



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 6ª RELATORIA
CONSELHEIRO ALBERTO SEVILHA

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - TO F41ABD79DAC7E80
Protocolo: 09477/2017 Data: 14/08/2017 17:28:35
Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

UF: TO CNPJ: 25.053.133/0001-57

1. Classe de assunto:

1.1. Assunto:

2. Órgão:

3. Entidade Vinculada:

4. Responsáveis:

Despacho

2 – Solicitação de Documentos

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Prefeitura Municipal de Palmas/TO

Carlos Enrique Franco Amastha, *Prefeito*

Christian Zini Amorim, *Secretário de Finanças;*

Adir Cardoso Gentil, *Secretário da Casa Civil;*

Públio Borges Alves, *Procurador Geral do Município;*

José do Lago Folha Filho, *Presidente da Câmara de Vereadores de Palmas Tocantins e Outros.*

Conselheiro Alberto Sevilha

Não atuou

Não atuou

5. Relator:

6. Corpo esp. dos Auditores:

7. Rep. do Min. Público:

8. DESPACHO Nº 766/2017

8.1. O presente despacho versa sobre a Lei Complementar nº 386 de 19 de julho de 2017, que cria o Plano de incentivos à Política habitacional do Município de Palmas (“*HABITAPALMAS*”), sancionada e publicada no Diário Oficial do Município nº 1.799, de 19/07/17.

8.2. A referida Lei criou um plano de incentivos voltado a construção civil, para os anos de 2018, 2019 e 2020 mediante concessão de benefícios fiscais à construção de unidades habitacionais, aprovados no exercício de vigência desta Lei Complementar.

8.3. Importante mencionar, que a Lei em questão revogou a Lei Complementar nº 373, de 17 de maio de 2017, a qual versava sobre o mesmo tema, assim como o Decreto municipal nº 1.384/2017.

8.4. Em seu art. 1º, nos incisos I a V, estabelece a previsão de isenção de grande parte da previsão de receitas oriundas dos Tributos municipais direcionando-os a área de construção civil, para pessoas jurídicas (empresas), tais como: IPTU, ITBI, Taxa de Coleta de Lixo, ISSQN, dispensa de pagamento de quaisquer taxas de expedientes e taxas de fiscalização do poder de polícia incidentes sobre os empreendimentos e dispensa do valor apurado para outorga onerosa do direito de construir.

8.5. A Constituição Federal, disciplina em seu artigo 165, § 6º, que o “*projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia*”, expressando a aplicação do princípio da transparência das contas governamentais.

8.6. Com fim de preservar a eficiência da instituição, previsão e arrecadação de tributos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000, no artigo 14, **disciplina sobre condições e limites para a renúncia de receitas tributárias:**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 6ª RELATORIA
CONSELHEIRO ALBERTO SEVILHA

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 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:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (grifo nosso)

8.7. Neste diapasão, cabe salientar que a concessão de incentivos fiscais é considerada renúncia de receitas e **deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia sua vigência e nos dois seguintes**, bem como observar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de satisfazer ao menos um dos requisitos previstos nos incisos I e II, do art. 14, da LRF, transcrito no parágrafo anterior.

8.8. O art.14, da LRF, estabelece que os **benefícios fiscais devem estar contemplados na LDO, vez que essas alterações implicam no aumento ou diminuição da arrecadação tributária**, que reflete na previsão de receitas a serem consignadas no orçamento anual, dessa forma, as isenções e incentivos fiscais só podem ser concedidos antes do advento da LDO.

8.9. Todavia, não consta na LDO e LOA as medidas de compensação, bem como não foi apresentado um estudo demonstrando a viabilidade econômica, o valor estimado para a renúncia de receita, e ausência de déficit orçamentário.

9. DAS IMPROPRIEDADES DA LEI “HABITAPALMAS”

9.1. Em visita técnica à esta Relatoria, o prefeito de Palmas, **Carlos Enrique Franco Amastha**, o Secretário de Finanças, **Christian Zini Amorim**, o Procurador Geral do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 6ª RELATORIA
CONSELHEIRO ALBERTO SEVILHA

Município, Dr. **Públio Borges**, encaminharam o Projeto de Lei e documentos relativos ao programa “**HABITAPALMAS**” para análise prévia.

