



PROCESSO Nº : 31.952-0/2018 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO
GESTOR : JOSÉ PEDRO GONÇALVES TAQUES
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

PARECER Nº 616/2022

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. LEI ESTADUAL Nº 10.632/2017. CONCESSÃO DE RENÚNCIA FISCAL SEM O ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. VIOLAÇÃO DO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC N. 101/00). MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO. NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL COM APLICAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO LEGAL.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Interna**¹, com pedido de medida cautelar, proposta pelo **Ministério Público de Contas** em face do Governo do Estado de Mato Grosso, em razão da detecção de irregularidades no processo legislativo que deu origem à Lei Estadual n. 10.632, de 2017, a qual concedera dispensa de pagamento de ICMS incidente sobre as operações diferidas de madeira em tora originadas de florestas plantadas ou de florestas nativas e dá outras providências.

2. Tendo sido ultrapassada a fase cautelar, a equipe técnica **imputou**² dois achados de auditoria ao então Governador do Estado, Sr. José Pedro Gonçalves Taques, na concessão de incentivos fiscais ao setor madeireiro:

1) FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_99. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT. 1.1) Lei nº 10.632/2017 de iniciativa do Poder Executivo não respeitou os dispositivos constantes no artigo 14 da Lei nº 101/2000 (LRF).

2) IB01 CONVÊNIOS_GRAVE_01. Não-observância das regras de celebração de convênios e/ou instrumentos congêneres (Lei Complementar nº 24/75).

1 Malote digital n. 207039/2018.

2 Relatório Complementar n. 285107/2019.



2.1) Concessão irregular dos benefícios previstos na Lei nº 10.632/2017 sem o correspondente Termo de Convênio com o CONFAZ, contrariando a Lei Complementar nº 24/75.

3. Notificado, o responsável apresentou **defesa**³, pugnando-se pelo afastamento de sua responsabilidade.

4. Em sede de **Relatório Técnico Conclusivo**⁴, a equipe técnica manifestou pela manutenção dos apontamentos.

5. Vieram os autos para análise e opinião ministerial (*custos legis*).

6. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

7. Inicialmente, com relação aos requisitos de admissibilidade da Representação de Natureza Interna, destaca-se que estes estão presentes, tendo sido formalizada em **linguagem clara e compreensível**, sobre **matéria** de competência desta Corte de Contas (**observância de preceitos de responsabilidade fiscal na concessão de benefícios fiscais do ICMS**), apontando-se **fatos** tidos como irregulares (aprovação de lei estadual) e suas **evidências** (deflagração do devido processo legislativo sem estudos e impactos orçamentários de que trata a Lei Complementar n. 101/2000 - LRF, e ausência de prévio convênio celebrado no âmbito do CONFAZ de que trata a Constituição Federal de 1988), **responsável** (ex-Governador do Estado) e **período** em que teria ocorrido (art. 219 c/c o art. 225 do RITCE/MT), pelo **Ministério Público de Contas** (art. 224, II, "b" do RI TCE/MT).

8. Ademais, o Tribunal de Contas dispõe de meios eficazes para fiscalizar irregularidades/ilegalidades que ocorram no âmbito da Administração Pública, tanto com informações prestadas pelos órgãos oficiais de imprensa, pelos sistemas informatizados do Tribunal, quanto pelas auditorias e inspeções, efetuando, dessarte, o controle de atos viciados e obstando futuros e maiores danos ao erário.

3 Documento digital n. 277664/2020.

4 Documento digital n. 279198/2021.



9. Diante disso, o **Ministério Público de Contas** corrobora com a decisão do Conselheiro Relator que **conheceu**⁵ da presente representação.

2.2. Mérito

10. A presente representação foi originada a partir do Ofício n.º 238/2018- PDAPOT/ds⁶, proveniente da 14ª Promotoria Criminal Especializada na Defesa da Administração Pública e Ordem Tributária, encaminhado ao Ministério Público de Contas - MPC, para conhecimento e adoção de providências quanto a eventual prejuízo ao erário do Estado de Mato Grosso, na concessão de incentivos fiscais (renúncia fiscal).

11. Em síntese, teriam sido aprovadas leis estaduais que concederam benefício fiscal relativo ao ICMS, sem a deliberação prévia dos Estados e do Distrito Federal, violando-se o art. 155, § 2º, XII, da Constituição Federal. Sob o aspecto das finanças públicas, teria sido violado o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que as leis em pauta não apresentaram a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, não atenderam ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nem demonstraram que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetaria as metas de resultados fiscais ou foram acompanhadas de medidas de compensação.

12. Na ocasião, o MPC pugnou pela elaboração **Relatório Técnico pela equipe técnica**, a fim de que fosse apurada a veracidade dos fatos representados, definindo-se a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, inclusive quantificando eventuais danos ao erário, de acordo com o art. 89, inciso II, c/c os arts. 139 e 227, do Regimento Interno do TCE/MT.

13. Instada a opinar, a equipe técnica elaborou o Relatório Complementar⁷, atribuindo-se a responsabilidade pelo achados de auditoria ao então Governador, Sr. Pedro Taques, senão veja-se:

5 Documento digital n. 210910/2018.

6 Documento digital n. 207039/2018, pág. 36 e seguintes.

7 Relatório Complementar n. 285107/2019.



1) FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_99. Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT. 1.1) Lei nº 10.632/2017 de iniciativa do Poder Executivo não respeitou os dispositivos constantes no artigo 14 da Lei nº 101/2000 (LRF).

2) IB01 CONVÊNIOS_GRAVE_01. Não-observância das regras de celebração de convênios e/ou instrumentos congêneres (Lei Complementar nº 24/75).

2.1) Concessão irregular dos benefícios previstos na Lei nº 10.632/2017 sem o correspondente Termo de Convênio com o CONFAZ, contrariando a Lei Complementar nº 24/75.

14. A **defesa**⁸ do ex-Gestor concentrou-se na análise da Lei n. 10.632/2017, que dispensou o pagamento de ICMS pelo setor madeireiro.

15. Em suas alegações, afirmou que a Lei Estadual nº 10.632/2017 objetivou a dispensa do pagamento do ICMS, em razão da interrupção do diferimento concedido por legislação estadual, apenas às empresas optantes pelo Simples Nacional como forma de garantir as normas legais e constitucionais que disciplinam o tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte.

16. Alegou que a Lei Complementar nº 123/2006 teria conferido a essas empresas a possibilidade de realizarem o pagamento dos tributos devidos, dentre eles o ICMS, de forma conjunta, reunidos em uma parcela recolhida por meio do Documento Único de Arrecadação (DAS).

17. Continua a defesa, alegando que se a Lei Estadual nº 10.632/2017 não concedesse a dispensa do pagamento do ICMS diferido aos contribuintes do setor madeireiro optantes pelo SIMPLES, esses, ao invés de usufruírem das prerrogativas atribuídas pelo sistema simplificado de arrecadação de tributos, estariam sofrendo com um sistema complicado e prejudicial, contrariando os ditames constitucionais e a LC nº 123/2006.

18. Aduziu ainda que a mencionada lei estadual condicionava a dispensa do pagamento do ICMS a três requisitos: • À regularidade e idoneidade da operação; • À regularidade do contribuinte perante a Fazenda Pública Estadual; e • À comprovação da tributação e do recolhimento na forma do Simples Nacional.

8 Documento digital n. 277664/2020.



19. Alegou que, em razão das condições supramencionadas, especialmente à comprovação da tributação e do recolhimento do ICMS na forma do Simples Nacional, a dispensa de pagamento do ICMS diferido das operações anteriores, para as quais os contribuintes beneficiados pela Lei Estadual nº 10.632/2017 eram substitutos tributários, não poderia ser confundida com renúncia de receitas.

20. Por fim, quanto a esse ponto, enfatizou que, após a RNI, que o Governo do Estado se antecipou em adotar as providências possíveis com vistas a garantir a higidez da Lei Estadual nº 10.632/2017, em atendimento aos preceitos da LRF.

21. No que diz respeito à irregularidade IB01CONVÊNIOS_GRAVE_01 – Concessão irregular dos benefícios previstos na Lei nº 10.632/2017 sem o correspondente termo de convênio com o CONFAZ, contrariando-se a Lei Complementar nº 24/75, aduz a defesa que teria sido celebrado o Convênio ICMS 190/2017/CONFAZ, ainda em 15/12/2017, com o objetivo de convalidar os incentivos fiscais concedidos pelo governo do Estado, sendo publicada no Diário Oficial do Estado a relação com a identificação de todos os atos normativos relativos aos benefícios fiscais, dispondo sobre a remissão de créditos tributários relacionado aos benefícios fiscais concedidos de forma irregular.

22. Argumenta que se deveria levar em consideração que o Governo do Estado, à época representado pelo defendente, em relação à sua política de benefícios fiscais, teria respeitado rigorosamente a legislação referente aos instrumentos de planejamento orçamentário, o que poderia ser constatado no julgamento das contas anuais do exercício de 2018.

23. Nesse sentido, aduz que teria sido demonstrado naquele julgamento de contas que o Governo do Estado realizou estudo metodológico, com conceitos, formas de avaliação e importância dos incentivos fiscais e com o acompanhamento e monitoramento das empresas beneficiadas.

24. Em sede de **Relatório Conclusivo**⁹, a equipe técnica manifestou-se pela procedência da RNI, opinando-se pela aplicação de **multa** ao responsável. Na ocasião, afirmou-se que a Lei Estadual nº 10.632/2017 teria sido revogada desde 1º/01/2020, em razão da vigência da Lei Complementar nº 631/2019 que regulamentou na esfera estadual a Lei Complementar Federal nº 160/2017.

25. Citou o texto da lei em que teria sido dispensado o pagamento do ICMS, senão veja-se:

Art. 1º Fica dispensado de pagamento o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS incidente em razão da interrupção do diferimento concedido pela legislação estadual para as operações internas de aquisição de madeira em tora originadas de florestas plantadas ou de florestas nativas, realizadas pelas indústrias da madeira localizadas em território mato-grossense e enquadradas no regime especial unificado, previsto na Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

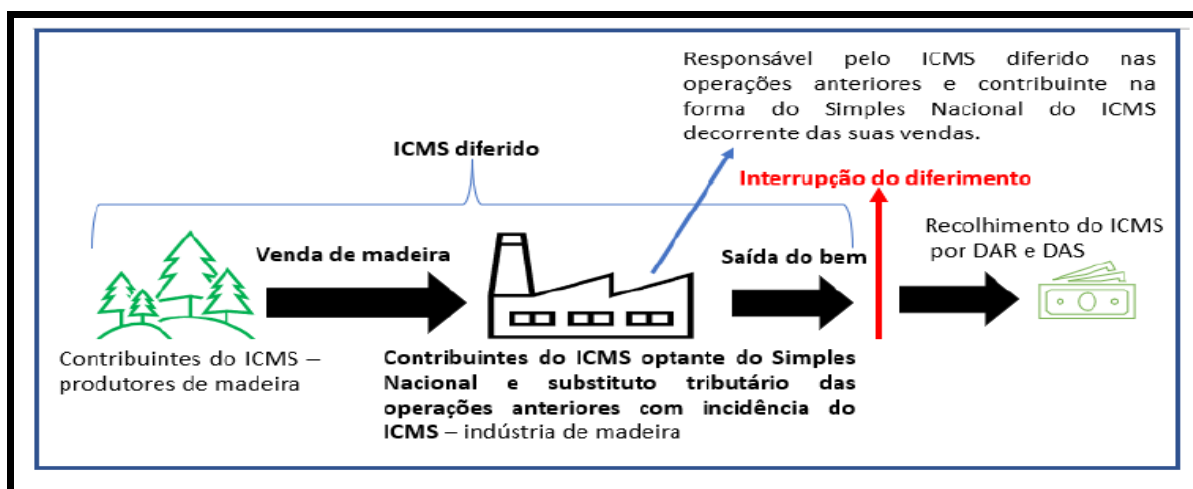
§ 1º A dispensa prevista no caput fica condicionada:

I - à regularidade e idoneidade da operação;

II - à regularidade do contribuinte perante a Fazenda Pública Estadual;

III - **à comprovação da tributação e do recolhimento na forma do Simples Nacional.** (sem destaque no original)

26. No caso concreto, entretanto, alegou-se que existiriam duas operações distintas sobre as quais recaía a incidência do ICMS e não uma única como argumenta a defesa, trazendo-se um **infográfico** (pág. 16) para melhor elucidação:



9 Documento digital n. 279198/2021.



27. Alegou que o diferimento seria uma espécie de substituição tributária na qual haveria um adiamento do pagamento do imposto para a etapa seguinte de circulação de mercadoria, ao mesmo tempo em que haveria a transferência da responsabilidade pelo pagamento do imposto a um terceiro.

