## Voto do Relator 00362/2025-6

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 05075/2024-1 Classificação: Consulta

**Setor**: GAC - Sérgio Aboudib - Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Criação: 27/01/2025 13:54

**UG:** CMAC - Câmara Municipal de Alfredo Chaves

**Relator:** Sérgio Aboudib Ferreira Pinto **Consulente**: ADILSON JOSE ROVETA

# CONSULTA – RESPONDER NOS TERMOS DA ITC 19/2024 – CIÊNCIA - ARQUIVAR.

- 1) Só lei municipal específica da Câmara Municipal, aprovada mediante processo legislativo regular, que regule com exclusividade a matéria, pode tratar de isenções ou reduções de tributos municipais, nos termos dos artigos 150, § 6º, 151, inciso III, 61, § 1º, alínea "b", e 165, da Constituição Federal;
- 2) Aquele que propõe um projeto de lei que trate de isenção ou redução de tributo municipal, seja o Chefe do Poder Executivo ou membros do Poder Legislativo, deve apresentar a "estimativa de impacto orçamentário-financeiro", conforme prevê o art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- 3) no caso de isenção ou renúncia de receitas, devem ser respeitados os rigorosos requisitos do art. 14, da LRF que devem constar na "estimativa do impacto orçamentário-financeiro".



















#### O CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

## 1. RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta, formulada pelo Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Alfredo Chaves, Sr. Adilson José Roveta, por intermédio da Petição Inicial TC nº 00960/2024-5 (Evento nº 2), questionando o seguinte:

- a) O Poder Legislativo Municipal tem competência para legislar sobre isenção ou redução de tributos municipais?
- b) Em caso positivo, a respeito da apresentação de estimativa de impacto financeiro-orçamentário, nos moldes do art. 14, da Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), quem deverá elaborar tais documentos? O Poder Legislativo Municipal ou o Poder Executivo Municipal?
- c) Quais são os elementos que devem constar na estimativa de impacto financeiro-orçamentário?

Após autuação, o proferi <u>Despacho TC nº 21372/2024-5</u>, no qual verifiquei o preenchimento dos requisitos legais e recebi a consulta, encaminhando os autos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula. Este se manifestou na forma do <u>Estudo Técnico de Jurisprudência TC nº 00019/2024-3</u>, que informou a inexistência de deliberações específicas que respondam os itens consultados, identificando apenas deliberações que margeiam a temática.

Em seguida, o processo Núcleo de Recursos e consulta, que se pronunciou na forma da Instrução Técnica de Consulta 14/2024, e pelo não conhecimento da consulta em razão do não atendimento dos requisitos exigidos nos artigos 122, *caput*, e § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 621/2012, ressaltando, porém, a possibilidade de saneamento, caso seja apresentado um novo parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto





autoridade consulente, respondendo os itens questionados.

Através da <u>Decisão Monocrática nº 00728/2024-1 (Evento nº 7)</u>, notifiquei o jurisdicionado para sanear o feito o que foi atendido com a <u>Resposta de Comunicação</u> nº 01621/2024-9 (Evento nº 11).

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Recursos e Consultas – NRC, que elaborou a Instrução Técnica de Consulta 19/2024, com a seguinte conclusão:

#### 3.CONCLUSÃO

Diante do exposto, quanto ao mérito, responde-se os questionamentos do consulente, nos seguintes termos:

a) Só lei municipal específica da Câmara Municipal, aprovada mediante processo legislativo regular, que regule com exclusividade a matéria, pode tratar de isenções ou reduções de tributos municipais, recaindo sobre ela a regra geral da iniciativa concorrente, podendo, assim, ser proposta tanto pelos membros do Poder Legislativo, quanto pelo Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 150, § 6°, 151, inciso III, 61, § 1°, alínea "b", e 165, da Constituição Federal; b) Aquele que propõe um projeto de lei que trate de isenção ou redução de tributo municipal, seja o Chefe do Poder Executivo ou membros do Poder Legislativo, deve apresentar a "estimativa de impacto orçamentário-financeiro", conforme prevê o art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ocorre, no entanto, que o Chefe do Poder Executivo, em razão da natureza própria de suas funções, tem mais acesso a informações sobre os elementos necessários a calcular os efeitos das renúncias tributárias, razão pela qual, se a iniciativa da propositura do projeto de lei for de um membro do Poder Legislativo, cabe a este solicitar a "estimativa do impacto orçamentário-financeiro" ao Chefe do Poder Executivo, ou requerer-lhe informações sobre os elementos imprescindíveis a sua confecção. Cabe ressaltar, que em caso de negativa do Poder Executivo em atender a solicitação, a Lei nº 12.527/11, que regula o acesso à informação, poderá ser utilizada, para assegurar a apresentação dos dados necessários à elaboração do documento;

c) O art. 14, da LRF elenca rigorosos requisitos que devem constar na "estimativa do impacto orçamentário-financeiro". Em primeiro lugar, deve ser demonstrado o valor do montante que o município deixará de arrecadar com a isenção ou redução tributária, ao longo do exercício financeiro. Além disso, é preciso explicitar os seus impactos para o exercício financeiro em curso e os dos dois subsequentes, conforme dispõe o *caput*, do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que tem por finalidade garantir que o ente municipal tenha condições de absorver a perda da receita, sem comprometer a sua capacidade de investimento e o pagamento de despesas obrigatórias. Ademais, deve ser comprovado que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e, também é compatível com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA), conforme prevê o art. 14, inciso I, da Lei de



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto





Responsabilidade Fiscal - LRF. Por fim, caso a condição anterior indique, deve ser provado que a renúncia de receita está acompanhada de medidas de compensação, de modo a manter o equilíbrio orçamentário, o que pode ocorrer por aumento de receita ou redução de despesas. Ressalta-se que as condições mencionadas, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, não afastam outras, decorrentes da própria Constituição Federal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), e do Plano Plurianual, além de normas locais.

Ato contínuo, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, que exarou o Parecer 59/2025-6, da lavra do Procurador Heron Carlos de Oliveira, acompanhando a área técnica.

É o relatório.

# 2. FUNDAMENTAÇÃO

#### 2.1 DA ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA

Em cumprimento ao disposto no parágrafo 1º do artigo 122 da Lei Complementar 621/2012, observa-se que a consulta atende aos pressupostos a serem observados para a admissibilidade perante este Tribunal, devendo ser conhecida.

Quanto aos aspectos formais, verifica-se que o consulente é autoridade legitimada, na medida em que se trata de Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, (art. 122, VI, c/c §1º, II, LC 621/2012). Quanto à instrução da peça de consulta com o parecer do órgão de assistência jurídica, tem-se que também está atendido o requisito (art. 122, §1º, V, LC 621/2012).

Quanto aos aspectos substantivos, verifica-se que a matéria objeto da consulta é de competência deste TCE-ES (art. 122, §1°, II, LC 621/2012) e a peça contém indicação precisa da dúvida (art. 122, §1°, III, LC 621/2012). Ademais, há relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da administração pública,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto





com conteúdo que possa ter reflexos sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios, na forma do artigo 122, § 2º, da LC 621/2012.

Por todo o exposto, **CONHEÇO** da presente consulta.

## 2.2 DO MÉRITO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

A respeito das indagações do consulente, permito-me transcrever a Instrução Técnica de Consulta 19/2024 que tratou sobre o tema:

> A consulta, formulada pelo Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Alfredo Chaves Sr. Adilson José Roveta, por intermédio da Petição Inicial TC nº 00960/2024-5 (Evento nº 2), traz as seguintes dúvidas: a) O Poder Legislativo Municipal tem competência para legislar sobre isenção ou redução de tributos municipais?; b) Em caso positivo, a respeito da apresentação da "estimativa de impacto financeiro-orçamentário", nos moldes do art. 14, da Lei nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, quem deverá elaborar o documento, o Poder Legislativo Municipal ou o Poder Executivo Municipal?; c) Quais são os elementos que devem constar na "estimativa de impacto financeiroorçamentário"?

> Em relação ao primeiro item questionado, se o Poder Legislativo Municipal tem competência para legislar sobre isenção ou redução de tributos municipais, observa-se que a Constituição Federal, em seu art. 150, § 6º, dispõe que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei específica, que regule, exclusivamente, tais matérias.

> Além disso, o art. 151, III, também da Constituição Federal, veda que a União institua isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o que permite inferir que só lei advinda do Poder Legislativo do Município pode tratar de isenções de tributos municipais.

> De outro lado, sobre a iniciativa de lei para tratar dos temas mencionados, ressalta-se que se enquadram na regra geral da competência concorrente, inexistindo, portanto, mandamento que determine a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, tendo em vista que o art. 61, § 1º, alínea "b", da Carta Constitucional, impõe a restrição apenas para as matérias tributárias e orçamentárias dos Territórios e o art. 165, também da Constituição Federal, limita-se às leis orçamentárias, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que reduzem ou aumentem as exações fiscais. Neste sentido, vem decidindo o Supremo Tribunal Federal,







www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto





conforme Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480/MG, da Relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Dessa forma, pode-se afirmar que só lei municipal específica e exclusiva, aprovada mediante processo legislativo regular, da Câmara Municipal, pode tratar de reduções ou isenções de tributos municipais, recaindo sobre ela a regra geral da iniciativa concorrente.

Já sobre o segundo item, que pergunta sobre a quem pertence a obrigação de elaborar a "estimativa de impacto financeiro-orçamentário", prevista no art. 14, da Lei nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF, se ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo, ressalta-se, em primeiro lugar, que a norma referenciada dispõe que qualquer proposta legislativa que se refira à renúncia de receita deve vir acompanhada da "estimativa do impacto orçamentário-financeiro" do exercício em que se iniciar a sua vigência e dos dois subsequentes, tratando-se, pois, de obrigação decorrente do próprio processo legislativo, e, que tem por finalidade conferir maior controle, transparência e planejamento das contas públicas.

Não se pode deixar de observar, que a norma infralegal foi reforçada pelo art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, tornando-se também uma obrigação constitucional.

Neste sentido, aquele que propõe um projeto de lei sobre isenção ou a redução de tributo municipal, deve apresentar a "estimativa de impacto orçamentário-financeiro", sob pena de sua não aprovação.

Ocorre, no entanto, que o Poder Executivo, em razão da natureza própria de suas funções, é o principal detentor de informações sobre os elementos necessários a calcular os efeitos das renúncias tributárias, razão pela qual afirma-se que, se a iniciativa do projeto de lei for do Poder Legislativo cabe a este solicitar ao Poder Executivo a "estimativa do impacto orçamentário-financeiro" ou requerer-lhe os dados que considere imprescindíveis a sua elaboração, em razão do risco de uma apresentação incompleta, o que pode gerar, como consequência, a não aprovação do projeto de lei, de acordo com o comando do art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF. Neste mesmo sentido concluiu esta Corte de Contas, conforme o Acórdão TC nº 00867/2023-6, nos autos do Processo TC nº 01854/2022-8.

Cabe ressaltar, na oportunidade, que em caso de negativa do Poder Executivo em atender à solicitação do Poder Legislativo, a <u>Lei Federal nº 12.527/11</u>, que regula o acesso a informações, previsto no art. 5º, inciso XXXIII, art. 37, § 3º, inciso II, poderá ser utilizada, para assegurar a disponibilidade dos elementos necessários à confecção do referido documento.

Por fim, quanto ao terceiro item, no qual o consulente questiona sobre os elementos que devem constar na "estimativa do impacto orçamentário-financeiro", observa-se os rigorosos comandos do art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme a seguir se transcreve:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a 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 do



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br







@tceespiritosanto





caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado [...]

Como se pode verificar, a norma citada enumera os requisitos que devem constar da "estimativa do impacto orçamentário-financeiro". Assim, pode-se elencar, em primeiro lugar, a necessidade de explicitar o montante que o município deixará de arrecadar com a isenção ou redução tributária, ao longo do exercício financeiro.

Além disso, devem ser demonstrados os impactos da isenção ou da redução tributária para o exercício financeiro em curso e os dois subsequentes, de acordo com o previsto no *caput*, do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que tem por objetivo garantir que o ente municipal tenha condições de absorver a perda da receita, sem o comprometimento de sua capacidade de investimento e os pagamentos de suas despesas obrigatórias.

Também deve ser demonstrado que a renúncia de receita foi considerada na estimativa da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), assim como é compatível com as metas fiscais nela estabelecidas e com o Plano Plurianual (PPA), conforme dispõe o art. 14, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, caso a condição anterior indique, deve ser comprovado que a renúncia de receita está acompanhada das medidas de compensação, de modo a manter o equilíbrio orçamentário, o que pode ocorrer, seja por aumento de receita ou redução de despesas. Neste sentido, esta Corte de Contas já se manifestou, conforme o Parecer em Consulta TC nº 00028/2001-3, nos autos do Processo TC nº 00843/2001-5.

Ressalta-se que as condições mencionadas, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, não afastam outras, decorrentes da própria Constituição Federal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), e do Plano Plurianual, além de normas locais.

#### 3.CONCLUSÃO

Diante do exposto, quanto ao mérito, responde-se os questionamentos do consulente, nos seguintes termos:

a) Só lei municipal específica da Câmara Municipal, aprovada mediante processo legislativo regular, que regule com exclusividade a matéria, pode tratar de isenções ou reduções de tributos municipais, recaindo sobre ela a regra geral da iniciativa concorrente, podendo, assim, ser proposta tanto pelos membros do Poder Legislativo, quanto pelo Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 150, § 6º, 151, inciso III, 61, § 1º, alínea "b", e 165, da Constituição Federal;

b) Aquele que propõe um projeto de lei que trate de isenção ou redução de tributo municipal, seja o Chefe do Poder Executivo ou membros do Poder Legislativo, deve apresentar a "estimativa de impacto orçamentário-financeiro", conforme prevê o art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ocorre, no entanto, que o Chefe do Poder Executivo, em razão da natureza própria de suas funções, tem mais acesso a informações sobre os elementos necessários a calcular os efeitos das renúncias tributárias, razão pela qual, se a iniciativa da propositura do projeto de lei for de um membro do Poder Legislativo, cabe a este solicitar a "estimativa do impacto orçamentário-financeiro" ao Chefe do Poder Executivo, ou requerer-lhe informações sobre os elementos imprescindíveis a sua confecção. Cabe ressaltar, que em caso de negativa do Poder Executivo em atender a solicitação, a Lei nº 12.527/11, que regula o acesso à informação, poderá ser utilizada, para assegurar a apresentação dos



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br







@tceespiritosanto





dados necessários à elaboração do documento;

c) O art. 14, da LRF elenca rigorosos requisitos que devem constar na "estimativa do impacto orçamentário-financeiro". Em primeiro lugar, deve ser demonstrado o valor do montante que o município deixará de arrecadar com a isenção ou redução tributária, ao longo do exercício financeiro. Além disso, é preciso explicitar os seus impactos para o exercício financeiro em curso e os dos dois subsequentes, conforme dispõe o caput, do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que tem por finalidade garantir que o ente municipal tenha condições de absorver a perda da receita, sem comprometer a sua capacidade de investimento e o pagamento de despesas obrigatórias. Ademais, deve ser comprovado que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e, também é compatível com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA), conforme prevê o art. 14, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Por fim, caso a condição anterior indique, deve ser provado que a renúncia de receita está acompanhada de medidas de compensação, de modo a manter o equilíbrio orçamentário, o que pode ocorrer por aumento de receita ou redução de despesas. Ressalta-se que as condições mencionadas, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, não afastam outras, decorrentes da própria Constituição Federal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), e do Plano Plurianual, além de normas locais.

Adoto in totum a fundamentação da área técnica para responder em seus termos a presente consulta.

# 3. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Desta forma, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, acompanhando o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

#### SERGIO ABOUDIB FRREIRA PINTO

Conselheiro Relator



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









etceespiritosanto





#### PARECER EM CONSULTA

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

- 1. CONHECER da presente Consulta;
- 2. RESPONDER ao questionamento nos seguintes termos:
  - a) Só lei municipal específica da Câmara Municipal, aprovada mediante processo legislativo regular, que regule com exclusividade a matéria, pode tratar de isenções ou reduções de tributos municipais, recaindo sobre ela a regra geral da iniciativa concorrente, podendo, assim, ser proposta tanto pelos membros do Poder Legislativo, quanto pelo Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 150, § 6º, 151, inciso III, 61, § 1º, alínea "b", e 165, da Constituição Federal;
  - b) Aquele que propõe um projeto de lei que trate de isenção ou redução de tributo municipal, seja o Chefe do Poder Executivo ou membros do Poder Legislativo, deve apresentar a "estimativa de impacto orçamentário-financeiro", conforme prevê o art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ocorre, no entanto, que o Chefe do Poder Executivo, em razão da natureza própria de suas funções, tem mais acesso a informações sobre os elementos necessários a calcular os efeitos das renúncias tributárias, razão pela qual, se a iniciativa da propositura do projeto de lei for de um membro do Poder Legislativo, cabe a este solicitar a "estimativa do impacto orçamentário-financeiro" ao Chefe do Poder Executivo, ou requerer-lhe informações sobre os elementos imprescindíveis a sua confecção. Cabe ressaltar, que em caso de negativa do Poder Executivo em atender a solicitação, a Lei nº 12.527/11, que regula o acesso à informação, poderá ser utilizada, para assegurar a apresentação dos dados necessários à elaboração do documento;
  - c) O art. 14, da LRF elenca rigorosos requisitos que devem constar na "estimativa do impacto orçamentário-financeiro". Em primeiro lugar, deve ser demonstrado o valor do montante que o município deixará de arrecadar com a isenção ou redução tributária, ao longo do exercício financeiro. Além disso, é preciso explicitar os seus impactos para o exercício financeiro em curso e os dos dois subsequentes, conforme dispõe o *caput*, do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, que tem por finalidade garantir que o ente municipal tenha condições de absorver a perda da receita, sem comprometer a sua capacidade de investimento e o pagamento de despesas obrigatórias. Ademais, deve ser comprovado que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e, também é compatível com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA), conforme prevê o art. 14, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal LRF. Por fim, caso a condição anterior indique, deve



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br













ser provado que a renúncia de receita está acompanhada de medidas de compensação, de modo a manter o equilíbrio orçamentário, o que pode ocorrer por aumento de receita ou redução de despesas. Ressalta-se que as condições mencionadas, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, não afastam outras, decorrentes da própria Constituição Federal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), e do Plano Plurianual, além de normas

- Dar ciência aos interessados e ao MPC.
- 4. ARQUIVAR após o trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto

