



PROCESSO Nº : 31.952-0/2018 (AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA  
UNIDADE : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO  
GESTOR : JOSÉ PEDRO TAQUES - EX-GOVERNADOR  
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAÍAS LOPES DA CUNHA

### PARECER Nº 5234/2019

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. EXERCÍCIO DE 2017. GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. INCENTIVOS FISCAIS. NEGATIVA INCLUSÃO DE SINDICATOS COMO TERCEIROS INTERESSADOS. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO COMO *AMICUS CURIAE*. REVOGAÇÃO DE CAUTELAR, JULGAMENTO SINGULAR 1060/ILC/2018, ACÓRDÃO 559/2018- TP. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELA NEGATIVA DE INCLUSÃO DOS SINDICATOS COMO TERCEIROS INTERESSADOS E PELA MANUTENÇÃO DA CAUTELAR.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Interna**<sup>1</sup> proposta pelo **Ministério Público de Contas com pedido de Medida Cautelar** em desfavor do então Governador do Estado de Mato Grosso, José Pedro Taques, em razão da concessão irregular de benefícios fiscais do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS no exercício de 2017, incorrendo em possível violação aos artigos 155, § 2o, XII, 'g' da Constituição Federal e as disposições contidas nos arts. 11 e 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei Complementar 24/75.

2. Por meio de **Decisão Singular**<sup>2</sup>, o Conselheiro Relator conheceu da presente RNI e **deu provimento a Medida Cautelar** determinando ao então Governador do Estado de Mato Grosso, Sr. José Pedro Gonçalves Taques, e ao Secretário de Estado de Fazenda, que **se abstenham** de:

“conceder, ampliar ou renovar dispensa de pagamento do ICMS, com

1. Malote Digital nº 207039/2018.

2 Documento Digital 230525/2018, Julgamento Singular nº 1060/ILC/2018.



base na Lei Estadual nº 10.632/2017, até a apresentação de estudo de impacto orçamentário financeiro de todos os benefícios fiscais, em cotejo com uma avaliação técnica/objetiva acerca dos resultados sociais e econômicos produzidos pelos incentivos fiscais, sob pena de multa diária de 100 UPF's/MT aos que derem causa ao descumprimento dessa determinação, nos termos do §1º do artigo 297 do Regimento Interno”.

3. Por meio do **Acórdão 559/2018- TP<sup>3</sup>** a Cautelar em epigrafe foi homologada pelo Tribunal Pleno.

4. Posteriormente apresentaram pedido<sup>4</sup> para ingressar no feito como parte interessada; o Sindicato das Indústrias Madeireiras e Moveleiras do Noroeste de Mato Grosso- SINO, Sindicato Intermunicipal das Indústrias Madeireiras do Vale do Arinos – SIMAVA, Sindicato das Indústrias Madeireira Médio Norte no Estado de Mato Grosso, Sindicato dos Madeireiros de Sorriso - SIMAS, Sindicato dos Madeireiros do Extremo Norte de Mato Grosso.

5. O Conselheiro Relator, por meio de Decisão<sup>5</sup>, admitiu a participação dos Sindicatos peticionantes na posição de *amicus curiae* em face da demonstração da pertinência da matéria discutida com os interesses das entidades representantes.

6. Almejando a reconsideração da decisão que não acolheu o pedido de ingresso no feito na qualidade de parte interessada e admitiu sua intervenção como *amicus curiae* os sindicatos apresentaram Pedido de Reconsideração<sup>6</sup> da Decisão.

7. Por meio de **Decisão<sup>7</sup>**, o Conselheiro Relator **negou o Pedido de Reconsideração** proposto pelos sindicatos, e ainda **decidiu pela revogação da medida cautelar** proferida no Julgamento Singular nº 1060/ILC/2018, divulgado no Diário Oficial de Contas no dia de 21/11/2018, homologada pelo Acórdão no 559/2018-TP, haja vista a constatação *a posteriori* de que foi celebrado o Convênio ICMS

3 Documento Digital nº 261430/2018

4 Documento Digital nº 237494/2018

5 Documento Digital nº 27577/2019

6 Documento Digital nº 117857/2019

7 Documento Digital nº 101524/2019



190/2017/CONFAZ e realizados estudos de impacto dos benefícios concedidos, viabilizando a chamada convalidação de incentivos e benefícios de ICMS concedidos sem prévia autorização.

