



**Processo nº(c):** 3.830/15\_e

**Origem:** Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF

**Assunto:** Representação

**Ementa:** Representação nº 1/2015-DA. Possível descumprimento de exigências obrigatórias para a renúncia de receita aprovada pela Lei nº 5.096/13 (RECUPERA/DF). Possível afronta à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Decisão nº 699/15: conhecimento da Representação, por determinação de manifestação acerca dos fatos representados.

Secretaria de Acompanhamento pelo conhecimento e procedência da Representação, por determinação de manifestação acerca dos fatos representados.

Ministério Público aquiesce.

Voto divergente. Improcedência da representação. Arquivamento.

Pedido de vista do ilustre Conselheiro Inácio Magalhães que acompanha o voto da Relatora, embora com fundamentos diversos.

Voto convergente com os fundamentos do Revisor e entendimento uniforme quanto ao *stricto sensu*.

## VOTO

Retornam os autos após manifestação do nobre Conselheiro Inácio Magalhães, tendo em conta pedido de vista formulado na Sessão Ordinária nº 4.827, de 17.11.2015.



O momento processual é de apreciação da Representação nº 01/2015 – DA<sup>1</sup>, formulada pelo Ministério Público junto ao TCDF acerca de possível descumprimento de exigências obrigatórias para a renúncia de receita aprovada pela Lei distrital nº 5.096/13, que instituiu o Programa de Recuperação de Créditos Tributários do Distrito Federal – RECUPERA/DF, em face dos esclarecimentos prestados pela jurisdicionada em atenção à determinação contida na Decisão nº 699/2015.

A cota instrutiva, Informação nº 138/2015, pugnou no sentido de que a Representação nº 1/2015-DA fosse considerada procedente por considerar insatisfatórios os esclarecimentos apresentados pela jurisdicionada em face o descumprimento dos requisitos do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 quando da criação da Lei nº 5.096/2013. Em consequência, sugeriu a audiência do responsável pela irregularidade identificada ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 01/94.

O *Parquet* especial (e também signatário da Representação ora em análise), mediante o Parecer nº 863/2015 –DA, acompanha as conclusões da Unidade Técnica, ressaltando o seguinte:

6. Importa destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal reservou a Seção II do Capítulo III para tratar da renúncia de receita e estabeleceu os critérios a serem observados quando da instituição de programas que tenham por objetivo a criação de incentivos ou benefícios dessa natureza, **in verbis**:

#### Seção II

##### Da 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 a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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,

<sup>1</sup> e-DOC 23AFCA41-e.



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.

7. O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê diversos requisitos para a concessão ou ampliação de renúncia de receita de modo a garantir o equilíbrio fiscal das contas públicas.

8. O **caput** do referido dispositivo estabelece que a renúncia deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de **atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias**, conforme prevê o art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF<sup>2</sup>.

9. Nos incisos I e II do art. 14 são enumerados requisitos a serem cumpridos alternativamente. O proponente poderá demonstrar que a renúncia foi considerada na **estimativa de receita da lei orçamentária e não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (**inciso I**) ou **indicar as medidas de compensação** nos três exercícios considerados no **caput** do artigo 14, que resultarão aumento de receita (**inciso II**).

10. Com base nas apurações realizadas pela 2ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Tributária do MPDFT, este Órgão ministerial representou ao Tribunal sobre o descumprimento dos requisitos previstos no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, quando da criação da Lei nº 5.096/2013, que instituiu o Programa RECUPERA/DF.

11. Em síntese, observou, inicialmente, que o valor da renúncia de receita não constou do texto original da LDO/2013. Somente no decorrer do exercício e após a aprovação da LOA/2013, foi alterada a LDO/2013 pela Lei nº 5.093/2013 para fazer constar o benefício fiscal no Anexo IV.

12. Com isso, o projeto da LOA/2013 foi aprovado sem a retificação da LDO/2013 e sem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita, contrariando o **caput** do art. 14 da LRF.

---

<sup>2</sup> 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.



13. Nos trabalhos apuratórios apresentados nesta oportunidade, a Unidade Técnica corrobora as conclusões deste Órgão ministerial. Contatou que o programa RECUPERA/DF não constou do projeto da LOA/2013 e o impacto relativo ao projeto foi realizado após a aprovação da LOA/2013.

14. Refutou, também, a alegação da SEF/DF de que a previsão de renúncia de receita de recuperação de créditos tributários do programa “Resolve Já” teria suprido a ausência de previsão e cuja previsão poderia ser utilizada para representar o impacto do Programa RECUPERA/DF.

15. Não há reparos a fazer ao exame do Corpo Instrutivo. O impacto orçamentário-financeiro do programa não foi, de fato, considerado para fins de elaboração da LOA/2013 e a previsão de renúncia de receita de programa diverso não tem o condão de suprir a falha identificada.

16. Não obstante a similaridade dos programas, há características fundamentais que os diferenciam, como, por exemplo, o prazo para pagamento da dívida. O programa “Resolve Já” prevê pagamento do débito no máximo em até 12 (doze) parcelas, ao passo que o RECUPERA/DF estabelece a possibilidade de parcelamento em até 60 (sessenta) vezes. Por isso, a previsão do primeiro se limitou ao exercício de 2013, incompatível com o segundo, que teria impacto nos exercícios seguintes.

17. No que diz respeito à LDO/2013, não houve menção ao programa e os benefícios fiscais não constaram do texto original do projeto aprovado. A alteração se deu somente no decorrer do exercício financeiro e a partir da criação da Lei nº 5.093/2013, que incluiu a previsão do projeto de lei de criação do programa RECUPERA/DF na LDO/2013.

18. Isso demonstra que a alteração da LDO/2013, durante o exercício, serviu apenas para cumprir o requisito formal, sem que as metas nela estabelecidas servissem de base para a elaboração da LOA/2013. Frise-se, o ajuste feito na Lei de Diretrizes Orçamentárias se procedeu somente de maneira formal, sem que as metas impactassem a criação do programa. Aliás, conforme registrado pelo Corpo Instrutivo, o projeto de lei de alteração da LDO/2013, que deu origem à Lei 5.093/13, foi encaminhado à CLDF após o encaminhamento do projeto de criação do RECUPERA/DF, instituído pela Lei 5.093/13.

19. Observa-se, portanto, que a criação do programa RECUPERA/DF foi realizada no decorrer do exercício financeiro, após a aprovação da Lei Orçamentária Anual. Por isso, a renúncia de receita decorrente do programa não foi considerada na estimativa da receita orçamentária. Não foram, ademais, realizados os devidos ajustes na previsão da receita e demonstrada que a renúncia não afetaria as metas fiscais previstas na LDO/2013, desatendendo o requisito previsto no inciso I do art. 14 da LRF. Também não foram indicadas as medidas de compensação no exercício em que entrou em vigor e os dois seguintes, medida prevista no inciso II da LRF.

20. Pelo exposto, este Membro do Ministério Público de Contas acompanha as conclusões da Unidade Técnica e propõe ao Egrégio Plenário



que autorize a audiência do então Secretário de Estado de Fazenda para apresentar suas razões de justificativa em face da possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/94.

Na última assentada, divergi dos entendimentos apresentados pelos Corpo Instrutivo e Órgão Ministerial, tendo em conta entender que os esclarecimentos apresentados pela SEF/DF foram satisfatórios e, no mérito, improcedente a exordial.

Naquela ocasião, externei meu posicionamento de que, nos presentes autos, não estava caracterizada a existência de renúncia de receita, conforme os argumentos a seguir:

Mediante os esclarecimentos prestados pela jurisdicionada, chamou-me sobremaneira a atenção a informação de que *“ainda que o programa não tivesse sido considerado nas leis orçamentárias, o “RECUPERA/DF” era modelo de recuperação de créditos que “por sua natureza, tende a aumentar – e não diminuir – a arrecadação tributária”, fls. 11/13.* Tal situação foi confirmada em face do estatuído no art. 1º da Lei nº 5.096/2013, dispondo que o Programa de Recuperação de Créditos Tributários do Distrito Federal – RECUPERA/DF, destinado a promover a regularização de créditos, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, na forma e nas condições estabelecidas nesta Lei.

Adensa, ainda, o entendimento de não se tratar de renúncia de receita o contido no art. 3º da Lei nº 5.096/2013, ao enunciar que o RECUPERA/DF incide sobre redução de juros de mora e multa, inclusive a moratória, ou seja, o programa não incidiu sobre qualquer obrigação tributária (tributos ou contribuições).

Frise-se que, de acordo com o artigo 3º, do Código Tributário Nacional, *“tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído por Lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”*, já os juros e multas configuram sanções (penalidades), por conta do inadimplemento de uma obrigação.

Com efeito, a multa constitui sanção em virtude do inadimplemento da obrigação, e juros de mora são resultantes da mora no pagamento, decorrente de descumprimento do vencimento da obrigação contratual ou legal (juros moratórios).