9.2. Após, o exame dos técnicos, orientamos, pessoalmente, ao Procurador Geral do Município, **Públio Borges Alves**, esclarecendo que o Projeto de Lei não deveria ser sancionado pelo Prefeito, haja vista conter várias incongruências de ordem graves. A saber:

- 1. No regime de compensação, uma classe minoritária (grandes empresários), seria beneficiada em detrimentos do restante da população que suportaria a majoração dos impostos de IPTU e taxa de coleta de lixo.** Tal fato, vai de contramão aos objetivos fundamentais previstos nos incisos I e III, do artigo 3º, da Constituição Federal, de construir uma sociedade livre, justa e solidária; e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais;
- 2. Não consta a estimativa do impacto orçamentário - financeiro para os dois exercícios subsequentes ao da entrada em vigor, ou seja, deveria constar o impacto no exercício de 2018, 2019 e 2020. No entanto, contém apenas o impacto no exercício de 2017, que por sua vez, consta as mesmas projeções de valores de 2016, sem considerar a margem de crescimento nas receitas do município com a implantação e adesão ao programa;**
- 3. No exercício de 2016, o Município de Palmas, arrecadou de ITBI o valor de R\$ 14.390.859,22, todavia, no estudo técnico elaborado pela prefeitura, a previsão de renúncia é de apenas R\$ 859.974,07, ou seja, significativamente mais baixo que o valor arrecadado, o que evidencia possíveis indícios de que o valor da renúncia é bem maior do que o valor projetado.**

9.3. Contudo, em que pese a Prefeitura de Palmas, ter sido alertada sobre as impropriedades do programa “**HABITAPALMAS**”, **o prefeito de Palmas sancionou, em 19/07/2017, a Lei Complementar nº 386/2017, que cria o Plano de Incentivos à Política Habitacional do Município de Palmas (“HABITAPALMAS”), para os anos de 2018, 2019 e 2020.**

9.4. Insta esclarecer que, para se fazer uma análise mais aprofundada, **precisa-se de estudo do impacto orçamentário-financeiro do exercício vigente e nos dois subsequentes, nos moldes de que trata o art. 14 da LRF, referente a referida Lei Complementar nº 386/2017, assim entendemos ser imperioso a solicitação da referida documentação.**

10. DA VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E CRISE ECONÔMICA NACIONAL

10.1. No regime de compensação, uma classe minoritária (grandes empresários) se beneficiará em detrimento do restante da população, que suportam sozinhos a majoração dos impostos de IPTU, ITBI e taxa de coleta de lixo. **Ou seja, a população menos favorecida estará bancando as “benesses” de uma classe com maior poder aquisitivo.**

10.2. Aumentar os impostos para a população menos favorecida e isentar os mais abastados, **vai totalmente na contramão aos objetivos fundamentais previstos nos**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 6ª RELATORIA
CONSELHEIRO ALBERTO SEVILHA

incisos I e III, do artigo 3º, da Constituição Federal, de construir uma sociedade justa e solidária; e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais.

10.3. Ademais, fere os princípios constitucionais do não confisco (artigo 150, IV, da CF), da isonomia (artigo 150, II, da CF), capacidade contributiva e da seletividade (artigo 145, §1º, da CF), vejamos:

Artigo 150:

(...)

II- É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

Artigo 145:

(...)

§1º: Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte facultando à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esse objetivo, identificar, respeitados os direitos individuais e dos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

10.4. A isenção de impostos e taxas dos grandes empresários, em detrimento da majoração do IPTU, ITBI e da taxa de coleta de lixo para o restante da população, só faz aumentar ainda mais a desigualdade social entre classes, e intensifica a recessão econômica, vez que um dos maiores motivos para a recessão do setor imobiliário se dá em face do encolhimento do poder aquisitivo da população.

10.5. É notório que quando as taxas de juros da Selic, promovida pelo Banco Central, caem, os financiamentos imobiliários aumentam, o inverso também acontece quando as taxas sobem. O mesmo ocorre com os comércios que diminuem as vendas, quando os impostos de combustíveis e outros aumentam.

