TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 341894/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE AGUDOS DO SUL
INTERESSADO: COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO, JESSE DA ROCHA ZOELLNER, MUNICÍPIO DE AGUDOS DO SUL
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 213/23 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Agudos do Sul. Renúncia Fiscal. Ofensa ao Ato das disposições constitucionais transitórias e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pareceres uniformes. Pela procedência com aplicação de sanções.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido cautelar, proposta pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE em face do Sr. Jesse da Rocha Zoellner (prefeito municipal) e do Município de Agudos do Sul, noticiando irregularidades na remissão de crédito tributário - desconto de IPTU.

Relata a representante que, por meio da Ouvidoria desta Corte, foi apontada possível irregularidade em "*projeto de lei que concedia desconto no percentual de 40% no imposto predial e territorial urbano para o município de Agudos do Sul*".

Após solicitadas e obtidas informações do gestor, foi enviado ao município o APA 23197, "*comunicando a irregularidade e encaminhando orientações para que se deixasse de sancionar o projeto de Lei, suspendesse os atos executórios da Lei aparentemente inconstitucional (se já sancionada), promovesse sua revogação ou adotasse outras medidas com a finalidade de não dar efeitos concretos à Lei.*". Também, consignou-se que a Administração indicasse se pretendia adotar medidas corretivas e o respectivo prazo para tanto.

A demanda foi respondida com o relatório de impacto orçamentário-financeiro datado de 14/04/2022. Ainda, obteve-se a informação de que o projeto de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7ON7

lei foi sancionado e publicado, constituindo a Lei Municipal nº 1.122, de 05 de abril de 2022, sendo também editado o Decreto Municipal nº 56, em 07 de abril de 2022, fixando o desconto de 40% para *pagamento à vista* do IPTU.

Em vista de tais fatos, a CAGE aponta irregularidade referente à *"Ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro ou de medidas compensatórias adequadas durante a elaboração do projeto de Lei de renúncia fiscal*".

Sustenta que "*O significativo montante (40%) intitulado como desconto, para pagamento do IPTU em parcela única, na prática, constitui verdadeira remissão tributária e não simples desconto para pagamento tempestivo*.". Nesse caso, aduz que seriam necessárias as "*cautelas e providências estabelecidas no ordenamento jurídico vigente, quais sejam, a adoção de providências exigidas no art. 113[1] do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, no art. 14[2] da Lei Complementar n° 101/2000 – LRF e a vedação de sua concessão em período eleitoral (por configurar benefício vedado pelo art. 73, §10[3] da Lei n° 9.504/97).".*

Contudo, afirma que o projeto de lei não foi acompanhado de estudo ou estimativa de impacto orçamentário-financeiro ou de medidas compensatórias adequadas. Acrescenta que "*a documentação que acompanhou o Projeto de Lei não demonstrou o atendimento das exigências dos incisos I ou II do art. 14 da LRF, seja porque não demonstrou a adequação da lei orçamentária para tal fim, seja porque a alegada compensação proveniente da arrecadação de Imposto sobre Serviços de*

---

[1] Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

[2] 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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)
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.

[3] § 10 No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7ON7

Qualquer Natureza – ISQN de empresa recém-instalada no Município não encontra amparo no inciso II do dispositivo mencionado."

Ademais, sustenta que, "*tendo em vista o período eleitoral pelo qual passava o Município (eleições extraordinárias conforme ANEXO VII) na qual sagrou-se vencedor o Prefeito Municipal – autor do Projeto de Lei e responsável pela sua sanção, bem como pela expedição do decreto que visa conferir efeitos concretos à Lei –, os fatos podem, teoricamente, caracterizar conduta vedada pelo §10 do art. 73 da Lei n° 9.504/97 a ser apurada pela Justiça Eleitoral*".

Diante disso, requer:

> [...] Seja deferida a expedição de medida cautelar, *inaudita altera pars*, a fim de suspender os efeitos do art. 1° do Decreto n° 56/2022 e demais atos executórios decorrentes do art. 2° da Lei n° 1122/2022, aparentemente inconstitucional, ou seja, suspender os atos da administração municipal que levam a efetiva concretização do "desconto de 40%" – remissão caracterizadora e renúncia de receita – no IPTU 2022, nos termos do vertido no item 3 acima, com aplicação de multa diária prevista no art. 87, §7° da LOTC para o caso de descumprimento da cautelar.

Por meio do Despacho nº 638/22-GCILB (peça nº 12), recebi o expediente como representação, bem como deferi o pedido cautelar[4] formulado pela parte representante para suspender, cautelarmente, os efeitos do artigo 1° do Decreto Municipal n° 56/2022 e demais atos executórios, destinados a levar a efeito a autorização contida no artigo 2° da Lei Municipal n° 1.122/2022 de Agudos do Sul. Ainda, determinei a citação dos interessados, que apresentaram defesa à peça nº 21.

