



Acórdão 01164/2020-1 - 2ª Câmara

Processo: 15632/2019-4

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Representante: MARCOS ANTONIO DA SILVA DE SOUZA GRIJO, DENIZART LUIZ DO NASCIMENTO, ROGERIO MELLO ZANON ALVES

Responsável: EDSON FIGUEIREDO MAGALHAES, GABRIEL DE ARAUJO COSTA

REPRESENTAÇÃO – PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI/ES – ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO ÀS FINANÇAS DO MUNICÍPIO E OUTRAS SUPOSTAS IRREGULARIDADES – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada perante esta Corte de Contas pelos Srs. Rogério Mello Zannon Alves, Marcos Antônio da Silva de Souza Grijó e Denizart Luiz do Nascimento, vereadores com assento na Câmara Municipal de Guarapari/ES e membros da Comissão de Saúde e Assistência Social desta Casa Legislativa, em face do Município de Guarapari/ES, cuja gestão é de responsabilidade do Sr. **EDSON**

FIGUEIREDO MAGALHÃES (Chefe do Poder Executivo Municipal) e **GABRIEL COSTA** (Secretário Municipal de Fazenda).

Apontam os Representantes ter sido protocolado na Câmara Municipal projeto de lei autorizando a instituição do Programa de Recuperação Fiscal Municipal (REFIS). Após os trâmites legislativos, aduzem ter sido editado parecer contrário por parte da Comissão de Economia e Finanças da Casa Legislativa e, ainda assim, aprovação do mesmo por maioria de votos dos integrantes da Casa Legislativa.

Argumentam que o projeto de lei é prejudicial às finanças do município, pois configura renúncia fiscal, tendo em vista que já havia sido sancionado a Lei nº 4299/2019, sobre o mesmo tema em favor dos contribuintes de Guarapari. Ademais, alegam haver disposições que ferem o princípio da impessoalidade, e lesividade ao erário, o que configuraria inafastável inconstitucionalidade.

Por fim, apontam que o projeto de lei descumpriu determinação desta Corte de Contas para que não fossem realizados programas de REFIS a partir de 2016.

A peça de Representação se fez acompanhar de cópia do processo legislativo referente ao projeto de lei para instituição do Programa de Recuperação Fiscal Municipal (REFIS) em questão.

Em vista das alegações e documentação trazidas ao conhecimento desta Corte de Contas, submeti o feito à consideração da área técnica, sobrevivendo a Manifestação Técnica nº. 11.036/2019, elaborada pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE, cuja conclusão assim dispôs:

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Tendo em vista o exposto, sugere-se a NOTIFICAÇÃO dos agentes públicos, Sr. Edson Figueiredo Magalhães, Prefeito Municipal, e Sr. Gabriel de Araújo Costa, Secretário de Fazenda do Município de Guarapari, para que remetam a este Tribunal, num prazo de 10 dias úteis, os seguintes documentos:

- a) Comprovação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a vigência do Programa de Recuperação Fiscal Municipal (REFIS) concedido pela Lei Municipal 4.353/2019 e nos dois seguintes,

atendendo ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - Demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 da referida Lei Complementar, 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 exercício em que deva iniciar sua vigência do benefício e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

b) Comprovação de todas as operações de Cobrança Administrativa ocorridas nos exercícios de 2018 e 2019 (até o momento), individualizando o nome do contribuinte, a origem do débito, o valor negociado e os valores pagos;

c) Relação dos processos de execução fiscal ajuizados a partir de 2018 até a presente data;

d) Comprovação de eventuais parcelamentos/pagamentos decorrentes da anistia concedida pela lei municipal 4.353/2019, segregando o nome do contribuinte, a origem do débito, o valor negociado (ou parcelado, conforme o caso) e os valores pagos.

Por meio da Decisão Monocrática nº. 1137/2019, encampei o entendimento externado pela área técnica desta Corte de Contas, determinando a notificação do Chefe do Poder Executivo Municipal e do Secretário Municipal de Fazenda do Município de Guarapari/ES para que, no prazo fixado, apresentassem complementação da documentação.