A renúncia de receita, então, caracteriza-se pela desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição. Entretanto, a multa assim como os juros moratórios são sanções pelo inadimplemento da obrigação. Logo, não são tributos, e não sendo tributos, a anistia ou remissão dela não importa em renúncia de receitas e, por conseguinte, inexigível o impacto orçamentário.



A meu ver, o sentido teleológico da Lei nº 5.096/2013 foi realmente o de incrementar a receita e não de renunciá-la, não se tratando de uma benesse traduzida em impacto negativo para o orçamento, mas em uma ferramenta que visa a aumentar a arrecadação do Estado.

Noutro giro, uma das vantagens que me ocorre decorrente da lei em comento, é justamente a possibilidade de a Administração ver quitados débitos, economizando os custos a cargo da PGDF, juntamente com os órgãos fazendários, no sentido de reaver créditos de difícil recuperação, o que reforça o caráter da lei de fomentadora de resgate de créditos e não de renúncia dos mesmos.

Dessa forma, apesar da isenção de multas e juros moratórios, subsiste o pagamento pelo valor principal, devidamente corrigido<sup>3</sup>, conforme o art. 2º da Lei nº 5.096/2013, o qual denominou de débito consolidado, ficando assim demonstrada a inexistência de renúncia de receita, razão pela qual tenho por satisfatórios os esclarecimentos prestados pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal e, por conseguinte, improcedente a Representação nº 1/2015 –DA, devendo o Tribunal dar ciência da decisão que for proferida ao representante e retorno dos autos à SEACOMP para fim de arquivamento.

O ilustre Revisor acolhe o Voto desta Relatora, porém, por fundamentos diversos. O inteiro teor do Voto de Vista é a seguir reproduzido:

Com as devidas vênias aos entendimentos contrários, diferente do posicionamento da n. Revisora, que entende que a isenção de multas e juros moratórios não versa de renúncia de receita, considero que a aludida anistia está, de fato, inserida no conceito de renúncia fiscal.

A fim de reforçar meu entendimento, trago à baila trecho da Resolução n.º 352/2013 – Pleno, proferida no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO, que tratou de Consulta acerca da aplicação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

“EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO FISCAL. OBRIGATORIEDADE DE CONSTAR IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO NO EXERCÍCIO DE VIGÊNCIA. MOVIMENTAÇÃO ENVOLVENDO BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO. RENÚNCIA DE RECEITA. ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. ANISTIA DE MULTA E JURO INSERIDOS NO CONCEITO DE RENÚNCIA FISCAL. DEMONSTRAÇÃO DE RECEITA ENTÃO RENUNCIADA. PREVISÃO NA LOA (ART. 14, I, LRF). ALTERAÇÃO DA LDO INSERINDO FATO NOVO NÃO CONSIDERANDO NO ORÇAMENTO CORRENTE. CONHECIMENTO. RESPOSTA EM TESE NOS TERMOS DO VOTO CONDUTOR.

8. Decisão:

---

<sup>3</sup> **Art. 2º** Considera-se débito consolidado, para efeito do disposto nesta Lei, o montante obtido pela soma dos valores referentes ao principal devido, à atualização monetária, aos juros de mora reduzidos, à multa reduzida, inclusive a de caráter moratório, e aos demais acréscimos previstos na legislação específica.



VISTOS, relatados e discutidos os autos de nº 1596/2013, que versam sobre consulta formulada pelo prefeito de Palmas, Carlos Enrique Franco Amastha, tratando sobre os questionamentos consignados no relatório e voto, cuja resposta passa a ser delineada a seguir, e Considerando a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos dos art. 150, § 3º e art.152 do Regimento Interno deste Tribunal; Considerando, por fim, tudo que dos autos consta, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, divergindo dos pareceres do Corpo Especial de Auditores, bem como do Ministério Público de Contas, e com fundamento nas disposições contidas no artigo 1º XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigos 151 e 152, do RITCE/TO, em:

8.1. conhecer desta consulta, formulada pelo Prefeito de Palmas, Carlos Enrique Franco Amastha, por atender ao que estabelece o artigo 150 do Regimento Interno;

8.2. esclarecer ao consulente que a resposta à presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos dos art. 150, § 3º e art.152 do Regimento Interno deste Tribunal;

8.3. responder à Consulta nos seguintes termos:

(...)

c) Item 3 - Observando o § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a anistia de multas e juros, de forma geral e indiscriminada, está inserida no conceito de renúncia fiscal?