8. Vieram os autos para manifestação ministerial.

9. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Admissibilidade

10. Inicialmente, cumpre mencionar o acerto da decisão do Relator ao admitir a presente Representação Interna, uma vez que estão presentes os seus requisitos de admissibilidade, tendo sido formalizada pelo **Ministério Público de Contas** (art. 224, II, “b” do RI TCE/MT) em **linguagem clara e compreensível**, sobre **matéria** de competência desta Corte de Contas (incentivos fiscais), apontando-se **fatos** tidos como irregulares (não cumprimento de requisitos legais para concessão de incentivos fiscais), **responsáveis** (Governador do Estado e Secretário de Fazenda) e **período** (exercício de 2017) em que teria ocorrido (art. 219 c/c art. 225 do RI TCE/MT).

11. 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.

12. Diante disso, o **Ministério Público de Contas** corrobora com o **conhecimento** da presente representação.

### 2.2. Mérito



### 2.2.1. Pedido de Reconsideração de Decisão

13. Os autos aportaram, primeiramente, para análise referente ao Pedido de Reconsideração apresentado pelo Sindicato das Indústrias Madeireiras e Moveleiras do Noroeste de Mato Grosso- SINO, Sindicato Intermunicipal das Indústrias Madeireiras do Vale do Arinos – SIMAVA, Sindicato das Indústrias Madeireira Médio Norte no Estado de Mato Grosso, Sindicato dos Madeireiros de Sorriso - SIMAS, Sindicato dos Madeireiros do Extremo Norte de Mato Grosso, almejando a reconsideração da decisão que não acolheu o pedido de ingresso no feito na qualidade de parte interessada e admitiu sua intervenção como “amicus curiae” na presente Representação de Natureza Interna.

14. Os requerentes defenderam a aplicação analógica do artigo 146 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, bem como do artigo 9º, inciso II da Lei nº 9.784/99 além dos artigos 15 c/c 119 do Código de Processo Civil.

15. Destaca-se que a legitimidade dos Sindicatos foi devidamente apreciada na Decisão (Doc. nº 101524/2019), ocasião em que foi deferido o ingresso dos requerentes na posição de *amicus curiae*.

16. Pois bem, conforme esclarecido pelo Conselheiro Relator, mesmo reconhecendo a repercussão da cautelar proferida nos direitos dos requerentes, este fato não autoriza a intervenção destes como parte da relação.

17. Merece reprodução os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>8</sup>, citado pelo Relator em sua decisão e que reproduzimos pela precisão dos ensinamentos:

“No processo civil comum, o terceiro que possua legítimo interesse pode intervir no processo para resguardar direito próprio ou que, pela lei, esteja legitimado a defender. Nos Tribunais de Contas inexistente como regra esse direito porque, também como regra, terceiros não são diretamente alcançados pela ação dessas Cortes. É sobre agente

8 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa – Especificidades na Ação do Controle Externo. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais: Minas Gerais, no 1/2003, pg.57.



público ou particular jungido ao dever de prestar contas – sujeitos da jurisdição – que o controle externo atua. Pode ocorrer, porém, que, em decorrência do exame do ato, a ordem expedida, ainda que indiretamente, alcance terceiros. Aqui, a expressão indiretamente deve ter a conotação de por pessoa interposta. Ao ordenar, por exemplo, a declaração de nulidade da aposentadoria e a recomposição do erário, a ordem implicará que o agente público responsável pelo ato, observada a ampla defesa e o contraditório, promova a anulação e inicie os procedimentos administrativos ou judiciais para repetição do indébito”.

18. Assim, há acerto na decisão do Relator, já que **os requerentes não possuem legitimidade recursal para discutir os termos da cautelar anteriormente deferida**, pois a presente representação versa sobre descumprimento de preceitos normativos na concessão incentivos fiscais ao setor madeireiro, não encampando o âmbito de interesses privados.

19. Pelo exposto, **o Ministério Público de Contas comunga do posicionamento do Relator** e entende que não merecem acolhimento os argumentos suscitados pelos sindicatos peticionantes, razão pela qual deve ser **negado o seu pedido de ingresso como parte interessada e mantida a decisão que determinou a sua participação como *amicus curiae* na causa.**

### 2.2.2 Revogação da Medida Cautelar

20. O Relator, com fulcro no poder geral de cautela a ele conferido, entendeu por **revogar a cautelar** em razão da superveniência de fatos novos que denotaram uma alteração relevante da situação fática narrada nos autos.

21. Realçou que a medida cautelar concedida no Julgamento Singular nº 1060/ILC/2018, divulgado no Diário Oficial de Contas de 21/11/2018, homologada pelo Acórdão nº 559/2018-TP, determinou ao Governador do Estado de Mato Grosso e ao Secretário de Estado de Fazenda que se abstivessem de conceder, ampliar ou renovar dispensa de pagamento do ICMS, com base na Lei Estadual nº 10.632/2017, até a apresentação de estudo de impacto orçamentário-financeiro de todos os benefícios fiscais, em cotejo com uma avaliação técnica/objetiva acerca dos resultados sociais e econômicos produzidos pelos incentivos fiscais.



22. A medida em questão foi adotada em face da constatação de fortes indícios de que as referidas leis haviam sido editadas sem que fossem realizados estudos de impacto orçamentário-financeiro ou mesmo convênio do CONFAZ autorizando a concessão dos benefícios fiscais.

23. Ocorre que, em análise das Contas Anuais do Governo do Estado do exercício de 2018, (Processo nº 8567/2019) foi observado que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso – SEDEC desenvolveu um estudo conduzido pela Sra. Rosangela Saldanha Pereira, no exercício de 2018, contendo proposta de metodologia de avaliação de incentivos fiscais e estimativa de custo benefício no âmbito do PRODEIC (fls. 47/67 – Doc. No 15975/2019).

24. Outrossim, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC encaminhou, a este Tribunal, o resultado do trabalho concluído pela Comissão Técnica relativo à identificação dos atos concessivos de benefícios fiscais vigentes em 08/08/2017 e suas alterações, revogações e concessões posteriores a essa data e atos de extensão e adesão (Processo no 8567/2018 - Doc. nº 250951/2018 – Anexo do Control-P).

25. A Secretaria Adjunta da Receita Pública – SARP também encaminhou os relatórios contendo os valores de fruição relativos à renúncia fiscal dos exercícios de 2017 e 2018, conforme Informações no 106/2017 – UPEA/SARP, no 049/2018 – UPEA/SARP, no 035/2018 – UPEA/SARP, no 089/2018 – UPEA/SARP, no 131/2017 – UPEA/SARP (fls. 21/25 – Doc. No 15975/2019).

26. Diante de tais informações, o Relator verificou que foram adotadas medidas no sentido de garantir o cumprimento dos preceitos legais no tocante a avaliação do impacto dos incentivos fiscais nos cofres estaduais.

27. Observou-se, ainda, que houve a celebração de Convênio ICMS 190/2017/CONFAZ, em 15/12/2017, dispondo sobre a remissão de créditos tributários relacionados a benefícios fiscais concedidos de forma irregular e



estabelecendo cronograma para a adoção das providências decorrentes da mencionada Lei Complementar nº 160/2017.

28. Desta sorte, com objetivo de convalidar os incentivos concedidos, foi publicada no Diário Oficial a relação com a identificação de todos os atos normativos relativos aos benefícios fiscais até o dia 29 de março de 2018, para os atos vigentes em 08 de agosto de 2017 e até o dia 28 de dezembro de 2018, para os atos não vigentes em 08 de agosto de 2017, de acordo com as cláusulas segunda, I e terceira, I e II, do Convênio ICMS 190/2017/CONFAZ.

29. O Relator também destacou que no julgamento das Contas Anuais do Governo do Estado do exercício de 2018, restou consignado que houve um estudo metodológico com conceitos, formas de avaliação e importância dos incentivos fiscais, com o acompanhamento e monitoramento das empresas beneficiadas, tanto que, no exercício de 2018, não ocorreram ampliações dos benefícios fiscais em valor superior ao autorizado nas peças de planejamento, inclusive os relacionados ao PRODEIC. Determinou, ainda, que devido a complexidade deste tema, estas questões devem ser abordadas em auditorias específicas para este fim.

30. Diante de tais constatações, **o Conselheiro Relator concluiu pela necessidade de revogar a medida cautelar** proferida no Julgamento Singular nº 1060/ILC/2018, divulgado no Diário Oficial de Contas no dia de 21/11/2018, homologada pelo Acórdão nº 559/2018-TP.

31. Passa-se à **manifestação ministerial**.

32. A Constituição Federal, no artigo 165, § 6º, estabelece 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.



33. Consoante a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 14, § 1º, a renúncia de receitas “*compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado*”.

34. Benefícios tributários são conceituados como gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário, que visem atender objetivos econômicos e sociais, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (art. 89, § 2º, da Lei Federal nº 12.465/2011).

35. De acordo com o artigo 14 da LC 101/00, para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, impõe-se o cumprimento das seguintes condições:

**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.**

36. Veja-se que, além das condições delineadas no *caput* do art. 14 (estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes e atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias), há que se demonstrar o cumprimento de pelo menos um dos requisitos a seguir transcritos, a fim de que reste conforme a concessão ou



ampliação de benesse fiscal:

a) **demonstração de que a renúncia de receitas foi considerada na estimativa de receita na Lei Orçamentária Anual – LOA e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias** (art. 14, I, da LRF); ou

b) **adoção de medidas de compensação para a renúncia de receita**, por meio de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, vigorando essa condição somente quando implementadas as medidas (art. 14, II, da LRF).

37. Pois bem. Ao entender pela revogação da medida cautelar em tela, o Conselheiro Relator inferiu que tais requisitos foram cumpridos, citando as seguintes medidas adotadas pela gestão estadual:

a) a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso – SEDEC desenvolveu um estudo conduzido pela Sra. Rosangela Saldanha Pereira, no exercício de 2018, contendo proposta de metodologia de avaliação de incentivos fiscais e estimativa de custo benefício no âmbito do PRODEIC (fls. 47/67 – Doc. No 15975/2019);

b) a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC encaminhou, a este Tribunal, o resultado do trabalho concluído pela Comissão Técnica relativo à identificação dos atos concessivos de benefícios fiscais vigentes em 08/08/2017 e suas alterações, revogações e concessões posteriores a essa data e atos de extensão e adesão (Processo no 8567/2018 - Doc. nº 250951/2018 – Anexo do Control-P);

c) A Secretaria Adjunta da Receita Pública – SARP também encaminhou os relatórios contendo os valores de fruição relativos à renúncia fiscal dos exercícios de 2017 e 2018, conforme Informações no 106/2017 – UPEA/SARP, no 049/2018 – UPEA/SARP, no 035/2018 – UPEA/SARP, no 089/2018 – UPEA/SARP, no 131/2017 – UPEA/SARP (fls. 21/25 – Doc. No 15975/2019);

d) houve a celebração de Convênio ICMS 190/2017/CONFAZ, em 15/12/2017, dispondo sobre a remissão de créditos tributários relacionados a benefícios fiscais concedidos de forma irregular e estabelecendo cronograma para a adoção das providências decorrentes da mencionada Lei Complementar nº 160/2017;

e) com objetivo de convalidar os incentivos concedidos, foi publicada no Diário Oficial a relação com a identificação de todos os atos normativos relativos aos benefícios fiscais até o dia 29 de março de 2018, para os atos vigentes em 08 de agosto de 2017 e até o dia 28 de dezembro de 2018, para os atos não vigentes em 08 de agosto de 2017, de acordo com as cláusulas segunda, I e terceira, I e II, do Convênio ICMS 190/2017/CONFAZ;

e) no julgamento das Contas Anuais do Governo do Estado do exercício de 2018, restou consignado que houve um estudo metodológico com conceitos, formas de avaliação e importância dos



incentivos fiscais, com o acompanhamento e monitoramento das empresas beneficiadas, tanto que, no exercício de 2018, não ocorreram ampliações dos benefícios fiscais em valor superior ao autorizado nas peças de planejamento, inclusive os relacionados ao PRODEIC.

38. Pedimos vênia para discordar do posicionamento do Digníssimo Relator.

39. Não se desconhece que a renúncia fiscal seja um importante instrumento de intervenção do Estado na ordem econômica, que objetiva fomentar determinados setores e atividades e, em última *ratio*, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

40. Todavia, para que esse propósito seja atingido, é preciso que os requisitos legais sejam devidamente atendidos. São esses requisitos que legitimam a disponibilidade de parcela do patrimônio público à medida em que logram demonstrar que o benefício concedido a alguns, de fato, reverterá em prol da sociedade, bem como esclarecer a razoabilidade do benefício e da sua extensão e, ainda, a possibilidade da sociedade suportar esse ônus.

41. No caso em epígrafe as autoridades não lograram êxito em demonstrar a presença do interesse público ou de que modo ele seria atendido. Não houve estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nem na LOA, nem na LDO, nem mesmo no bojo dos próprios projetos de lei. Não resta claro quais serão as contrapartidas e compensações dadas pelas empresas beneficiadas.

42. Mesmo os estudos de impacto citados pelo Relator, como os realizados pela SEDEC e relatórios da SARP, foram genéricos, tratando dos incentivos fiscais do Estado de uma forma geral e não especificamente do objeto da Cautelar em tela, bem como foram posteriores a concessão dos referidos benefícios fiscais pelas Lei nº 10.632/2017, Lei nº 10.633/2017 e Lei nº 10.634/2017.

43. Assim, ainda que as medidas adotadas pela gestão tenham representado avanço na transparência em relação aos incentivos fiscais, tratam, na



realidade, de medidas genéricas e posteriores, não tendo, a nosso entender, o condão de legitimar a revogação da Medida Cautelar em epígrafe.

44. Nesse sentido, este *Parquet* de Contas mantém o entendimento de que a prática observada na concessão dos benefícios fiscais em análise ofende o princípio da gestão fiscal responsável, erigido no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige, na condução das finanças públicas, ação planejada capaz de prevenir riscos que possam afetar o equilíbrio das contas governamentais, mediante obediência a limites e condições concernentes a renúncia de receita.

Art. 1º. (...) § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

45. Desta feita, na concessão dos referidos benefícios fiscais pelas Lei nº 10.632/2017, Lei nº 10.633/2017 e Lei nº 10.634/2017 agiu a Administração de forma negligente uma vez que não houve prévia análise dos impactos orçamentários que adviriam da referida renúncia de receita, em contradição às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

46. Outrossim, ainda que tenha sido apresentado, *a posteriori*, estimativa do impacto financeiro dos benefícios fiscais concedidos, não houve qualquer menção a estudo dos impactos sociais e econômicos da medida.

47. Não se pode olvidar que o ponto fundamental a ser observado na concessão de incentivos e benefícios fiscais a empresas privadas é o princípio da supremacia do interesse público.

48. Como cediço, o patrimônio público é indisponível, e, portanto, deve ser aplicado para realização dos programas da Administração, de modo que soa



estranho o Poder Público conceder vantagens econômicas a entidades privadas de fins lucrativos, razão pela qual somente podem materializar-se quando cabalmente comprovado o interesse público.

49. A concessão de incentivos fiscais é um ato de exceção na medida em que configura renúncia de receitas do estado-membro, cujo patrimônio é, em última instância, do povo. Assim, o estado-membro somente pode deixar de exigir o tributo do contribuinte na busca do bem coletivo e desde que cumpridos todos os princípios e normas que regem a matéria.

50. Com efeito, o ordenamento jurídico não coloca um óbice intransponível na possibilidade de o Estado conceder incentivos econômicos a entidades de fins lucrativos, visando o desenvolvimento econômico e a geração de empregos, mas isto só pode ser feito dentro de padrões éticos e legais, pois o que não se admite é que para gerar empregos a Administração Pública venha a conceder privilégios desarrazoados para particulares.

51. A concessão de incentivo por ente federado, observados os requisitos legais, configura um instrumento legítimo de política fiscal para materialização da autonomia consagrada pelo modelo federativo.

52. O juízo de validade quanto ao exercício da competência tributária há de ser implementado em comunhão com os objetivos da Federação, insculpidos no art. 3º da Constituição da República, dentre os quais se destaca a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III), a finalidade da desoneração perscrutada, reverenciando o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento maior da República Federativa brasileira (art. 1º, III, CF).

53. Importa, pois, estabelecer o que seria o interesse público na concessão dessas benesses.

54. Mário Sérgio de Albuquerque Schirmer e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini explicitam, de maneira clara e didática, o que se deve entender a



respeito do tema. Pede-se vênia para transcrever os seguintes trechos, *in verbis*:

**“O interesse público é caracterizado como o interesse geral, interesse de toda a coletividade, não o interesse de uma pessoa, de um grupo de pessoas, ou do próprio ente estatal como pessoa jurídica de direito público, é o interesse caracterizado como persecução do bem comum.**

Destarte, para atender o interesse público, fica certo que a concessão de incentivos para empresas privadas deve atender o interesse geral, o interesse de toda a sociedade, não o interesse particular da empresa privada, nem mesmo o interesse da pessoa jurídica de direito público ou de uma parcela da comunidade, mas o interesse geral de toda a coletividade. pois; 'Se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual. Em consequência, se, ao usar de tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei.

Daí o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade, que torna o ato ilegal, '(grifamos) (•••);

Destarte, para saber se a concessão de incentivos econômicos para empresas privadas de fins lucrativos atende o interesse público, necessitamos saber quais os interesses atendidos e se tais interesses são gerais, de toda coletividade. No caso das concessões de benefícios para empresas privadas de fins lucrativos instalarem-se em determinada unidade da federação, vislumbra-se os seguintes interesses: a) o interesse do empresário; b) aumento de receitas públicas; c) aumento da oferta de empregos.

**O interesse da empresa em receber os incentivos é, imediatamente, um interesse particular, caracterizado na diminuição de custos e no conseqüente aumento dos lucros do empresário, de modo que não sendo um interesse geral não se coaduna com o interesse público.** O interesse consistente no aumento de arrecadação depois de expirado o prazo da isenção pode ser considerado de natureza pública, pois o aumento da receita importará em benefício da sociedade como um todo, pois o Estado terá recursos para proporcionar a sua finalidade, o bem comum. O interesse na geração de empregos pode ser considerado interesse público, na medida em que o emprego é uma das maiores preocupações atuais, devendo o Estado empenhar-se em resolvê-lo. (...);

**Para caracterização do interesse público também é necessário que exista equivalência entre os benefícios concedidos e a contraprestação oferecida pelo beneficiário, o que se evidencia pelos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e economicidade.** 'Na realidade, o princípio da razoabilidade exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar.

É essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns da sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.'

Destarte, o interesse público vislumbrado no aumento de arrecadação e na geração de empregos deve ser proporcional aos incentivos



oferecidos aos beneficiários. **Em razão disto, não será possível a concessão de incentivos exagerados, desproporcionalmente onerosos ao Poder Público em relação aos benefícios de interesse públicos proporcionados pela empresa.** Esta proporção somente poderá ser aferida no caso concreto, onde será detidamente analisada a relação custo/benefício entre os incentivos concedidos pelo Poder Público e as contraprestações oferecidas pelo beneficiário." (Bertoncini, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Schirmer, Mário Sérgio de Albuquerque. Acesso em: [http://www.patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigos\\_Testes\\_Estu\\_dos/Tese\\_incentivo\\_empresas.pdf](http://www.patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigos_Testes_Estu_dos/Tese_incentivo_empresas.pdf))

55. Contudo, no caso das outorgas em tela, as autoridades sequer se ocuparam, ainda que minimamente, de demonstrar a presença do interesse público.

56. Ao contrário de programas de incentivos fiscais nos quais se encontram imbuídos incentivos indiretos para o fomento da economia local, como o Primeiro Emprego, a implantação de controle de qualidade dos produtos, entre outros, nas benesses fiscais instituídas pelas Lei nº 10.632/2017, Lei nº 10.633/2017 e Lei nº 10.634/2017 não há qualquer espécie de contrapartida ou requisitos a serem cumpridos pelos seus beneficiários.

57. Tratam-se de benefícios fiscais de caráter geral que não estão atrelados a qualquer programa de governo, não submetendo os beneficiários a qualquer contrapartida em prol da sociedade.

58. Desta sorte, é patente que a benesse outorgada não está calcada em interesse público algum, pois a medida não promove qualquer medida de desenvolvimento regional ou busca da igualdade na competitividade das referidas empresas, melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, ou criação de postos de trabalho, mas, tão somente, para evitar a cobrança do valor devido e apropriado indevidamente por empresários.

59. Aliás, o que se depreende das razões expostas na tramitação dos projetos de lei é que somente foram sopesados interesses puramente privados, sacrificando-se o interesse público em detrimento deles.



60. No tocante ao Projeto nº 503/2017 (madeireira) sustentou-se que o “proeminente interesse social” restou demonstrado a partir das seguintes razões:

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 nº 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, em seu bojo entendemos que a isenção tributária às madeireiras é razoável à medida que tiveram o diferimento concedido pela Legislação Estadual interrompido, ou seja, perderam seus direitos amparados pela Lei. (grifamos)

61. Dito de outro modo, é reconhecido pelos próprios parlamentares que interesses privados podem sobressair ao interesse público e à lei.

62. Assim, não só deixou de se fundamentar o interesse público existente nessas renúncias fiscais: fizeram expressamente consignar que os interesses que embasaram essas outorgas foram exclusivamente de um segmento econômico, além de não haver qualquer demonstração de reflexos positivos para a sociedade.

63. Extraí-se, pois, não somente omissão para fundamentar a concessão do benefício fiscal, mas também que, das escassas razões consignadas no projeto de lei, sobreditas outorgas se desvelam adjetivadas pela má-fé do administrador público.

64. Não foram quantificados os valores dos benefícios fruídos, não foram realizadas as análises do impacto na receita tributária dos benefícios concedidos e nem a análise do impacto social dos benefícios concedidos. Além disto, é preciso ser destacado que a concessão de benefícios desarrazoados implica em um



incentivo à chamada “guerra fiscal” entre as unidades federadas, fato que, sem dúvida, é ofensivo ao princípio federativo e que, portanto, implica em violação ao princípio da moralidade administrativa.

65. Releva acrescentar que, consoante informações constantes no Ofício n.º 238/2018-PDAPOT/ds da 14ª Promotoria Criminal Especializada na Defesa da Administração Pública e Ordem Tributária, “o setor madeireiro detém o pior índice de eficácia tributária, recolhendo apenas 33,25% (trinta e três inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do imposto potencial – referente ao ano de 2017 – muito abaixo da média dos demais segmentos, que corresponde a aproximadamente 81%. A princípio não seria o setor mais apropriado para se conceder benefício fiscal.”

66. Agravam as ilegalidades apontadas o contexto sócio-econômico no qual se inserem. A renúncia de receitas é medida que contrasta com o cenário de agravamento da crise fiscal vivenciada pela quase totalidade das unidades federadas, inclusive por Mato Grosso, conforme sustentado pelo próprio governo estadual. Salta aos olhos, também por esse prisma, a ausência do interesse público nos sobreditos benefícios fiscais.

67. Verifica-se claramente que os atos editados não estão amparados pelo interesse público, seja no aspecto legal ou financeiro.

68. Por todos os ângulos em que se analise, é possível concluir que, além da inobservância às normas de responsabilidade nas finanças públicas e violação a preceito constitucional, os benefícios fiscais concedidos pelas Lei nº 10.632/2017, Lei nº 10.633/2017 e Lei nº 10.634/2017 são ilegítimos, por não atenderem ao interesse público e por estarem em total dissonância com os princípios que norteiam a Administração Pública e com as diretrizes traçadas por esta e. Corte de Contas.

69. Por tudo o que foi exposto é possível aferir que a situação em tela é grave e demanda providências, sob pena de colocar-se em risco as finanças do



Estado de Mato Grosso.

70. Outrossim, os requisitos para concessão e por consequencia manutenção da Medida Cautelar permanecem presentes.

71. A permanência da **fumaça do bom direito** está comprovada de forma cabal e incontestada em todos os argumentos acima apresentados e calcados na violação patente de normas e princípios constitucionais, nos requisitos descrito no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal de 1988.

72. O **perigo da demora** permanece haja vista a necessidade de garantir a exigibilidade e o consequente recolhimento do tributo aos cofres públicos, sob pena de irreversibilidade e ineficácia do provimento final.

73. Diante de tais razões, o Ministério Público de Contas entende que os argumentos apresentados pelo Digníssimo Relator não são suficientes para ocasionar a revogação da Medida Cautelar em tela, haja vista que as irregularidades na concessão das benesses fiscais em questão persistem e são gravíssimas, não sendo afastadas apenas pela apresentação posterior de estudos genéricos de impacto financeiro dos incentivos fiscais em geral.

74. Assim, diante do contexto apresentado, este **Parquet de Contas** entende que **a manutenção da medida cautelar se impõe** uma vez que os benefícios fiscais em questão não atendem ao interesse público, tendo sido concedidos apenas para beneficiar setores privados sem qualquer contrapartida que o legitimasse, além de não terem sido cumpridos os requisitos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como terem sido violados princípios constitucionais como o da moralidade administrativa.

### 3. CONCLUSÃO

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



a) pela **negativa ao pedido de inclusão dos sindicatos petionantes na posição de terceiro interessados na causa**, uma vez que os requerentes não possuem legitimidade recursal para discutir os termos da cautelar anteriormente deferida, pois a presente representação versa sobre descumprimento de preceitos normativos na concessão incentivos fiscais ao setor madeireiro, não encampando o âmbito de interesses privados;

b) pela **manutenção da medida cautelar** proferida no Julgamento Singular nº 1060/ILC/2018, divulgado no Diário Oficial de Contas no dia de 21/11/2018, homologada pelo Acórdão nº 559/2018-TP, tendo em vista que os requisitos para concessão e por consequencia manutenção da Medida Cautelar permanecem presentes, outrossim os benefícios fiscais em questão foram concedidos sem qualquer demonstração de reflexos positivos para a sociedade, uma vez que não atendem ao interesse público, tendo sido concedidos apenas para beneficiar setores privados sem qualquer contrapartida que o legitimassem, além do mais não foram cumpridos os requisitos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como foram violados princípios constitucionais voltadas à Administração Pública, como o da moralidade.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 22 de novembro de 2019.**

(assinatura digital<sup>9</sup>)

**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**

Procurador-geral de Contas

9. 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.