10.6. Dessa forma, não resta dúvida de que, o problema de recessão econômica do Brasil se dá a política nacional, em especial, devido à má gestão de recursos públicos, majoração de taxas e tributos.

10.7. Seria ingenuidade acreditar que isentar construtoras de impostos e majorar os impostos de populares seria a solução do período de recessão econômico dos Palmenses, pelo contrário, aumentaria a desigualdade social, a pobreza e a marginalização.

10.8. Ademais, em breve consulta à jornais de grande circulação do Estado do Tocantins e site especializados em compra e venda de imóveis, **verifica-se que em Palmas tem em abundância ofertas de vendas de casas, lotes e apartamentos o que está faltando são pessoas com poder aquisitivo para adquirem bens imóveis.** Aumentar números de construção de imóveis na atual conjuntura não resolve o problema.

10.9. Assim, os gestores deveriam focar em políticas para fomentar a renda e promover a igualdade de classes, e não fazer o inverso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 6ª RELATORIA
CONSELHEIRO ALBERTO SEVILHA

10.10. Portanto, além de violar os princípios supramencionados, não procede a justificativa da Lei Complementar nº 386/207 (“*HABITAPALMAS*”), quando alega a necessidade de isentar de tributos com o intuito de aquecer a construções civil, devido ao período de recessão econômica.

10.11. Basta uma simples visita “*in loco*” na cidade, para verificar que a crise econômica do Brasil não assolou a prefeitura de Palmas, que por sua vez, está desenvolvendo inúmeras obras, como Vila Olímpica, Parque dos Povos Indígenas, Shopping a Céu Aberto, recapeamento de asfalto. **Fato que nos leva a crer que os cofres da prefeitura estão abastados.**

10.12. É deveras surpreendente constatar que a municipalidade de Palmas, depreende grandes esforços visando privilegiar com isenção de impostos, um pequeno grupo de empresários (construção civil), que detém forte poder econômico/financeiro, em detrimento de considerável parcela da população (pessoa física), que muitas das vezes sobrevivem de salários mínimo, e, ainda, muitos desempregados sofrendo as agruras deste período de forte recessão e desemprego que assolam em nosso País.

10.13. Indaga-se: o implemento a todo vapor de obras não urgentes e/ou não prioritárias, por um lado, e de outro, penalizar, sem qualquer contrapartida aqueles que vivem nas regiões periféricas e historicamente desamparados, estaria cumprindo o que dispõe o inciso III, artigo 3º da CF/88, que diz textualmente:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

II - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais

10.14. A partir desta premissa, cabe questionar se o gestor, ainda que respeitando a discricionariedade quanto à escolha de suas prioridades, desrespeitar o artigo 6º, da nossa Carta Magna, onde em cláusula pétrea estabelece que são direitos sociais dentre outros, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia e assistência aos desamparados.

11. DO CUMPRIMENTO PARCIAL DO DESPACHO Nº 643/2017 TCE/TO- 6ªRELT.

11.1. No dia 09/06/2017, a prefeitura de Palmas e a Câmara de Vereadores, foram intimadas por meio do Despacho nº 643/2017, para apresentarem:

- a)** Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do Município, manifestando acerca da legalidade da Lei Complementar nº 373/2017. (Revogada pela Lei complementar nº 386/2017 em vigência)
- b)** Apresentar o estudo do impacto orçamentário-financeiro do exercício vigente e nos dois subsequentes, nos moldes de que trata o art. 14, da LRF.

11.2. Todavia, no dia 19/06/2017, a Prefeitura de Palmas, apresentou junto ao TCE/TO somente o Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do Município, manifestando acerca da legalidade da referida lei, permanecendo inerte, quanto ao estudo do impacto orçamentário-financeiro do exercício vigente e nos dois subsequentes, nos moldes de que trata o art. 14, da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 6ª RELATORIA
CONSELHEIRO ALBERTO SEVILHA

11.3. Ressaltamos que, a incúria em atender os apontamentos feito por esta Relatoria foi tamanha, que no esclarecimento apresentado pela da Prefeitura de Palmas, foi juntado parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município, sem a assinatura do Procurador Geral do Município, Dr. Públio Borges Alves.

11.4. Diante do descumprimento do item 12.4, letra “b” do Despacho nº 643/2017, foi determinada a abertura de procedimento administrativo próprio para cobrança da multa prevista no art. 159, inc. IV¹, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

12. DA CONCLUSÃO

12.1. Dessa forma, em que pese a Lei Complementar nº386/2017 possuir aparentemente diversas impropriedades de natureza insanáveis, até o presente momento não foi apresentado um estudo do impacto orçamentário-financeiro do exercício nos três anos subsequentes, nos moldes de que trata o art. 14, da LRF. Apenas, foi apresentado alguns dados de 2016, que não se aplicam nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, por terem realidade socioeconômicas distintas.

12.2. Entendemos que as renúncias de receitas ora analisadas, devem estar inseridas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de satisfazer pelo menos um dos requisitos previstos nos incisos I e II, do art. 14, da LRF

12.3. Ademais, salientamos que a concessão de benefícios fiscais sem a observância das formalidades legais aplicáveis a espécie, pode ensejar em ato de improbidade administrativa, tipificado no art.10, inciso VII, da Lei Federal nº8.429/1992.

12.4. Ante o exposto, tendo em vista as incongruências de natureza grave do programa “*HABITAPALMAS*”, Lei Complementar nº 386/2017, sancionados e publicados no Diário Oficial do Município nº 1.799, de 19/07/17, pontuadas no item 9.2; entendemos ser cabíveis as seguintes providências:

I - DETERMINAR a Prefeitura de Palmas que apresente, no prazo **de 5 (cinco) dias úteis** (improrrogáveis), a partir da publicação deste Despacho no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, a seguinte documentação:

- a)** Apresentar o estudo do impacto orçamentário-financeiro do ano de 2018, e nos dois subsequentes, nos moldes de que trata o art. 14, da LRF.
- b)** Apresentar memória de cálculo, concernente às renúncias de receitas dos anos de 2018, 2019 e 2020.

II - DETERMINAR ao setor competente para que proceda a **citação**, por meio processual adequado, a fim de resguardar o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da CF/88,

¹ **Art. 159.** O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 33.963,89 (trinta e três mil, novecentos e sessenta e três reais e oitenta e nove centavos), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, segundo os percentuais a seguir especificados, aplicados sobre o montante estabelecido neste artigo, aos responsáveis por:

(...)

IV – não atendimento, no prazo estipulado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal, no valor de até 30% (trinta por cento), do montante referido no caput deste artigo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 6ª RELATORIA
CONSELHEIRO ALBERTO SEVILHA

artigo 246², do CPC, c/c os artigos 21, 22, 27, parágrafo único, inciso I, ambos da Lei Estadual nº 1284/2001 e artigo 205, inciso III, do RI do TCE/TO, para querendo, apresente defesa no **prazo de 15 (quinze) dias** úteis, dos senhores:

- a) **Carlos Enrique Franco Amastha**, *Prefeito*
- b) **Christian Zini Amorim** - *Secretário de Finanças*;
- c) **Adir Cardoso Gentil** - *Secretário da Casa Civil*;
- d) **Públio Borges Alves**, *Procurador Geral do Município*;

III - DETERMINAR à Câmara de Vereadores de Palmas que apresente, no **prazo de 5 (cinco) dias úteis** (improrrogáveis), a partir da publicação deste Despacho no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, a seguinte documentação:

- a) Parecer Jurídico da Procuradoria Geral da Câmara de Vereadores, manifestando acerca da legalidade da referida lei;
- b) Ata de Reuniões, discussões, Votação e Parecer Jurídico, das mencionadas Comissões, do Projeto de Lei que resultou na Lei Complementar nº 386/2017;

IV - DETERMINAR ao setor competente para que proceda a **citação**, por meio processual adequado, a fim de resguardar o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da CF/88, artigo 246, do CPC, c/c os artigos 21, 22, 27, parágrafo único, inciso I, ambos da Lei Estadual nº 1284/2001 e artigo 205, inciso III, do RI do TCE/TO, para querendo, apresente defesa no **prazo de 15 dias** úteis, dos senhores:

- a) **José do Lago Folha Filho**, *Presidente da Câmara de Vereadores de Palmas Tocantins*;
- b) **José Hugo Alves de Sousa**, *Procurador Geral da Câmara de Vereadores de Palmas*.

c) Todos os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

- Presidente – Ver. Diogo Fernandes Costa Valdevino;
- Vice-Presidente – Ver. Tiago de Paula Andrino;
- Membro – Ver. Raimundo Rêgo de Negreiros;
- Membro – Ver. Lúcio Campelo da Silva;
- Membro – Ver. Rogério de Freitas Leda Barros;
- Suplente – Ver. Milton Neris de Santana.

d) Todos os membros da Comissão de Finanças, Tributação, Fiscalização e Controle:

- Presidente – Ver. Gerson Alves de Sousa;

² **Art. 246.** A citação será feita:

§ 1º Com exceção das microempresas e das empresas de pequeno porte, as empresas públicas e privadas são obrigadas a manter cadastro nos sistemas de processo em autos eletrônicos, para efeito de recebimento de citações e intimações, as quais serão efetuadas preferencialmente por esse meio.

§ 2º O disposto no § 1º aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades da administração indireta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 6ª RELATORIA
CONSELHEIRO ALBERTO SEVILHA

- Vice-Presidente – Ver. Filipe Fernandes de Sousa;
- Membro – Ver. Jucelino Rodrigues de Jesus;
- Membro – Ver. Milton Neris de Santana;
- Membro – Ver. Laudecy Coelho Arruda Coimbra;
- Suplente – Ver. Marilon Barbosa Castro.

e) Todos os membros da Comissão de Administração Pública, Urbanismo e Infraestrutura Municipal:

- Presidente – Ver. Tiago de Paula Andrino;
- Vice-Presidente – Filipe Martins dos Santos;
- Membro – Ver. Evando José de Oliveira;
- Membro – Ver. Ivory de Lira Aguiar Cunha;
- Membro – Ver. Laudecy Coelho Arruda Coimbra;
- Suplente – Ver. Rogério de Freitas Leda Barros.

V – DETERMINAR o envio de cópia do inteiro teor do despacho aos demais vereadores para conhecimento e para tomar as medidas que entenderem necessárias:

- 1) Ver. Léo Barbosa;
- 2) Ver. Professor Júnior Geo;
- 3) Ver. Etinho Nordeste;
- 4) Ver. Vanda Monteiro;

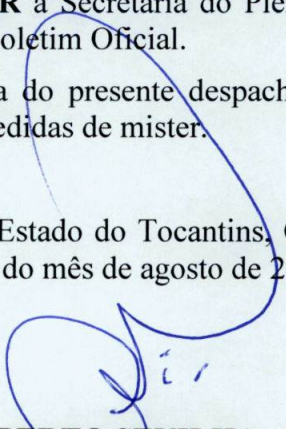
VI – INFORMAMOS as autoridades acima mencionadas, objeto da presente citação que, caso não seja atendida a presente solicitação no prazo estabelecido, estará sujeito à penalidade imposta nos termos do art. 159, inc. IV, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;

VII- DETERMINAR à Coordenadoria de Protocolo Geral, que proceda a autuação do presente Despacho.

VIII - DETERMINAR à Secretaria do Pleno que proceda a publicação do presente Despacho no Boletim Oficial.

IX – Encaminhar cópia do presente despacho para o Ministério Público de Contas para tomar as medidas de mister.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Gabinete da Sexta Relatoria, em Palmas, Capital do Estado, aos 14 dias do mês de agosto de 2017.


ALBERTO SEVILHA
Conselheiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

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

EDIMILSON LACERDA LOPES

Cargo: COORDENADOR(A) - Matrícula: 236373

Código de Autenticação: 3e7a45b7c0426682ac8bbae5151e1c09 - 14/08/2017 18:04:43