida, a Unafisco Nacional enviou novo ofício (**Anexo 18**), solicitando, mais uma vez, o despacho pessoal do ex-Ministro da Fazenda acerca da MP 783/2017 e dos vetos do PLV 23/2017;
30. Desta vez, foi enviado à Unafisco Nacional um despacho do ex-Ministro da Fazenda, sugerindo os vetos propostos pela Receita Federal e pela PGFN, conforme mostra o **Anexo 19**. De maneira surpreendente, o despacho denota confecção manual e não eletrônica, sugerindo que se deve investigar se foi realmente produzido tempestivamente ou em momento posterior para dar resposta ao ofício;
31. Apesar de o despacho sugerir o veto parcial ao projeto de lei, o que emerge é que o ex-Ministro apoiou a sanção presidencial ao deixar de apontar oficialmente o ilícito presidencial e, ainda, assinar a publicação da Lei 13.496/2017, restando evidente a conduta negligente de ambos os **Representados** perante os prejuízos causados pelo PERT ao erário na versão foi convertida em lei.

#### **I.4) DA OPINIÃO PÚBLICA ACERCA DO PERT**

32. A aprovação da Lei 13.496/2017 foi usada como “moeda de troca” para o apoio ao então Presidente Michel Temer nas denúncias feitas pela Procuradoria Geral da República contra ele, conforme noticiado na imprensa durante a tramitação da MP 783 (**Anexos 20 e 21**) e após a sanção da lei pelo ex-Presidente da República;
33. O editorial publicado em 25 de outubro de 2017, no Jornal Gazeta do Povo (**Anexo 22**), traz o seguinte *lead*:

*“Temer queria sancionar o programa de renegociação de dívidas no fim do prazo, mas negociações para salvá-lo da denúncia da PGR o levaram a agir antes do desejado”*

34. No decorrer do texto, o editorial deixa claro que a aprovação do PERT foi mais um instrumento que teve como objetivo garantir a continuidade do governo de Michel Temer:

*“A pressão de deputados da base aliada falou mais forte, e agora o Refis pode ser incluído no preço que o país pagou pela manutenção do governo.”*

35. A imprensa nacional publicou diversas reportagens e editoriais sobre os malefícios dos programas de parcelamentos especiais e o prejuízo causado por tais medidas (**Anexos 23 e 24**). No editorial “Mais perdas do que ganhos”, do O Estado de S. Paulo, de 12 de outubro de 2017, consta a seguinte afirmação:

*“O que a experiência de programas desse tipo tem mostrado, no entanto, é que a grande maioria dos contribuintes que a eles aderem é formada por contumazes devedores que pagam apenas a primeira parcela, para obter a certificação de que estão em dia com o Fisco e os benefícios daí decorrentes. Deixam, então, de recolher as parcelas seguintes e esperam um novo Refis, para repetir sua manobra.”*

36. Em reportagem publicada em 21 de janeiro de 2019, no Estado de S. Paulo (**Anexo 25**), afirma-se que o PERT perdoou uma dívida de R\$ 47,9 bilhões, maior valor perdoado em um programa de parcelamento especial nos últimos dez anos.



