



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

**COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS, FISCALIZAÇÃO, OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO/TOCANTINS.**

- 1. Processo nº:** 9477/2017 (Eletrônico)  
**2. Assunto:** Lei complementar da Prefeitura de Palmas/Incentivo Habitacional  
**2.1. Classe Assunto:** Processo Administrativo  
**3. Entidade:** TCE/Prefeitura de Palmas  
**4. Responsáveis:** Adir Cardoso Gentil/Carlos Enrique Franco Amastha e outros.  
**5. Relator:** Conselheiro Alberto Sevilha – 6ª Relatoria

**6. PARECER TÉCNICO JURÍDICO Nº 049 /2018**

6. 1. Aprovada por unanimidade a Lei Complementar nº 386/2017, reestrutura o Plano de Incentivos à Política Habitacional do Município de Palmas (HABITAPALMAS).

6. 2. Diz o art. 1º, é reestruturado o Plano de Incentivos à Política Habitacional do Município de Palmas (HABITAPALMAS), criado pela Lei Complementar nº 373, de 17 de maio de 2017, mediante concessão de benefícios fiscais para a construção de unidades habitacionais, na forma desta Lei Complementar.

6. 3. Art. 2º A concessão de benefícios fiscais para a construção de unidades habitacionais poderá ocorrer para projetos aprovados no primeiro exercício da vigência desta Lei Complementar, bem como às obras iniciadas até o seu segundo exercício de vigência, correspondendo a:

*I - isenção do pagamento referente ao Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), incidente sobre as transações de bens imóveis, até o momento da transferência do bem para o beneficiário final, limitado ao segundo exercício de vigência desta Lei Complementar;*

*II - isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e da Taxa de Coleta de Lixo no ano subsequente ao alvará de construção;*

*III - isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN);*

*IV - dispensa do pagamento de quaisquer taxas de expedientes e taxas de fiscalização do poder de polícia incidentes sobre os empreendimentos;*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

*V - dispensa do valor apurado para outorga onerosa do direito de construir, sem exceder os limites previstos na legislação específica.*

### **O disposto nos incisos do caput deste artigo refere-se:**

*I - à edificação de unidades habitacionais unifamiliares ou multifamiliares, sendo permitida a edificação mista (habitacional e comercial);*

*II - aos serviços prestados no próprio local da obra ou com a obra especificamente identificados, previstos na Lista de Serviços, item 7, constantes na Lei Complementar Municipal nº 285, de 31 de outubro de 2013.*

*Farão jus e estão incluídas na dispensa instituída no inciso IV do caput deste artigo, tanto as situações previstas e definidas na Lei Municipal nº 468, de 6 de janeiro de 1994, inclusive a efeitos de loteamento e remanejamento, quanto àquelas situações cujos terrenos não foram loteados, tais como: glebas e/ou terrenos que não foram objetos de parcelamento urbano.*

*Os projetos do exercício anterior ao da vigência desta Lei Complementar, com alvará de construção emitidos, obras não concluídas e sem habite-se, podem ser revalidados ou realizada nova aprovação do projeto de construção no decorrer do primeiro exercício de vigência desta Lei Complementar, para receber os benefícios, sendo necessária a vistoria do imóvel para constatar a inconclusão da obra.*

6. 4. O Projeto de Lei Complementar nº 14 de 07 de julho de 2017, foi protocolizado na Casa Legislativa e em seguida foi despachado, pelo Presidente, para as Comissões competentes analisarem.

6. 5. O processo tramitou nas Comissões de Constituição, Redação e Justiça, tendo apenas um voto contrário; Finanças, Tributação, Fiscalização e Controle sendo aprovado em unanimidade; e Administração Pública, Urbanismo e Infraestrutura Municipal, também, sendo aprovado de forma unânime.

6. 6. Diante do tramite processual nas Comissões competentes, o projeto de lei complementar foi incluso para votação na pauta do dia 18 de julho de 2017.

6. 7. Conforme Atas da primeira, segunda e terceira Sessões Extraordinárias em anexo, o Projeto de Lei Complementar foi aprovado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

6. 8. A Lei nº 386/2017, revoga a reestruturação vez que o Programa Habita Palmas, aprovado pela Lei Complementar nº 373, de 17 de maio de 2017, possui vícios de origem que impedem sua aplicabilidade, vez que a Lei foi sancionada sem as necessárias medidas de compensação dos benefícios fiscais pretendidos, razão pela qual sequer pode ter plena vigência.

6. 9. Assim, a proposta ora encaminhada segue as mesmas diretrizes e concede os mesmos benefícios do Programa Habita Palmas originário, porém com a revogação da Lei Complementar nº 373/2017.

6. 10. O Projeto de Lei Complementar tem por objetivo incentivar a construção civil, para aquecer o mercado imobiliário e estimular a geração de emprego e renda por meio de incentivos econômicos, na forma de concessão de isenção dos tributos municipais para empresas e pessoas físicas, que pretendem fixar - se na cidade; bem assim, as já instaladas e com pretensão de investir em empreendimentos exclusivamente habitacionais ou mistos, aprovados em 2018 e iniciados até dezembro de 2019.

6. 11. A construção civil vive uma crise sem precedentes, nesse turbilhão de fatos que envolvem a economia brasileira em conjunto com o cenário de incertezas políticas, o risco de inadimplência, eivadas cargas tributária e falta de mão de obra qualificada.

6. 12. Segundo dados do Guia Industrial da FIETO 2016, o número de empreendimentos e de mão de obra alocado na construção civil reduziu mais de 50% no Estado do Tocantins em comparação ao ano de 2012. O município de Palmas, especificamente, registrou uma redução no setor de 68% no número de estabelecimentos empresariais e reduziu o número de postos de trabalho em 72% no referido período.

6. 13. Dados do Guia Industrial da FIETO 2016, o número de empreendimentos e de mão de obra alocado na construção civil reduziu mais de 50% no Estado do Tocantins em comparação ao ano de 2012. O município de Palmas, especificamente, registrou uma redução no setor de 68% no número de estabelecimentos empresariais e reduziu o número de postos de trabalho em 72% no referido período.

## 7. DA PREFEITURA DE PALMAS

7. 1. A Prefeitura de Palmas na busca por alternativas que amenizem os efeitos da crise no segmento da construção civil, primando pelo aquecimento da economia local, propõe, uma série de benefícios fiscais para empresas e pessoas físicas desejam realizar obras na cidade.

7. 2. Dentre os incentivos, destaca a isenção de taxas, emolumentos e tributos que incidam em toda a cadeia de produção das unidades habitacionais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

*"A isenção pode ser concedida para créditos tributários não lançados, com fundamento no art. 150, §6º da Constituição Federal, art. 176 a 179, Código Tributário Nacional, e arts. 244 a 246, ambos do Código Tributário Municipal, mediante lei autorizativa."*

7. 3. Nesta esteira, é salutar o uso desse instrumento (incentivo) que têm objetivos econômicos e sociais. Veja-se que se trata de política social, de natureza social, porque proporcionará um aumento da oferta de imóveis, empregos e consequentemente acarretando o alinhamento da economia no território municipal

7. 4. Além do desenvolvimento e do planejamento do crescimento do Município, ao final do prazo concedido nesta Lei a receita do Município aumentará com a arrecadação dos tributos devidos.

7. 5. O Município está agindo de acordo com o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, de tal forma que fica plenamente atendido disposto inciso I, do art. 14, da Lei Complementar nº 101, de 2000, com a realização de estimativa de impacto orçamentário, demonstrando que o incentivo fiscal, não afetará as metas de resultados fiscais, vez que as medidas de compensação estão efetivamente definidas, em razão da vigência da Lei nº 2.294, de 1o de março de 2017, que instituiu a nova Planta de Valores do Município.

## **8. DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA RENUNCIA DE RECEITA - BENEFÍCIOS FISCAIS**

8. 1. A Constituição Federal de 1988 exige que a lei orçamentária venha acompanhada de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, conforme art. 165, § 6º.

8. 2. No mesmo dispositivo, a Constituição prevê, ainda, a necessidade de lei específica e exclusiva para a outorga de qualquer benefício fiscal.

8. 3. A LRF, por sua vez, estabeleceu diretrizes para a concessão de benefícios tributários, além de especificar as modalidades de renúncia de receita:

*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 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 resulta dos fiscais previstas no*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

*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 ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.*

*§2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.*

*§3º O disposto neste artigo não se aplica: às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.*

8. 4. Assim, sob a ótica da LRF além de considerar o interesse público justificador do ato, para que o gestor público conceda ou amplie algum incentivo tributário, deverá apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro da concessão e atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

8. 5. Deve comprovar, também, que o ato foi considerado na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) e evidenciar que a renúncia não irá afetar as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais ou, se preferir, poderá adotar medidas de compensação para contrabalançar as renúncias, tais como elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

8. 6. O ato de conceder benefícios tributários é uma política pública já consagrada em diversos países. Sua utilização pretende auxiliar o desenvolvimento de segmentos econômicos estratégicos, regiões desfavorecidas e grupos de contribuintes. Ao conferir incentivos fiscais, portanto, o Poder Público procura induzir determinados comportamentos ao ente privado, pois aumenta sua disponibilidade econômica e lhe confere a decisão a locativa dos recursos.

8. 7. A decisão quanto à concessão de um incentivo deve considerar tanto os benefícios que ela poderá trazer quanto o montante de renúncia de receita.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8. 8. O Município deve alocar benefícios fiscais que resultem incrementos em termos de emprego, geração de renda e, ainda, o aparecimento de empresas do setor beneficiário, tendo como consequência o aumento da arrecadação.

### 9. DOS BENEFÍCIOS FISCAIS PREVISTOS

9. 1. O impacto orçamentário e financeiro do Projeto de Lei do processo nº 2016067374, que reestrutura o Plano de Incentivos à Política Habitacional do Município de Palmas (HABITAPALMAS), para concessão de benefícios fiscais, na forma de isenção, para os anos subsequentes ao da vigência do programa reestruturado, para a construção de unidades habitacionais.

9. 2. Os benefícios previstos na minuta da Lei, para unidades habitacionais e mistas (habitacional e comercial) são:

- 1) Isenção do pagamento do ITBI até a transferência para o beneficiário final (art. 1º, I);*
- 2) Isenção do IPTU e da Taxa de Coleta de Lixo no ano subsequente à emissão do Alvará de Construção (art. 1º II);*
- 3) Isenção do ISSQN (art. 1º, III) referente ao item 7 da lista de serviços (§ 2º do art. 1º);*  
*Dispensa do pagamento de quaisquer taxas (art. 1º IV), inclusive loteamento e remanejamento de terrenos ou glebas (§ 3º do art. 1º).*

9. 3. Em primeiro plano, em conformidade com art. 14, caput, da LRF, qualquer legislação que importe em renúncia de receita deve observar as disposições contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias Municipal. Ao tratar do tema, a Lei 2.200, de 10 de dezembro de 2015 (LDO vigente) do Município de Palmas, assim prescreveu:

9. 4. Art. 49. Os projetos de lei, as respectivas emendas e os demais atos normativos que direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa do Município, deverão estar acompanhados de estimativa desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos 2 (dois) subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentário-financeira e compatibilidade com as disposições legais.

9. 5. Art. 50. O Poder Executivo poderá conceder ou ampliar benefício fiscal de natureza tributária com vistas a estimular o crescimento econômico, a geração de empregos e renda, ou beneficiar contribuintes integrantes de classes menos favorecidas, devendo o benefício ser considerado no cálculo da estimativa da receita e objeto de estudos do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que iniciar a vigência e nos 2 (dois) subsequentes, observado o disposto no art. 14, da LRF.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9. 6. Assim, a LDO Municipal, ainda que de forma genérica, ofertou a possibilidade de aplicação de benefícios fiscais com vistas a estimular o crescimento econômico e a geração de empregos e renda, com o estudo de impacto orçamentário e financeiro.

9. 7. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação ofertou informações para impacto orçamentário financeiro às fls. 28/30 dos autos, que, embora incompletas, serviram para embasar.

### 10. DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

10. 1. Foram identificadas as principais taxas cobradas, como Alvará de Construção, Habite-se, Vistoria, Certificação de Uso do Solo, Análise de Projetos, Expedição de Certificação de Conclusão de Obra, Remanejamento de Áreas, para imóveis residenciais, durante o exercício de 2016. Projetados os mesmos valores para o exercício de 2017.

10. 2. No IPTU os valores efetivamente cobrados foram catalogados dos imóveis residenciais que obtiveram Alvará de Construção ou Termo de Habite-se em 2016.

10. 3. Definidos os valores de renúncia fiscal, opera-se a necessidade de fixação das medidas de compensação, na forma preceituada no inc. II do art. 14 da LRF.

10. 4. As medidas de compensação, após estudos realizados na área tributária, serão implementadas com a alteração da Planta Genérica de Valores, que resultou em novos valores venais, já vigente se com efeitos a partir de 2018, conforme Lei 2.294, de 1º de março de 2017.

10. 5. Tal medida de compensação permitirá o salto da arrecadação tributária do IPTU de R\$ 51,872 milhões (valor orçamentário previsto para 2018) para R\$ 60,790 milhões, ou seja, um incremento anual de R\$ 8,918 milhões, que permitam o incremento da receita para fazer face à renúncia ora pretendida. Desta feita, a compensação fica assim satisfatoriamente demonstrada:

EXERCÍCIO	RENUNCIA	HABITAPALMAS
	COMPENSAÇÃO (PLANTA)	2018 5.054.054 8.918.000
2019	4.537.555	8.918.000
2020	1.180.854	8.918.000
TOTAL	10.772.463	26.754.000

10. 6. O cuidado que se deve ter na composição orçamentária de 2018 em diante, é demonstrar que a renúncia de receita, caso os benefícios fiscais sejam aprovados, não comprometem as metas fiscais, cumprindo-se a exigência da Constituição Federal e da





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

LRF, além de incluir-se formalmente a renúncia pretendida na análise das metas fiscais dos exercícios de vigência e subsequentes.

### 11. CONCLUSÃO

11. 1. A Carta Política de 88, estabelece no art. 30, I, que compete aos Municípios apresentarem Projetos de Lei em ênfase que trata de matéria de interesse local.

11. 2. A competência legislativa do Senhor Prefeito está amparada na Lei Orgânica Municipal, artigos 42, IV, Ve71, II, in verbis:

11. 3. Compete privativamente ao Prefeito à iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre:

- IV - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária e de serviços públicos municipais;*
- V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.*

11. 4. Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

- II - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos na Constituição Estadual e nesta Lei Orgânica*

11. 5. O estudo demonstra a viabilidade objeto do Projeto de Lei em análise pois o impacto financeiro não representa prejuízo ao cumprimento das metas fiscais do município, vez que a medida de compensação já se encontra aprovada pela Lei 2.294, de 1º de março de 2017, a qual, em se tratando de base de cálculo de tributos, terá efeitos a partir de 2018.

11. 6. Não considera questões legais alusivas à escolha das atividades beneficiárias do programa de incentivos, os requisitos e a forma da respectiva aplicação, mas tão somente cuida da análise do impacto orçamentário financeiro da proposta, em conformidade com a Constituição e a LRF.

11. 7. O Projeto de Lei está acompanhado de Estudo da Estimativa do Impacto Orçamentário e Financeiro da Renúncia de Receita, que concluiu que o impacto financeiro não representa prejuízo ao cumprimento das metas fiscais do município por se encontrar a medida de compensação aprovada pela Lei 2.294/2017, que, em se tratando de base de cálculo de tributos, terá efeitos a partir de 2018.

### 12. CONSIDERAÇÕES





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

12. 1. Este Tribunal de Contas consiste em geral exercer os controles contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais dos fatos e atos administrativos das respectivas unidades quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade e razoabilidade, que são princípios hastes da administração pública.

12. 2. A esta Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios, compete o exame de critérios de conveniência e de oportunidade na celebração do acordo a análise está restrita a aspectos de legalidade. Resolução Administrativa/TCE nº 003/2009, item X.

12. 3. O Código Tributário Municipal, em obediência ao princípio da legalidade, determinou ser a base de cálculo do ITBI o valor venal, apurada mediante avaliação pelo próprio Município, a qual será realizada em consonância com o valor de mercado dos bens ou direitos na data de apuração do imposto (art. 32, caput, do CTM).

Encaminha-se para as doudas Auditoria e Procuradoria de Contas/TCE-TO.

**COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS, OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**, em Palmas, aos 27 dias do mês de março de 2018.

Adv. **MARIA JOSÉ MARTINS** - OAB-TO 194B  
Auditora de Controle Externo mat 236861/TCE



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

MARIA JOSE MARTINS

Cargo: AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO - Matrícula: 236861

Código de Autenticação: 558fecbaa840aff96e74a3238d968837 - 27/03/2018 12:15:34