[4] A decisão cautelar foi homologada pelo Plenário desta Corte em 6 de julho de 2022, conforme Acórdão nº 1177/22-STP (peça nº 18).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7ON7

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 4117/22 (peça nº 29), opinou pela procedência da Representação com sanções, além de comunicação dos fatos ao Tribunal Regional Eleitoral. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 843/22-2PC (peça nº 30), corroborou o opinativo técnico.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Compulsando os autos verifico que assiste razão à unidade técnica e ao órgão ministerial, cabendo a procedência do feito com aplicação de sanções, como doravante passo a expor.

Inicialmente, rechaço o argumento ventilado em contraditório (peça nº 21) de que esta Corte é incompetente para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. Como bem destacado pela unidade técnica, cuja fundamentação adoto como razões de decidir, o argumento do representado não merece ser acolhido, uma vez que em momento algum foi reconhecida a inconstitucionalidade da lei em abstrato, mas tão somente houve a determinação para suspensão do ato em concreto responsável pela implementação da renúncia de receita.

Assim, considerando que a decisão cautelar restringiu-se a determinar a suspensão dos atos executórios destinados a levar a efeito o desconto de 40% no valor do IPTU, não há que se falar em usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal na realização do controle concentrado de constitucionalidade.

Quanto ao mérito da Representação, restou comprovado que o Município de Agudos do Sul publicou a Lei Municipal nº 1.122/2022, a qual autoriza a concessão de desconto de até 40% no IPTU, efetuado em parcela única até 11/07/2022. Confira-se:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7ON7

> Art. 1º O Calendário Fiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU decorrentes da utilização de serviços públicos, no Município de Agudos do Sul, para o exercício financeiro de 2022, está fixado da seguinte forma:
>
> (...)
>
> Art. 2º O contribuinte que efetuar o pagamento dos tributos descritos no Artigo 1º desta Lei Complementar, em parcela única até 11 de julho de 2022, poderá ser-lhe concedido um desconto de até 40% (quarenta por cento), sobre o total dos tributos lançados.

Da mesma forma, o Decreto Municipal nº 56/2022 fixou o percentual de 40% para pagamento à vista no valor do IPTU, consoante seu artigo 1º:

> Art. 1º - Desconto de 40% (quarenta por cento) no valor do IPTU -Imposto Predial e Territorial Urbano, relativo ao exercício de 2022, para pagamento à vista até o dia 11 de julho de 2022.

Tal benefício, conforme demonstrado, caracteriza remissão parcial do crédito tributário[5]**. Ocorre que o projeto de lei foi encaminhado e aprovado sem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro ou de medidas compensatórias, em desconformidade com o artigo 113**[6] **do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.**

[5] Conforme a doutrina trazida na peça inicial: "Na remissão, a dívida tributária (principal e acessórios) é perdoada. O ente tributante renuncia ao direito de cobrar a dívida. [...] 3. No terceiro (remissão), renuncia-se ao direito de receber crédito já constituído. Embora esteja o crédito tributário materializado, não haverá ingresso de recursos, pelo perdão da dívida. Nessa perspectiva, a remissão é a modalidade de renúncia de receita mais concreta. Abstratamente, é renúncia de receita por excelência. É a que exige maiores e melhores justificativas." (OLIVEIRA, Weder. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. – 2 ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 931)

[6] Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7ON7

Assim, resta incontroverso nos autos que houve uma proposição legislativa que gerou renúncia de receitas sem o necessário estudo de impacto orçamentário-financeiro, o que, por si só, já exigiria o julgamento da Representação pela procedência.

Nada obstante, ao longo da instrução processual verificou-se que os documentos que acompanharam a proposição legislativa não demonstraram o atendimento das exigências contidas no artigo 14, incisos I e II[7], da LRF. Nesse ponto, destaco os seguintes trechos da peça inicial:

> [...] No tocante à estimativa de impactos, encaminhada em resposta ao APA (**ANEXO IV**), ela encontra-se eivada de vícios e incongruências que a tornam incapaz de atender minimamente às exigências da LRF.
>
> A municipalidade tenta demonstrar o atendimento do disposto no inciso II do art. 14 da LRF, ou seja, busca comprovar a adoção de medidas compensatórias para a remissão de 40% no IPTU – intitulada de desconto. Todavia, não logrou êxito.
>
> Primeiro porque a municipalidade sustenta que a compensação decorre do recolhimento de ISQN por nova empresa, recém-instalada no Município. A entrada de novo contribuinte não está dentre as medidas compensatórias previstas no inciso II, art. 14, da LRF. Portanto, é inválida para o caso em pauta.

---

[7] 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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)
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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7ON7

> Ademais, conforme indicado pela municipalidade, o aumento de arrecadação proveniente do pagamento de ISQN pela empresa indicada já é decorrente de um incentivo fiscal anterior (**ANEXO IV**, fls. 1), ou seja, aparentemente pretende-se comprovar a compensação de uma renúncia de receita com a arrecadação tributária decorrente de operações nas quais também houve renúncia de receita. Um segundo aspecto consiste no fato de que a concessão de remissão de 40% incentivará mais contribuintes a pagar em parcela única, de modo que, se em 2021 41,8% dos contribuintes pagaram em parcela única (fls. 4, do **ANEXO IV**), é provável que esse quantitativo seja superado em muito, agora. Vale dizer, se apenasesses 41,8% pagassem em parcela única, teríamos uma renúncia de R$ 118.228,10 considerando que o IPTU lançado em 2022 soma R$ 707.105,76 (fls. 6, **ANEXO IV**). Portanto, a premissa da média dos pagamentos em parcela única nos últimos três exercícios não se mostra realista. A bem da verdade, a compensação deveria abranger a totalidade da renúncia fiscal possível, ou seja, 40% de R$ 707.105,76 (valor total lançado) gerando uma renúncia total “possível” de R$ 282.842,30.

Como bem destacado pela unidade técnica, a renúncia da receita deve estar acompanhada da demonstração de que foi considerada na estimativa da receita orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais, ou de medidas de compensação, por meio do aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Contudo, constatou-se no caso em exame que o Projeto de Lei foi encaminhado e aprovado pela Câmara Municipal sem a comprovação desses requisitos, fato que corrobora a já declarada procedência da Representação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7ON7

Diante da procedência do feito, reputo cabível a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual nº 113/05, ao Sr. Jesse da Rocha Zoellner.

Deixo de aplicar a sanção de impedimento de certidão liberatória, sugerida pela unidade técnica, por entender que pode impactar negativamente os munícipes e a prestação de serviços públicos essenciais, superando o caráter pedagógico intrínseco à sanção.

Merece destaque, ainda, o fato de que a propositura e aprovação do projeto de lei questionado nestes autos ocorreu durante período eleitoral, havendo indícios de violação da vedação prevista no artigo 73, §10º da Lei n° 9504/1997[8]. Por tal motivo, determino a remessa de cópia da presente decisão e concessão de acesso aos presentes autos ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná e à Procuradoria Regional Eleitoral no Estado do Paraná quanto ao conteúdo desta Representação.

Derradeiramente, imperioso ressaltar que a parte representada, em sede de contraditório, reconheceu não ter cumprido a decisão liminar proferida por esta Corte, *in verbis*:

> [...] Destaca-se que o desconto, objeto destes autos, teria como prazo final, até o dia 11 de julho de 2022, e todo a estrutura e logística utilizada para que os mesmos chegassem até o contribuinte foi realizada a mais de 60 dias. Desse modo, logisticamente **impossível o cumprimento da cautelar nesse momento** [...]

[8] 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, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. [...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7ON7

Data máxima venia, não há argumentação apta e suficiente para justificar o descumprimento de decisão homologada pelo órgão deliberativo máximo dessa Corte. A resposta lacônica e evasiva, sem qualquer intenção de cumprimento da tutela de urgência, demonstra descaso com a missão constitucional deste Tribunal, razão pela qual determino a aplicação, ao gestor Jesse da Rocha Zoellner, da multa administrativa prevista no artigo 87, inciso III, alínea "f" da Lei Complementar Estadual nº 113/05.

Diante de todo o exposto, acompanho os pareceres e **VOTO** pelo **conhecimento** e pela **procedência** da presente Representação, com aplicação, ao Sr. Jesse da Rocha Zoellner, de uma multa administrativa prevista no artigo 87, inciso III, alínea "f" e uma multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea "g", ambas da Lei Complementar Estadual nº 113/05, nos termos da fundamentação.

Ainda, determino a remessa de cópia da presente decisão ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná e à Procuradoria Regional Eleitoral no Estado do Paraná.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências determinadas no julgado.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I- CONHECER e dar **procedência** a presente Representação, com aplicação ao Sr. Jesse da Rocha Zoellner, de uma multa administrativa prevista no artigo 87, inciso III, alínea "f" e uma multa administrativa prevista no artigo 87, inciso IV, alínea "g", ambas da Lei Complementar Estadual nº 113/05, nos termos da fundamentação;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7ON7

II- ainda, determinar a remessa de cópia da presente decisão ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná e à Procuradoria Regional Eleitoral no Estado do Paraná;

III - após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para a adoção das providências determinadas no julgado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 16 de fevereiro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7ON7