A esse respeito, além do constante no voto, há de destacar-se que nessa situação deve se aplicar o princípio geral do direito, de que o termo acessório segue sempre o principal, vez que incide sempre sobre a totalidade do crédito tributário, que abrange o valor principal da dívida (valor inicial) e os valores acessórios (correção monetária, juros e multa).

**Nesse sentido, estabelece o § 1º, do artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000 que o tributo, e seus acessórios (multas, juros etc), que porventura seja atingido pela anistia, está inserido no conceito renúncia fiscal.**

(...)

e) Item 5 - Para atendimento das formalidades inerentes à demonstração das medidas de compensação para justificar a renúncia de receita, na forma do inc. II do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, seria possível uma eventual alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, então vigente, inserindo fato novo não considerando no orçamento corrente, tal como a ampliação da base de cálculo?

Considerando que a matéria que trata da renúncia e compensação de receita deve constar obrigatoriamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e tendo em vista que esta disciplina a Lei Orçamentária Anual – LOA, não seria possível apenas constar previsão na LDO, sem que seus reflexos



não estejam contemplados na LOA, conforme recomenda os artigos 12, caput c/c 14, I da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Desse modo, considerando a flexibilidade que possuem as leis de planejamento (Plano Plurianual - PPA, Lei Orçamentária Anual - LOA e Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO), estas possibilitam serem alteradas no decorrer do exercício de sua vigência.**

(...)” (grifos acrescentados)

Além disso, a análise da documentação encaminhada pela SEF/DF permite verificar que a estimativa promovida pela Pasta para a renúncia de receita levou em conta histórico vivenciado por aquela Pasta.

Destaco, ainda, que a renúncia fiscal alusiva ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS somente pôde ser feita em razão da autorização concedida pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, por intermédio do Convênio ICMS 26, de 21 de março de 2014, que alterou o Convênio ICMS 107/13. Lembro que tal ajuste autorizou o Estado de Goiás e o Distrito Federal “a dispensar ou reduzir juros, multas e demais acréscimos legais previstos na legislação tributária, e a conceder parcelamento de débito fiscal, relacionados com o ICMS”.

Tais apontamentos indicam, portanto, que Lei distrital n.º 5.096/2013, que instituiu o Programa de Recuperação de Créditos Tributários do Distrito Federal – Recupera/DF, versa de renúncia de receita fiscal.

Apesar disso, a leitura da vasta documentação encaminhada pela SEF/DF (e-DOC 40A55C29-c), em cumprimento ao disposto no item II da Decisão n.º 699/2015, permite observar, quando da aprovação da Lei distrital n.º 5.096/2013, o cumprimento das exigências obrigatórias para a renúncia de receita.

Nesse sentido, cabe considerar satisfatórios os esclarecimentos encaminhados pela Pasta e, no mérito, improcedente a Representação n.º 01/2015- DA. Diante do exposto, com as devidas vênias aos entendimentos contrários, VOTO em harmonia com a n. Relatora do feito, Conselheira Anilcéia Machado.

Considerando o quadro delineado pelo Revisor, que apesar de ter acompanhado esta Relatora, apresentou fundamentos diversos, alicerçado em jurisprudência do TCE/TO, os quais conduziram-me a novas reflexões.

A meu ver, o nobre Conselheiro Inácio Magalhães trouxe argumentos suficientes para alterar o convencimento anterior de não considerar como renúncia de receita a isenção de multas e juros moratórios.

Assim, o Programa Recupera/DF versa sobre renúncia de receita, haja vista a documentação apresentada pela jurisdicionada no tocante à



aprovação da Lei distrital nº 5.096/2013, quanto ao cumprimento das exigências obrigatórias para a renúncia de receita.

Diante disso, cabe considerar satisfatórios os esclarecimentos encaminhados pela Pasta e, no mérito, improcedente a Representação n.º 01/2015-DA.

Isso posto, reapresento meu VOTO, agora com o reforço do digno Conselheiro, no sentido de que o egrégio Plenário:

- I - tome conhecimento dos esclarecimentos prestados pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (Peça 9), considerando-os satisfatórios;
- II - considere improcedente a Representação nº 1/2015-DA, acerca de possível descumprimento de exigências obrigatórias para a renúncia de receita aprovada pela Lei nº 5.096/13 (RECUPERA/DF);
- III - autorize:
  - a) o encaminhamento de cópia da decisão a ser prolatada aos interessados;
  - b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fim de arquivamento.

Sala das Sessões, de março de 2016.

**ANILCÉIA MACHADO**  
Conselheira-Relatora