28. Ou seja, por meio da figura do diferimento, o legislador elege o destinatário da mercadoria como o responsável pelo recolhimento do imposto.

29. E que, no caso da presente RNI, o pagamento do ICMS devido pelos produtores de madeira e optantes pelo regime do diferimento, seria postergado para o substituto tributário, no caso, a indústria de madeira.

30. Alegou, ainda, que dispunha o art. 581-A (vigente desde a época da Lei Estadual nº10.632/2017) do RICMS (Decreto Estadual nº 2.212/2014):

Art. 581-A **Ocorrida a interrupção do diferimento**, o estabelecimento responsável deverá observar a lista de preços mínimos, quando houver, **para recolhimento do imposto diferido referente à operação ou às operações anteriores.**(sem destaque no original)

31. E que, ao mesmo tempo em que fosse substituta tributária e responsável pelo recolhimento do ICMS devido pelos produtores de madeira (ICMS esse que estava diferido até o momento em que “a madeira” entra como insumo da indústria e essa vende o produto industrializado, quando ocorre a interrupção do diferimento) a indústria madeireira, optante do Simples Nacional, **também** seria contribuinte do ICMS nas suas operações de venda, mas nessa etapa recolheria o imposto devido na forma do Simples Nacional, ou seja, por meio do DAS (documento de arrecadação do Simples Nacional).

32. Alegou que, quando ocorre a interrupção do diferimento, o recolhimento do ICMS devido deve ocorrer de forma apartada do ICMS recolhido por meio do DAS.

33. E que, nesses termos, dispunham à época o art. 10 do Anexo VII e os incisos I e II do §2º do art. 584-A, todos do RICMS:



Art. 10 O lançamento do imposto incidente na saída de madeira in natura, extraída no território mato-grossense, bem como nas saídas de lenha, resíduos de madeira, cavaco de madeira e briquete de qualquer espécie, para utilização em processo de combustão, **será diferido em todas as operações internas, até o momento em que ocorrer:**

I – sua saída para outra unidade da Federação ou para o exterior;

II – **saída dos produtos resultantes de sua industrialização, inclusive desdobramento de toras.**

(...)

§ 2º A fruição do diferimento nas hipóteses de saída de produto previsto neste artigo de estabelecimento produtor, ainda que equiparado a comercial ou industrial, é opcional e sua utilização implica ao mesmo:

I – a renúncia ao aproveitamento de quaisquer créditos;

II – a aceitação como base de cálculo dos valores fixados em listas de preços mínimos, divulgadas pela Secretaria Adjunta da Receita Pública da Secretaria de Estado de Fazenda, quando houver, aplicável a partir do momento em que ocorrer a interrupção do diferimento. (sem destaque no original)

Art. 584-A Ocorre, também, a interrupção do diferimento previsto neste regulamento, bem como nos demais atos da legislação tributária, nas saídas das mercadorias adiante arroladas, com destino a estabelecimento optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte -Simples Nacional, de que trata a Lei Complementar(federal) nº 123, de 14 de dezembro de 2006:

(...)

§ 2º **Em relação às operações com as demais mercadorias alcançadas pelo diferimento do ICMS na forma deste regulamento ou dos demais atos da legislação tributária, destinadas a estabelecimento optante pelo Simples Nacional, deverá ser observado o que segue:**

(...)

I - **o recolhimento do ICMS diferido**, devido ao Estado de Mato Grosso, mediante uso de Documento de Arrecadação -DAR/1-AUT, **deverá ser efetuado em separado do valor devido em decorrência do regime diferenciado aplicado ao optante pelo Simples Nacional;**

II - **o recolhimento do ICMS diferido**, efetuado na forma do inciso I deste parágrafo, **não dispensa o recolhimento do valor devido sobre o faturamento, apurado por meio do Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional -Declaratório (PGDAS-D), cujo valor deverá ser recolhido mediante uso de Documento de Arrecadação do Simples Nacional -DASN; (sem destaque no original)**

34. Ademais, alegou-se que, muito embora a defesa tratasse a questão como uma única obrigação tributária, teria sido demonstrada a ocorrência de duas obrigações distintas, ou seja, uma obrigação não exclui a outra.

35. E que, nesse sentido, dispõe o art. 13 da Lei Complementar Federal nº 123/2006:



Art. 13. O Simples Nacional implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes impostos e contribuições: (...)

VII -Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação -ICMS;

(...) § 1º **O recolhimento na forma deste artigo não exclui a incidência dos seguintes impostos ou contribuições, devidos na qualidade de contribuinte ou responsável, em relação aos quais será observada a legislação aplicável às demais pessoas jurídicas:**

(...)

XIII -ICMS devido:

a) nas operações sujeitas ao regime de substituição tributária, tributação concentrada em uma única etapa (monofásica) e sujeitas ao regime de antecipação do recolhimento do imposto com encerramento de tributação, envolvendo combustíveis e lubrificantes; energia elétrica; cigarros e outros produtos derivados do fumo; bebidas; óleos e azeites vegetais comestíveis; farinha de trigo e misturas de farinha de trigo; massas alimentícias; açúcares; produtos lácteos; carnes e suas preparações; preparações à base de cereais; chocolates; produtos de padaria e da indústria de bolachas e biscoitos; sorvetes e preparados para fabricação de sorvetes em máquinas; cafés e mates, seus extratos, essências e concentrados; preparações para molhos e molhos preparados; preparações de produtos vegetais; rações para animais domésticos; veículos automotivos e automotores, suas peças, componentes e acessórios; pneumáticos; câmaras de ar e protetores de borracha; medicamentos e outros produtos farmacêuticos para uso humano ou veterinário; cosméticos; produtos de perfumaria e de higiene pessoal; papéis; plásticos; canetas e malas; cimentos; cal e argamassas; produtos cerâmicos; vidros; obras de metal e plástico para construção; telhas e caixas d'água; tintas e vernizes; produtos eletrônicos, eletroeletrônicos e eletrodomésticos; fios; cabos e outros condutores; transformadores elétricos e reatores; disjuntores; interruptores e tomadas; isoladores; para-raios e lâmpadas; máquinas e aparelhos de ar-condicionado; centrifugadores de uso doméstico; aparelhos e instrumentos de pesagem de uso doméstico; extintores; aparelhos ou máquinas de barbear; máquinas de cortar o cabelo ou de tosquiar; aparelhos de depilar, com motor elétrico incorporado; aquecedores elétricos de água para uso doméstico e termômetros; ferramentas; álcool etílico; sabões em pó e líquidos para roupas; detergentes; alvejantes; esponjas; palhas de aço e amaciantes de roupas; venda de mercadorias pelo sistema porta a porta; **nas operações sujeitas ao regime de substituição tributária pelas operações anteriores; e nas prestações de serviços sujeitas aos regimes de substituição tributária e de antecipação de recolhimento do imposto com encerramento de tributação;**(sem destaque no original)

36. Ao final, alegou-se que teria sido demonstrado que a Lei Estadual nº 10.632/2017 **dispensou o pagamento do ICMS incidente em razão da interrupção do diferimento concedido pela legislação estadual para as operações internas de aquisição de madeira pelas indústrias madeireiras localizadas em território mato-grossense e enquadradas no regime especial unificado (Simples Nacional).**



37. Pois bem.

38. Como já demonstrado, a exigência prevista no inciso III do §1º do art. 1º da mencionada lei estadual (comprovação da tributação e do recolhimento na forma do Simples Nacional), como condição para usufruto do benefício, refere-se ao ICMS devido pela indústria madeireira optante do Simples Nacional e não ao ICMS devido nas etapas anteriores, mas que se encontrava diferido até o momento de sua interrupção (saída do insumo industrializado).

39. Trata-se, pois, de dispensa legal (renúncia de receita) de pagamento de imposto, e, como tal, atrai a incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00), senão veja-se:

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. grifou-se

40. No caso dos autos, em análise ao processo legislativo que deu origem à lei objeto desta discussão, não se verifica a existência da estimativa de impacto orçamentário, tampouco de alinhamento com as condições da LDO, sem prejuízo das condições previstas nos incisos I e II do art. 14 da LRF.

41. A propósito, observe o Parecer da **Comissão de Orçamento** do Parlamento Estadual, em que se reconhece a dispensa legal proposta como renúncia de receita. Na ocasião, constatou-se a falta do impacto orçamentário, bem como a ausência de informação acerca do cumprimento das metas fiscais, veja¹⁰:

10 Documento digital n. 207039/2018, pág. 81 e seguintes.



Dessa forma, fato é que o vertente projeto, não obstante sua relevância social, ao **DISPENSAR** (desobrigar) o pagamento do ICMS incidente em razão da interrupção do diferimento concedido pela legislação estadual para as operações internas de aquisição de madeira em toras originadas de florestas plantadas ou de florestas nativas, realizadas pelas indústrias da madeira localizadas em território mato-grossense e enquadradas no regime especial unificado, acarretará em alguma redução de receitas tributárias, e, via de consequência, **RENÚNCIA DE RECEITA**.

Pois, de acordo com o art. 14, §1º da LRF, considera-se como a renúncia de receita: *“a 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.”*

A isenção, conforme a doutrina clássica, adotada pelo Supremo Tribunal Federal - STF, é a dispensa legal do pagamento de determinado tributo devido, podendo ser concedida de forma geral ou específica, mediante lei.

A isenção como instrumento de política fiscal é legal e amplamente utilizada por todos os entes da Federação Brasileira, porém sendo a isenção uma forma de renúncia de receita, sua concessão está condicionada ao atendimento das regras impostas, tanto pela Lei Diretrizes Orçamentárias – LDO, como também, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ambas visam manter o equilíbrio fiscal.

(...)

Vale ressaltar ainda que uma enorme quantidade de leis que autorizaram a concessão de renúncia fiscal no Estado de Mato Grosso nos últimos anos causou uma excessiva perda de arrecadação, as quais diminuíram não só a capacidade de custeio da máquina pública, mas também a capacidade de investimentos.

Todavia, como explanado, o vertente projeto de lei não atende às condições impostas na LDO, nem na Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101/2000, pois não caracteriza **qual será o real impacto orçamentário da isenção proposta, nem se o mesmo não afetará as metas definidas pelo Governo do Estado**.

Contudo, ante a nobre intenção do autor e da significativa relevância social, em seu bojo entendemos que a isenção tributária às madeireiras é razoável, a medida que tiveram o diferimento

42. Assim, ao **propor** o projeto de lei com renúncia fiscal sem a estima do impacto orçamentário, o ex-Gestor violou o disposto no art. 14 da LRF, pondo-se em risco o equilíbrio fiscal das contas públicas. Aliás, o responsável poderia ter controlado o ato normativo depois de sua aprovação, **vetando-o**, com o auxílio da Procuradoria-Geral do Estado, mas não o fez.

43. Manifesta-se, pois, em alinhamento com a equipe técnica deste Tribunal, pela aplicação de **multa** ao Sr. José Pedro Gonçalves Taques, por não exigir



estudos orçamentários previstos na LRF, para fins de concessão de renúncia fiscal ao setor madeireiro.

44. Manifesta-se, ainda, pela expedição da seguinte **determinação legal**¹¹ ao atual chefe do Poder Executivo Estadual: abstenha-se de propor projetos de lei contendo renúncia fiscal sem que haja o estudo profundo e contundente de impacto orçamentário, nos termos do art. 14 da LC n. 101/00 (LRF).

45. Com relação à irregularidade referente à concessão irregular dos benefícios previstos na Lei nº 10.632/2017, sem o correspondente termo de convênio com o CONFAZ, contrariando-se a Lei Complementar nº 24/75, o argumento central da defesa fundamenta-se na celebração posterior do Convênio ICMS 190/2017/CONFAZ, que objetivou convalidar os incentivos fiscais concedidos de forma irregular.

46. Para a equipe técnica, a Lei Complementar Federal nº 160/2017 teria possibilitado que os Estados, mediante aprovação de Convênio do CONFAZ com quórum facilitado (2/3 em vez de unanimidade), concedessem remissão de todos os créditos tributários, constituídos ou não pelo fisco, referente a benefícios fiscais instituídos anteriormente sem a aprovação do CONFAZ.

47. Na ocasião, citou-se que o Convênio ICMS 190/2017/CONFAZ fora aprovado no âmbito do CONFAZ, para regulamentar a Lei Complementar Federal nº 160/2017, e, portanto, convalidar os benefícios fiscais concedidos anteriormente sem aprovação no CONFAZ, ou seja, concedidos de forma irregular em contrariedade aos dispositivos da Lei Complementar Federal nº 24/75.

48. No entanto, alegou que seria patente a necessidade de convênio prévio à edição da lei que concedesse o benefício, em conformidade com o entendimento pacífico no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF:

11 Lei Orgânica do TCE/MT: Art. 22 Para efeitos desta lei, considera-se: (...) § 2º. Determinações legais, as medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal.



DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ICMS. BENEFÍCIO FISCAL. CONVÊNIO PRÉVIO À EDIÇÃO DE LEI. NECESSIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

1. A concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais concernentes ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação ICMS pressupõe a prévia elaboração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, consoante o disposto no artigo 155, § 2º, XII, g, da Constituição do Brasil.

2. **A ausência do convênio prévio torna inválida a concessão do benefício fiscal por destituí-lo de pressuposto essencial à sua caracterização exteriorizado pela manifestação formal do consenso institucional entre os entes federados envolvidos.**

5. *In casu*, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios declarou a inconstitucionalidade de texto normativo distrital que veiculou benefício fiscal concernente ao ICMS antes da elaboração de convênio entre os entes federativos que autorizassem a concessão do 'favor fiscal'. Incensurável, portanto, o provimento judicial.
(...)

49. Com razão a defesa.

50. Com efeito, segundo o disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição do Brasil, cabe à **Lei Complementar Nacional** regulamentar a forma, mediante deliberação dos estados e do Distrito Federal, em que seriam concedidos ou revogados os benefícios fiscais.

51. Trata-se, pois, da LC n. 24, de 1975, que sempre exigiu um quórum de unanimidade da participação dos estados para concessão de benefícios¹², o que se evitaria a citada “guerra fiscal”.

52. Com o advento da LC n. 160, de 2017, todavia, permitiu-se a celebração de convênio para regularização dos benefícios que teriam sido concedidos sem a observância do comando constitucional, ou seja, sem a prévia aprovação de convênios no âmbito do CONFAZ, senão veja-se:

Art. 1º **Mediante convênio** celebrado nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, os Estados e o Distrito Federal poderão deliberar sobre:

12 Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal. (...) **§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados**; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes. grifou-se



I - a **remissão** dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das **isenções**, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar;

II - a reinstauração das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais referidos no inciso I deste artigo que ainda se encontrem em vigor. Grifou-se

53. Na ocasião, alterou-se o quórum de aprovação de benefícios, que passou a ser de no mínimo 2/3 das unidades federadas, senão veja-se:

Art. 2º O convênio a que se refere o art. 1º desta Lei Complementar poderá ser aprovado e ratificado com o voto favorável de, no mínimo:

I - 2/3 (dois terços) das unidades federadas; e

II - 1/3 (um terço) das unidades federadas integrantes de cada uma das 5 (cinco) regiões do País.

54. Nesse sentido, aprovou-se o **Convênio n. 190/2017**¹³, a fim de regularizar os benefícios fiscais concedidos pelas unidades da federação sem que houvesse a prévia celebração de convênios (requisito formal).

55. **Pois bem.**

56. Como visto, a Constituição Federal delegou ao Congresso Nacional a competência para **regulamentar**¹⁴ a forma como se daria a concessão ou revogação dos incentivos fiscais relativos ao ICMS.

57. Ora, se o poder competente permitiu a regularização de benefícios fiscais que teriam sido concedidos sem a observância da prévia celebração de convênio (requisito formal, diga-se de passagem, quase que inatingível ante ao quórum anterior que exigia a participação de todas as unidades da federação), por

13 https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV190_17

14 CF/88: art. 155 (...) XII - cabe à lei complementar: (...) g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.



meio de lei complementar nacional, ou seja, pela forma adequada para regulamentar o comando constitucional, não é razoável que o responsável seja sancionado com multa por esta Corte de Contas.

58. Assim, em dissonância com a equipe técnica, opina-se pelo **saneamento** desse achado de auditoria.

3. CONCLUSÃO

59. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se**:

a) pelo **conhecimento** da presente representação de natureza interna, tendo em vista estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 219, 224 e 225 do RITCE/MT;

b) no mérito, pela **procedência parcial desta RNI**, mantendo-se a irregularidade FB99, tendo em vista a violação ao art. 14 da LRF (ausência do estudo de impacto orçamentário); e

c) pela expedição da seguinte **determinação legal**, nos termos do art. 22, §2º, da LOTCE/MT, ao atual Chefe do Poder Executivo Estadual para que: abstenha-se de propor projetos de lei contendo renúncia fiscal sem que haja o estudo de impacto orçamentário, nos termos do art. 14 da LC n. 101/00 (LRF).

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 19 de abril de 2022.

(assinatura digital¹⁵)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

15 - Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.