



## Decisão 00749/2024-3 - Plenário

**Processo:** 00224/2024-5

**Classificação:** Consulta

**UG:** PMV - Prefeitura Municipal de Vitória

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Consulente:** LORENZO SILVA DE PAZOLINI

### CONTROLE EXTERNO – CONSULTA – NÃO CONHECIMENTO

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE  
MACEDO:

#### 1. RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre **Consulta** formulada pelo senhor Lorenzo Silva de Pazolini - Prefeito Municipal de Vitória, por intermédio da Petição Inicial 00078/2024-1 (doc.02), com a qual apresentou a este Tribunal de Contas as seguintes indagações:

1. A transação tributária pode ser considerada benefício ou favor fiscal para subsidiar a incidência do art. 150, § 6º, da CRFB/88?

2. Nos casos em que a lei municipal de transação tributária permitir que a Administração abra mão, em todo ou em parte, de consectários legais como multas e juros, será possível dizer que está ocorrendo renúncia de receita, nos moldes do § 1º do art. 14, da LC nº 101/2000?

3. Caso a transação tributária seja considerada como renúncia de

receita, é possível que se dê aplicabilidade à lei que criou no mesmo ano da sua edição? Por quê?

4. De que maneira a peça orçamentária deverá fazer a estimativa de renúncia no caso da(s) transação(ões) tributárias(s) por adesão?

5. De que maneira a peça orçamentária deverá fazer a estimativa de renúncia no caso da(s) transação(ões) tributária(s) individual(is)?

6. 6.1) No caso de implementação da transação tributária em âmbito municipal, o inc. I do art. 14 da LC 101/2000 estará adequadamente cumprido se a peça orçamentária reduzir, na estimativa de receita, os valores previstos a título de juros e multas de débitos tributários?

6.2) Caso a estimativa de transações conceda descontos em que o montante total a ser renunciado supere a previsão inicial de juros e multas na peça orçamentária, ao se considerar apenas o valor principal dos débitos tributários, ou seja, suprimir a previsão integral de juros e multas, o dispositivo mencionado (art. 14 da LRF), estará cumprido? Por quê?

O consulente anexou aos autos o Parecer Jurídico nº 00001/2024-3 (doc. 03), subscrito pelo Procurador Geral do Município em exercício, Sr. Ricardo Melhorato Grilo, complementado pelo Procurador Geral Municipal de Vitória no exercício de 2023, Tárek Moysés Moussallem (Peça Complementar nº 01311/2024-7 - doc.04).

Tendo verificado que o expediente autuado demonstra atender aos requisitos que autorizam o processamento do feito, encaminhei os autos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula – NJS (Despacho 01066/2024-1), o qual, por meio do **Estudo Técnico de Jurisprudência 0002/2024-8** (doc.06), registrou a inexistência de deliberações desta Corte sobre o tema

Após a manifestação do NJS, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC opinou pelo **não conhecimento** do feito, conforme **Instrução Técnica de Consulta 0004/2024-7** (doc. 08), com o que anuiu o Ministério Público de Contas, no **Parecer 00455/2024-1** (doc. 12), da lavra do Procurador de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira.

Assim, veio o processo para exame deste Relator.

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Depois de examinar detidamente o teor da instrução técnica promovida nestes autos, verifiquei que o tema, a matéria e a legislação de suporte foram detidamente analisados pela unidade técnica deste Tribunal de Contas.

Razão por que adoto como fundamentação para decidir a argumentação contida no pronunciamento de mérito do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas deste TCEES, corroborada pelo Parecer do Órgão Ministerial, cujo teor foi exposto nos termos que seguem.

### **Instrução Técnica de Consulta 0004/2024-7:**

“[...]”

#### **2. ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA:**

O Conselheiro Relator, preliminarmente, apreciou os requisitos de admissibilidade da consulta, conforme o [Despacho nº 23223/2023-4 \(Evento nº 4\)](#). No entanto, tratando-se de análise prévia, admite-se a sua reapreciação.

O artigo 122, da Lei Complementar nº 621/2012, Lei Orgânica deste Tribunal, estabelece um rol de pressupostos a serem preenchidos nos procedimentos de consulta. No tocante a legitimidade ativa, verifica-se que o consulente é o Prefeito Municipal, conforme prevê o artigo 122, inciso I. Além disso, a consulta contém a indicação precisa da dúvida, de acordo com o disposto no artigo 122, § 1º, inciso III, da referida norma.

Constata-se também que a matéria consultada possui relevância jurídica, econômica e social, e repercussão no âmbito da Administração Pública, com conteúdo capaz de trazer reflexos para a Administração Direta e Indireta do Estado e dos Municípios, assim como é da competência deste Tribunal, nos termos exigidos pelo artigo 122, *caput*, § 1º, inciso II, e § 2º, da Lei Orgânica.

Ocorre, porém, que embora o consulente tenha juntado aos autos o parecer do órgão de assistência jurídica, conforme impõe o artigo 122, § 1º, inciso V, da Lei Orgânica, este atende a exigência apenas formalmente, eis que não enfrentou as dúvidas consultadas de forma conclusiva, conforme se pode verificar por sua transcrição a seguir:

1. Se o PL se enquadra nas hipóteses de renúncia de receita previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)?  
R:SIM, nos termos da parte final do § 1º, do art. 14, da LC 101/2000, ao prever a instituição de benefício, o PL importa em renúncia de receita, 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. [Grifou-se]

2. Sendo enquadrado como renúncia de receita, deve entrar em vigor a partir do exercício 2024? R: Não necessariamente somente poderá entrar em vigor no exercício 2024. Não se perde de vista que o art. 14 da LRF incentiva o deslocamento da decisão sobre benefícios tributários para a arena apropriada, que é a da deliberação sobre o orçamento do ano seguinte, quando o custo-benefício poderá ser melhor ponderado. Entretanto, sobre a renúncia de receita e medidas com vistas a atender os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, merece transcrição o entendimento do TCU:

Observadas as condições do caput do art. 14 da LC 101/2000 (LRF), a demonstração pelo proponente de que eventual renúncia de receita tributária foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária anual, na forma do art. 14, inciso I, da LRF, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, não exigirá medidas de compensação, na forma do art. 14, inciso II, da LRF, se o impacto orçamentário-financeiro da renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que

se referir a respectiva lei orçamentária anual. [Acórdão 2692/2021-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ]

Além das exceções expressamente previstas no art. 14, § 3º, incisos I e II, da LC 101/2000 (LRF), o atendimento ao art. 14, inciso I, dessa lei, com a demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária anual, na forma do art. 12 da LRF, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, torna não obrigatórias a previsão e a implementação de medidas de compensação, na forma do art. 14, inciso II, da LRF, dado que as condições do art. 14, incisos I e II, dessa lei são alternativas, sendo legalmente possível cumprir apenas um desses incisos. [Acórdão 2692/2021-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ]

A produção de efeitos de medidas legislativas que cuidem de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita depende do atendimento prévio, pelo Poder Executivo, das condições estabelecidas no ordenamento jurídico, em especial na Lei de Responsabilidade Fiscal e na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias. [Acórdão 62/2020-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS]

Como se vê, são exemplos dessas medidas com vistas a atender os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias ou, alternativamente, de que será compensada por meio do aumento de receitas tributárias por meio de uma ou mais modalidades previstas no art. 14, inc. II, da LRF.

Como é possível ver na norma legal, a interpretação gramatical-lógica do texto legal já sinaliza que as condições de aplicação dos incisos I e II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal são alternativas entre si, uma vez que o texto legal impõe a obediência a pelo menos uma das hipóteses ali descritas.

Essa interpretação foi referendada na decisão da ADI 2238 no âmbito da Suprema Corte Federal, conforme trecho o voto do Min. Rel. Alexandre de Moraes colacionado abaixo:

"(...) O objetivo principal do art. 14 da LRF, de qualificação do debate legislativo sobre gastos tributários, é buscado pela agregação de duas condições ao processo de criação desses benefícios: (i) uma condição básica, primariamente exigível, que é a de inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; e (ii) uma condição alternativa,

secundariamente acionável, mediante a efetivação de medidas de compensação, por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo. (...) (STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238. Rel. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, jul. 24 jun. 2020, DJe-218 1º set. 2020, rep. DJe-228, 15 set. 2020)." [Grifou-se]

Vale dizer, observadas as condições do caput do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, a demonstração pela SEMFA de que eventual renúncia de receita tributária foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 14, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não exigirá medidas de compensação, na forma do art. 14, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, se o impacto orçamentário-financeiro da respectiva renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva Lei Orçamentária Anual.

Assim, desde que atendidas as medidas para atendimento ao art. 14 da LRF, não haverá óbice à entrada em vigor do Projeto de Lei ainda neste exercício de 2023.

3. Em 2024 ocorrerão eleições municipais. Há vedação na legislação eleitoral para a edição de Lei com o tema proposto?  
R: Ainda que a Lei somente venha a entrar em vigor no ano de 2024 não haverá vedação.

A Lei Eleitoral assim dispõe:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública [...]."

A teor do entendimento jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, o Projeto de Lei sub examine que trata de transação tributária não se encarta na vedação supracitada:

"[...] Representação por conduta vedada a agente público. Prefeito. [...] Violação ao art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Benefício fiscal concedido em ano eleitoral. Ausência do elemento normativo gratuidade. Não configuração de conduta vedada. [...] 4. Não houve distribuição gratuita de benefícios, visto que o programa fiscal concedeu desconto aos

beneficiários referente apenas a juros e multas. 5. Nos termos da jurisprudência do TSE, excluída a gratuidade do benefício, elemento normativo da conduta, afasta-se a ocorrência da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Precedentes. [...]” (Ac. De 14.5.2020 no REspe nº 5619, rel. Min. Og Fernandes.). [Grifou-se]

“[...] 2. O entendimento deste Tribunal Superior, exarado no Respe nº 56–19/PR, com ressalva de compreensão pessoal, é no sentido de que, nos programas de benefícios fiscais que concedem descontos apenas sobre o valor dos juros e da multa, a cobrança do tributo consiste na contrapartida exigida do munícipe, não caracterizando oferecimento de benefício gratuito. 3. Na espécie, há peculiaridades divergentes do precedente desta Corte Superior, porquanto, além dos descontos de 40% a 80% sobre o valor de juros e multas de débitos vencidos, houve também concessão de desconto de 5% a 20% no valor principal do próprio tributo referente ao exercício de 2016, configurando-se a conduta vedada. [...]” (Ac. de 26.8.2021 no AgR-REspEI nº 2057, rel. Min. Edson Fachin.) [Grifou-se].

Os julgados acima encampam o entendimento de que na denominada transação tributária não há que se falar em distribuição gratuita de bens, porque o que temos é uma troca de concessões de ambas as partes para terminar o litígio.

Aliás, podem ocorrer situações em que o contribuinte/devedor poderá optar por pagar parcela que entende indevida, unicamente para ver o seu processo ter um final no tempo que lhe interessa, pois justiça tardia não é justiça. Essas concessões fazem parte do núcleo do instituto e são o grande norte da medida, não havendo que se falar, obviamente, em manobra política para ferir a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Assim, por ora, são essas as considerações que poderiam ser feitas. Permanecendo dúvida de cunho jurídico, retornem os autos para fins de novo Parecer.

Observa-se ainda que os questionamentos formulados dizem respeito a caso concreto, pois, de forma direta ou indireta, demandam a análise de normas municipais para solucioná-los, descumprindo-se o artigo 122, § 1º, inciso IV, da Lei Orgânica.

Situação semelhante ocorreu nos autos do Processo TC nº 2711/2021-1. Na ocasião a Corte concluiu que o parecer jurídico juntado aos autos atendia apenas formalmente aos requisitos impostos pelo art. 122, § 1º, inciso V, da Lei Orgânica deste Tribunal, por deixar de responder de modo conclusivo os itens questionados.

Do mesmo modo, aconteceu nos autos do Processo TC nº 3148/2022-7. Neste, no entanto, a Corte, entendeu tratar-se de vício sanável e determinou ao consulente a juntada de novo parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica.

Neste sentido, opina-se pelo não conhecimento da presente consulta.

### **3.CONCLUSÃO**

Diante do exposto, sugere-se o não conhecimento da consulta, em razão do não atendimento dos requisitos exigidos nos artigos 122, *caput*, e § 1º, incisos IV e V, da Lei Complementar nº 621/2012, Lei Orgânica desta Corte de Contas.

É a manifestação.

Vitória, 8 de fevereiro de 2024.

[...]"

Ante o exposto e obedecidos todos os trâmites processuais e legais, acolho o entendimento técnico, corroborado pelo Ministério Público de Contas, e **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

### **SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Conselheiro Relator

## **1. DECISÃO TC-0749/2024-3**

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

**1.1. NÃO CONHECER** a presente Consulta, tendo em vista o não preenchimento dos requisitos exigidos nos artigos 122, *caput*, e §1º, incisos IV e V da Lei Complementar nº 621/2012, Lei Orgânica desta Corte de Contas;

**1.2. ARQUIVAR** o processo depois de esgotados os prazos processuais, nos termos do artigo 330, incisos IV e V do RITCEES;



**1.3. DAR CIÊNCIA** ao consulente.

**2.** Unânime

**3.** Data da Sessão: 04/04/2024 – 15ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Domingos Augusto Taufner (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

**5.** Membro do Ministério Público de Contas: Luciano Vieira, procurador-geral.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Presidente**