Em atendimento a tal determinação foram apresentadas justificativas e documentos razão pela qual, novamente, os autos foram encaminhados à área técnica para análise e manifestação, sobrevivendo a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 1.110/2020, cuja conclusão e proposta de encaminhamento restaram assim ementados:

3. CONCLUSÃO

Com base nas informações arrolados e no achado apontado, afere-se que o município de Guarapari não cumpriu com a obrigação de comprovar as

exigências do art. 14 da LRF para concessão de benefícios fiscais, uma vez que nem o Poder Executivo informou no encaminhamento do Projeto, tampouco o Poder Legislativo analisou no processo legislativo.

Não há uma metodologia de cálculo para estimativa do impacto orçamentário-financeiro do programa de incentivo fiscal, assim como não há adequação do projeto com a previsão de renúncia no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.

Da mesma forma, as disposições condicionais de apontar se a renúncia foi considerada na elaboração da lei orçamentária ou a apresentação de medidas de compensação foram propostas para manter o equilíbrio econômico-financeiro, até porque quanto a este ponto demonstrou-se que a previsão do aumento da arrecadação se mostra uma medida equivocada a compensar perda de receita por programa de incentivo.

Diante do atual cenário fica até mesmo essa Corte de Contas impossibilitada de aferir se os programas e metodologias adotados, tanto na gestão da dívida ativa, quanto das renúncias fiscais são de fato eficientes no sentido de gestão fiscal responsável.

Para tanto, não somente a avaliação dos programas de incentivo, quanto também a avaliação da gestão dos créditos da dívida e eventuais débitos com município se torna essencial a aferição da eficiência de programas.

Os programas de incentivo fiscal, quando bem aplicados e seguindo os conceitos e determinações da responsabilidade fiscal servem como instrumentos de desenvolvimento local.

Para tanto é necessário que o município de Guarapari primeiro adeque suas peças orçamentárias e propostas legislativas de benefícios, assim como dê cumprimento ao Plano de Ação aprovado junto a esta Corte de Contas (Acórdão TC 640/2019), especialmente quanto a gestão da dívida, para que a eficiência seja de fato demonstrada e executada em favor de um sistema arrecadatório justo.

É na oportunidade do monitoramento que se verificará a eficiência das medidas de recuperação do crédito, dentre as quais o programas de anistia, assim como a identificação se este feriu a isonomia tributária de forma concreta, porquanto as indicações abstratas formuladas pelos Representantes não podem ser analisadas por esta Corte de Contas em função da incompetência para julgamento abstrato de normas.

Com isso, seguem abaixo as propostas necessárias a correção dos erros identificados, a fim de prevenir eventuais riscos futuros, assim como para quantificar a eficiência dos atuais programas de incentivo fiscal.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto nesta Manifestação Técnica, remete-se o expediente à consideração superior, **sugerindo** a adoção das seguintes propostas de encaminhamento:

4.1. Em consonância com o Princípio da Economia Processual, visando o mais amplo resultado na atuação do direito com o menor emprego possível de atividades processuais e ainda ao Princípio da Celeridade Processual, positivado no artigo 5º, inciso LXXVIII da Carta Magna, onde se determina que os processos devem desenvolver-se em tempo razoável, de modo a garantir a utilidade do resultado alcançado ao final da demanda, combinado com os artigos 1º, incisos XVI, XXIV e XXXV, 207, inciso IV e 329, §7º todos do Regimento Interno desta Corte de Contas sugere-se:

a) **DETERMINAR** ao Prefeito Municipal e ao Secretário Municipal de Fazenda quando da proposição de ato normativo que conceda renúncias de receitas tributárias de sua iniciativa ou submetido à sua apreciação, observe o teor do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a fazer constar da exposição de motivos:

- Estimativa de impacto orçamentário-financeiro dessas medidas no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes;
- Demonstração de que a proposta a renúncia está adequada a previsão estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias correspondente;
- 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, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) **RECOMENDAR** ao Prefeito Municipal e ao Secretário Municipal de Fazenda que institua normas e procedimentos formais específicos para a realização da estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto no *caput* do art. 14 da LRF, a qual deve estar acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

c) **RECOMENDAR** ao Prefeito Municipal e ao Secretário Municipal de Fazenda, quando da concessão ou ampliação de renúncias de receitas, providências com vistas a que não

sejam utilizados, como medidas de compensação às renúncias, o excesso de arrecadação, em estrita observância ao inciso II do art. 14 da lei de responsabilidade fiscal;

d) **RECOMENDAR** ao Presidente da Câmara Municipal de Guarapari que oriente as comissões competentes, quando da análise de propostas que concedam ou ampliem renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de se verificar a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições, envolvendo a análise da repercussão sobre a receita e a despesa pública do município e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com a Lei do Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Municipal, devendo essas análises serem anexadas ao processo de tramitação da proposta, permitindo seu acesso a todos os interessados, inclusive ao público externo, por meio da internet, no histórico de tramitação de cada proposição, frente ao princípio basilar da responsabilidade fiscal que pressupõe a ação planejada e transparente (§ 1º do art. 1º da LRF – parte inicial), sob risco de configuração de ilegalidade na norma municipal eventualmente aprovada.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Ministério Público Especial de Contas que, por meio do Parecer Ministerial nº. 1.413/2020, da lavra do Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuiu aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica Conclusiva 1110/2020 pugnando, ainda, pela cominação de multa aos responsáveis e, concomitantemente, encaminhamento de cópia das peças ao Ministério Público Estadual “(...) tendo em vista a possibilidade de que os fatos constatados pela área técnica possam se enquadrar na conduta tipificada no art. 10, inciso VII, da Lei Federal 8.429/1992”.

Após o feito retornou ao gabinete para elaboração de voto.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Como dito anteriormente, trata-se de Representação formulada perante esta Corte de Contas pelos Srs. Rogério Mello Zannon Alves, Marcos Antônio da Silva de Souza Grijó e Denizart Luiz do Nascimento, vereadores com assento na Câmara Municipal de Guarapari/ES e membros da Comissão de Saúde e Assistência Social desta Casa Legislativa, em face do Município de Guarapari/ES, cuja gestão é de responsabilidade

do Sr. **EDSON FIGUEIREDO MAGALHÃES** (Chefe do Poder Executivo Municipal) e **GABRIEL COSTA** (Secretário Municipal de Fazenda).

Narram os Representantes ter sido protocolado na Câmara Municipal projeto de lei autorizando a instituição do Programa de Recuperação Fiscal Municipal (REFIS). Tal projeto, no entanto, apresentaria tópicos em renúncia de receitas e, outros, com violações de índole constitucional, o que comprometeria sua aprovação e vigência.

Aduzem que muito embora tenha havido parecer contrário da Comissão de Economia e Finanças da Casa Legislativa, o projeto foi aprovado por maioria de votos.

A Representação formulada fez-se acompanhar de cópia do projeto de lei questionado, sobrevindo após determinação deste Relator, complementação de documentação. Tal complementação se fez necessária, haja vista manifestação em sede preliminar do Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE na qual indicou uma série de condicionantes a serem observadas quando da apresentação de projetos de lei desta natureza e, em especial para o caso concreto, de ausência de informações detalhadas que pudessem permitir uma avaliação de pronto acerca do tema.

Após a notificação dos gestores identificados como responsáveis para apresentação de justificativas e documentos, o feito encontrava-se devidamente instruído com as peças necessárias à análise técnica e, posteriormente, para julgamento.

Nesta oportunidade, o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF analisou os argumentos apresentados e a documentação acostada aos autos, elaborando a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 1110/2020.

Cabe registrar, inicialmente, que a análise do projeto de lei em tela não pode, diante desta Casa de Contas, redundar em declaração de sua inconstitucionalidade eis que, no presente caso, não há indicação de um caso concreto caracterizando-se, portanto, eventual controle abstrato de sua adequação ao texto constitucional, o que seria inviável.

Em inúmeras oportunidades este Tribunal de Contas rechaçou a possibilidade de realização de controle abstrato de leis, fundando sua jurisprudência na orientação de que tal providência somente se apresenta como possível, para o exercício do controle concreto das leis.

Neste sentido, as alegações formuladas quanto a eventuais concessões de benefícios fiscais em desalinho ao texto constitucional não podem ser objeto de análise por parte desta Corte de Contas. De fato, tais questões devem ser apreciadas pelo Poder Judiciário Estadual, haja vista tratar-se de legislação municipal que não se encontra sob sindicância da jurisdição do Supremo Tribunal Federal.

A controvérsia cinge-se, portanto, acerca das eventuais violações da legislação municipal aos preceitos da Lei Complementar Federal nº. 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente quanto à possibilidade da concessão de benefícios fiscais, bem como cumprimento das condições para sua implantação e/ou medidas compensatórias a serem instituídas para a manutenção do equilíbrio orçamentário.

A concessão de benefícios fiscais é um instrumento útil ao alcance dos entes federativo, pois serve para fomentar o desenvolvimento, possibilitando a geração de novos empregos e aumento da renda *per capita* da população. Ao mesmo tempo, presta-se para reduzir as desigualdades sociais permitindo, por exemplo, a desoneração da população de baixa renda do pagamento de alguns tributos, como é o caso da isenção de produtos da cesta básica.

Diante disso pode-se afirmar que, com a devida responsabilidade, é salutar o uso desses instrumentos que tem objetivos econômicos e sociais. A sua utilização, no entanto, deve ser realizada *cum grano salis*, a fim de evitar o comprometimento de toda a estrutura financeira e orçamentária do ente federativo ou a implantação de mecanismos que, em última análise, sirvam mais a propósitos pessoais e eleitorais do que a própria persecução do interesse público.

Não por menos, esta Corte de Contas já teve a oportunidade de, em outras oportunidades, se debruçar sobre tema análogo relacionado ao Município de Guarapari/ES, ocasião em que foi expedida recomendação exarada por meio do Acórdão TC nº. 640/2016, proferido no julgamento dos autos do Processo TC nº. 3001/2016 (Auditorias temáticas de receita em face do Município de Guarapari/ES) no sentido de evitar a reiterada prática de concessão de anistia. Logo, o tema não é novo perante esta Corte, assim como o jurisdicionado para o qual se torna o julgamento.

A relevância do tema também pode ser notada a partir da preocupação do legislador constitucional em prevê-lo, por exemplo, no art. 165, §6º., da Carta Maior.

Ainda que instituída há, aproximadamente, vinte anos, a Lei Complementar nº. 101/2000 demanda constante interpretação por meio dos diversos agentes sobre o qual incide, razão pela qual sua aplicação, via de regra, gera controvérsia, questionamento e conclusões diversas e nem sempre unânimes.

É certo, porém, que a Lei Complementar nº. 101/2000 serve de instrumento básico para a consolidação da estabilização fiscal dos entes federativos introduzindo mecanismos de controle das despesas públicas e aperfeiçoando os mecanismos de arrecadação tributária, bem como condicionando a concessão de incentivos.

Tal preocupação encontra-se evidenciada no art. 1º., da Lei Complementar nº. 101/2000, quando o legislador infraconstitucional menciona que “esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (...)”, complementado pelo seu §1º., cujo teor aponta que “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”.

Com vistas ao caso em análise deve-se ter em mente, inicialmente, o que dispõe o art. 14, da citada lei, senão vejamos:

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.

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

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1º](#);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

A leitura do dispositivo em questão indica, a princípio, a conclusão de que é possível a utilização de mecanismos de renúncia de receitas, eis que não há vedação expressa neste sentido. Todavia, sua implementação demanda a observância de certas condições, conforme bem explanado pela área técnica na Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 1.110/2020.

Tais condições podem ser resumidas a quatro pontos, sendo que dois deles de observância compulsória pelos entes federados, enquanto dos outros dois, há alternatividade do gestor para aplicação de um deles em associação aos anteriores. Ao fim, portanto, três das condicionantes devem se fazer presente para que a renúncia de receitas possa ser considerada como perfeita.

Do *caput* do referido artigo extrai-se a obrigatoriedade de que o ente federativo, a fim de implementar medidas de renúncia de receitas deve, obrigatoriamente, fazer acompanhar ao projeto de lei específico a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias.

No que tange a estas duas condições, assim se manifestou o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF, na já citada Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 1.110/2020:

“(…)

Quanto a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, observa-se que tanto por demanda da Comissão de Economia e Finanças, quanto por demanda desta Corte de Contas, foi solicitada a quantificação do efeito pretendido a partir da proposta legislativa de incentivo fiscal, no caso concreto anistia.

A correspondente Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO do exercício de 2019) – Lei 4235/2018, por sua vez, afere-se que o valor concedido de renúncia ultrapassa o montante previsto no normativo orçamentário como previsibilidade de renúncia, além de desconsiderar outros benefícios, além do aprovado na Lei nº 4353/2019, não atendendo, com isso, o que se espera do Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, §2º, inciso V da LRF).

Além disso, não restou demonstrado também as exigências quanto à consideração da renúncia na elaboração da Lei Orçamentária Anual, assim como não se apresentou medidas de compensação a fim de equilibrar a perda de receita decorrente do programa de renúncia.

O Prefeito Municipal de Guarapari não apontou na mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei que tramitou até a sanção da Lei 4353/2019 que a renúncia e seu impacto foi considerado na estimativa orçamentária.

Da mesma forma, a indicação de que a compensação da renúncia se daria mediante aumento da arrecadação, não é um argumento aceitável em face da melhor interpretação do inciso II do art. 14, caput da LRF, uma vez que não foi apresentado e quantificado medidas proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, conforme se exige no texto legal.

(...)"

Na linha do que exposto pela área técnica não houve por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal a preocupação em atender ao disposto no art. 14, da Lei Complementar nº. 101/2000.

Digo isso porque, conforme já ressaltado na transcrição supra, o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo municipal deixou de apresentar de forma explícita qual o impacto da renúncia de receitas acarretaria na estimativa orçamentário para os exercícios exigidos.

Frise-se que, tendo sido notada tal ausência, tanto a Comissão de Economia e Finanças da Casa Legislativa, quanto esta Corte de Contas, solicitaram tal informação tendo sido a mesma sonegada.

Esta recalcitrância somente revela a intenção clara e deliberada do gestor municipal em deixar de atender o dispositivo legal já em sua primeira condicionante, o que inquina o referido programa de vício passível de anulação.

Em que pese tal relutância inicial, somente no momento da apresentação das justificativas perante esta Corte de Contas, ou seja, após a elaboração da manifestação

técnica inicial, o gestor municipal apresentou cálculos que, porém, após análise da área técnica, não encontram respaldo no quadro fático narrado nos autos a fim de permitir seja o mesmo considerado como demonstração do impacto financeiro na estimativa orçamentária para os períodos exigidos, concluindo-se pelo cumprimento da exigência legal. Ao revés, em verdade.

Tal mácula, no entanto, não é a única presente no referido projeto de lei, haja vista que, conforme exposto pela Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 1.110/2000, os valores referentes à concessão da renúncia fiscal decorrente do programa a ser instituído extrapolam os montantes previstos na Lei nº. 4.235/2018 - Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Guarapari/ES para o período – o que leva à conclusão de não ter sido a mesma alterada para se fazer incluir tal previsão e, conseqüentemente, adequação do Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, §2º, inciso V da LRF).

Por fim, e no que diz respeito às condições alternativas, o gestor municipal deixou de apresentar, ainda, a 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.

Esta omissão, todavia, poderia ser relevada caso restasse comprovado o atendimento do que prevê o art. 14, II, da Lei Complementar nº. 101/2000, eis que tanto o requisito anterior quanto o atual em análise mostram-se como alternativos entre si, conforme já ressaltamos.

De fato, dentre as justificativas apresentadas, aponta o gestor municipal ter sido adota medida de compensação proveniente do aumento da arrecadação esperado a partir da redução das multas e juros, pois há dificuldade por parte da Administração em alcançar arrecadação a partir dos créditos inscritos em dívida ativa.

De início vale mencionar que durante a realização de auditoria temática do qual se originou o Relatório de Auditoria TC 57/2016, presente nos autos do processo TC

3001/2016, restou evidenciado que, do ponto de vista estrutural da administração do Município de Guarapari/ES há possibilidade melhorias no campo tributário tal qual uma melhor gestão da dívida ativa, quanto a plena cobrança dos créditos (Acórdão TC 640/2019).

De acordo com a remissão constante na Instrução Técnica Conclusiva (ITC) n. 1.110/2000, “no que se refere a gestão da dívida ativa, o referido relatório de auditoria apontou a inexistência de rotinas sistemáticas de notificações administrativas, ausência de notificação de devedores no carnê de IPTU, ausência de controle gerencial da taxa de efetividade das medidas de cobrança adotadas, restrição quanto ao protesto de certidões de dívida ativa em função da falta de fidedignidade cadastral, concessão reiterada de anistias e priorização da execução fiscal em detrimento da cobrança administrativa dos débitos”.

No que diz respeito a alegação de previsão de medida de compensação, filio meu entendimento ao da área técnica para, de pronto, deixar de reconhecer como tal o simples aumento da arrecadação, a partir da instituição do programa e da redução das multas e juros aplicados sobre os créditos tributários em cobrança judicial ou extrajudicial.

Isto porque, em nossa visão, o aumento da arrecadação neste caso concreto não se revela como uma medida de compensação propriamente dita, eis que, inicialmente, não deriva de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, deixando de atender à literalidade do artigo em análise.

De fato, o incremento na arrecadação revela-se como consequência esperada e inerente ao próprio programa de recuperação fiscal que busca alcançar créditos fiscais que, por força de motivos alheios à vontade estatal, não ingressariam aos cofres públicos sem a concessão de incentivo (anistia e/ou remissão). Logo, não se pode confundir o requisito para a implementação de renúncia de receitas com o resultado esperado a partir de sua instituição.

Ademais, a análise conjugada das condições previstas no próprio art. 14, II, da Lei Complementar nº. 101/2000 revela a impossibilidade de se considerar este acréscimo de arrecadação como medida de compensação pois, como dito anteriormente, não houve por parte do gestor municipal preocupação em demonstrar o impacto da renúncia na estimativa orçamentária, o que inviabiliza a aferição da neutralização dos efeitos da renúncia fiscal nos cofres públicos.

De todo o exposto, deve-se reconhecer que o Programa de Recuperação Fiscal do Município de Guarapari/ES, não atendeu às condições impostas pela Lei Complementar nº. 101/2000 com vistas à realização de renúncia de receitas tributárias, evidenciando inadequação passível de questionamentos, inclusive judiciais, bem como responsabilização político-administrativa e/ou criminal do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Em que pese as constatações aqui explanadas acerca do Programa de Recuperação Fiscal do Município de Guarapari/ES, deixo de fixar multa aos gestores responsáveis, tal qual pleiteado pelo Ministério Público Especial de Contas em seu parecer, considerando ser proporcional e razoável a expedição de recomendação para que, futuramente, adote tais medidas com parcimônia, eis que os aludidos programas caracterizam-se pela renúncia de receitas, conforme já restou assentado por meio do Acórdão TC nº. 640/2016, proferido no julgamento dos autos do Processo TC nº. 3001/2016 (Auditorias temáticas de receita em face do Município de Guarapari/ES), bem como, ao instituir novos procedimentos desta natureza.

Ademais, entendo suficiente, ainda, a expedição de determinação para que, futuramente, sejam observados com exatidão as condicionantes presentes no art. 14, da Lei Complementar nº. 101/2000, tanto as obrigatórias, quanto as facultativas, a fim de que em outras ocasiões as medidas a serem adotadas estejam explícitas e pormenorizadamente demonstradas revelando a adequação dos propósitos, meios e fins a serem alcançados à partir das renúncias de receitas tributárias.

No que pertine às recomendações propostas pela área técnica lançadas na Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 1.110/2020, deixo de me alinhar àquela dirigida à Chefe do Poder Legislativo do Município de Guarapari/ES, e a suas Comissões e integrantes, no sentido de observarem a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições, envolvendo a análise da repercussão sobre a receita e a despesa

pública do Município e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA) do ente federativo.

Isto porque, os dados constantes do processo revelam que a Câmara Legislativa do Município de Guarapari/ES, e suas respectivas Comissões, ao exercerem sua competência, o fizeram de forma compatível com suas atribuições, prerrogativas e discricionariedade. No caso da Comissão de Economia e Finanças da Casa Legislativa, esta apresentou parecer fundamentado, indicando as possíveis violações existentes no projeto de lei em análise e, ao final, recomendou sua não aprovação.

No entanto, de forma soberana, a maioria dos integrantes da Câmara Municipal, no exercício de seus respectivos mandatos, optou por aprovar o projeto de lei tal qual encaminhado pelo Poder Executivo, razão pela qual não há neste momento qualquer possibilidade de interferência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES quanto ao direcionamento de questões e manifestações internas sem que isto caracterize, a meu ver, indevida interferência nas atividades e competências daquela Casa.

De outro turno, aquiesço com a proposta do Ministério Público Especial de Contas de extração de cópias do feito e encaminhamento das mesmas ao Ministério Público Estadual, para que este órgão avalie a possível prática de conduta tipificado na Lei nº. 8/429/1992.

Tendo em vista tais considerações, VOTO, em consonância parcial ao entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-1164/2020:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. **CONHECER** da presente Representação, tendo em vista a presença dos requisitos de admissibilidade previstos na Lei Complementar nº. 621/2012 e na Resolução TC nº. 261/2013; e

1.2. No mérito, expedir:

1.2.1. **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo e ao Secretário de Fazenda do Município de Guarapari/ES, quando da proposição de ato normativo que conceda renúncias de receitas tributárias de sua iniciativa ou submetido à sua apreciação, observe o teor do art. 14, seus incisos e parágrafos, da Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de modo a fazer constar, de forma clara e pormenorizada, da exposição de motivos:

- Estimativa de impacto orçamentário-financeiro dessas medidas no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos 2 (dois) seguintes;
- Demonstração de que a proposta de renúncia de receitas tributárias está adequada à previsão estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias correspondente ao período de sua instituição;
- Demonstração de que a renúncia de receitas tributárias foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Annual, assim como de não comprometimento das metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou, alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do art. 14, II, da Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

1.2.2. RECOMENDAÇÃO:

- ao Chefe do Poder Executivo e ao Secretário de Fazenda do Município de Guarapari/ES que instituem normas e procedimentos formais específicos para a realização da estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto no *caput* do art. 14 da Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual deve estar acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas;
- ao Chefe do Poder Executivo e ao Secretário de Fazenda do Município de Guarapari/ES, quando da concessão ou ampliação de renúncias de receitas, providências com vistas a não serem utilizados, como medidas de compensação, o excesso de arrecadação eventualmente proveniente, como forma de atendimento ao art. 14, II, da Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

1.3. REQUISITAR ao Núcleo de Controle de Documentos – NCD para que providencie cópia integral dos autos a fim de que as mesmas sejam encaminhadas por este Tribunal de Contas ao Ministério Público Estadual diante da possibilidade de prática de conduta tipificada na Lei Federal nº. 8.429/1992;

1.4. DAR CIÊNCIA às partes quanto ao teor da decisão proferida;

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 21/10/2020 – 37ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator), Domingos Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões