



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal - NGF

Processos: 04776/2023-5

Fiscalização: 00028/2023-4

Termo de designação: Termo de Designação 00049/2023-6

Instrumento: Acompanhamento

Conselheiro relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Entidade (s): Prefeitura Municipal de Guarapari

Objetivo: Avaliar o Planejamento, constituído nas peças orçamentárias, referente ao exercício de 2022, das concessões de incentivos fiscais vigentes que resultaram em renúncia de receita tributária em face das previsões legais na legislação municipal e os controles referentes a concessão dos benefícios fiscais, especialmente para fins de regular prestação de contas nos termos da IN 068-2020, no tocante ao Demonstrativo de Renúncia de Receita (DEMRE)

Período fiscalizado: 1º/01/2022 a 31/12/2022

Usuário(s) previsto(s): Corpo Deliberativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES
Procuradores do Ministério Público de Contas/ES

Unidade técnica: NGF - Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal

Período da fiscalização: 24/07/2023 a 1º/09/2023

Supervisor: Vinicius Bergamini Del Pupo

Equipe de fiscalização: Weliton Rodrigues Almeida – Líder
Artur Henrique Pinto de Albuquerque

Assinado por
VINICIUS BERGAMINI
DEL PUPO
23/08/2023 15:31

Assinado por
WELITON RODRIGUES
ALMEIDA
23/08/2023 11:03

Assinado por
ARTUR HENRIQUE PINTO
DE ALBUQUERQUE
23/08/2023 10:48

O que o TCEES encontrou?

Nas análises realizadas para responder as questões acima discriminadas, foram identificados os seguintes achados de auditoria: A1 - Falhas na elaboração do planejamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) referente ao exercício de 2022; uma vez que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita não fez a previsão de todos os benefícios fiscais já instituídos no âmbito municipal, depreende-se que houve execução de benefícios fiscais sem planejamento. Ademais, neste mesmo item, foram verificadas falhas estruturais na elaboração da estimativa das renúncias de receitas e, também, falhas na indicação das medidas compensatórias determinadas em lei; A2 - Falhas na elaboração do planejamento da Lei Orçamentária Anual (LOA), referente ao exercício de 2022, considerando, em especial, a ausência do demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrente de renúncias fiscais; A3 – Falhas na transparência das renúncias de receitas, embaraçando o controle formalístico e finalístico.

Qual é a proposta de encaminhamento?

Ante os exames empreendidos, esta equipe consignou as seguintes propostas de encaminhamento, cujo implemento resultará em benefícios atinentes ao necessário controle estatal sobre as renúncias de receitas:

a) Visando a evitar a reiteração da irregularidade quanto às falhas na elaboração do planejamento da lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) referentes ao exercício de 2022, atinentes à renúncia de receitas, sugere-se dar ciência à Prefeitura Municipal de Guarapari, na figura do Prefeito Municipal em exercício, para regularizar a condição apontada quanto ao correto preenchimento do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, em atenção ao que preconiza o art. 4º, § 2º, V da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000) e o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (item 02.07.04), passando a elaborar o referido demonstrativo de modo a abranger todos os tributos de sua competência e os respectivos benefícios fiscais correspondentes com cada modalidade, os respectivos

Constituição Federal, além do art. 1º, § 1º e do art. 48, §1º, I e II e §2º da Lei Complementar 101/2000 – LRF, em especial no tocante a transparência na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA, bem como no site oficial, no portal correspondente aos incentivos fiscais (Achado – A3).

e) Considerando a manifesta intenção e esforços de aprimoramento da transparência na gestão fiscal e visando a oportunizar melhorias e contribuindo no aperfeiçoamento da gestão, tocantes à transparência sobre as renúncias de receitas, sugere-se recomendar à Prefeitura Municipal de Guarapari, na figura do Prefeito Municipal em exercício, como forma de Boas Práticas de Governança, a adoção de ações prescritas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, em sua Nota Recomendatória 001/2023 (Achado – A3).

Quais os próximos passos?

O presente processo de acompanhamento será apensado ao Processo de Prestação de Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, relativo ao exercício de 2022, e os resultados e as conclusões do presente relatório serão apresentados na seção que tratará da análise da Renúncia de Receita, de forma a permitir a ampla defesa e o contraditório da entidade. Por oportuno, quanto às ações estatais alusivas às propostas de encaminhamento, ora consignadas, que redundarem em recomendações e ciências por parte desta Corte de Contas, sejam, oportunamente, objeto de avaliação e monitoramento por parte deste Tribunal, nos termos dos artigos 10 da Resolução TC nº 298/2016 e 194 da Resolução TC 261/2013.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação e razões da fiscalização

O presente feito atende à proposição contida no Plano Anual de Controle Externo de 2023 (PACE - 2023), aprovado na Decisão Plenária N° 9-2022, quanto à realização de acompanhamento/fiscalização concernente ao Planejamento e à Execução da Concessão de Benefícios Fiscais para o exercício de 2022, bem como à identificação da sua regular Prestação de Contas, tendo em vista a obediência aos termos contidos na IN TCEES n° 068/2020, no tocante ao Demonstrativo de Renúncia de Receitas (DEMRE), autuado o processo TC 004776/2023-5.

1.2 Visão geral do objeto

O presente feito tem como pretensão finalística averiguar a regularidade e a legalidade dos atos praticados, com base nas Constituições Federal e Estadual, LRF e legislação municipal específica, concernentes à demonstração, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA, do planejamento das concessões de incentivos fiscais, no âmbito municipal, que resultam em renúncia de receita tributária e seus respectivos controles estatais, priorizando a regular prestação de contas e apresentação do Demonstrativo de Renúncia de Receita (DEMRE), nos termos da Instrução Normativa 068/2020, desta Corte de Contas, tudo conforme o Plano Anual de Controle Externo (PACE 2023), aprovado pela Decisão Plenária n° 9, na 58ª sessão ordinária, em 22/11/2022, em atendimento à Decisão Plenária n° 9 proferida na 58ª sessão ordinária plenária de 2022, realizada no dia 22 de novembro de 2022, no bojo do Processo TC Processo: 09413/2022-2.

A renúncia de receita tributária é regulamentada a partir de disposições da Constituição Federal e da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as quais estabelecem regras obrigatórias para encaminhamento e aprovação de leis específicas que instituem ou ampliam benefícios tributários.

O artigo 14 *caput* e incisos I e II, da LRF, dispõem que os atos que resultem renúncia de receita devem ser precedidos de planejamento que identifique os efeitos imediatos e posteriores, com reflexo na arrecadação e indique medidas de compensação cabíveis. Outrossim, o artigo 4º deste mesmo diploma legal, trata do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, determinando a elaboração do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita contendo as metas fiscais, ou seja, a expectativa de resultado, positivo ou negativo, do orçamento, apontando as formas de compensação necessárias a manutenção do equilíbrio fiscal.

Vale salientar que a Lei Municipal nº 4.554/2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) prevê um montante de renúncia de receitas no valor de R\$ 8.560.455,00, para o ano de 2022, R\$ 9.416.500,50, para o ano de 2023 e R\$ 10.358.150,55, para o ano de 2024, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

No mesmo Anexo, observou-se que os valores são referentes a isenções parciais sobre o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial - IPTU, sobre Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS (Multas e Dívida Ativa) e sobre Taxa de Prestação de Serviços (Principal e Dívida Ativa).

O planejamento da renúncia de receita deveria levar em consideração todos os benefícios fiscais a serem concedidos no curso do exercício, apresentando sua estimativa de impacto e a forma de compensação, como conteúdo do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO.

Como verificado, o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas, contido no Anexo de Metas Fiscais da LDO, só faz referência a isenções parciais sobre o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial - IPTU, sobre Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS (Multas e Dívida Ativa) e sobre Taxa de Prestação de Serviços (Principal e Dívida Ativa). No entanto, existe um conjunto de benefícios fiscais já instituídos na legislação municipal, notadamente na Lei Complementar Municipal nº 008/2007 (Código Tributário Municipal – CTM) e nas seguintes Leis Municipais:

verificar o regular planejamento atinente a todos os benefícios que resultem em renúncia de receita.

Outrossim, deve-se verificar o devido controle estatal, no tocante à execução dos mesmos e o seu regular registro, para efeito de prestação de contas, nos termos da IN 068-2020, naquilo que concerne ao Demonstrativo de Renúncia de Receita (DEMRE).

O Município de Guarapari deveria planejar tanto na LDO, quanto na LOA, as renúncias de receitas instituídas e que seriam objeto de concessão no exercício, além de antecipar ou disponibilizar margem para criação ou ampliação de novos benefícios fiscais. Além disso, deve manter controle sobre o volume de renúncia executado, identificado, além dos montantes, os contribuintes beneficiários.

Com base em tais informações e com outras a serem solicitadas junto ao órgão fazendário municipal, poderá ser avaliado se existem rotinas para verificação da legitimidade quanto aos requisitos para concessão de benefícios fiscais e a regular previsão deles na LDO e na LOA.

Vencida tal etapa, será necessária a avaliação da demonstração da receita efetivamente renunciada no respectivo exercício, para viabilizar os regulares controles interno e externo, em especial a verificação da regular da apresentação do Demonstrativo de Renúncia de Receita (DEMRE), nos termos da IN 068/2020.

Porém, nesse contexto, existe um histórico do município quanto à apresentação dos Demonstrativos de Renúncia de Receitas (DEMRE) de exercícios anteriores, a partir do qual se presume a existência de riscos quanto a falhas na gestão da concessão de benefícios, no controle do montante renunciado e na apresentação apropriada dos seus resultados, para efeito de prestação de contas.

A avaliação do planejamento condiz também para verificação da transparência dos atos de gestão inerentes à Administração Pública, assim como para vislumbrar a manutenção do equilíbrio fiscal a partir dos programas de incentivo. O cerne das regras de responsabilidade fiscal é a manutenção do equilíbrio entre

as exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000) e Constituição Federal?

Q3 - Os procedimentos utilizados pelo Órgão Fazendário Municipal, por meio de sistemas informatizados ou outros meios empregados, permitiram a aferição e o controle estatal no tocante à renúncia de receita, a partir dos benefícios fiscais executados no âmbito municipal, no exercício de 2022?

Q4 - O Poder Executivo Municipal dá transparência ao planejamento e execução das renúncias de receitas constantes na LDO e na LOA?

1.4 Metodologia utilizada e limitações

Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis às auditorias de conformidade, especialmente com as NBASP 100, 400 e 4000, e com observância ao Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), naquilo que lhe for aplicável, e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Não houve limitações de fiscalização.

1.5 Estimativa do volume de recursos fiscalizados

Estima-se que o volume de recursos fiscalizados alcançará o montante de R\$ 8.560.455,00.

Base: Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO nº 4.554/2021.

1.6 Benefícios à sociedade

Maior transparência em face dos programas de benefício fiscal, a partir do controle exercido sobre o planejamento das renúncias de receita, exigindo-se aprimoramento das ações, a fim de garantir o interesse público à execução de

estabelece que a LDO é de iniciativa privativa do Poder Executivo, por meio do Prefeito, que enviará o respectivo projeto para apreciação do Poder Legislativo.

A elaboração da LDO deve atender aos desígnios da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) que impõe uma estrutura de normas de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conforme determina o seu art. 1º, §1º.

Vale destacar, dentre as instruções contidas no art. 4º, §2º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal tocante a elaboração da LDO, em especial, atinente a renúncia de receitas, apresentada no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, no Anexo de Metas Fiscais.

Cabe salientar que o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, aplicados aos Entes Estatais, apoiando-se nos desígnios da LRF, estabelece que o Anexo de Metas Fiscais da LDO, contenha este Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, identificando os tributos para os quais estão previstas renúncias de receitas.

Outrossim, o art. 14, I e II da LRF determina a apresentação das medidas compensatórias atinentes a renúncia de receitas, que devem estar registradas na coluna própria do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

Neste giro, aferiu-se que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia na LDO não fez a previsão de todos os benefícios fiscais já instituídos no âmbito municipal, de forma que se depreende que houve execução de benefícios fiscais sem planejamento. Outrossim, na LDO foram constatadas irregularidades concernentes ao planejamento das renúncias de receitas, com apontamento de medidas inadequadas de compensação.

2.1.2 Objetos

Benefícios fiscais executados em 2022

Valor financeiro do objeto: R\$ 0,00

UGs: Todas relacionadas a esse objeto.

A Lei Orgânica Municipal de Guarapari em seu art. 88, X, nos moldes da Constituição Estadual (art. 150, II) e da Carta da República (art. 165, II), estabelece que é competência privativa do Prefeito enviar projeto de lei da LDO ao Poder Legislativo para apreciação.

Nestes autos, importa, para efeito de análise do presente item, verificar a elaboração da LDO de 2022 (Lei 4.554/2021), no tocante ao atendimento das disposições legais atinentes à renúncia de receitas.

Para efeito desta análise, cumpre destacar que a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) impõe uma estrutura de normas de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Estas disposições pressupõem a ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Neste giro, destacam-se os limites e condições concernentes à renúncia de receita:

Art. 1º (...)

§ 1º 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. (g.n)

Ressaltam-se algumas instruções relativas à LDO, atinentes à renúncia de receita, encontradas na Lei Complementar Federal 101/2000 - LRF:

Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. (g.n)

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

Art. 8º Será concedido às empresas que atenderem os pressupostos estabelecidos nesta lei e no seu regulamento, os seguintes incentivos fiscais:

I - Zonas de Uso Industrial e Logístico - ZUIL:

(...)

c) Alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, dos serviços prestados pelo beneficiário desta lei, conforme atividades econômicas a serem definidas em Decreto Regulamentar, de 2,0% (dois por cento) a contar do deferimento do benefício pelo período de 10 (dez) anos, sendo possível uma única prorrogação do benefício, de acordo com o interesse e conveniência da Administração Pública Municipal, pelo prazo máximo de 10 (dez) anos contados do encerramento do período inicial, sendo que na prorrogação a alíquota do ISSQN passa a ser de 2,5% (dois vírgula cinco por cento);

Da Lei Complementar 008/2007: Dispõe sobre o Código Tributário Municipal – CTM (arts. 198, 199, 200, 344 e 354, § 3º e 4º):

Art. 198 O pagamento integral do imposto até a data do vencimento da primeira parcela assegurará ao sujeito passivo o direito a um desconto de 20% (vinte por cento) sobre o respectivo montante.

Art. 199 São isentos do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana os imóveis:

Art. 200 É vedado o lançamento do imposto predial e territorial urbano sobre: **(imunidade tributária)**

Art. 344 São isentos das taxas de licença:

Art. 354 O sujeito passivo da taxa é o proprietário, o titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título do imóvel edificado que esteja localizado em área que o serviço esteja a sua disposição.

(...)

§ 3º O pagamento integral da taxa até a data do vencimento da primeira parcela, assegurará ao sujeito passivo o direito a um desconto de 20% (vinte por cento) sobre o respectivo montante.

§ 4º O pagamento integral até a data do vencimento da segunda parcela assegurará ao sujeito passivo o direito do desconto de 10% (dez por cento) sobre o valor do respectivo montante.

Da Lei Municipal 4.524/2021: dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal Municipal – REFIS.

Da Lei Municipal 4.299/2019: dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal Municipal – REFIS.

Da Lei Municipal 4.353/2019: dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal Municipal – REFIS.

- art. 348 (isenção taxa de expediente);
- art. 363 § 8º e §9º (desconto cota única de COSIP);
- art. 363-A (isenção da COSIP – Iluminação Pública).

Lei Complementar 88/2016 – Isenção de IPTU no âmbito municipal.

Lei Complementar 43/2013 – Isenção de ISSQN para empreendimentos imobiliários.

Lei Complementar 39/2012 – Isenção de ITBI.

Lei 2.759/2007 – Isenção de IPTU para imóveis adequados às medidas de proteção ao meio-ambiente - art. 1º.

Lei 2.370/2004 – Isenção da CIP – Iluminação Pública – consumo de até 70KWh – baixa renda – art. 2º.

Lei 2.353/2003 – Isenção da CIP – Iluminação Pública – art. 1º templos religiosos.

Lei 2.247/2002 – Isenção de taxas e IPTU para faculdades – art. 1º, §1º.

Lei 2.179/2001 – Isenção de ITBI, ISSQN e IPTU; art. 1º, a, b, e c respectivamente – programa habitacional.

Lei 1.770/1998 – Isenção de taxas para vendedores ambulantes aposentados - art. 1º.

Lei 1.444/1994 – Isenção de IPTU a centros comunitários – art. 1º.

Lei 1.353/1992 – Isenção de IPTU para inativos e pensionistas – art. 1º.

Convém destacar que tal situação denota dificuldades na identificação dos benefícios tributários instituídos legalmente e executados no exercício de 2022, conforme solicitado pelo Ofício de Comunicação TC 3329/2023-2, ante a falta de capacidade do sistema informatizado de oferecer informações detalhadas sobre renúncia fiscal, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, reforçando a hipótese de deficiência no planejamento e insubsistência dos sistemas concernentes ao controle e gerenciamento de renúncia de receitas.

Cabe salientar que o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, aplicados aos Entes Estatais, apoiando-se nos

Receitas não migram de nenhum outro sistema, mas são inseridas pela empresa Ramallete Contabilidade e Consultoria e são feitas com base em informações de exercícios anteriores, acrescidos de correção monetária. Neste giro, quando a equipe indagou como se procedeu à estimativa das renúncias de receitas e como se chegou aos valores estimados que contam no Demonstrativo relativo a LDO de 2022, foi respondido, conforme a seguir:

O sistema tributário até o exercício de 2022 não gerava informações detalhadas acerca de renúncia de receitas. As estimativas e compensações para a elaboração da LDO foram feitas com base em informações tributárias de exercícios anteriores (2020 e 2021).

Mediante questionamento da Equipe deste TCEES, sobre quais são os eventuais problemas para se proceder à aferição da estimativa das renúncias de receitas, a administração respondeu, por meio do Ofício SEMFA 861/2023, o seguinte:

O sistema ainda não possui as ferramentas necessárias para gera as informações referentes às renúncias de receitas.

Esta informação foi complementada no Ofício SEMFA 889/2023, em especial quanto ao que destacamos a seguir:

- As identificações das bases legais de isenções, pela empresa contratada, só foram realizadas em outubro/2022. Faltando ainda nesta data atualizar a planilha no SMARTb, para que assim pudesse ser realizado o enquadramento dos contribuintes conforme a planilha;
- No que concerne ao incentivo da Lei Complementar nº 128/2021 e a redução da alíquota descrita na Lei complementar nº 132/2022, até a presente data, a empresa contratada não adequou o sistema para atendimento as leis supracitadas, sendo também necessário o cadastro manual;
- Outro ponto relevante é a morosidade/lentidão do sistema de software contratado para geração de relatórios.

Ainda, por meio do Ofício SEMFA 861/2023, ao ser questionado se o sistema de lançamento e gerenciamento dos tributos permite o regular controle das renúncias de receitas, foi dito o seguinte:

Atualmente, não. Está em processo de construção.

previstas no anexo de metas fiscais da LDO, não é exigida a adoção de medidas de compensação. Do contrário, como é o caso em tela, é obrigatória a adoção de medidas de compensação, as quais deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal.

Destarte, observa-se que a administração registrou no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO, as seguintes medidas compensatórias:

- expectativa de maior arrecadação, bem como efetivar a regularização de créditos do Município;
- expectativa de maior arrecadação devido à redução na cobrança de taxas;
- Implementar a arrecadação, bem como efetivar a regularização de créditos do Município, decorrentes de débitos dos contribuintes pessoas físicas e jurídicas.

Contudo, estas ações compensatórias, indicadas na LDO para a renúncia de receitas, não guardam compatibilidade com as hipóteses legais, isso porque conforme entendimento majoritário, o rol de medidas de compensação, informado no art. 14, II, da LRF, é taxativo, abrangendo apenas as seguintes hipóteses:

- proveniente da elevação de alíquotas;
- ampliação da base de cálculo;
- majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Explicando tal situação, Weber de Oliveira¹ registra medidas corriqueiramente demonstradas pelos proponentes de benefícios fiscais como medidas de compensação que não se encaixam no conceito demandado pela LRF, pela incapacidade de tais propostas produzirem efeitos que mantenham o equilíbrio fiscal, a partir da recomposição da receita renunciada por uma nova fonte de arrecadação tributária. Para tanto, o autor cita como medidas aparentes ou formas de compensação implícita: o uso do excesso de arrecadação; a ampliação da base de cálculo pela retomada econômica e alterações anteriores

¹ OLIVEIRA, W. de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Considerando o Demonstrativo de Estimativa e compensação da Renúncia de Receita, nota-se a falta de planejamento abrangendo benefícios fiscais.

2.1.4.4 Falta de planejamento das medidas compensatórias das renúncias de receitas.

Considerando o Demonstrativo de Estimativa e compensação da Renúncia de Receita, nota-se a falta de planejamento concernente às medidas compensatórias dessas renúncias.

2.1.5 Efeitos

2.1.5.1 Desequilíbrio das contas públicas, decorrentes da falta de planejamento das renúncias de receitas na LDO.

As falhas no planejamento das renúncias de receitas, na LDO podem implicar em desequilíbrio das contas públicas e comprometimento de políticas fiscais do Município.

2.1.5.2 Falha de transparência ao não demonstrar o planejamento na LDO.

Não foi dada a devida transparência dos benefícios fiscais no planejamento da LDO, relativamente quanto ao exercício de 2022.

2.1.6 Evidências

QUADRO DE ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DE RENÚNCIA DE RECEITAS
– GUARAPARI – LDO 2022 – LEI 4.554/2021 (ANEXO 04282/2023-1)

Ofício SEMFA 889/2023 (ANEXO 04281/2023-7)

Ofício SEMFA 861/2023 (ANEXO 04280/2023-2)

Demonstrativo de Renúncia de Receitas - DEMRE (ANEXO 04279/2023-1)

2.1.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Prefeitura Municipal de Guarapari - 27.165.190/00015-3

2.1.9.2 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Considerando a manifesta intenção e esforços de aprimoramento da transparência na gestão fiscal e visando a oportunizar melhorias e contribuindo no aperfeiçoamento da gestão, recomenda-se a elaboração de instrução normativa que estabeleça critérios metodológicos mínimos para elaboração e disponibilização das informações pertinentes à consideração da renúncia de receita na elaboração da estimativa da receita na LDO e na LOA, visando a garantir o atendimento ao requisito de manutenção do equilíbrio fiscal.

Responsável:

Prefeitura Municipal de Guarapari - 27.165.190/00015-3

2.2 A2(Q1) - Falhas na elaboração do planejamento da Lei Orçamentária Anual (LOA), referentes ao exercício de 2022, no que tange à renúncia de receitas.

2.2.1 Critérios

Constituição federal - art. 165, §6º

Lei complementar - 101/2000, art. 14, I e II

Lei complementar - 101/2000, art. 5º, II

Lei - Municipal-Guarapari 4554/2021, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Lei - Municipal-Guarapari 4640/2021, Lei Orçamentária Anual - LOA

Lei - Municipal-Guarapari 001/1990, art. 167, §1º, Lei Orgânica Municipal

A Lei Orçamentária Anual – LOA de 2022 (Lei 4.640/2021) é uma peça de execução orçamentária, uma vez que nela o governo apresenta a prática dos programas e projetos que foram previstos no Plano Plurianual (PPA) e priorizados na LDO de mesmo exercício (Lei 4.554/2021). A LOA não veio acompanhada do demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas, em

A Lei Orçamentária Anual – LOA é um instrumento que faz a previsão de receitas que o governo irá arrecadar e fixa os gastos e despesas para o ano seguinte. Ressalta-se a disposição contida no art. 5º da LRF, quanto à necessária compatibilidade da Lei Orçamentária Anual – LOA com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

Trata-se de uma peça de execução orçamentária, uma vez que nela o governo apresenta a prática dos programas e projetos que foram previstos no Plano Plurianual (PPA) e priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Salienta-se que a LOA tem caráter autorizativo, de modo que apenas autoriza dispêndios, até o valor das dotações nela contidas, os quais podem ou não ser efetivados em sua totalidade.

Importa, para efeito de análise do presente item, verificar a elaboração da LOA de 2022 (Lei 4.640/2021), no tocante ao atendimento das disposições legais atinentes à renúncia de receitas.

Assim, conforme a Constituição Federal em seu art. 165, §6º, o projeto de lei orçamentária deve ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Esta obrigatoriedade é repisada na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (art. 5º, II).

No entanto, a administração reconhece no Ofício SEMFA 861//2023 a ausência do referido demonstrativo, na LOA:

Não. O sistema tributário não detalha as informações regionalizadas.

Desse modo, na presente análise, restrita às renúncias de receitas, constatou-se que **não** foi elaborado e juntado à LOA, o Demonstrativo Regionalizado.

Vale salientar que o art. 14, I e II, da Lei Complementar 101/2000 estabelece que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, deve, em especial, atender a uma das seguintes condições:

As falhas no planejamento das renúncias de receitas na LOA decorrem, em boa parte, da deficiência dos controles pertinentes.

2.2.4.2 Sistema informatizado insuficiente para aferição e controle das renúncias de receitas.

A falta de planejamento relativo à renúncia de receitas advém, em boa parte, da insuficiência dos sistemas informatizados.

2.2.4.3 Falta de Planejamento dos benefícios fiscais na LOA.

Considerando a ausência do demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, na LOA, nota-se a falta de planejamento abrangendo benefícios fiscais.

2.2.4.4 Falta de planejamento das medidas compensatórias das renúncias de receitas.

Considerando a ausência do demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, nota-se a falta de planejamento concernente às medidas compensatórias das renúncias de receitas.

2.2.5 Efeitos

2.2.5.1 Desequilíbrio das contas públicas decorrente da falta de planejamento das renúncias de receitas na LOA.

As falhas no planejamento das renúncias de receitas, na LOA, podem implicar em desequilíbrio das contas fiscais do Município.

2.2.5.2 Falha de transparência ao não demonstrar o planejamento na LOA.

e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, em atenção ao que preconiza o art. 5º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000), passando a elaborar o referido demonstrativo de modo a abranger todos os tributos de sua competência e os respectivos benefícios fiscais correspondentes com cada modalidade, os respectivos beneficiários, as estimativas do impacto orçamentário e financeiro correspondentes e as medidas de compensação de acordo com a interpretação apontada nas hipóteses dos incisos I ou II do art. 14 da LRF.

Responsável:

Prefeitura Municipal de Guarapari - 27.165.190/00015-3

2.3 A3(Q4) - Falha na transparência sobre a renúncia de receita.

2.3.1 Critérios

Constituição federal - art. 163-A

Lei complementar - 101/2000, art. 1º, §1º

Lei complementar - 101/2000, art. 48, §1º, I e II

Lei complementar - 101/2000, art. 48, §2º

Norma técnica - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON 001/2023 Nota Recomendatória

Lei - Municipal-Guarapari 001/1990, art. 96, Lei Orgânica Municipal

Incentivos ou benefícios fiscais são usados como ferramentas de políticas públicas, por meio dos quais se alivia a carga tributária de agentes privados visando, em contrapartida, à concreção do interesse público e financiamento de políticas públicas.

Para tanto, a transparência se apresenta como uma das colunas da gestão fiscal responsável, em conformidade com o art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Valor financeiro do objeto: R\$ 0,00

UGs: Todas relacionadas a esse objeto.

2.3.3 Situação encontrada

Período de ocorrência: 1º/01/2022 a 31/12/2022.

Incentivos ou benefícios fiscais são usados como ferramentas de políticas públicas, por meio dos quais se alivia a carga tributária de agentes privados visando, em contrapartida, à concreção do interesse difuso e financiamento de políticas estatais.

Contudo, tais incentivos ou benefícios fiscais não são salvo-condutos por meio dos quais os gestores podem se utilizar sem que haja os devidos controles. Podemos ressaltar essencialmente 2 (dois) tipos de controle, um de caráter formalístico e outro finalístico.

O controle formalístico (jurídico-formal), também denominado de conformidade, objetiva verificar se foram preenchidos os requisitos constitucionais, legais e normativos para concessão, ampliação e fruição dos incentivos fiscais.

Noutro giro, o controle finalístico se presta a aferir se o incentivo fiscal ora concedido ou ampliado, está alcançando, de fato, os objetivos que legitimam a sua existência, em termos de interesse público, junto às áreas social, econômica, ambiental e outros.

Para consecução destes controles, torna-se essencial a transparência dos dados atinentes aos incentivos ou benefícios fiscais.

Essa transparência impõe maior relevância no campo das finanças públicas, visto que a Carta Magna determina, em especial, a disponibilização de dados orçamentários e fiscais, a fim de garantir sua rastreabilidade e publicidade:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

oferecimento da transparência adequada, dificultando o controle formalístico e finalístico aos órgãos oficiais (controle externo) e ainda o controle da sociedade (controle social), a respeito das renúncias de receitas usufruídas por determinados contribuintes e setores da economia.

Com efeito, durante a instrução destes autos, verificou-se a falta de transparência concernente à renúncia de receitas, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei 4.554/2021) e na Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei 4.640/2021), conforme as irregularidades já apontadas, respectivamente nos achados 1 e 2 deste relatório.

As falhas no planejamento das renúncias de receita produzem, conseqüentemente, uma violação à transparência exigida pela responsabilidade fiscal, porquanto a Administração deixa de demonstrar aos interessados tanto os benefícios fiscais que pretende conceder, quanto o custo que tal renúncia produzirá para Administração Pública e se, de alguma forma, tal fato produzirá algum efeito negativo na gestão.

Diante disso, oportunizando melhoria e contribuindo no aperfeiçoamento da gestão, orientamos a adoção de ações recomendadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, em sua Nota Recomendatória 001/2023:

RECOMENDA aos Tribunais de Contas brasileiros que:

(...)

2. orientem os gestores dos entes federados no sentido de deem publicidade, no mínimo, às seguintes informações: (g.n)

2.1. a identificação das espécies de desonerações concedidas, informando sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma delas e o procedimento previsto para as respectivas concessões; e

2.2. os dados quantitativos sobre os gastos tributários já realizados e, quando possível, os em andamento, contendo as seguintes informações:

2.2.1. espécie;

2.2.2. justificativa e fundamento legal;

2.2.3. beneficiários (nome e CNPJ) e/ou setor;

2.2.4. valor renunciado ou valor agregado na arrecadação;

2.3.4.1 Sistemas informatizados insuficientes para aferição, controle e transparência das renúncias de receitas.

A insuficiência dos sistemas informatizados embaraça a aferição, controle e transparência, concernentes às renúncias de receitas.

2.3.4.2 Falta de planejamento dos benefícios fiscais na LDO e LOA.

Considerando os demonstrativos próprios na LDO e na LOA, nota-se a falta de planejamento abrangendo benefícios fiscais, repercutindo em falhas na transparência, quanto às renúncias de receitas.

2.3.4.3 Falta de planejamento atinente às medidas compensatórias das renúncias de receitas informadas na LDO e na LOA.

Considerando os demonstrativos próprios na LDO e na LOA, nota-se a falta de planejamento quanto a indicação das medidas compensatórias das renúncias de receitas, repercutindo em falhas na transparência.

2.3.5 Efeitos

2.3.5.1 Falhas na transparência relativas às renúncias de receitas.

As falhas na transparência relativas às renúncias de receitas causam embaraços aos controles formalístico e finalístico dos órgãos de fiscalização e da sociedade.

2.3.6 Evidências

Ofício SEMFA 861/2023 (ANEXO 04280/2023-2)

2.3.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Instada a se manifestar, no prazo fixado em ofício próprio, a administração optou por não se pronunciar nesta etapa processual.

Foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, em sua Nota Recomendatória 001/2023.

Responsável:

Prefeitura Municipal de Guarapari - 27.165.190/00015-3

3 ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES

Não foram obtidos achados não decorrentes da investigação das questões apresentadas na seção 1.3.

4 CONCLUSÃO

4.1 Síntese dos fatos apurados

Foram constatadas impropriedades ou irregularidades decorrentes da investigação das questões Q1 e Q4, formuladas para a fiscalização aqui relatada.

Foram realizadas as seguintes constatações:

A1(Q1) - Falhas na elaboração do planejamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) referente ao exercício de 2022, atinentes à renúncia de receitas;

A2 (Q1) - Falhas na elaboração do planejamento da Lei Orçamentária Anual (LOA) referente ao exercício de 2022, atinentes à renúncia de receitas;

A3 (Q4) - Falhas na transparência sobre a renúncia de receitas.

4.2 Posicionamento da equipe

A presente fiscalização derivou de proposição contida no Plano Anual de Controle Externo (PACE 2023), aprovado pela Decisão Plenária nº 9, na 58ª sessão ordinária, em 22/11/2022, em atendimento à Decisão Plenária nº 9 proferida na 58ª sessão ordinária plenária de 2022, realizada no dia 22 de novembro de 2022, resultando no Processo TC 004776/2023-5, quanto à

Considerando o exposto, a equipe de fiscalização propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos.

5.1 Ciência (art. 2º, II, c.c. art. 9º da Resolução TC n.º 361/2022)

Visando a evitar a reiteração da irregularidade quanto às falhas na elaboração do planejamento da lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) referentes ao exercício de 2022, atinentes à renúncia de receitas, sugere-se dar ciência à Prefeitura Municipal de Guarapari, na figura do Prefeito Municipal em exercício, para regularizar a condição apontada quanto ao correto preenchimento do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, em atenção ao que preconiza o art. 4º, § 2º, V da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000) e o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (item 02.07.04), passando a elaborar o referido demonstrativo de modo a abranger todos os tributos de sua competência e os respectivos benefícios fiscais correspondentes com cada modalidade, os respectivos beneficiários, as estimativas do impacto orçamentário e financeiro correspondentes e as medidas de compensação de acordo com a interpretação apontada nas hipóteses dos incisos I ou II do art. 14 da LRF.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Guarapari 27.165.190/0001-53	A1 (Q1) - Falhas na elaboração do planejamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) referente ao exercício de 2022, atinentes à renúncia de receitas.

5.2 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Considerando a manifesta intenção e esforços de aprimoramento da transparência na gestão fiscal e visando a oportunizar melhorias e contribuindo no aperfeiçoamento da gestão, recomenda-se a elaboração de instrução normativa que estabeleça critérios metodológicos mínimos para elaboração e disponibilização das informações pertinentes à consideração da renúncia de

Municipal de Guarapari, na figura do Prefeito Municipal em exercício, para regularizar a condição apontada, encaminhando soluções para o seu aprimoramento, considerando as determinações contidas no 163-A da Constituição Federal, além do art. 1º, § 1º e do art. 48, §1º, I e II e §2º da Lei Complementar 101/2000 – LRF, em especial no tocante a transparência na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA, bem como no site oficial, no portal correspondente aos incentivos fiscais.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Guarapari 27.165.190/0001-53	A3 (Q4) – Falhas na transparência sobre renúncia de receitas.

5.5 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Considerando a manifesta intenção e esforços de aprimoramento da transparência na gestão fiscal e visando a oportunizar melhorias e contribuindo no aperfeiçoamento da gestão, tocantes à transparência sobre as renúncias de receitas, sugere-se recomendar a Prefeitura Municipal de Guarapari, na figura do Prefeito Municipal em exercício, como forma de Boas Práticas de Governança, a adoção de ações prescritas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, em sua Nota Recomendatória 001/2023.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Guarapari 27.165.190/0001-53	A3 (Q4) – Falhas na transparência sobre renúncia de receitas.

Vitória - ES, 25 de agosto de 2023.

(assinado digitalmente)

ARTUR HENRIQUE PINTO DE ALBUQUERQUE
Auditor de Controle Externo