



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Processo: nº 00600-00000318/2022-36 (b)

Interessado: Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF.

Assunto: Estudos Especiais.

Ementa: Decisão nº 4.187/2021, por meio da qual o TCDF autorizou a realização de estudos especiais quanto à possibilidade de aplicação da legislação do Distrito Federal que venha a implementar futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal, nas situações de imputação de débitos e de multas oriundos de decisões exaradas por esta Corte de Contas.

. **Nesta fase**, exame de mérito do resultado dos estudos especiais realizados (peça 2).

. A **Assessoria Técnica e de Estudos Especiais da Secretaria-Geral de Controle Externo**, ao realizar os estudos delineados pela Decisão nº 4.187/2021, propõe, em suma, ao Tribunal: *“fixar o entendimento quanto à impossibilidade do estabelecimento pela legislação do distrito federal, sem a iniciativa deste Tribunal, de incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de suas decisões, em observância à autonomia e à independência da atuação da Corte; e alertar o Governador e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que eventuais leis que instituem novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que contemplem créditos não tributários, de iniciativa do Governo do Distrito Federal, devem excluir os créditos decorrentes de decisão deste Tribunal”* (peça 2).

. O **Ministério Público de Contas do Distrito Federal (MPC/DF)**, por meio do Parecer nº 178/2022, subscrito pela Procuradora CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, concorda com a Instrução. (peça 5)

. VOTO em harmonia com a Unidade Técnica e com o MPC/DF. Estudos Especiais. Conhecimento. Fixar entendimento. Alerta aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo. Retorno dos autos à ATE/SEGECEX para as providências cabíveis.

. **Decisão nº 1517/2022** (peça 7). Julgamento da matéria adiado em decorrência de pedido de vista formulado pelo Conselheiro **ANDRÉ CLEMENTE**, que vota de acordo com o Relator, com ajustes redacionais e acréscimos.

. **VOTO** ratificando o proferido na assentada anterior, incorporando a ele os ajustes e acréscimos apresentados pelo eminente Conselheiro Revisor.

O presente processo foi constituído para abrigar estudos especiais, em atendimento ao item IV da Decisão nº 4.187/2021, prolatada no âmbito do Processo nº 4205/2020, nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) IV – autorizar: a) a realização, pela Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex/TCDF, em autos apartados, de **estudos especiais quanto à possibilidade de aplicação da legislação do Distrito Federal que venha a implementar futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal, nas situações de imputação de débitos e de multas oriundos de decisões exaradas por esta Corte de Contas; (...)**”*

Na Sessão Ordinária de 20.04.2022, submeti o feito à apreciação plenária com voto no qual expressei entendimento em linha de harmonia com a manifestação da Unidade Técnica e com o pronunciamento ministerial. Eis o que consignei na fundamentação do voto e na sua parte dispositiva:

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE TÉCNICA

Por meio da bem elaborada Informação nº 1/2022 – ATE, a Assessoria Técnica e de Estudos Especiais da Secretaria-Geral de Controle Externo apresenta o seguinte exame, que transcrevo com ajustes de forma:

“1. Breve contextualização – Processo nº 4205/2020

2. O Processo nº 4205/2020 tratou de Tomada de Contas Especial instaurada para apurar a existência de irregularidade no recebimento de indenização de transporte na passagem para a inatividade de militar da PMDF, em que houve informação de adesão ao REFIS quanto ao pagamento do débito imputado.

3. Nos referidos autos, o MPJTCDF questionou a possibilidade de utilização do REFIS para quitação de débitos em TCE, sugerindo o aguardo de conclusão acerca da matéria, em face da proposição de realização de estudos especiais. Transcreve-se o seguinte excerto do Parecer nº 645/2021 – G3P (eDoc D11F042A):

7. Este Ministério Público de Contas aproveita a oportunidade para questionar o uso do REFIS para quitação de débitos em TCE.

8. A respeito do REFIS DF 2020, o Procurador-Geral, Marcos Felipe, teceu importantes considerações no bojo da sua Representação nº 3/2021-G4P/ML, ressaltando que o Projeto de Lei Complementar nº 058/2020, relacionado com o tema (LEI COMPLEMENTAR Nº 976/20201), apresentou na Exposição de Motivos os estudos econômicos a respeito da matéria, que por sua vez, não foram capazes de atender o que determina a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como também a Lei distrital nº 5.422/2014, pois não teriam sido cumpridas todas as exigências para que a renúncia de receitas pudesse ser executada2 .

9. Na visão Ministerial, há indícios de violação aos princípios da legalidade e da transparência, na medida em que ‘não há elementos de suficiência capazes de comprovar, com razoável segurança, que o objetivo do Programa seria alcançado sem comprometer as finanças do Distrito Federal, que, para além de abrir mão de percentuais significativos de juros e multas, também reduziu do principal atualizado até 50% do seu valor, o que denota a expressividade da renúncia’. De acordo com o representante



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

ministerial, trata-se de perdão condicionado de dívidas que envolvem não apenas juros e multas, mas o valor do principal do crédito já constituído, abrindo mão verdadeiramente de patrimônio próprio, devidamente registrado contabilmente, que pertence a toda coletividade.

10. Além disso, salienta o Procurador-Geral que a implementação de tal política pode afrontar o princípio da isonomia, 'uma vez que trata desigualmente os contribuintes que, por exemplo, pagaram tempestivamente seus tributos e demais obrigações de natureza não tributária e aqueles outros que, por quaisquer outros motivos, deixaram de adimpli-las. Pode-se chegar a uma situação inusitada de um contribuinte ter 50% do principal remitido e com uma redução de até 95% dos juros e multas, caso adimpla sua obrigação a vista ou em até 5 parcelas.'

11. A matéria está sendo tratada no bojo do Processo nº 1382/21, cuja votação foi adiada em virtude de pedido de vista (Decisão 3745/21).

12. Pois bem, após amadurecimento do tema, esta Procuradora entende que não é possível avançar, sem se questionar por que (e se, apenas) a hipótese de indenizações de transporte estaria abrangida pelo desconto do REFIS, ou em outras palavras: quais débitos (ou se todos, tais como ressarcimento, multas e, até, alcance) que se referem a TCEs estão contidos na possibilidade de parcelamento do REFIS, em observância ao princípio da moralidade e do interesse público?3

13. A legislação supra citada tem o condão de suspender/revogar total ou parcialmente, prazos e parcelamentos determinados pelo TCDF (no caso, os próprios arts 211 a 217 do Regimento Interno desta Corte), por exemplo, além dos consectários legais, nas hipóteses de flagrantes prejuízos aos cofres públicos ou de inobservância da norma legal, no ambiente do controle externo?

14. Vale recordar o precedente vindo do TCE RN, diante de Representação formulada pelo MPC/RN, que resultou na ADI 0800542-26.2018.8.20.0000, em face dos artigos 10 e 11 da Lei Estadual nº 10.306/2018, que diz respeito à adesão ao Refis de créditos não tributários lançados pelo Tribunal de Contas Estadual. Destaco:

'EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENDIDA DECLARAÇÃO DE NULIDADE DOS ARTS. 10 E 11 DA LEI ESTADUAL N. 10.306/18. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL NO EXERCÍCIO DA SUA FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA. INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DOS ARTS. 46, 48, III, 53, VII, e 56, II E III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RN. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, COM A DECLARAÇÃO, POR ARRASTAMENTO, DA INCONSTITUCIONALIDADE DA REGULAMENTAÇÃO DO DECRETO N. 27.676/18, NO QUE DIZ RESPEITO AO PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DOS CRÉDITOS LANÇADOS PELO TCE/RN. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A Lei Estadual n. 10.306/18 instituiu o programa de recuperação dos créditos lançados pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), pela Secretaria de Estado e Justiça e Cidadania do Rio Grande do Norte (SEJUC), por intermédio do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

PROCON/RN, e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), inscritos ou não em dívida ativa. 2. Deve ser declarada a inconstitucionalidade dos arts. 10 e 11 da mencionada lei, por violação aos arts. 46, 48, III, 53, VII, 56, II e III, da Constituição estadual, relativos à iniciativa legislativa para as leis que disponham a respeito da organização e funcionamento do Tribunal de Contas, à necessidade de que tal regulamentação ocorra por meio de lei complementar e, ainda, sobre a autonomia da mencionada Corte para a atuação fiscalizatória das contas do Poder Executivo. 3. Declaração, por arrastamento ou reverberação normativa, dos efeitos do Decreto n. 27.676, de 5 de janeiro de 2018, que aprovou o regulamento da Lei Estadual nº 10.306/18, apenas no que diz respeito à adesão ao programa para descontos das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas estadual. 4. Precedentes do STF (ADI n. 4418/TO, Tribunal Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, j. em 15/12/2016, Dje 20/3/2017; ADI nº 4.643 MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 28/11/14; ADI 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94; ADI 4.418 MC, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 15/6/11; Medida Cautelar na ADI 4451, Relator ministro Ayres Britto, j. 2/9/2010) e desta Corte de Justiça (Ação Direta de Inconstitucionalidade Com Pedido de Liminar nº 2017.000165-7, Relator Desembargador Amaury Moura Sobrinho, j. 28/06/2017). 5. Ausentes razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social que sugiram a modulação de efeitos prevista no art. 27 da Lei n. 9.868/99, devem os efeitos da declaração operarem, como de regra, “ex tunc”, alcançando as adesões realizadas ao REFIS antes mesmo da suspensão operada por força da concessão da medida cautelar nesta ação. 6. Procedência do pedido declaratório de inconstitucionalidade, com efeitos, como de regra, “ex tunc”.

15. Na esfera federal, a discussão⁴ não é nova, havendo o Acórdão 2174/17 – TCU 014.996/2014-6, por meio do qual se manifesta pela impossibilidade de aplicar o REFIS a débitos imputados pela referida Corte.

16. No mesmo sentido, entende o TCESC que ‘Os juros e a correção monetária aplicados pelo TCE na condenação em débito dos responsáveis não podem ser anistiados pelo Município em Programa de Recuperação Fiscal’ (CON - 10/00458471, <http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/RelatorioTecnico/3372652.HTM>).

17. Alguns TCEs têm promovido o debate a esse respeito⁵, preservando-se o valor principal e a sua correção, presumivelmente, em face dos princípios da moralidade e do interesse público.

18. Além do mais, no bojo do Parecer 751/2021, Processo nº: 27.160/2019, o MPCDF ressaltou a incoerência em se permitir que seja objeto de REFIS dívida que será recolhida à União, no caso, ao Fundo Constitucional do DF.

19. Posto isso, o MPCDF com as vênias de estilo entende que é necessário que os autos aguardem a conclusão final, requerendo que o TCDF, com a urgência que o caso requer, autorize a realização de estudos especiais, a fim de fixar a sua tese a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

respeito do uso da legislação do REFIS sobre todas as TCEs em curso, estabelecendo estudos de impacto sobre o valor devido e o valor que será ressarcido por esse modo, inclusive ao FCDF, bem como sobre o julgamento das contas desses responsáveis.

4. No voto-condutor da Decisão nº 4187/2021, o ilustre Conselheiro Inácio Magalhães ressaltou que a possibilidade de adesão ao REFIS nos casos de indenização de transporte recebidas indevidamente por militares do DF já tinha parecer favorável da PGDF (Parecer Jurídico n.º 829/2020 - PGDF/PGCONS), sendo que o Tribunal já havia exarado diversas decisões em acordo com a adesão ao REFIS instituído pela LC nº 976/2020 em situações análogas, de modo a não comungar com o sobrestamento dos autos. Não obstante, propôs a realização de estudos especiais para análise da possibilidade de que qualquer débito que decorra de deliberação plenária do Tribunal seja abarcado por futuros REFIS instituídos pela legislação distrital, tendo destacado: "(...) Dito isso, não me parece razoável sobrestar a análise desta TCE, como propôs o órgão ministerial, até que os estudos especiais sobre a possibilidade de aplicação da legislação do REFIS sobre as TCEs em curso neste Tribunal, mesmo porque o Tribunal já prolatou mais de uma dezena de decisões na linha propugnada pela PGDF. Penso sim, que a proposição dos estudos especiais formulado pelo MPJTCDF possa ser acolhida pelo Plenário desta Corte de Contas, mas para aplicação em futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que o Distrito Federal venha a implementar. Ademais, os estudos não devem abarcar apenas os débitos de indenização de transportes recebidos indevidamente por militares do Distrito Federal, mas qualquer débito que decorra de deliberação plenária exarada por esta Corte de Contas. Em relação à Lei Complementar n.º 976/2020, por segurança jurídica, tenho que deva ser mantida a linha até então adotada pelo Pleno desta Casa, à unanimidade, inclusive com a anuência do MPJTCDF, nas TCE'S envolvendo o exame da regularidade de pagamento de indenização de transportes na passagem de militares da PMDF à inatividade, que foram encerradas em decorrência de pagamento integral ou parcelado do débito imputado com a incidência dos descontos previstos no já encerrado Programa Refis 2020 (LC n.º 976/2020)." 5. Sendo assim, em face dos relevantes aspectos levantados pelo i. Relator no Processo em questão, foi autorizada a realização dos presentes estudos especiais nos termos do item IV da Decisão nº 4187/2021-AD.

II. Análise

6. Os denominados Programas de Regularização Fiscal – REFIS iniciaram-se no âmbito da União a partir do ano 2000, conforme a conversão da Medida Provisória nº 2.004-6/2000 na Lei nº 9.964/2000, com o intuito de promover a regularização de créditos tributários da União, decorrentes de débitos de pessoas jurídicas, relativos a tributos e contribuições, administrados pela Secretaria



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

da Receita Federal e pelo Instituto Nacional do Seguro Social, com vencimento até 29 de fevereiro de 2000.

7. A partir da referida norma, diferentes outras leis em âmbitos federal, estadual e municipal também passaram a instituir Programas de Regularização Fiscal, abarcando seus créditos tributários e/ou não tributários.

8. Inicialmente, os Programas de Regularização Fiscais federais possibilitavam essencialmente o parcelamento especial de débitos. A partir do REFIS instituído pela Lei nº 11.941/2009 (conversão da MP nº 449/2008), foram estabelecidas condições para contemplar redução de multa de mora (em até 100%), bem como de juros de mora.

9. No DF, programas para regularização fiscal à semelhança do REFIS federal tiveram início com a Lei distrital nº 3.194/2003, que instituiu o Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública do Distrito Federal - REFAZ, destinado a promover a regularização de débitos, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não.

10. Os Programas de Regularização Fiscal distritais7 contemplaram a possibilidade de parcelamentos especiais e de condições para redução de multas, inclusive moratórias, e de juros. O REFIS distrital instituído pela Lei Complementar nº 976/2020, por sua vez, incorporou para além do parcelamento especial e da redução de multa e juros, o abatimento do próprio montante principal do débito, além da possibilidade da utilização de precatórios para compensação de débitos. Transcrevem-se o art. 4º e o art. 8, §1º, da referida Lei:

“Art. 4º O Refis-DF 2020 consiste na adoção de medidas que objetivam incentivar a regularização de débitos tributários e não tributários de competência do Distrito Federal relacionados no art. 2º, § 3º, mediante:

I – redução do principal atualizado nas seguintes proporções:

a) 50% do seu valor, para débitos inscritos em dívida ativa até 31 de dezembro de 2002;

b) 40% do seu valor, para débitos inscritos em dívida ativa entre 1º de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2008;

c) 30% do seu valor, para débitos inscritos em dívida ativa entre 1º de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2012;

II – redução de juros e multas, inclusive as de caráter moratório, nas seguintes proporções:

a) 95% do seu valor, para pagamento à vista ou em até 5 parcelas;

b) 90% do seu valor, para pagamento em 6 a 12 parcelas,

c) 80% do seu valor, para pagamento em 13 a 24 parcelas;

d) 70% do seu valor, para pagamento em 25 a 36 parcelas;

e) 60% do seu valor, para pagamento em 37 a 48 parcelas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

f) 55% do seu valor, para pagamento em 49 a 60 parcelas;

g) 50% do seu valor, para pagamento em 61 a 120 parcelas;

III – (V E T A D O).

§ 1º A redução do principal prevista no inciso I está limitada a débitos tributários atualizados de até R\$ 100.000.000,00, consolidados por número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas –CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ.

§ 2º A consolidação de que trata o § 1º deve considerar todos os débitos inscritos em dívida ativa até as datas-limite previstas no inciso I.

§ 3º As reduções previstas neste artigo aplicam-se apenas a adesões efetivadas até a data prevista no art. 5º, § 1º

§ 4º O disposto nos incisos I e II aplica-se aos débitos não tributários, ainda que não inscritos em dívida ativa.

§ 5º Para os débitos não tributários inscritos ou não em dívida ativa, considera-se a data do fato gerador na aplicação do disposto nos incisos I e II. (...)

Art. 8º Os titulares ou cessionários de créditos líquidos e certos, de qualquer natureza, decorrentes de ações judiciais contra o Distrito Federal, suas autarquias e fundações podem utilizá-los, na forma do regulamento, para a compensação com os débitos tributários relacionados no art. 2º, § 3º, com as reduções de juros e multas de que trata o art. 4º, II, a e b. § 1º Para efeito do caput, considera-se crédito líquido e certo aquele devidamente formalizado por meio de precatório judicial. (...)

11. Tem-se que o REFIS-DF 2021 também seguiu os moldes adotados no ano de 2020, conforme Lei Complementar nº 996/2021, em que também se observa a possibilidade de descontos de até 50% do valor principal para pagamento de créditos tributários e não tributários, bem como a possibilidade da utilização de precatórios para compensação de débito (arts 4º e 8º).

12. Observa-se que REFIS-DF 2020 foi objeto da Representação nº 3/2021- G4P (eDOC 3DB96FAA), tratada no Processo nº 1382/2021, em que se relatou a possível inobservância de preceitos normativos quando da aprovação da Lei nº 967/2020 pelo Governo do Distrito Federal, notadamente quanto aos princípios da legalidade, da transparência, da isonomia e da gestão fiscal responsável.

13. Após manifestação da Secretaria de Estado de Economia do DF – SEEC e detalhada instrução da Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade - SEGEM, a Decisão nº 4302/2021 considerou a Representação parcialmente procedente, tendo determinado esclarecimentos e alertas à SEEC, bem como autorizado a inclusão do Plano Geral de Ação do Tribunal do corrente ano de auditoria em relação aos Programas de Incentivo à Regularização Fiscal em âmbito distrital, notadamente quanto ao REFIS 2020. Transcreve-se a Decisão:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos esclarecimentos prestados pela Secretaria de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF, por meio do Ofício nº 1945/2021 – SEEC/GAB (e-doc C6002FE1- c) e anexos, remetidos em atenção à Decisão nº 853/21; II – considerar parcialmente procedente a Representação nº 3/2021- G4P/ML; III – determinar à SEEC/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, com vistas à demonstração de manutenção do equilíbrio das contas públicas e de observância das premissas de transparência: a) explicitar os reflexos nas metas fiscais dos exercícios seguintes, de forma a deixar incontestado o cumprimento da exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, com especial atenção ao detalhamento da contabilização do gasto tributário (§ 35 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011- e); b) esclareça, considerando a existência de dados referentes a alguns meses de execução do programa de regularização fiscal, os efeitos realizados, cotejados com os estimados, bem como especifique o montante da dívida dos contribuintes beneficiados por data de inscrição na dívida ativa (valor original e refinanciado) e por faixa de lucro líquido/renda; o número de parcelas adimplidas/negociadas; o acompanhamento da execução do programa pelos contribuintes beneficiários; e a análise dessas informações promovida pelos órgãos da pasta (§36 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011-e); c) esclareça os critérios técnicos adotados para previsão de regras favoráveis ao contribuinte inadimplente, bem como encaminhe a projeção das perdas oriundas dessas regras, em especial as novidades em relação aos programas de regularização de débitos, quais sejam, a previsão de descontos de até 50% (cinquenta por cento) do valor principal do imposto inscritos em dívida ativa e a possibilidade de compensação com precatório de dívidas com redução de 90% (noventa por cento) e 95% (noventa e cinco por cento) de juros e multas (§ 52 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011-e); IV – alertar a SEEC/DF: a) para providências a serem adotadas previamente à deflagração de programas de regularização fiscal com vistas à recuperação dos débitos dos contribuintes, tais como: medidas de aprimoramento da cobrança administrativa dos débitos, de combate à inadimplência do contribuinte, de implementação de execução fiscal útil e de ajuizamento seletivo, entre outras (§ 43 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011-e); b) para a observância, quando da prorrogação de renúncias de receitas, das condições estabelecidas no art. 14 da LRF (§ 29 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011-e); V – autorizar: a) a inclusão, no Plano Geral de Ação para o exercício de 2022, da previsão de realização de auditoria, com vistas a avaliar a efetividade dos programas de incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal, em especial do REFIS-DF 2020, englobando a análise das diligências acima determinadas (§ 62 da Informação nº 69/2021 – Digem1, e-doc 69C8B011- e); b) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à SEEC/DF, para subsidiar o atendimento das diligências contidas nos incisos anteriores; c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade - SEGEM, para providências cabíveis. O Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, anuiu, nesta assentada, ao voto do Relator.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

14. Sendo assim, aspectos relativos à isonomia, regularidade da gestão fiscal e interesse público de programas como o REFIS-DF 2020 estão em análise no âmbito do Processo 1382/2021, e certamente também serão examinados na auditoria quanto à matéria programada para o corrente ano.

15. Dessa forma, após o referido panorama, adentrando-se especificamente na questão dos autos, questiona-se acerca da possibilidade de que REFIS distritais (futuros ao de 2020) abarquem multas ou débitos imputados pelo Tribunal.

16. Como visto, no caso do REFIS 2020, conforme tratado no Processo 4205/2020, entendeu-se que a questão estava superada naquele contexto, uma vez que o Tribunal já havia deliberado em outros processos favoravelmente à adesão ao Programa em relação à devolução de pagamento de indenização de transportes de militares do DF. Também especificadamente quanto à matéria, a PGDF emitiu o Parecer nº 829/2020 – PGDF/PGCONS, em que indicou tal possibilidade, nos seguintes termos:

“Os atos administrativos decisórios emanados do TCDF gozam de presunção de legitimidade e também ostentam autoexecutoriedade, o que impõe sua obediência, até porque desconhecido ato administrativo ou judicial federal que seja portador de determinação em contrário. Sobre isso, não custa lembrar que a Lei Complementar nº 1/94, em seu art. 25, dispõe que ‘A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos da alínea b do inciso III do art. 24 desta Lei’.

Nesse contexto, isto é, tomada como verdadeira a premissa maior acima firmada, a obrigação de restituir revela, no caso em exame, a existência de dívidas não tributárias entre dos militares perante o Distrito Federal. Logo, enquadram-se esses débitos na letra aberta do art. 1º, §3º, IX, da Lei Complementar Distrital nº 976/2020:

Art. 1º (...)

§ 3º O Refis-DF 2020 aplica-se aos débitos relativos a: (...)

IX - débitos de natureza tributária e não tributária do Distrito Federal e de suas autarquias, fundações e entidades equiparadas, na forma do regulamento, sendo assegurados os mesmos percentuais de redução de que trata o art. 4º. (grifou-se)”

17. Verifica-se, portanto, que o fundamento adotado pela PGDF e pela Corte para anuir à adesão ao REFIS 2020 nos casos de débitos decorrentes de indenização de transporte de militares do DF adotou a seguinte subsunção: os débitos em questão constituem dívida não tributária do DF; em sendo assim, inserem-se no inciso IX do art. 3º da Lei nº 967/2020, tornando-se passíveis de enquadramento no Programa.

18. Quanto ao incentivo ao pagamento de multas e débitos decorrentes das atribuições do controle externo, cabe mencionar que nos últimos anos alguns Tribunais de Contas contaram com iniciativas nesse sentido. Apresenta-se a seguinte tabela:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

TCE-MT	<p style="text-align: right;">(<i>...</i>)</p> <p><u>Resolução</u> <i>Normativa nº 17/2016</i> Art. 5º. Caberá aos interessados o acesso e acompanhamento periódico e sistemático das inadimplências de sua responsabilidade no Portal das Unidades Gestoras (PUG) do TCE/MT, facultado-lhes, em caso de pagamento espontâneo até o último dia do mês de fevereiro de cada ano, a obtenção de desconto de 50% sobre o valor das multas originadas pelas inadimplências do exercício anterior, nos termos da Resolução Normativa nº 25/2014.” (Grifado)</p>
TCM-GO	<p><u>Lei nº 19982/2018</u> “Art. 2º O Programa abrange todos os créditos não-tributários decorrentes de multas administrativas aplicadas pelo TCMGO a seguir especificados, com trânsito em julgado ocorrido até 31 de dezembro de 2016 (...)</p> <p>Art. 3º O Programa consiste no pagamento parcelado do crédito não-tributário, em parcelas mensais iguais e sucessivas, em até 60 (sessenta) parcelas, desde que cada uma delas não seja inferior a RS 250,00 (duzentos e cinquenta reais).</p> <p>I - redução de 50% (cinquenta por cento) do valor principal da multa aplicada na decisão administrativa; II - remissão total dos juros e das multas moratórias e da atualização monetária; - III - não-obrigatoriedade, ante a existência de mais de um processo administrativo sancionatório relativo a crédito não-tributário de um mesmo sujeito passivo, ao pagamento/parcelamento de todos.” (Grifado)</p>
TCE-MS	<p style="text-align: right;">(<i>...</i>)</p> <p><u>Lei nº 5301/2018</u> Art. 2º Os débitos constituídos até 31 de outubro de 2018 por auto de infração ou decisão do Tribunal, sujeitos ou não a recurso, consolidados por sujeito passivo, poderão ser pagos com a reduções seguintes percentuais de juros e multa de mora: I - 100% para pagamento em parcela única; II - 90% para pagamento em até 24 (vinte e quatro) parcelas; III - 70% para pagamento em 25 (vinte e cinco) a 36 (trinta e seis) parcelas; IV - 50% para pagamento em 37 (trinta e sete) a 60 (sessenta) parcelas. § 1º Os descontos disciplinados neste artigo serão concedidos sobre os débitos devidamente corrigidos monetariamente.” (Grifado)</p>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Lei nº - (...) Art. 3º O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul concederá a **redução de créditos, devidos ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento, decorrentes de multas de valor igual ou inferior a cento e vinte UFERMS**, nas seguintes condições:
I - em parcela única, pagamento com redução de acordo com os prazos:
a) noventa por cento, até sessenta dias;
b) oitenta por cento, até noventa dias;
c) setenta por cento, até cento e vinte dias;
II - com redução de quarenta por cento, com pagamento em até doze parcelas, sendo a primeira no valor de dez por cento do débito e as seguintes de valor não inferior a duas UFERMS.”
(Grifado)

Lei nº - (...) Art. 2º Os débitos constituídos até 31 de dezembro de 2018, por decisão do Tribunal de Contas, sujeitos ou não a recurso, poderão ser pagos com a **redução dos seguintes percentuais de juros e multa de mora**:
I - 100% para pagamento em parcela única;
II - 70% para pagamento em até 12 (doze) parcelas;
§ 1º Os descontos disciplinados neste artigo serão aplicados, exclusivamente, sobre os juros e multas de mora, não se aplicando ao valor principal do débito ou à sua correção monetária.”
(Grifado)

19. Nos casos acima, verifica-se que as normas em questão são de iniciativa das próprias Cortes de Contas e que abrangem as multas aplicadas e/ou redução de juros e multa de mora de créditos decorrentes de decisão do Tribunal respectivo.

20. Nesse aspecto, também é preocupação da Segecex a adoção de medidas que estimulem o pagamento de multas impostas pela Corte, em observância aos princípios da celeridade e da economia processual, e com vistas a dotar de maior efetividade as Decisões do Tribunal. No âmbito do processo nº 3525/2021, que se insere no Projeto + Efetividade, está em análise proposta de Emenda Regimental no intuito de, dentre outros aspectos, possibilitar que o pagamento tempestivo de multa, sem interposição de recurso, se dê com desconto de trinta por cento sobre o valor da penalidade.

21. De outro lado, também se pode verificar programas de incentivos à recuperação de créditos de iniciativa do Poder Executivo ou Legislativo que abrangem créditos decorrentes de decisões de Tribunais de Contas. Citam-se as seguintes normas:

Rio Grande do Norte	Lei nº 10603/2018” Art. 1º Fica instituído programa de recuperação de créditos lançados pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente - IDEMA, pela Secretária de Estado da Justiça e Cidadania
---------------------	--



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

	<p><i>do Estado do Rio Grande do Norte - SEJUC, por intermédio do PROCON/RN, e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte - TCE/RN, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, que consistirá na redução parcial de valores para pagamento à vista ou parcelado, na forma desta Lei.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Art. 10. Os créditos não tributários lançados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte - TCE/RN, não inscritos em dívida ativa, consolidados na forma do art. 2º desta Lei, poderão ser pagos nas seguintes condições:</i></p> <p><i>I - com redução de 70% (setenta por cento) do principal, correção monetária e demais acréscimos legais para pagamento à vista;</i></p> <p><i>II - com redução de 50% (cinquenta por cento) do principal, correção monetária e demais acréscimos legais para pagamento em até 12 (doze) parcelas;</i></p> <p><i>III - com redução de 40% (quarenta por cento) do principal, correção monetária e demais acréscimos legais para pagamento em até 24 (vinte e quatro) parcelas;</i></p> <p><i>IV - com redução de 30% (trinta por cento) do principal, correção monetária e demais acréscimos legais para pagamento em até 60 (sessenta) parcelas.</i></p> <p><i>Art. 11. Os créditos não-tributários lançados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte - TCE/RN, inscritos em dívida ativa, consolidados na forma do art. 2º desta Lei, poderão ser pagos nas seguintes condições:</i></p> <p><i>I - com redução de 60% (sessenta por cento) do principal, correção monetária e dos demais acréscimos legais, para pagamento à vista; e</i></p> <p><i>II - com redução de 40% (quarenta por cento) principal, correção monetária e dos demais acréscimos legais, para pagamento em até 12 (doze) parcelas.</i></p>
--	---



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

	<p>III - com redução de 35% (trinta e cinco por cento) do principal, correção monetária e demais acréscimos legais para pagamento em até 24 (vinte e quatro) parcelas;</p> <p>IV - com redução de 30% (trinta por cento) do principal, correção monetária e demais acréscimos legais para pagamento em até 60 (sessenta) parcelas.</p> <p>Art. 12. Os descontos previstos nos artigos 10 e 11 sobre o principal não se aplicam aos créditos não-tributários pertinentes a ressarcimento ao erário, sendo aplicáveis, nesse caso, apenas os descontos ali previstos sobre correção monetária e demais acréscimos legais.” (Grifado)</p>
<p>Piauí</p>	<p><u>Lei nº 7398/2020</u> “Art. 1º Fica instituído um desconto, para pagamento integral, das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí - TCE/PI em andamento na esfera administrativa ou judicial, parceladas ou não, para hipóteses de incidência ocorridas até o dia 31 de Maio de 2020:</p> <p>I – 80% (oitenta por cento) para recolhimento integral em até 90 (noventa) dias da data da publicação da presente Lei;</p> <p>II - 60% (sessenta por cento) para recolhimento integral em até 120 (cento e vinte) dias da data da publicação da presente Lei;</p> <p>III - 50% (cinquenta por cento) para recolhimento integral em até 180 (cento e oitenta) dias da data da publicação da presente Lei;</p> <p>(...)” (Grifado).</p>

22. No caso da Lei nº 10603/2018 do Estado do Rio Grande do Norte, a norma foi questionada em sede de Representação do Ministério Público de Contas/RN no âmbito do Processo nº 1141/2018 do TCE/RN. Ademais, o próprio TCE/RN ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade em face dos arts. 10 e 11 da referida Lei, por afronta aos arts. 46, 48, III, 53, VII, 56, II e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

III, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, que dispõem acerca da autonomia e das atribuições do Tribunal de Contas do Estado. Após concessão do pleito cautelar, a ADI foi julgada procedente sem modulação de seus efeitos, consoante a seguinte ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENDIDA DECLARAÇÃO DE NULIDADE DOS ARTS. 10 E 11 DA LEI ESTADUAL N. 10.306/18. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL NO EXERCÍCIO DA SUA FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA. INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DOS ARTS. 46, 48, III, 53, VII, e 56, II E III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RN. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, COM A DECLARAÇÃO, POR ARRASTAMENTO, DA INCONSTITUCIONALIDADE DA REGULAMENTAÇÃO DO DECRETO N. 27.676/18, NO QUE DIZ RESPEITO AO PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DOS CRÉDITOS LANÇADOS PELO TCE/RN. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A Lei Estadual n. 10.306/18 instituiu o programa de recuperação dos créditos lançados pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), pela Secretaria de Estado e Justiça e Cidadania do Rio Grande do Norte (SEJUC), por intermédio do PROCON/RN, e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), inscritos ou não em dívida ativa. 2. Deve ser declarada a inconstitucionalidade dos arts. 10 e 11 da mencionada lei, por violação aos arts. 46, 48, III, 53, VII, 56, II e III, da Constituição estadual, relativos à iniciativa legislativa para as leis que disponham a respeito da organização e funcionamento do Tribunal de Contas, à necessidade de que tal regulamentação ocorra por meio de lei complementar e, ainda, sobre a autonomia da mencionada Corte para a atuação fiscalizatória das contas do Poder Executivo. 3. Declaração, por arrastamento ou reverberação normativa, dos efeitos do Decreto n. 27.676, de 5 de janeiro de 2018, que aprovou o regulamento da Lei Estadual nº 10.306/18, apenas no que diz respeito à adesão ao programa para descontos das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas estadual. 4. Precedentes do STF (ADI n. 4418/TO, Tribunal Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, j. em 15/12/2016, Dje 20/3/2017; ADI nº 4.643 MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 28/11/14; ADI 1.994/ES, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/94; ADI 4.418 MC, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 15/6/11; Medida Cautelar na ADI 4451, Relator ministro Ayres Britto, j. 2/9/2010) e desta Corte de Justiça (Ação Direta de Inconstitucionalidade Com Pedido de Liminar nº 2017.000165-7, Relator Desembargador Amaury Moura Sobrinho, j. 28/06/2017). 5. Ausentes razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social que sugiram a modulação de efeitos prevista no art. 27 da Lei n. 9.868/99, devem os efeitos da declaração operarem, como de regra, “ex tunc”, alcançando as adesões realizadas ao REFIS antes mesmo da suspensão operada por força da concessão da medida cautelar nesta ação. 6. Procedência do pedido declaratório de inconstitucionalidade, com efeitos, como de regra, “ex tunc”. (TJRN; ADI 0800542-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

26.2018.8.20.0000; Relator Des. Virgílio Macêdo Junior; Data de julgamento: 38/08/2019) (Grifado).

23. Já a Lei nº 7398/2020 do Estado do Piauí foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade oferecida pelo Procurador-Geral da República ao STF, ainda pendente de julgamento de mérito. O ministro Luís Roberto Barroso, entendendo pela plausibilidade da matéria, deferiu a liminar propugnada. Transcreve-se a ementa do julgado monocrático:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE CONCEDE DESCONTOS SUBSTANCIAIS EM MULTAS APLICADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 7.398/2020, do Estado do Piauí, que concede descontos vultosos em multas aplicadas pelo Tribunal de Contas daquele Estado. 2. Plausibilidade do direito postulado. **Esta Corte consolidou jurisprudência no sentido de que as cortes de contas têm iniciativa privativa para deflagrar o processo legislativo sobre sua organização, estrutura interna e funcionamento, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia no exercício de suas relevantes funções constitucionais** (v. ADI 5.323, Relª. Minª. Rosa Weber; e ADI 4.418, Rel. Min. Dias Toffoli). **A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, interferiu diretamente no poder sancionador inerente ao controle externo da Administração Pública, revelando-se, ao menos em juízo preliminar, inconstitucional por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes.** 3. Ademais, numa primeira análise, a concessão de desconto de até 80% em multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí parece afrontar os princípios constitucionais da moralidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, pois enfraquece de forma arbitrária os instrumentos legais de controle da Administração Pública e esvazia a função punitivo-pedagógica da imposição de sanções administrativas aos maus gestores públicos. **Parece haver, assim, ofensa à imposição constitucional de proibidade no trato da coisa pública.** 4. Perigo na demora, diante dos graves danos ao erário estadual causados pelos descontos previstos na norma impugnada, principalmente em momento de sensíveis restrições orçamentárias pelas quais passam todas as unidades federativas. 5. Cautelar deferida. (STF; ADI 6846/PI; Relator Min. Roberto Barroso; Data: 17/05/2021) (Grifado)

24. Dessa forma, tem-se que nos casos da Lei nº 10603/2018 do Estado do Rio Grande do Norte e da Lei nº 7398/2020 do Estado do Piauí, que trataram de incentivos à recuperação/pagamento de créditos decorrentes de decisões dos respectivos Tribunais de Contas, foi alegado vício de competência quanto à iniciativa de das referidas Leis, bem como uma desproporcionalidade no que se refere ao percentual de descontos, já que incluídas, inclusive, parcelas significativas do principal.

25. Nesse sentido, verifica-se a cominação de multas e débitos integra umbilicalmente as atribuições dos Tribunais de Contas, constituindo instrumentos que garantem a efetividade da atuação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

do controle externo e integram suas competências constitucionais. Transcrevem-se o inciso VIII e o § 3º do art. 71 da CF/1988, replicados no inciso IX e no § 5º do art. 78 da LODF:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; (...)

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”

26. Nesse aspecto, também válido citar o art. 20 da LOTCDF:

“Art. 20. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 56 desta Lei Complementar, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução, conforme previsto no artigo 71, § 3º, da Constituição Federal.”

27. Sendo assim, as condenações em débitos e as cominações de multa (e seus respectivos montantes) nas hipóteses previstas na legislação constituem competências indelévels do Tribunal de Contas. Dessa forma, tais atribuições e suas repercussões para o controle externo integram o âmbito de autonomia e independência dos Tribunais de Contas, cuja garantia é também assegurada pelo ordenamento, cabendo às próprias Cortes de Contas a iniciativa normativa que abranja tais aspectos decorrentes de sua competência fiscalizatória e sancionatória.

28. A jurisprudência do STF é cristalina no sentido das prerrogativas de independência e autonomia dos Tribunais de Contas no exercício de suas funções e de sua iniciativa privativa de propostas legislativas quanto à sua organização, estrutura e funcionamento. Nessa linha:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 53, §§ 3º, 6º e 7º, e 55, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 13/2014. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. EXEGESE DOS ARTS. 73, 75 E 96, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DESVIO DO MODELO FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA NOS ESTADOS. ART. 75, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. **Na linha da jurisprudência pacífica e reiterada do Supremo Tribunal Federal, estende-se aos Tribunais de Contas, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país (arts. 73 e 75), a reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II, da Constituição da República). A**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

promulgação de emenda a constituição estadual não constitui meio apto para contornar a cláusula de iniciativa reservada, que se impõe seja diante do texto original seja do resultante de emenda. A inobservância da regra constitucional de iniciativa legislativa reservada acarreta a inconstitucionalidade formal de norma resultante. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55º, § 1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, tanto em seu texto original quanto na redação dada pela Emenda Constitucional nº 13/2014. 3. O art. 75, caput, da Constituição da República contempla comando expresso de espelhamento obrigatório, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, do modelo nela estabelecido de controle externo da higidez contábil, financeira e orçamentária dos atos administrativos, sendo materialmente inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual divorciada do modelo federal de controle externo das contas públicas. 4. Inconstitucionalidade material da expressão “e com o reconhecimento da boa-fé, a liquidação tempestiva do débito ou multa atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade na apreciação das contas”, no art. 53, § 3º, bem como dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55, §1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte. (ADI 5323, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 03-05-2019 PUBLIC 06-05-2019) (Grifado).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 142/2011 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISCIPLINA QUESTÕES RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MATÉRIA AFETA A LEIS DE INICIATIVA PRIVATIVA DAS PRÓPRIAS CORTES DE CONTAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte. 2. **As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. Precedentes.** 3. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, confirmados os termos da medida cautelar anteriormente concedida. (ADI 4643, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 31-05-2019 PUBLIC 03-06-2019) (Grifado)

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual nº 2.351, de 11 de maio de 2010, de Tocantins, que alterou e revogou dispositivos da Lei estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins). Lei originária de proposição parlamentar. Interferência do Poder Legislativo no poder de autogoverno e na autonomia do Tribunal de Contas do Estado. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Medida cautelar deferida. Procedência da ação. **1. As cortes de contas seguem o exemplo dos tribunais judiciários no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira, da quais decorre, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, conforme interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, das disposições que, sendo oriundas de proposição parlamentar ou mesmo de emenda parlamentar, impliquem alteração na organização, na estrutura interna ou no funcionamento dos tribunais de contas. Precedentes: ADI 3.223, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15; ADI 1.994/ES, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19/12/94. 3. A Lei nº 1.284/2010 é formalmente inconstitucional, por vício de iniciativa, pois, embora resultante de projeto de iniciativa parlamentar, dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. 4. Ação julgada procedente. (ADI 4418, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-040 DIVULG 02-03-2017 PUBLIC 03-03-2017 REPUBLICAÇÃO: DJe-053 DIVULG 17-03-2017 PUBLIC 20-03-2017) (Grifado)***

29. Carlos Ayres Brito, ao escrever sobre o Regime Contas do Tribunal de Contas também exalta as prerrogativas decorrentes das atribuições do controle externo exercido pelo TCU: "(...) as atribuições do TCU são prerrogativas - e, como tais, implicam o desfrute de condições especialmente propiciadoras do melhor desempenho possível que a ele, TCU, foram constitucionalmente adjudicadas." 8

30. Desse modo, a aprovação de leis que disponham sobre instrumentos que repercutam nas atribuições e competências das Cortes de Contas são de iniciativa privativa dessas, não devendo subsistir no ordenamento jurídico quando não satisfeita essa condição, conforme precedentes citados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

31. Nessa seara, muito embora a legislação distrital que tem instituído Programas de Recuperação de Créditos não indique expressamente os débitos e multas cominados pelo TCDF, a redação genérica quanto aos créditos não tributários passíveis de adesão ao REFIS-DF 2020 e REFIS-DF 2021, por exemplo, possibilitaram o entendimento de que esses estariam abrangidos no programa, conforme visto.

32. Nos casos do REFIS-DF 2020 e REFIS-DF 2021, notadamente, a possibilidade de desconto de até 50% do principal, inclusive, não se coaduna com a obrigação de ressarcimento integral de dano ao erário, aspecto notadamente caro à competência fiscalizatória da Corte e ao interesse público, entendendo-se que os débitos reconhecidos pelo Tribunal devem ter seu montante principal resguardado para fins de ressarcimento. Nesse sentido, são previstas, inclusive, medidas cautelares próprias no âmbito do controle externo⁹. Por outro lado, tem-se que em muitos casos a origem dos débitos imputados pelo Tribunal decorrem de condições dolosas, não sendo razoável descontos relativos ao montante principal.

33. Sob outro aspecto, os programas de recuperação de créditos devem levar em conta o potencial de recuperação desses créditos, aspecto ressaltado na manifestação da SEEC na Nota Técnica N.º 96/2021 - SEEC/GAB/UCI (eDOC 711DEEE5) nos autos do Processo nº 1382/2021 quanto aos questionamentos apontados na Representação nº 3/2021 – G4P em relação ao REFIS DF 2020:

“(...) Outro aspecto a ponderar é que o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS–DF 2020, instituído pela Lei Complementar distrital nº 976, de 9 de Novembro de 2020, é na realidade um mecanismo que busca diminuir a diferença de ônus quanto à exação financeira entre contribuintes, e dar efetividade à exigência tributária repassando a todo o conjunto de contribuintes o ônus pelo custeio das ações estatais e dos investimentos públicos. De um lado estão aqueles que arcaram com a carga tributária e de outro aqueles em relação aos quais existe a real possibilidade de nada dispenderem para o pagamento do imposto, já que historicamente a recuperação de créditos tributários inscritos em dívida ativa - fora dos programas especiais de recuperação de crédito - gira em torno de 1% a 1,5%. Neste sentido o REFIS–DF 2020 vem diminuir a diferença entre ambos e contribuir para uma maior justiça fiscal. Tendo em vista que a desigualdade é o oposto da isonomia, uma medida que diminui a desigualdade está alinhada com o princípio da isonomia. (...) Ainda sobre o tema isonomia, mas tratando também da indisponibilidade do patrimônio público, convém não perder de vista que a anistia e remissão, no contexto de um programa especial de recuperação de créditos, como o REFIS DF 2020, cuida de valores com baixa expectativa de recuperação com relação aos quais é, em geral, sequer foram encontrados bens passíveis de penhora, ao contrário de benefícios fiscais concedidos ao amparo da legislação do DF que geralmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

procuram atender segmentos hipossuficientes ou carente de incentivos para o desenvolvimento das suas atividades.”

34. *Observa-se que as multas e os débitos decorrentes de decisão do Tribunal, contudo, são créditos não tributários que dispõem de instrumentos próprios para assegurar seu pagamento, como o desconto da dívida nos vencimentos, salário ou proventos de responsável servidor (art. 29, I, LOTCDF), aumentando a expectativa de seu adimplemento nesses casos.*

35. *Dessa forma, considerando as competências do Tribunal e as particularidades referentes aos débitos e multas imputados no âmbito de suas atribuições, iniciativas para eventuais incentivos ao pagamento, quando entendidas pertinentes, devem partir da própria Corte, em observância à autonomia e à independência dos Tribunais de Contas e ao princípio da separação de poderes.*

36. *Sendo assim, entende-se pela impossibilidade de que situações de débitos e de multas cominados pelo Tribunal sejam abarcadas pela legislação do Distrito Federal que implemente Programas de Incentivos à Regularização Fiscal.*

37. *Ressalta-se, por fim, como visto, que posteriormente à Decisão 4187/2021, de 27/10/2021, foi lançado o REFIS-DF 2021, conforme Lei Complementar nº 996/2021, de 29/12/2021, cujo regramento tem o mesmo teor do REFIS-DF 2020, em que o Tribunal acatou à adesão no caso de débitos decorrentes de indenizações de transporte de militares. Assim, em vista do tratamento em abstrato da matéria nos presentes estudos, eventuais situações em concreto que contemplem à aplicação do REFIS-DF 2021 a débitos decorrentes de decisões do Tribunal devem ser analisadas em específico, observando-se o entendimento a ser fixado pelo Tribunal nos presentes autos, bem como os princípios da segurança jurídica, da boa-fé e do interesse público.*

III. Proposta de encaminhamento

38. *Ante o exposto, em face do item IV, “a”, da Decisão nº 4187/2021, sugere-se ao Eg. Plenário:*

I. tomar conhecimento dos presentes Estudos Especiais;

II. fixar o entendimento quanto à impossibilidade do estabelecimento pela legislação do distrito federal, sem a iniciativa deste Tribunal, de incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de suas decisões, em observância à autonomia e à independência da atuação da Corte;

III. alertar o Governador e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que eventuais leis que instituem novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que contemplem créditos não tributários, de iniciativa do Governo do Distrito Federal, devem excluir os créditos decorrentes de decisão deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

IV. autorizar o arquivamento dos autos”.

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*O Ministério Público de Contas do Distrito Federal (MPC/DF), por meio do Parecer nº 178/2022 subscrito pela Procuradora **CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA**, converge com a Instrução.*

Após ter assim contextualizado a matéria versada nestes autos, fundamentei o voto que proferi naquela assentada consignando o seguinte:

*Cuida a presente fase do exame de mérito dos **estudos especiais** autorizado pelo Tribunal por meio do **item IV da Decisão nº 4187/2021**, prolatada no âmbito do **Processo nº 4.205/2020**, para examinar a “possibilidade de aplicação da legislação do Distrito Federal que venha a implementar futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal, nas situações de imputação de débitos e de multas oriundos de decisões exaradas por esta Corte de Contas”.*

Rememoro que o Processo nº 4.205/2020 refere-se à tomada de contas especial, de cuja tramitação destaca-se, para o entendimento destes autos, a discussão “sobre a quitação de débito relativo a pagamento de indenização de transporte realizados pela PMDF aos inativos, por intermédio do Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal–REFIS-DF”.

Ressalto o seguinte trecho, que transcrevo com ajustes de forma, do voto condutor da referida decisão, elaborado pelo ilustre Relator daquele feito, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO:

Inicialmente, destaco que o primeiro processo que o Tribunal analisou sobre a quitação de débito relativo a pagamento de indenização de transporte realizados pela PMDF aos inativos, por intermédio do Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal–REFIS-DF 2020¹ e que serviu de paradigma para os demais, foi o de n.º 2.180/2020.

Naquela oportunidade, a instrução, na qual foi acompanhada pela d. Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, bem como por este Relator, assim se manifestou sobre a matéria:

4. Dos documentos trazidos pelo militar verifica-se que este, espontaneamente, efetuou o pagamento do valor de R\$ 30.160,14, em 22.01/2021, por meio de GRU (fl. 3 do e-Doc 11E53F37), utilizando os benefícios concedidos pelo Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal –REFIS-DF 2020 (Decreto 41463/2020).

5. Em relação ao Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal–REFIS-DF 2020 (Lei Complementar 976/2020, regulamentada pelo Decreto 41.463/2020), cabe ressaltar que se destinou ao incentivo do pagamento de débitos tributários ou não, constituídos ou

¹ Lei Complementar 976/2020, regulamentada pelo Decreto n.º 41.463/2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não devidos ao DF (art. 2º da referida LC).

6. Referida lei permitiu a possibilidade de inclusão neste benefício de “débitos oriundos de declarações espontâneas ou lançamentos de ofício cujos fatos geradores tenham ocorrido até 31 de dezembro de 2018” (inciso I do § 1º do art. 2º da LC 976/2020).

7. Possibilitou ainda o REFIS-DF 2020 o seu pagamento com percentuais de redução de até 50 % do principal atualizado para dívidas contraídas até 2002 e redução nos juros e multas, inclusive as de caráter moratório, de até 95% para pagamentos à vista ou em 5 parcelas (art. 4º da LC 976/2020).

8. Deste modo, **entendemos que os débitos relativos às indenizações de transporte podem ser quitados com os benefícios e condições do REFIS-DF 2020, pois não são tributários, são devidos ao DF, uma vez que os pagamentos à título da indenização ocorreram anteriormente à regulamentação do Fundo Constitucional do DF (de 1994 a 2001), bastando para isso a confissão espontânea do devedor até o dia 31/03/2021.**

9. Nesse contexto, verifica-se que o militar preencheu as condições legais e o valor pago de R\$ 30.160,14 foi calculado com a utilização dos parâmetros legais, ao ter um desconto de até 50% do valor original atualizado e de 95% do valor da multa e juros, podendo, assim, ser considerado quitado.

Naquela oportunidade, ao examinar o referido Processo, da mesma forma que discorre o Ministério Público nesta oportunidade, tive dúvidas acerca da possibilidade de aplicação do Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal–REFIS-DF/2020 em TCE’s.

Assim sendo, constatei que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal já tinha se manifestado sobre a matéria por meio do Parecer Jurídico nº 829/2020 - PGDF/PGCONS5 concluindo que os débitos de restituição de valores de indenização de transporte indevidamente recebidos por militares do Distrito Federal, e analisados pelo TCDF, por constituírem dívidas não tributárias perante o Distrito Federal, “é possível seu pagamento por meio do REFIS-2020”.

(...)

Diante disso, acolhi a sugestão da unidade instrutiva, então ratificada pela ilustre representante do Parquet especial que atuava naqueles autos, em considerar encerrada a TCE , com fulcro no art. 13, inciso I, da Resolução TCDF n.º 102/1998, quando o militar quitasse com fundamento na Lei Complementar n.º 976/2020 (Refis/2020), de forma espontânea, com os



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

descontos legais sobre o valor principal e redução do valor de juros e da multa, o débito imputado pela Corte de Contas, seja pagando por via de DAR aos cofres distritais, ou por DARF ao FCDF.

(...)

*Penso sim, que a proposição dos estudos especiais formulado pelo MPJTCDF possa ser acolhida pelo Plenário desta Corte de Contas, **mas para aplicação em futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que o Distrito Federal venha a implementar. Ademais, os estudos não devem abarcar apenas os débitos de indenização de transportes recebidos indevidamente por militares do Distrito Federal, mas qualquer débito que decorra de deliberação plenária exarada por esta Corte de Contas.** (grifos acrescentados)*

Em relação à Lei Complementar n.º 976/2020, por segurança jurídica, tenho que deva ser mantida a linha até então adotada pelo Pleno desta Casa, à unanimidade, inclusive com a anuência do MPJTCDF, nas TCE'S envolvendo o exame da regularidade de pagamento de indenização de transportes na passagem de militares da PMDF à inatividade, que foram encerradas em decorrência de pagamento integral ou parcelado do débito imputado com a incidência dos descontos previstos no já encerrado Programa Refis 2020 (LC n.º 976/2020).

A diligente Assessoria Técnica e de Estudos Especiais – ATE vinculada à Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX, apresenta profundo e laborioso documento para fins de deliberação da Corte de Contas. De início, cumpre consignar os devidos elogios ao trabalho realizado, dada a amplitude dos fundamentos utilizados na análise, abarcando: conceito do Programa de Regularização Fiscal – REFIS; deliberações desta Corte de Contas; parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal; a jurisprudência de Tribunais de Contas Estaduais; as deliberações de interesse no âmbito do Poder Judiciário; programas de incentivo de outros Estados; entre outros.

No mérito, Unidade Técnica e Ministério Público de Contas – MPC/DF comungam das mesmas propostas no sentido de que o Tribunal fixe o entendimento quanto à impossibilidade do estabelecimento pela legislação do Distrito Federal, sem a iniciativa deste Tribunal, de incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de suas decisões, em observância à autonomia e à independência da atuação desta Corte de Contas; bem como alerte o Sr. Governador e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que eventuais leis que instituem novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que contemplem créditos não tributários, de iniciativa do Governo do Distrito Federal, devem excluir os créditos decorrentes de decisão deste Tribunal.

Ao compulsar os autos, adianto que não encontro elementos que me afastem das conclusões a que chegou a Unidade Técnica, ratificadas pelo MPC/DF, razão pela qual acolho, in totum, as medidas por ela sugeridas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Além das análises e fundamentos consignados nas manifestações que me precederam, as quais incorporo a este voto como razões de decidir, considero pertinente tecer as seguintes considerações.

O ponto nevrálgico discutido nos presentes autos é se nas situações de imputação de débitos e de multas oriundos de decisões exaradas por esta Corte de Contas haveria possibilidade de aplicação da legislação do Distrito Federal que venha a implementar futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal - REFIS.

Note-se que a mais recente legislação distrital acerca do tema é a Lei Complementar nº 996, de 29 de dezembro de 2021, que institui o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS-DF 2021, destinado a incentivar a regularização de débitos tributários ou não, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não.

*Nessa lei consta, entre outros elementos, a possibilidade de **redução do principal** atualizado e a de **redução de juros e multas**.*

Digno de nota, a referida lei complementar não faz referência expressa aos débitos, juros e multas imputados pelo TCDF.

De outra face, convém assinalar que decisão definitiva do TCDF que imputar débito e/ou multa terá eficácia de título extrajudicial². Nessa situação, o Tribunal pode autorizar o recolhimento parcelado³ da importância devida. Se ocorrer o recolhimento integral, o Tribunal expedirá quitação do débito ou da multa⁴. De outro lado, caso não ocorra pagamento no prazo, o Tribunal poderá determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável ou autorizar a cobrança judicial da dívida, por intermédio do Ministério Público de Contas encaminhará a documentação pertinente à Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF (art. 29 da Lei Complementar nº 1/1994). Isso porque a representação judicial do TCDF é exercida pela PGDF⁵.

Como se vê, a imputação de débito e multa tem fundamento na Lei Complementar nº 1/1994, devendo-se, inclusive, levar-se em consideração o princípio da simetria⁶, vez que na Constituição Federal consta que as decisões do Tribunal (de Contas da União) de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo⁷. Note-se que a decisão definitiva que imputar débito ou aplicar multa torna a respectiva dívida líquida, certa e exigível, com eficácia de título extrajudicial.

² Art. 25. A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos da alínea "b" do inciso III do art. 24 desta Lei Complementar.

³ Art. 27. Em qualquer fase do processo, o Tribunal poderá autorizar o recolhimento parcelado da importância devida, na forma estabelecida no Regimento Interno, incidindo sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais. Parágrafo único. A falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor.

⁴ Art. 28 da Lei Complementar nº 1/1994

⁵ Art. 303 do RI/TCDF

⁶ Conforme art. 75 da CF.

⁷ Art. 71, §3º da CF



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Friso a respeito do **débito** que no caso de **contas irregulares** com identificação de **prejuízo ao erário**, o TCDF responsabiliza solidariamente o agente público que praticou o **ato irregular**, bem como o terceiro que eventualmente concorreu para a prática do **evento danoso**, seja como contratante ou parte interessada (Art. 17, § 2º, alíneas a e b, da Lei Complementar nº 1/1994).

Em caso de **débito**, o TCDF condena o responsável ao **ressarcimento** do prejuízo acrescido de correção monetária e juros de mora, podendo ser aplicada **multa** correspondente a até 100% (cem por cento) ao valor do dano (Art. 56 da Lei Complementar nº 1/1994).

Ainda, o TCDF pode aplicar **multa** aos responsáveis por contas julgadas irregulares de que não resulte débito; ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário; não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou de decisão do Tribunal; obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas; sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal; bem como ficará sujeito à multa aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado (Art. 57 da Lei Complementar nº 1/1994).

A partir dessa ordem de ideias, destaco esses pontos nodais da atribuição e da competência do TCDF por entender que é de fundamental importância a atuação do Controle Externo da gestão da coisa pública.

Assim, um primeiro ponto para se atentar, deve-se ao fato de que o TCDF pode autorizar o pagamento parcelado, que, aliás, **deverá ser acrescido** dos correspondentes acréscimos legais (Art. 27 da Lei Complementar nº 1/1994), não cabendo a um Programa de Incentivo, como o REFIS, instituir outra forma de parcelamento mais benéfica.

O segundo ponto é que o pagamento de **débito** corresponde, fundamentalmente, à **recomposição** do erário. Permitir a utilização do REFIS, nesse caso, significaria premiar o responsável, ainda mais considerando os benefícios daquele programa⁸ (reduzir o valor do principal, reduzir o valor da multa e de juros), que se presta unicamente a reduzir a inadimplência de créditos.

Terceiro ponto para debate é que, não sem razão, ao TCDF, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o **poder de normatizar**, podendo, em consequência, expedir atos e instruções **sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos** que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade (art. 3º da Lei

⁸ Trecho do Voto do i. Conselheiro Inácio Magalhães Filho no âmbito do Processo nº 4205/2020: "7. Possibilitou ainda o REFIS-DF 2020 o seu pagamento com percentuais de **redução de até 50 % do principal atualizado para dívidas contraídas até 2002 e redução nos juros e multas, inclusive as de caráter moratório, de até 95% para pagamentos à vista ou em 5 parcelas (art. 4º da LC 976/2020)**". (os grifos foram acrescidos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Complementar nº 1/1994). Ainda, conforme indicado no art. 2º, VI, do RI/TCDF:

*“Art. 2º Compete exclusivamente ao Tribunal de Contas do Distrito Federal: (...) VI - a **iniciativa** de lei em assuntos de sua competência, inclusive de sua lei orgânica e alterações;”*

*E a **autonomia** e a **independência** do TCDF são fundamentais para o exercício do controle externo. Acerca disso, destac⁹:*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.323 RIO GRANDE DO NORTE
RELATORA : MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S) :ASSOCIACAO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS D BRASIL
ADV.(A/S) :PATRICK KAISER BROSELIN
INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S) :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 53, §§ 3º, 6º e 7º, e 55, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 13/2014. **ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. EXEGESE DOS ARTS. 73, 75 E 96, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DESVIO DO MODELO FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA NOS ESTADOS. ART. 75, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

1. Na linha da jurisprudência pacífica e reiterada do Supremo Tribunal Federal, estende-se aos Tribunais de Contas, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país (arts. 73 e 75), a **reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II, da Constituição da República)**. A promulgação de emenda a constituição estadual não constitui meio apto para contornar a cláusula de iniciativa reservada, que se impõe seja diante do texto original seja do resultante de emenda. A inobservância da regra constitucional de iniciativa legislativa reservada acarreta a inconstitucionalidade formal de norma resultante. Precedentes. (grifos acrescidos)

2. Inconstitucionalidade formal dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55º, § 1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, tanto

⁹ <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340050528&ext=.pdf>. Acesso em 06/04/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

em seu texto original quanto na redação dada pela Emenda Constitucional n° 13/2014.

3. O art. 75, caput, da Constituição da República contempla comando expresso de espelhamento obrigatório, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, do modelo nela estabelecido de controle externo da hígidez contábil, financeira e orçamentária dos atos administrativos, sendo materialmente inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual divorciada do modelo federal de controle externo das contas públicas.

4. Inconstitucionalidade material da expressão “e com o reconhecimento da boa-fé, a liquidação tempestiva do débito ou multa atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade na apreciação das contas”, no art. 53, § 3º, bem como dos arts. 53, §§ 6º e 7º, e 55, §1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

No voto condutor do Acórdão, cuja ementa transcrevi, está consignada a seguinte passagem elaborada pela i. Ministra ROSA WEBER:

*5. Conferindo interpretação sistemática e teleológica aos **arts. 73, 75 e 96, II, da Constituição da República**, este Supremo Tribunal Federal tem seguidamente reconhecido, como decorrência necessária das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às Cortes de Contas pela Lei Maior do país, a **reserva da iniciativa** para deflagração do processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou o seu funcionamento. Estende-se, pois, aos Tribunais de Contas, a competência privativa, assegurada ao Poder Judiciário, para iniciar o processo legislativo relativamente às matérias previstas no **art. 96, II, da Constituição da República**. (os grifos são do original)*

*Reconhecida, portanto, a reserva da iniciativa para deflagração do processo legislativo que tenha por objeto alterar a sua organização ou seu funcionamento, venho de destacar, a propósito de tudo quanto exposto, que **não** é singela a **missão** do TCDF, conforme a seguinte inscrição no documento Planejamento Estratégico TCDF 2020-2023¹⁰.*

“Atuar em benefício da sociedade, promovendo a melhoria da gestão dos recursos públicos por meio do controle externo.”

Forte nessas razões, compete, única e exclusivamente, ao TCDF deliberar acerca de parcelamentos ou outras situações decorrentes de imputação de débito ou multa, não havendo, conseqüentemente, possibilidade legal de futuros Programas de Incentivos à Regularização Fiscal incluírem a imputação de débitos e de multas oriundos de decisões exaradas por esta Corte de Contas.

¹⁰ <https://intranet.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Planest-2020-2023.pdf>. Acesso em 06/04/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Dessa forma, para não haver quaisquer dúvidas, concordo com o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, anuído pelo Parquet, que o TCDF fixe o entendimento quanto à impossibilidade do estabelecimento pela legislação do distrito federal, sem a iniciativa deste Tribunal, de incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de suas decisões, em observância à autonomia e à independência da atuação desta Corte de Contas.

Entendo, ademais, ser prudente a proposta da Unidade Técnica, ratificada pelo MPC/DF, no sentido de alertar o Sr. Governador e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que eventuais leis que instituem novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que contemplem créditos não tributários, de iniciativa do Governo do Distrito Federal, devem excluir os créditos decorrentes de decisão deste Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Concordando com as análises e propostas alvitradas pela Unidade Técnica, acerca das quais o MPC/DF converge, manifesto-me por que o Tribunal aprove a parte dispositiva do voto que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

Assim, **VOTO** por que o Tribunal:

- I - tome conhecimento dos presentes Estudos Especiais;*
- II - fixe o entendimento quanto à impossibilidade do estabelecimento pela legislação do distrito federal, sem a iniciativa deste Tribunal, de incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de suas decisões, em observância à autonomia e à independência da atuação da Corte;*
- III - alerte o Sr. Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que eventuais leis que instituem novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal que contemplem créditos não tributários, de iniciativa do Governo do Distrito Federal, devem excluir os créditos decorrentes de decisão deste Tribunal.*
- IV - autorize a devolução dos autos à ATE/SEGECEX para arquivamento”.*

O julgamento da matéria restou adiado em decorrência de pedido de vista formulado pelo eminente Conselheiro **ANDRÉ CLEMENTE** (Decisão nº 1517/2022 – peça 7), que apresenta voto em consonância com o que propugnado por este Relator, mas promovendo ajustes redacionais e acréscimos no encaminhamento explicitado no voto por mim proferido na Sessão Ordinária de 20.04.2022.

Nada a opor aos ajustes redacionais e acréscimos que o eminente Conselheiro-Revisor apresenta em seu duto voto, ante a valiosa contribuição que ostentam e o aperfeiçoamento que trazem ao que ora delibera a Corte. Dessa forma, incorporo-os à parte dispositiva do VOTO que ofereço nesta oportunidade, ratificando tudo o mais que restou proferido na assentada anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Assim, **VOTO** no sentido de que o Tribunal:

I - conheça da Informação n.º 1/2021-ATE (e-doc 896061C1- e) e do Parecer n.º 178/2022-G2P (e-doc 0B88835E-e), considerando cumprido o inciso IV.a da Decisão n.º 4.187/21;

II - fixe o entendimento, cuja vigência se dará a partir da publicação desta decisão, quanto à impossibilidade de legislação do Distrito Federal estabelecer incentivos ao pagamento de débitos e multas decorrentes de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal sem a prévia iniciativa legislativa deste último, ante a autonomia e a independência asseguradas à atuação do Tribunal;

III - alerte os Srs. Governador do Distrito Federal, Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal sobre o fato de que, doravante, os Projetos de Leis ou Leis de iniciativa do Governo do Distrito Federal visando à instituição de novos Programas de Incentivos à Regularização Fiscal devem excluir os créditos decorrentes de deliberações proferidas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal;

IV - dê ciência do teor da decisão que vier a ser proferida às autoridades mencionadas no inciso III supra, à Casa Civil do Distrito Federal, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal;

V - recomende à Presidência deste Tribunal de Contas que avalie a necessidade de constituição de grupo de trabalho multidisciplinar, contemplando representantes do Ministério Público de Contas e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, incumbido de propor e monitorar a implantação de melhorias para a solução das limitações identificadas na qualidade dos dados, processos, controles e dos sistemas informatizados envolvidos nos procedimentos de cobranças administrativa e executiva dos acórdãos proferidos por este e. Plenário e de sugerir iniciativas visando o aprimoramento do recolhimento espontâneo dos valores e dos mecanismos de cobrança automatizada por meios eletrônicos; e

VI - autorize o retorno dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo para a adoção das providências devidas e arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.

Sala das Sessões, em 15 de fevereiro de 2023.

ANTONIO RENATO ALVES RAINHA
Conselheiro-Relator