



## **Decisão 03779/2021-5 - Plenário**

**Processo:** 02711/2021-1

**Classificação:** Consulta

**UG:** PMC - Prefeitura Municipal de Castelo

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Consulente:** JOAO PAULO SILVA NALI

**CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL DE  
CASTELO – NÃO CONHECER – DAR CIÊNCIA –  
ARQUIVAR.**

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

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. João Paulo Silva Nali, Prefeito Municipal de Castelo, solicitando respostas para as seguintes indagações:

Havendo o estudo e levantamento das receitas do Município e estas sendo lançadas na Lei para o Orçamento do próximo exercício, há a necessidade de realização de estudo de impacto financeiro ou previsão de renúncia de receita, quando a previsão realizada tem base em real captação de recursos do ano em curso, descontando-se concessões de descontos concedidos em leis anteriores?

Configura renúncia de receita a obediência a descontos previstos em leis anteriores, mesmo que se mantendo a arrecadação prevista em lei orçamentária?

Em sendo legal a concessão de descontos, vantagens e benefícios advindos de leis anteriores ao orçamento em vigor, tais situações devem estar previstas na nova previsão orçamentária com a obrigatoriedade de demonstrar formas de compensações dos valores deixados de arrecadar por obediência a lei e ao Princípio do Direito Adquirido?

Considerando o Princípio da Anterioridade Tributária, pode o Administrador do presente exercício, suprimir, descumprir ou criar lei que torne nula ou inconstitucional descontos

concedidos no Código Tributário Municipal, com suspensão da eficácia da norma para o presente exercício?

A obediência ao Código Tributária Municipal e Leis de esferas superiores (Estadual e Federal), que concedem benefícios a determinadas classes e/ou percentuais de descontos sobre antecipação de tributos e taxas, configura crime de responsabilidade por parte do gestor público?

O cumprimento da meta de arrecadação prevista em orçamento, observados o cumprimento de isenções, descontos e benefícios fiscais previstos em lei anterior, configura renúncia de receita quando tais situações não demonstradas no orçamento previsto?

Diante do aparente não atendimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos incisos IV e V do §1º do art. 233 da Resolução TC 261/2013, foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas, que se manifestou por meio do Parecer 2912/2021-5, da lavra do Procurador Luís Henrique Anastácio da Silva, pugnando fosse dada oportunidade ao Consulente para que regularizasse o feito.

Acompanhando o Parecer do Ministério Público de Contas, por meio da Decisão Monocrática TC nº 00527/2021-7 (Evento nº 7), foi determinada a notificação do Consulente para que no prazo improrrogável de 5 (cinco) dias encaminhasse o parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica do Município, sob pena de não conhecimento da consulta.

Devidamente notificado, o Consulente protocolizou neste Tribunal a Resposta de Notificação nº 00785/2021-5 (Evento nº 8), contendo o parecer do órgão de assistência jurídica, subscrito pelo Procurador Geral do Município de Castelo, Sr. Ademir da Silva Cotta Junior.

Através do Despacho TC nº 32048/2021-1 (Evento nº 12) foram os autos encaminhados ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula, o qual, conforme Estudo Técnico nº 00040/2021-9, informou a inexistência de deliberações específicas a respeito da temática.

Em seguida, foram os autos enviados ao Núcleo de Recursos e Consultas – NRC, que elaborou a Instrução Técnica de Consulta 67/2021-8, propondo o não conhecimento da Consulta.

Posteriormente, o Ministério Público de Contas manifestou-se por meio do Parecer 5412/2021-7, anuindo os termos da Instrução Técnica de Consulta 67/2021-8.

Após, retornaram os autos conclusos.

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando os autos, com fundamento na Instrução Técnica de Consulta 67/2021-8, acompanhada pelo Parecer 5412/2021-7 do Ministério Público de Contas, verifico que a peça inicial e documentos apresentados pelo Consulente a este Tribunal, não atendem alguns dos requisitos de admissibilidade previstos legal e regimentalmente, quais sejam: o apontamento dos dispositivos legais sobre os quais pairam as dúvidas e controvérsias submetidas à apreciação deste Tribunal; a apresentação de questionamentos que não se refiram apenas a caso concreto; e, finalmente, a apresentação de parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente nos quais conste opinamentos conclusivos sobre os temas objeto da Consulta.

Sobre tais questões, suficientes são para a fundamentação desta decisão as razões externadas pela área técnica, por meio da Instrução Técnica de Consulta 67/2021-8, a as quais acolho integralmente, transcrevendo-as logo abaixo:

[...]

O artigo 122, da Lei Complementar nº 621/2012 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, estabelece o rol de pressupostos a serem atendidos em uma consulta.

No tocante a legitimidade ativa, verifica-se que o Consulente é o Prefeito Municipal, cumprindo-se o disposto no artigo 122, inciso I, da Lei Orgânica. Também se observa, que a consulta contém a indicação da dúvida, conforme exigência do artigo 122, parágrafo 1º, inciso III, da norma.

No entanto, constata-se que o presente expediente não satisfaz alguns dos requisitos exigidos. **Em primeiro lugar, não apontou o dispositivo legal sobre o qual paira a controvérsia, nos termos impostos pelo artigo 122, caput, da Lei Complementar nº 621/2012.**

**Do mesmo modo, apurou-se que os questionamentos formulados pelo Consulente dizem respeito a caso concreto e não a esclarecimentos de dúvidas sobre a aplicação de dispositivos legais e/ou regulamentares,** contrariando o disposto no inciso IV, parágrafo 1º, do artigo 122, da Lei Complementar nº 621/2012.

Isso fica ainda mais evidenciado, uma vez que para responder aos quesitos formulados na consulta faz-se necessário que esta Corte debruce-se sobre normas de âmbito local e abrangência restrita, o que confirma o exame de caso concreto, além de afastar a consulta de seu o objetivo primordial, que é o esclarecimento de dúvidas com relevância jurídica, econômica e social, e repercussão no âmbito da Administração Pública, bem como, com reflexos para a Administração Direta e Indireta do Estado e Municípios, conforme previsão do parágrafo 2º, artigo 122, da Lei Orgânica.

Ademais, ressalta-se, que **embora tenha sido providenciado o parecer do órgão de assistência jurídica do Consulente, em cumprimento ao disposto no artigo 122, parágrafo 1º, inciso V, da Lei Orgânica, constata-se que o mesmo atendeu a exigência apenas formalmente, tendo em vista que nele não se opinou conclusivamente sobre os tens questionados na consulta,** o que, inclusive, dificultou a delimitação dos questionamentos formulados pelo Consulente.

Neste sentido, observa-se em relação ao questionamento do item “1”, que o Consulente

perguntou sobre a necessidade de realização de estudo de impacto financeiro quando a previsão de receita orçamentária é realizada com base na real captação de recursos, não sendo computadas as concessões de descontos concedidas por leis anteriores, conforme a seguir se transcreve:

1) Havendo o estudo e levantamento das receitas do Município e estas sendo lançadas na Lei para o Orçamento do próximo exercício, há a necessidade de realização de estudo de impacto financeiro ou previsão de renúncia de receita, quando a previsão realizada tem base em real captação de recursos do ano em curso, descontando-se concessões de descontos concedidos em leis anteriores?

A fundamentação do parecer em relação ao item, embora tenha abordado indiretamente a temática, afirmando a necessidade de estudo e planejamento, de modo a indicar medidas compensatórias, além da necessidade de previsão da perda de receita em lei orçamentária, não respondeu ao que foi questionado (necessidade ou não de estudo de impacto financeiro ou previsão de renúncia de receita, quando a previsão orçamentária tem base em real captação de recursos, excluindo-se os descontos), conforme trecho que a seguir se transcreve:

[...] Qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser precedido de minucioso estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis. Não há mais espaço para improvisações ou soluções simplistas do tipo "as despesas correrão por conta do orçamento". [...] Como se sabe, na lei orçamentária anual fixa-se a despesa no mesmo montante da receita prevista e, se durante a execução do orçamento por qualquer motivo a receita não se confirma, haverá um "furo" que precisa ser compensado, ou com o aporte de novas receitas antes não previstas ou com a diminuição da despesa. Todavia, se o benefício fiscal foi considerado na estimativa de receita da lei orçamentária, não haverá risco de déficit, pois a despesa terá sido fixada já levando em conta a perda de receita. O que se quer evitar é que a perda de receita seja decidida e implantada ao longo da execução do orçamento já pronto, de maneira improvisada, sem qualquer planejamento prévio. Tanto isso é verdade que, dos quatro pressupostos para a renúncia de receita antes elencados, dois são alternativos, isto é, ou um ou outro deve ser obrigatoriamente adotado (LRF, art. 14, incisos I e II): a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO; b) adoção de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes, por meio do aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Neste sentido, constatou-se que as considerações realizadas no parecer não responderam à dúvida do Consulente, ainda mais porque, a única resposta de sua conclusão foi no sentido da necessidade dos descontos estarem autorizados em Lei de Diretriz Orçamentária, conforme a seguir se transcreve:

**Conclusão: Analisando o caso, ainda que a concessão de descontos seja prática de vários exercícios, imprescindível a existência de autorização na lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício e autorização para concessão em lei específica. Essas são as considerações que nos parecem pertinentes, sem embargo e demonstrando, desde já, o nosso respeito às eventuais opiniões divergentes que possam existir sobre o tema aqui abordado.** (Grifo nosso).

Do mesmo modo, pode-se observar em relação ao questionamento do item "2" formulado pelo Consulente, em que ele perguntou se os descontos previstos em leis anteriores configuram renúncia de receita, caso fosse mantida a arrecadação prevista em lei orçamentária, conforme a seguir se transcreve:

2, Configura renúncia de receita a obediência a descontos previstos em leis anteriores, mesmo que mantendo-se a arrecadação prevista em lei orçamentária?

Embora a fundamentação do parecer tenha abordado temática semelhante, respondendo sobre o que poderia ou não ser considerado renúncia de receita, e, afirmando, inclusive, tratar-se de rol exemplificativo, não respondeu especificamente ao que foi perguntado (considera-se ou não renúncia de receita, se a arrecadação prevista em lei orçamentária for mantida), conforme a seguir se transcreve:

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. Qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser precedido de minucioso estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis.

A conclusão do parecer, além de não responder ao item, afirmou apenas a necessidade de que os descontos fossem previstos em lei orçamentária, conforme já transcrito acima.

Em relação ao questionamento descrito no item "3", perguntou-se sobre a necessidade de as concessões de descontos estarem previstas em lei orçamentária, além da obrigatoriedade de demonstrar formas de compensações dos valores não arrecadados, por obediência a lei e ao Princípio do Direito Adquirido, conforme a seguir se transcreve:

3. Em sendo legal a concessão de descontos, vantagens e benefícios advindos de leis anteriores ao orçamento em vigor, tais situações devem estar previstas na nova previsão orçamentária com a obrigatoriedade de demonstrar formas de compensações dos valores deixados de arrecadar por obediência a lei e ao Princípio do Direito Adquirido?

A fundamentação do parecer tratou apenas superficialmente a temática, deixando, contudo, de responder ao que foi perguntado, que diz respeito à necessidade de compensação dos valores não arrecadados, em obediência a lei e ao Princípio do Direito Adquirido, conforme a seguir se transcreve:

Essa alternância importa a seguinte consequência óbvia: não é exigida a adoção de medidas de compensação se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetar as metas de resultados fiscais previstas na LDO. Caso contrário, é obrigatória a adoção de medidas de compensação, as quais deverão ser implantadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal.

Ademais, o parecer também não foi conclusivo em relação ao item, já que apenas respondeu, como já mencionado anteriormente, sobre a necessidade de os descontos serem previstos em lei de diretriz orçamentária de cada exercício, além de lei específica, conforme também se transcreve a seguir:

**Conclusão: Analisando o caso, ainda que a concessão de descontos seja prática de vários exercícios, imprescindível a existência de autorização na lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício e autorização para concessão em lei específica. Essas são as considerações que nos parecem pertinentes, sem embargo e demonstrando, desde já, o nosso respeito às eventuais opiniões divergentes que possam existir sobre o tema aqui abordado.** (Grifo nosso).

Por fim, em relação aos três últimos itens formulados pelo Consulente e a seguir transcritos, pode-se constatar que o parecer não os alcançou em sua fundamentação ou conclusão:

4) Considerando o Princípio da Anterioridade Tributária, pode o Administrador do presente exercício, suprimir, descumprir ou criar lei que torne nula ou inconstitucional descontos concedidos no Código Tributário Municipal, com suspensão da eficácia da norma para o presente exercício?

5) A obediência ao Código Tributário Municipal e Leis de esferas superiores (Estadual e Federal), que concedem benefícios a determinadas classes e/ou percentuais de descontos sobre antecipação de tributos e taxas, configura crime de responsabilidade por parte do gestor público?

6) O cumprimento da meta de arrecadação prevista em orçamento, observados o cumprimento de isenções, descontos e benefícios fiscais previstos em lei anterior, configura renúncia de receita quando tais situações não demonstradas no orçamento previsto?

**Conclui-se assim, que o parecer do órgão de assistência jurídica juntado aos autos pelo Consulente atendeu apenas formalmente ao requisito exigido e previsto no artigo 122, parágrafo 1º, inciso V, da Lei Orgânica, não cumprindo a sua função de opinar e responder os itens questionados, com o objetivo de auxiliar a esta Corte de Contas no entendimento e delimitação das dúvidas do Consulente.**

**Do mesmo modo, a presente consulta não preencheu outros requisitos exigidos para a sua admissibilidade, dentre os quais os previstos nos artigos 122, caput, o parágrafo 1º, incisos IV e o parágrafo 2º, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, Lei Complementar nº 621/2012, razão pela qual opina-se pelo seu não conhecimento.**

[...]

(grifei)

Evidente, portanto, o não preenchimento de requisitos de admissibilidade exigidos no art. 122 da LC 621/2012 e no art. 233 do RITCEES, fator este que invariavelmente deve levar ao não conhecimento da presente Consulta.

Ante o exposto, acompanho integralmente a posição adotada pela área técnica e pelo Ministério Público de Contas, de modo que VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

## **SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro Relator

### **1. DECISÃO TC-3779/2021-5:**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo relator por:

**1.1. NÃO CONHECER** a presente Consulta, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 122, *caput*, §1º, IV e V e §2º da Lei Complementar 621/2012;

**1.2. DAR CIÊNCIA** ao interessado acerca da presente decisão;

**1.3. ARQUIVAR** os autos, após o trânsito em julgado.

**2. Unânime.**

**3. Data da Sessão:** 25/11/2021 - 61ª Sessão Ordinária do Plenário

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner e Rodrigo Coelho do Carmo.

**4.2. Conselheiros substitutos:** Marco Antonio da Silva (em substituição)

**5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador-Geral Luciano Vieira (em substituição ao procurador-geral).**

**CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN**

**Presidente**