



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL**

**IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO**

**PROCESSO TCE-PE Nº 20100555-4**

**RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL**

**MODALIDADE:** Consulta

**EXERCÍCIO:** 2020

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Ipojuca

**INTERESSADOS:**

Celia Agostinho Lins de Sales

**EMENTA**

CONSULTA. PANDEMIA DA COVID19. CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS. REDUÇÃO TEMPORÁRIA DE ALÍQUOTA DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS. SETOR ECONÔMICO. ESTADO DE CALAMIDADE. RESPONSABILIDADE FISCAL. LEI COMPLEMENTAR 173.

1. O Município pode conceder incentivos fiscais por meio de redução temporária de alíquota dos impostos municipais – IPTU e ISSQN – em favor de setor econômico comprovadamente prejudicado pelos efeitos do estado de calamidade decretado em função da pandemia da Covid-19.

2. A concessão de incentivos fiscais deve ser feita por meio de lei municipal específica, demonstrando o nexo de causalidade com o combate à pandemia, ou seja, que o incentivo fiscal em questão seja destinado exclusivamente ao enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da situação excepcional.

3. A lei concessiva deve ter vigência e efeitos financeiros e fiscais restritos ao período do estado de calamidade decretado pelo Congresso Nacional.

4. O Município deverá conferir máxima publicidade, por meio do seu Portal de Transparência, aos valores que deixarem de ser arrecadados em função dos benefícios fiscais concedidos, cabendo ao Tribunal de Contas a fiscalização da sua regularidade.

**RELATÓRIO**



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
TRIBUNAL DE CONTAS  
GABINETE DO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

Trata-se de Consulta formulada por Célia Agostinho Lins de Sales, Chefe do Poder Executivo de Ipojuca, que solicita o posicionamento deste Tribunal de Contas a respeito das seguinte questão:

Questiona-se a esta Corte Especializada se a Prefeitura Municipal pode conceder incentivos fiscais de redução temporária de alíquota dos impostos municipais - IPTU e ISSQN - em favor de setor econômico prejudicado pelo estado de calamidade decretada em função de pandemia do covid-19?

De salientar que o presente Processo foi instaurado no contexto da pandemia do coronavírus reconhecido pela Organização Municipal de Saúde.

A Coordenadoria de Controle Externo (CCE) deste TCE-PE, instada a se manifestar a respeito da presente Consulta, emitiu Parecer por meio do Departamento de Controle Municipal (Doc. 05). O referido Parecer, que se transcreve a seguir, está assinado pelo Diretor Eduardo Alcântara:

## **2. ANÁLISE**

### **2.1. DA ADMISSIBILIDADE**

No que respeita à análise da admissibilidade da presente Consulta, destaca-se que, conforme dispõe o artigo 198, inciso IX, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a Consulente é dotada de legitimidade para instaurar o processo em tela.

Verificamos, ademais, que o questionamento presente, em conformidade com o disposto no art. 199, inciso II, do Regimento Interno desta Corte, foi formulado em tese, demandando, por isso, solução em abstrato.

Os demais requisitos listados no art. 199 do referido Regimento também foram observados pela Consulente, com destaque ao parecer do Órgão de assistência jurídica de Autoridade Consulente (Doc. 02, fls. 02 a 06), uma vez que o Município de Ipojuca possui mais de cinquenta mil habitantes.

Ante o exposto, somos pelo conhecimento da presente Consulta.

### **3. DO MÉRITO**

Impende, de início, tecer breves comentários sobre o cenário epidêmico que vivenciamos e os efeitos de segunda onda, em especial o econômico.

O ano de 2020 já se mostrou para o Brasil e para o mundo como o marco histórico de uma crise humanitária sem precedentes decorrente da infecção causada pelo coronavírus (covid-19), tendo o Congresso Nacional reconhecido a ocorrência do estado de calamidade pelo Decreto-Legislativo nº 06/2020, de 20 (vinte) de março.

Com a paralisação das aulas, o fechamento do comércio não essencial e a adoção de medidas de isolamento social, os efeitos secundários da pandemia foram sentidos por grande parte dos brasileiros antes mesmo da



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
TRIBUNAL DE CONTAS  
GABINETE DO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

própria infecção: o desemprego, a queda da renda, a dificuldade para abastecimento alimentar dos lares e até mesmo algumas situações de desabastecimento hídrico.

Com a queda na arrecadação das receitas públicas, a crise também tornou mais explícita uma das faces mais cruéis do nosso pacto federativo: a extrema desigualdade na distribuição de recursos públicos para os municípios, justamente eles, os que sentem os primeiros impactos sociais e os que enfrentarão tais impactos por mais tempo.

Por outro lado, são inúmeros os relatos de empresas que estão realizando cortes drásticos nos seus orçamentos de gastos, como também encerrando suas atividades, em meio à pandemia. Ao que parece, a fragilidade econômica deverá persistir no período imediatamente após o fechamento de setores não essenciais da economia.

As políticas fiscais têm como um dos objetivos proporcionar uma importante ajuda de emergência a pessoas e empresas durante a pandemia. São também essenciais para aumentar a capacidade de reação dos países a uma crise e auxiliar na retomada e mais além.

Não há dúvidas que a preocupação com a saúde da população deve ser prioridade, mas não é possível descuidar nesse momento da saúde das empresas. As preocupações devem estar inter-relacionadas, tendo em vista que sem alívio financeiro, as empresas fecharão no curto ou médio prazo, destruindo cadeias produtivas críticas e fechando milhares de postos formais de trabalho. É imperativo proteger as pessoas e as empresas imediatamente e em sincronia, com planejamento e serenidade, mas cientes da peculiaridade da situação.

Superados esses breves comentários iniciais, passa-se a tecer comentários sobre as isenções, como forma de incentivos fiscais, e os impactos de possíveis renúncias de receitas.

O art. 175 do CTN trata das causas de exclusão do crédito tributário: a isenção e a anistia. Tanto uma como outra dependem de lei específica, o que decorre direta e expressamente do art. 150, § 6º, da Constituição Federal.

A isenção não se confunde com a imunidade, tampouco com a não incidência ou com a alíquota zero. A isenção pressupõe a incidência da norma tributária impositiva. Não incidisse, não surgiria nenhuma obrigação, não havendo a necessidade de lei para a exclusão do crédito. A norma de isenção sobrevém justamente porque tem o legislador a intenção de afastar os efeitos de incidência da norma impositiva que, de outro modo, implicaria a obrigação de pagamento do tributo.

A isenção depende de lei específica que defina seus requisitos, condições e abrangência (arts. 150, § 6º, da CF, e 176 do CTN). O legislador pode delimitar a abrangência da isenção, circunscrevendo-a a determinado tributo em particular. Também pode isentar determinadas pessoas ou operações dos tributos de competência do respectivo ente político. Ela pode ser onerosa ou simples. A simples constitui benefício fiscal passível de revogação a qualquer tempo (art. 178), observadas as garantias de anterioridade de exercício e nonagesimal, forte no art. 104, III, do CTN, e no entendimento do STF (RE 564.225 AgR).

Por fim, a isenção pode ser total ou parcial. A isenção parcial caracteriza-se pela redução de base de cálculo ou de alíquota. Essa divisão não é pacífica na doutrina, mas a jurisprudência dos tribunais superiores vem consolidando



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
TRIBUNAL DE CONTAS  
GABINETE DO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

no sentido que, embora usando estrutura jurídica diversa, a redução de base de cálculo e de alíquota têm semelhante efeito prático, pois desoneram no todo ou em parte o pagamento do tributo. (RE 174478, RE 635688).

Em contrapartida, as isenções (total ou parcial) podem se caracterizar em renúncia de receitas, como as de caráter não geral. A renúncia de receita é abordada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e consiste na concessão de benefícios fiscais por parte de alguns entes federativos.

A renúncia de receitas através de benefícios fiscais traz reflexos no orçamento público, em especial nas receitas, podendo acarretar em distúrbios em diversas áreas, incluindo-se as metas de investimentos, a necessidade de redução de gastos, a impossibilidade de aumentos salariais e principalmente no combate a presente pandemia decorrente do coronavírus (Covid-19).

Por conta da necessidade de se analisar os impactos de qualquer renúncia de receita no orçamento, o art. 165, § 6º da CRFB/88 afirma:

Art. 165. § 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Percebe-se pela leitura da norma constitucional que o projeto de lei orçamentária deverá ter o demonstrativo do impacto de renúncia fiscal no orçamento.

Com o reflexo dos benefícios fiscais na receita pública é inegável que o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) trouxe diversos requisitos para que eles possam ser concedidos ou ampliados. Os requisitos são:

A. acompanhamento de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

B. atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; e

C. atender a pelo menos uma das seguintes condições:

- demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita de lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio de lei de diretrizes orçamentárias; ou

- estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput por meio do aumento de receitas, provenientes de elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculos, majoração ou criação de tributos ou contribuição.

Os principais tipos de renúncia de receitas estão determinados no § 1º do art. 14 de LRF, em especial a que trataremos na presente consulta, qual seja, a isenção em caráter não geral, tendo em vista que, em tese, a isenção será em favor de setor econômico prejudicado pelo estado de calamidade.

Pela leitura do normativo supracitado, percebe-se a opção do legislador federal que: isenção não geral é renúncia e isenção geral não é renúncia. A questão é saber o significado do adjetivo - "não geral" - constantes do § 1º, do citado dispositivo legal. Consultando o dicionário HOUAISS, temos:

Geral. adj. 2g. 1 comum: coletivo, generalizado, genérico, global, universal (lei g.) 2 extenso: abrangente, extensivo, genérico, largo, lato (sentido g. de uma palavra) 3 total: completo, generalizado,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
TRIBUNAL DE CONTAS  
GABINETE DO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

global, integral (greve g.) (anestesia g.) parcial 4 vago: abstrato, genérico, impreciso, indeterminado, indistinto, superficial (deu-lhe uma visão g. do ocorrido)

Se Geral indica abrangência, amplitude, extensivo, indistinto, etc. não geral é exatamente o contrário trazendo em seu bojo a idéia de especial, específico, individual, particular, próprio, singular, limitado, restrito, etc.

Conforme definição do ilustre Ruy Barbosa Nogueira, "*a isenção concedida em caráter geral pode ser gozada por todos aqueles que se encontrem na situação descrita pela lei, independentemente de requerimento*".

Já a isenção especial (não geral) é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

Vejamos o que reza o Código Tributário Nacional sobre isenções não concedidas em caráter geral, doutrinariamente classificadas como especiais:

Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

Desse modo, não há dúvidas sobre a possibilidade, em tese, do município de conceder incentivos fiscais, através de reduções temporárias de alíquotas, em favor de setores econômicos específicos, desde que preenchidos os requisitos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como também, o preenchimento das condições e dos cumprimentos dos requisitos previstos na lei autorizativa.

Embora sejam indiscutivelmente benfeitas para a sustentabilidade das decisões de endividamento público, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento ainda inconcluso das ADI's 2238 e outras, a incidência desses padrões de adequação orçamentária pode e deve ser relativizada em conjunturas reconhecidas pela Constituição Federal como excepcionais.

É que a exigência de demonstração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício atual e nos dois subsequentes pressupõe cenário de governança política dentro da normalidade.

Dessa feita, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria dos votos, referendou a medida cautelar deferida pelo ministro Alexandre de Moraes na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6357, e afastou, de forma excepcional, a incidência de artigos relevantes da LRF, a exemplo do artigo 14, que impõe vedações à concessão de renúncias de receitas, para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19.

Conforme colocado pelo ministro Alexandre de Moraes (ADI 6357), o excepcional afastamento não pode conflitar com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não devem ser concedidos benefícios fiscais baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou improviso nas Finanças Públicas; mas sim, gastos



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
TRIBUNAL DE CONTAS  
GABINETE DO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação.

É de conhecimento geral que os municípios receberam, até o momento, reforços de recursos no Sistema Único de Saúde (SUS) para garantir o cuidado à saúde de todos os brasileiros no enfrentamento à Covid-19. Os municípios pernambucanos, por exemplo, receberam, segundo o Ministério de Saúde<sup>1</sup>, aproximadamente R\$ 720.000.000,00 (setecentos e vinte milhões de reais). Esses valores foram repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, bem como fundamentado na MP nº 938, de 02.04.2020, na LC nº 173/2020, e foram destinados tanto para o enfrentamento à Pandemia da COVID-19, quanto para mitigação de seus efeitos financeiros.

Dessa forma, qualquer renúncia de receita, através de incentivos fiscais, afastando de forma excepcional os requisitos do art. 14, da LRF, deve conter um nexo de causalidade com o combate ao coronavírus, além de trazer sua motivação.

Ao que parece, no quadro atual, são duas as diretrizes a orientar o controle das renúncias fiscais em tempos de pandemia, presentes tanto nas decisões do Supremo Tribunal Federal quanto na Emenda Constitucional nº 106/2020<sup>2</sup>.

A primeira é o controle de escopo. Para que se beneficiem do regime extraordinário/emergencial, o incentivo fiscal em questão deve ser destinado ao enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da pandemia.

A segunda é o controle temporal ou de vigência. Os benefícios fiscais concedidos sem respeito aos parâmetros de responsabilidade fiscal não podem ser permanentes nem perdurar além do estado de calamidade. Devem ter vigência e efeitos restritos a esse período. Superado este momento, não se justifica o levantamento das restrições que, de ordinário, são de se aplicar à concessão e expansão de renúncias de receita, inclusive em cenários de crise fiscal ou econômica.

De resto, é importante lembrar que a transparência é princípio essencial de um regime fiscal responsável e precisa ser reforçada durante o regime extraordinário. A necessária e compreensível emergência na adoção de medidas fiscais, na forma de renúncia ou de aumento de gasto, não deve dispensar a obrigação de se estimar os seus impactos e identificar os seus beneficiários.

Conforme José Roberto Rodrigues<sup>3</sup>, é fundamental e deve-se apontar com clareza os beneficiários, a duração, os objetivos e os custos de uma política de incentivo fiscal, mesmo em tempos de pandemia, a fim de evitar que privilégios sejam concedidos sob as vestes de benefícios fiscais e que renúncias extraordinárias se tornem permanentes, mesmo quando isso tudo passar.

A emergência e imprevisibilidade decorrentes da pandemia e o desafio da reconstrução econômica e social justificam renúncias de receita pública, mas nunca a renúncia à transparência, ao controle e à razão.

---

<sup>1</sup><https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/47156-ministerio-da-saude-envia-r-13-8-bilhoes-para-todo-o-pais>

<sup>2</sup> Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

<sup>3</sup> <https://www.conjur.com.br/2020-abr-30/afonso-correia-neto-renuncia-receita-pandemia>



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
TRIBUNAL DE CONTAS  
GABINETE DO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

**4. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, em conclusão aos questionamentos da autoridade consulente, temos que:

- 1) Sim, há a possibilidade de concessão de incentivos fiscais pela redução temporária de alíquota dos impostos municipais - IPTU e ISSQN - em favor de setor econômico prejudicado pelo estado de calamidade decretado em função da pandemia do Covid-19;
- 2) Que essa concessão deva ser feita através de lei municipal específica, demonstrando o nexo de causalidade com o combate à pandemia, ou seja, que o incentivo fiscal em questão seja destinado exclusivamente ao enfrentamento dos efeitos socioeconômicos;
- 3) E que a lei concessiva tenha vigência e efeitos restritos ao estado de calamidade decretado pelo ente municipal.

**É o Relatório.**

**VOTO**

**DA ADMISSIBILIDADE**

A presente Consulta deve ser conhecida, haja vista que atendeu aos requisitos de admissibilidade previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal.

**DO MÉRITO**

Acompanho, no mérito, as proficientes manifestações oriundas do Parecer emitido pelo Departamento de Controle Municipal (DCM), da lavra do seu Diretor Eduardo Alcântara. O referido Parecer faz um minudente exame sobre questões atinentes ao aspecto tributário dos incentivos fiscais decorrentes de isenções, assim como enfrenta os aspectos relacionados aos requisitos legais para a concessão de isenções, notadamente as condições assinaladas na LRF, no seu artigo 14.

Sobre esse segundo aspecto, o fiscal, é lembrado, no Parecer, o disposto na Emenda Constitucional 106 ("Orçamento da Guerra") e o precedente do STF na ADI 6357, para concluir pela possibilidade de o Município conceder a isenção fiscal setorial temporária. Nesse ponto, é forçoso mencionar, ademais, que a Lei Complementar 173, em seu artigo 7º, ao conferir nova redação ao artigo 65 da LRF, estabelece, expressamente, que, em contextos de calamidade pública, as vedações e restrições



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
TRIBUNAL DE CONTAS  
GABINETE DO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

consignadas no artigo 14 da LRF, ficam afastadas enquanto durar a situação excepcional. Eis as inovações trazidas pela nova redação do artigo 65 da LRF:

Art. 65

(...)

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

Com essas considerações,

**CONSIDERANDO** que a presente Consulta atende aos pressupostos de admissibilidade;

**CONSIDERANDO** o Parecer do Departamento de Controle Municipal (Doc. 05) e o disposto no artigo 7º da Lei Complementar Federal 173;

**CONSIDERANDO** o que dispõe o art. 2º, XIV, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE/PE),



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
TRIBUNAL DE CONTAS  
GABINETE DO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

**VOTO** pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, no sentido de que o TCE-PE a responda nos seguintes termos:

1. Pode o Município conceder incentivos fiscais por meio de redução temporária de alíquota dos impostos municipais – IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) – em favor de setor econômico comprovadamente prejudicado pelos efeitos do estado de calamidade decretado em função da pandemia da Covid-19;
2. A concessão de incentivos fiscais deve ser feita por meio de lei municipal específica, demonstrando o nexo de causalidade com o combate à pandemia, ou seja, que o incentivo fiscal em questão seja destinado exclusivamente ao enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da situação excepcional;
3. A lei concessiva deve ter vigência e efeitos financeiros e fiscais restritos ao período do estado de calamidade decretado pelo Congresso Nacional;
4. O Município deverá conferir máxima publicidade, por meio do seu Portal de Transparência, aos valores que deixarem de ser arrecadados em função dos benefícios fiscais concedidos, cabendo ao Tribunal de Contas a fiscalização da sua regularidade.

**É o Voto.**