## **I.5) DA EDIÇÃO DA LEI 13.606, DE 2018**

- 37.A Lei 13.606, de 09 de janeiro de 2018, instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR), um programa de parcelamento especial destinado especificamente ao setor rural;
38. Antes da edição da referida lei, o PRR havia sido objeto da MP 793/2017, que teve sua vigência encerrada por decurso do prazo;
39. Os débitos incluídos no PRR são referentes à contribuição para a Seguridade Social devida por empregadores rurais pessoa física (artigo 25, da Lei 8.212/1991) e pessoa jurídica (artigo 25, da Lei 8.870/1994), vencidos até 30 de agosto de 2017. Inicialmente, a Lei 13.606/2018 previa como prazo final para adesão ao Programa a data de 30 de abril de 2018. Entretanto, este prazo foi prorrogado pela MP 834/2018, passando a ser 30 de outubro de 2018 e, posteriormente, pela Lei 13.729/2018, que estipulou o prazo para 31 de dezembro de 2018;
40. Entre os benefícios oferecidos no PRR encontra-se o perdão de 100% (cem por cento) das multas de mora e de ofício, dos encargos legais, incluídos os honorários advocatícios e dos juros de mora (artigo 2º, II, “a” e “b”, e artigo 3º, II, “a” e “b”, da Lei 13.606/2018);
41. Ressalta-se que o PRR tem uma renúncia de receitas estimada em R\$ 15,22 bilhões, para os anos de 2018 a 2020, de acordo com a Nota Codac/Cobra/Dapar nº 19, de 25 de janeiro de 2018<sup>2</sup> (**Anexo 26**), elaborada pela Receita Federal e obtida pela Unafisco Nacional por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Entretanto, nesta mesma nota, a Receita Federal afirma que as estimativas de renúncia de receita não foram incluídas na Lei Orçamentária de 2018:

*13. Há também violação ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece que, para a concessão ou ampliação de incentivo*

<sup>2</sup> RFB - RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Nota Codac/Cobra/Dapar nº 19, de 25 de janeiro de 2018. Brasília, jan. 2018.

*ou benefício de natureza tributária, há necessidade de haver estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início de vigência da medida e nos dois seguintes, com a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que há medidas de compensação. O PLC nº 165, de 2017, não apresenta qualquer comprovação de atendimento a essas exigências.*

**13.1. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para a execução da Lei Orçamentária de 2018, em seu art. 114, estabelece também que somente será aprovado projeto de lei ou editada medida provisória que altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, o que não ocorreu com o PLC 165, pois a renúncia total desse programa de parcelamento está estimada em R\$ 15,22 bilhões, sendo R\$ 1.032,06 bilhões para o ano de 2018, R\$ 722,44 milhões para o ano de 2019, e R\$ 397,34 milhões para o ano de 2020. (destaquei)**

42. Em outro documento, também recebido pela Unafisco Nacional por meio da LAI, a Nota SAJ nº 7 / 2018 / SAECO/SAJ/CC-PR<sup>3</sup> (Anexo 27), produzida pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, informa-se que:

---

<sup>3</sup> CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Nota SAJ nº 7/2018/SAECO/SAJ/CC-PR, de 09 de janeiro de 2018. Brasília, jan. 2018.

*(...) houve a elevação do desconto referente às multas de mora e de ofício e dos encargos legais, incluídos os honorários advocatícios. O desconto inicial, de 25%, foi elevado para 100%, ou seja, multiplicado por quatro. Essa elevação não contém estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro e, de fato, majora a renúncia de receita originalmente planejada. (destaquei)*

43. Destaca-se que o ex-Presidente da República vetou alguns artigos da Lei 13.606/2018, sendo assinada por ambos os **Representados** e publicada desta forma do Diário Oficial da União, em 10 de janeiro de 2018 (**Anexo 28**);
44. Apesar do ex-Presidente da República, ora **Segundo Representado**, ter optado pelo veto a diversos dispositivos da Lei 13.606/2018, os vetos foram integralmente derrubados pelo Congresso Nacional;
45. Relevante, ainda, informar que a falta de estimativa das renúncias de receita decorrentes do PRR, por ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal, está sob questionamento do Ministério Público do Tribunal de Contas da União, que solicita a suspensão do Programa, conforme noticiado<sup>4</sup> em 16 de maio de 2018 (**Anexo 29**);
46. A representação do Ministério Público foi acatada pelo Tribunal de Contas da União, em acórdão publicado em 13 de junho de 2018, sob o número 1360/2018 (**Anexo 30**). De acordo com o referido acórdão a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) aponta que o projeto de lei que instituiu o PRR não observou o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
47. O processo referente à representação tramita no Tribunal de Contas da União sob o número 012.691/2018-6.

<sup>4</sup> PRADO, Maeli. Órgão quer sustar parcelamento de dívida tributária de pequenas. *Folha de S. Paulo*. Brasília, 16 mai. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/orgao-quer-sustar-parcelamento-de-divida-tributaria-de-pequenas.shtml>>. Acesso em 16 mai. 2018.

48. O que deve ser investigado é que ambos os **Representados**, diante da derrubada do veto, omitiram-se quanto às providências que seus cargos exigiam quanto ao regime fiscal e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

## II) DO DIREITO

### **II.1) DA CONDUTA NEGLIGENTE DO EX-MINISTRO DA FAZENDA E DO EX-PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

49. O artigo 10, X, da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) dispõe que:

*“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:*

*(...)*

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

50. De acordo com o dispositivo legal acima transcrito, configura ato de improbidade administrativa, que causa dano ao patrimônio público, agir com negligência na arrecadação de tributo;

51. Entende-se por negligência

*“a conduta omissiva que retrata uma manifestação exterior da postura subjetiva de descumprimento dos*

*deveres objetivos de cuidado. (...) significa a omissão do agente quanto aos atos de cuidado que deveria praticar.”<sup>5</sup>*

52. Assim, pode-se dizer que agir negligentemente na arrecadação de tributo significa que o agente público não agiu quando deveria fazê-lo, em seu dever de arrecadação;
53. No caso em tela fica clara a ação negligente do **Primeiro Representado**, ex-Ministro da Fazenda, que no exercício de sua função tem, entre suas atribuições, a administração dos recursos públicos, incluindo a responsabilidade sobre as regras de condução e fiscalização da arrecadação tributária federal<sup>6</sup>;
54. Como responsável pela condução da arrecadação tributária, caberia ao ex-Ministro da Fazenda zelar por esta, uma vez que os órgãos da administração tributária (Receita Federal do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) já haviam se posicionado contra a criação de um novo programa de parcelamento especial, por não trazerem benefícios à arrecadação e serem prejudiciais aos cofres públicos;
55. Porém, assistiu-se apenas a omissão do **Primeiro Representado**, que nada fez a favor da tutela do erário, sendo conivente com a instituição do PERT e, em seguida do PRR, quando da edição das MP 783/2017 e MP 793/2017, como na sanção da Lei 13.496/2017 e da Lei 13.606/2018;
56. O mesmo dispositivo da Lei de Improbidade Administrativa pode ser aplicado à conduta do ex-Presidente da República, **Segundo Representado**, quando da edição das referidas Medidas Provisórias, elaboradas por iniciativa própria do mesmo, instituindo dois programas de parcelamentos especiais, quando já era sabido que tal benefício gera incontáveis prejuízos à arrecadação e ao erário, uma vez que a primeira versão do estudo da Receita Federal data de 2016;
57. O ex-Presidente da República optou pela edição das Medidas Provisórias e, posteriormente, pela sanção das leis, desprezando o conteúdo das notas

<sup>5</sup> GALVÃO, Fernando. *Direito Penal: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 249.

<sup>6</sup> GOVERNO DO BRASIL. *Ministério da Fazenda*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2009/11/ministerio-da-fazenda>>. Acesso em 31 out. 2017.

emitidas pelos órgãos da administração tributária, que se posicionavam contra a instituição dos novos benefícios, nos moldes em que se apresentavam;

58. Cabe aqui ressaltar a importância da Lei de Improbidade Administrativa quanto ao zelo à coisa pública que devem observar aqueles que exercem cargo ou função pública:

*"(...) Especificamente no campo da Improbidade Administrativa, deve-se ter em vista que, ao buscar conferir efetiva proteção aos valores éticos e morais da Administração Pública, a Lei 8.429/1992 não reprovava apenas o agente desonesto, que age com má-fé, mas também o que deixa de agir de forma diligente no desempenho da função para a qual foi investido. (...)”<sup>7</sup>*

59. Assim, resta claro que ambos os **Representados** não foram zelosos quanto à arrecadação tributária, ao instituírem os parcelamentos especiais, tendo conhecimento que os mesmos trariam grande prejuízo aos cofres públicos.

## **II.2) DA IRRESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL**

60. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000) traz a seguinte disposição:

***“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.**”*

---

<sup>7</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 765212-AC. Relator: Ministro Herman Benjamin. Órgão Julgador: Segunda Turma. Julgamento: 02/03/2010; Publicação: DJe, 23/06/2010.

*§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.  
(...)(destaquei)”*

61. Versa a referida lei sobre a gestão fiscal responsável, através de mecanismos legais que devem nortear os rumos da Administração Pública. Trata-se de um “código de conduta gerencial” que deve ser observado na condução da coisa pública;
62. Carlos Valder do Nascimento ensina que

*“(...) a responsabilidade fiscal diz respeito ao cumprimento de normas ou obrigações cometidas aos agentes públicos com vistas à manutenção regular das atividades por eles exercitadas no campo da gestão patrimonial. Envolve a ação tributária conjugada com os esforços no campo financeiro em busca do equilíbrio orçamentário decorrente da programação de governo.”<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> NASCIMENTO, Carlos Valder do. Arts. 1º a 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 65.

63. Desta forma, pode-se afirmar que na gestão fiscal, devem os administradores públicos agir com responsabilidade, buscando equilíbrio financeiro, sob pena de incorrerem em ato de improbidade administrativa<sup>9</sup>;
64. Ora, no caso em tela resta claro que os **Representados**, ao permitirem e assinarem a sanção da Lei 13.496/2017 e da Lei 13.606/2018 (assim como as Medidas Provisórias 783/2017 e 793/2017), não atuaram de forma a zelar pela arrecadação tributária, indo de encontro às normas da gestão fiscal responsável;
65. Ao tomar conhecimento dos danos que o PERT e o PRR causariam ao erário, que já se encontrava em situação crítica, por meio dos pareceres e notas dos órgãos da administração tributária, em especial a Receita Federal do Brasil, cabia ao **Primeiro Representado**, como responsável pela condução da arrecadação tributária, opor-se firme e explicitamente à edição das MP 783/2017 e MP 793/2017 e, principalmente, à sanção das leis 13.496/2017 e 13.606/2018;
66. Não menos grave foi a conduta do **Segundo Representado**, então Presidente da República, que não apenas aprovou as referidas leis, como foi de sua própria iniciativa a proposição das medidas provisórias que criaram o PERT e o PRR;
67. Na lição de Carlos Valder Nascimento:

*“O poder de tributar é o poder de preservar. Mas o tributo no caos institucional em que vive o País perde a sua função de preservação dos elevados interesses, para se tornar um instrumento de manutenção de privilégios de toda natureza: corporativistas, políticos, empresariais. O Estado fiscalista é rigoroso com uns e generoso com outros, dentro de uma visão totalmente inversa do seu*

---

<sup>9</sup> **Art. 73.** As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a **Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992**; e demais normas da legislação pertinente. *(destaque)* BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. *Portal da Legislação*. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 25 out. 2017.



*papel, que fortalece os monopólios e os quase monopólios, reduzindo assim a sua capacidade de intervir, de forma adequada, para reduzir as desigualdades, mesmo com instrumentos fiscais.*

*Nesse quadro de disfunções, o poder de tributar é o poder de conservar privilégios, desfigurando a sua natureza. E esse poder termina tornando-se injustificado, pela ilegitimidade de seus propósitos, perdendo os conceitos de ética e moral, sua verdadeira dimensão. Há que modificar esses valores para que a sociedade sinta-se responsável com os deveres contributivos.”<sup>10</sup>*

68. A citação acima reflete de forma fiel a opção do Governo pela manutenção de certos privilégios em detrimento da coisa pública, por meio de medidas que envolvem a arrecadação tributária. Os numerosos programas de parcelamentos especiais editados ano após ano, beneficiando os grandes sonegadores e devedores são prova disso;
69. No ano 2017 foram editadas três importantes Medidas Provisórias concedendo benefícios fiscais: MP 783 (PERT), MP 793 (PRR – parcelamento de débitos previdenciários rurais) e MP 795 (que institui a redução de impostos da produção de petróleo e gás natural, entre outras providências);
70. As três Medidas Provisórias citadas acima somam uma perda na arrecadação de, pelo menos, R\$ 40,5 bilhões, apenas para o ano de 2018, conforme consta nos pareceres da Receita Federal anexos e nas próprias Exposições de Motivos das Medidas Provisórias;
71. Em contrapartida, o próprio Poder Executivo propõe reformas drásticas, que prejudicam ainda mais a sociedade, em especial, as camadas mais pobres, sob o pretexto de evitar que o rombo nas contas públicas se torne ainda maior;

---

<sup>10</sup> NASCIMENTO, Carlos Valder do. Arts. 1º a 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, pp. 60-61.

72. Assim, é notório que a responsabilidade na gestão fiscal é negligenciada por aqueles que deveriam zelar por ela, administrando a coisa pública de modo improvidente, principalmente porque raras vezes são questionados e responsabilizados por seus atos ímprobos.

## II.2) DA RENÚNCIA DE RECEITA E PREVISÃO DE IMPACTO NO ORÇAMENTO

73. Dentre os preceitos da LRF para uma gestão fiscal responsável está o artigo 14, que determina:

*“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:*

*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.”*

74. Dispõe o referido artigo que, ao instituir um benefício tributário que importe renúncia de receita, deve o proponente (no caso em tela, o Poder Executivo) demonstrar que a renúncia foi considerada na lei orçamentária

ou propor as respectivas medidas de compensação para aumento da receita;

75. Nesse sentido está a decisão do Tribunal de Contas da União, determinando que o Ministério da Fazenda seja o responsável pelo cumprimento do mandamento do artigo 14, da LRF. No acórdão TC 027.965/2014-7, que tratou sobre a inobservância do referido artigo na criação dos benefícios fiscais em decorrência da Copa do Mundo de 2014, o Ministro Relator, Benjamin Zymler, lembrou:

*“Em decisão recente do Tribunal, por meio do item 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário, foi determinado ao Ministério da Fazenda que, quando da proposição de ato normativo que implique em renúncias de receitas tributárias, observe o teor do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificando na exposição de motivos: a estimativa de impacto orçamentário-financeiro dessas medidas no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de Diretrizes Orçamentárias ou, alternativamente, indicando a adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.”*

76. Assim, caberia ao **Primeiro Representado** a responsabilidade de observância do disposto no artigo 14, quando da instituição do PERT pela MP 783/2017 e, mais adiante, convertida na Lei 13.496/2017 e do PRR, inicialmente instituído pela MP 793/2017 e, posteriormente, regulado pela Lei 13.606/2018;

77. Contudo, quando analisado o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) de 2018, que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), não se encontra a estimativa da renúncia dos programas para tal ano;
78. Para que não houvesse dúvida quanto à questão, em 20 de dezembro de 2017, a Unafisco Nacional encaminhou, por meio de LAI, ofício solicitando o demonstrativo do impacto do PERT e do PRR que fora incluído no PLOA 2018 (**Anexo 31**), entretanto, a única resposta obtida pela Unafisco Nacional foi o teor da Nota SIC CETAD/COPAN nº 7, de 26 de janeiro de 2018, elaborada pela Receita Federal (**Anexo 32**), que não traz nenhuma conclusão significativa quanto à estimativa de renúncia de receita dos programas no PLOA;
79. Conclui-se, desse modo, que não há comprovação de que a aludida renúncia foi considerada na lei orçamentária anual, indicando, mais uma vez, que os **Representados**, deixaram de zelar pela gestão fiscal responsável.

### **III) DO PEDIDO**

80. Ante o exposto requer a abertura dos inquéritos, procedimentos administrativos e judiciais competentes para apuração e responsabilização do ex-Ministro da Fazenda, ora **Primeiro Representado**, por ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, configurado em duas condutas: **(i)** conduta negligente na arrecadação de tributo ao apoiar e/ou não combater ou denunciar a edição de MPs com parcelamentos especiais contrariando a área técnica do Ministério; e **(ii)** na inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal; tudo isso em prejuízo do interesse público que deveria preservar;
81. Requer, ainda, a abertura dos inquéritos, procedimentos administrativos e judiciais competentes para apuração e responsabilização do ex-Presidente da República, ora **Segundo Representado**, por ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, configurado em duas condutas: **(i)** conduta negligente na arrecadação de tributo ao propor as Medidas

Provisórias, contrárias ao interesse público, e ao sancionar as leis em comento; e (ii) na inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal; em prejuízo do interesse público que deveria preservar.

Termos em que,  
Pede e Espera Deferimento.  
São Paulo, 23 de janeiro de 2019.



Amilton Paulo Lemos

UNAFISCO NACIONAL – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da  
Receita Federal do Brasil

**Lista de documentos anexos:**

**Anexo 01:** Estudo sobre impacto dos parcelamentos especiais

**Anexo 02:** Nota Técnica Unafisco nº 03/2017: Parcelamentos Especiais (Refis) Prejuízo para o bom contribuinte, a União, os Estados, o Distrito Federal e para os Municípios

**Anexo 03:** Ofício Unafisco nº 180/2017

**Anexo 04:** Nota Conjunta RFB-Codac-PGFN-CDA nº 3-2017

**Anexo 05:** Diário Oficial da União, 31 de maio de 2017, seção 01, pp. 09 a 11

**Anexo 06:** Nota Conjunta RFB-Codac-PGFN-PGDAU nº 6-2017

**Anexo 07:** Nota Conjunta RFB-Codac-PGFN-PGDAU nº 7-2017

**Anexo 08:** Diário Oficial da União, 25 de outubro de 2017, seção 01, pp. 02 a 04

**Anexo 09:** Ofício Unafisco nº 233/2017

**Anexo 10:** Ofício Unafisco nº 236/2017

**Anexo 11:** Nota Conjunta Cosit-Codac nº 01-2017

**Anexo 12:** Parecer PGFN-CDA nº 1525-2017

**Anexo 13:** Parecer PGFN-CRJ nº 1565-2017

**Anexo 14:** Parecer PGFN-CAT nº 1586-2017

**Anexo 15:** Sugestões de vetos ao PLV nº 23/2017 e à Lei 13.496/2017

**Anexo 16:** Ofício Unafisco nº 267/2017

**Anexo 17:** Resposta da RFB ao Ofício Unafisco nº 267/2017

**Anexo 18:** Ofício Unafisco nº 032/2018

**Anexo 19:** Despacho dos Ministro da Fazenda e sugestão de vetos

**Anexo 20:** Notícia: “Novo Refis é aprovado na Câmara com mais benefícios para devedores”

**Anexo 21:** Notícia: “Bancada do Refis' condiciona apoio a Temer a afrouxamento de programa”

**Anexo 22:** Editorial: “O Refis virou moeda de troca”

**Anexo 23:** Editorial: “Brasil derrotado na Câmara”

**Anexo 24:** Editorial: “Mais perdas do que ganhos”

**Anexo 25:** Notícia: “Temer perdoou R\$ 47,4 bi de dívidas de empresas, maior anistia em 10 anos”

**Anexo 26:** Nota Codac/Cobra/Dapar nº 19, de 25 de janeiro de 2018

**Anexo 27:** Nota SAJ nº 7-2018 / SAECO/SAJ/CC-PR

**Anexo 28:** Diário Oficial da União, 10 de janeiro de 2018, seção 01, pp. 02 a 05

**Anexo 29:** Notícia: “Órgão quer sustar parcelamento de dívida tributária de pequenas”

**Anexo 30:** Acórdão TCU nº 1360/2018

**Anexo 31:** Ofícios 312/2017, 313/2017, 314/2017 e 315/2017 da Unafisco Nacional

**Anexo 32:** Nota SIC CETAD/COPAN nº 7, de 26 de janeiro de 2018