



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL

Telefones: (65) 3613-2999 / 3324-4315

e-mail: secex-estadual@tce.mt.gov.br



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

PROCESSO Nº 319520/2018

**REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS EM DESFAFOR DO SENHOR JOSÉ PEDRO GONÇALVES
TAQUES, EX-GOVERNADOR DO ESTADO, COM VISTAS A APURAR A
CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS FISCAIS DO ICMS NO EXERCÍCIO DE
2017**

RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

DEZEMBRO/2021

**Victor Augusto Godoy
Auditor Público Externo**





SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. CONTEXTUALIZAÇÃO	4
3. MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO E ANÁLISE TÉCNICA.....	11
3.1 Síntese da manifestação da defesa	11
3.2 Análise Técnica	13
4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	23





PROCESSO	:	319520/2018
PRINCIPAL	:	Governo do Estado de Mato Grosso
ASSUNTO	:	Representação de Natureza Interna
DESCRIÇÃO	:	Representação referente a concessão irregular de benefícios fiscais do ICMS no exercício de 2017
RELATOR	:	Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
AUDITOR	:	Victor Augusto Godoy

RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

1. INTRODUÇÃO

No cumprimento da Ordem de Serviço nº 11266/2021, emitida nos termos do art. 27 da Resolução Normativa do TCE-MT nº 15/2016-TP, e considerando as portarias deste Tribunal que estabeleceram a manutenção do trabalho remoto das atividades de Controle Externo, segue o relatório técnico conclusivo pertinente ao processo em epígrafe.

Tratam-se os autos de Representação de Natureza Interna (RNI) de procedência do Ministério Público de Contas de Mato Grosso (MPC), acostada aos autos do Processo nº 319520/2018.

Não obstante a ampla discussão doutrinária e jurisprudencial acerca dos conceitos que envolvem a matéria, neste relatório serão adotados os termos “benefícios e incentivos fiscais” como expressões sinônimas, significando a dimensão jurídica das concessões ofertadas pelo Poder Público.

A presente RNI foi apresentada em desfavor do Senhor José Pedro Gonçalves Taques, ex-governador, com vistas a apuração de 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 no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 – LRF).

Os benefícios fiscais sob análise foram concedidos a determinados segmentos econômicos por meio das seguintes leis de autoria do Poder Executivo Estadual:

- Lei nº 10.632/2017 – concede 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;
- Lei nº 10.633/2017 – concede crédito presumido, no âmbito do ICMS, às saídas interestaduais de feijão produzido e beneficiado em território mato-grossense e dá outras providências; e
- Lei nº 10.634/2017 – concede crédito presumido, no âmbito do ICMS, na saída interestadual de suíno em pé aos contribuintes estabelecidos em território mato-grossense e dá outras providências.

Em suma, as irregularidades representadas decorreram da ausência de convênio celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) convalidando os incentivos fiscais criados pela legislação supramencionada, contrariando o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal c/c as disposições constantes da Lei Complementar nº 24/1975 (Lei de criação do CONFAZ) e da ausência de estudo do impacto orçamentário-financeiro com as respectivas medidas compensatórias, contrariando o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) para os incentivos fiscais concedidos por meio das supramencionadas leis estaduais.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

A presente Representação de Natureza Interna (RNI), com pedido de medida cautelar, foi formulada pelo MPC (Documento Digital nº 207039/2019) a partir do Ofício nº 238/2018 PDAPOT/ds oriundo da 14ª Promotoria Criminal Especializada





na Defesa da Administração Pública e Ordem Tributária (fl. 34 do Documento Digital nº 207039/2019) encaminhado ao *Parquet* de Contas para conhecimento e adoção de providências.

A RNI foi admitida por este Tribunal de Contas em 22/10/2018 (Documento Digital nº 210910/2019) e foi determinada a citação do, à época Governador, Senhor José Pedro Gonçalves Taques, por meio do Ofício nº 1.175/2018 (Documento Digital nº 211235/2018) em 23/10/2018 para que enviasse as justificativas no prazo de 48 horas antes da eventual concessão da cautelar.

Na inicial o MPC solicitava o seu recebimento e deferimento de medida cautelar, sem ouvir a outra parte, para que fosse determinada à suspensão da concessão dos incentivos fiscais estabelecidos pelas Leis Estaduais nºs 10.632/2017, 10.633/2017 e 10.634/2017.

Em 29/10/2018 houve solicitação de dilação de mais 48 horas de prazo para apresentação das justificativas por meio do Ofício nº 425/2018-GG (Documento Digital nº 217019/2019) sendo atendido o pleito por meio do Ofício nº 1.238/2018 (Documento Digital nº 218671/2019).

As justificativas foram elaboradas pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) e encaminhadas a este Tribunal de Contas em 09/11/2018 e 13/11/2018 (Documentos digitais nºs 224972/2018 e 226861/2018).

Aduziu o Senhor José Pedro Gonçalves Taques, por meio da PGE, que as Leis Estaduais nº 10.633/2017 e nº 10.634/2017 eram temporárias e os seus prazos de vigência já se encontravam expirados, não havendo, portanto, utilidade no deferimento da cautelar.

Quanto à Lei Estadual nº 10.632/2017, argumentou que a redução na carga tributária possibilitou ao setor madeireiro a prática de preços mais competitivos no mercado e a concessão da cautelar poderia gerar danos irreparáveis ao setor inviabilizando a cadeia produtiva e a competitividade perante outros mercados.

Asseverou ainda que apesar da concessão dos mencionados benefícios fiscais, de acordo com os dados disponibilizados pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) houve um aumento de R\$ 4,6 milhões na arrecadação do setor, fato esse que





evidenciaria que os benefícios concedidos trouxeram melhoria à arrecadação do Estado.

Em 21/11/2018, por meio do Julgamento Singular nº 1060/ILC/2018, o então Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha conheceu a presente RNI e determinou cautelarmente ao então Governador do Estado que se abstinhasse de conceder, ampliar ou renovar os benefícios fiscais instituídos por meio da Lei Estadual nº 10.632/2017.

O Sindicato das Indústrias Madeireiras do Norte do Estado de Mato Grosso (SINDUSMAD), Sindicato das Indústrias Madeireiras do Noroeste de Mato Grosso (SIMNO), Sindicato das Indústrias Madeireiras do Vale do Arinos (SIMAVA), Sindicato da Indústria Madeireira do Médio Norte (SINDINORTE), Sindicato dos Madeireiros de Sorriso (SIMAS), Sindicato das Indústrias Madeireiras do Extremo Norte de Mato Grosso (SIMENORTE), Sindicato das Indústrias de Base Florestal (SINDIFLORA) e Sindicato de Laminados e Compensado do Estado de Mato Grosso (SINDILAM) requereram por meio de procurador legalmente constituído a sua inclusão na posição de parte interessada e a reconsideração do deferimento da cautelar (Documento Digital nº 237494/2018).

Por meio do Acórdão nº 559/2018-TP (Documento Digital nº 261430/2018), publicado no Diário Oficial de Contas (DOC) em 21/12/2018, a supramencionada decisão singular foi homologada pelo Pleno deste Tribunal de Contas.

Em 14/02/2019 o Senhor José Pedro Gonçalves Taques foi intimado por meio do Ofício nº 147/2019 (Documento Digital nº 28319/2019) a se manifestar no prazo de 15 dias sobre a presente RNI e a medida cautelar.

Ato contínuo, em atenção ao princípio da continuidade da administração pública, foram citados os senhores Mauro Ferreira Mendes, Governador do Estado, e Rogério Gallo, Secretário de Estado de Fazenda, respectivamente, por meio dos ofícios nº 148/2019 (Documento Digital nº 28320/2019) e nº 149/2019 (Documento Digital nº 28321/2019).





Em 06/03/2019 a Superintendência de Normas da Receita Pública da SEFAZ (SUNOR) informou a este Tribunal de Contas a respeito da suspensão da eficácia dos dispositivos do Regulamento do ICMS (RICMS) que concediam os benefícios fiscais decorrentes da Lei Estadual nº 10.632/2017 (Documento Digital nº 44047/2019).

Por meio do Julgamento Singular nº 1178/ILC/2019 de 06/10/2019 ¹(Documento Digital nº 229992/2019) foi negada a inclusão dos sindicatos peticionantes na posição de terceiros interessados na causa (destaca-se que foram admitidos anteriormente como *amicus curiae*) e foi revogada a medida cautelar (proferida por meio do Julgamento Singular nº 1060/ILC/2018 publicada no DOC do dia 21/11/2018 e homologada pelo Acórdão nº 559/2018-TP).

Em síntese, a revogação da cautelar fundou-se nas justificativas apresentadas no julgamento das Contas Anuais do Governo do Estado do exercício de 2018 (Processo nº 8567/2019).

Importante destacar que o Convênio ICMS 190/2017/CONFAZ não foi um convênio específico para regularizar os incentivos fiscais concedidos por meio das Leis Estaduais nº 10.632, 10.633 e 10.634, todas do ano de 2017.

Esse convênio foi elaborado para regulamentar a Lei Complementar Federal nº 160/2017 que, entre outros, permitiu aos Estados concederem remissão de todos os créditos tributários, constituídos ou não pelo fisco, referentes a benefícios fiscais instituídos anteriormente sem a aprovação do CONFAZ.

Instado a se manifestar, o MPC por meio do Parecer nº 5.234/2019 (Documento Digital nº 249641/2019) de 22/11/2019, em dissonância parcial com o relator, posicionou-se pela negativa de inclusão dos sindicatos peticionantes na posição de terceiros interessados na causa e pela manutenção da medida cautelar.

Entendeu o MPC que as justificativas apresentadas nas Contas Anuais do Governador do exercício de 2018 embasaram-se em estudos genéricos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC) e da Superintendência Adjunta da

¹ Na mencionada decisão consta a data de 06/10/2018, mas conforme a certidão de publicação (Documento Digital nº 232644/2019) pode-se constatar que houve erro de digitação no ano da data.





Receita Pública da SEFAZ (SARP) abordando os incentivos fiscais do Estado de uma forma geral e não especificamente do objeto da cautelar em questão e foram elaborados após a concessão dos referidos incentivos fiscais instituídos pelas leis estaduais nºs 10.632/2017, 10.633/2017 e 10.634/2017.

Ademais, não haveria estimativa do impacto orçamentário-financeiro na Lei Orçamentário Anual (LOA) e nem na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e não teria sido demonstrado o cumprimento de pelo menos um dos requisitos previstos nos incisos do art. 14 da LRF, quais sejam: 1) 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 ou 2) 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.

Em 02/12/2019 o então relator da presente RNI, em análise do mérito da revogação da já mencionada cautelar, votou pela revogação da Medida Cautelar proferida no Julgamento Singular nº 1.060/ILC/2018, homologada pelo Acórdão nº 559/2018-TP.

Pontuou o iminente relator, entre outros fundamentos, que a dispensa de pagamento do ICMS em decorrência da interrupção do diferimento prevista na Lei Estadual nº 10.632/2017 não isentaria o recolhimento do ICMS por meio de documento de arrecadação do Simples Nacional, sendo essa, inclusive uma das condicionantes previstas no inciso III do § 1º do Art. 1º da Lei Estadual nº 10.632/2017 ²e que, portanto, não se trataria de incentivo fiscal.

² 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:

(...)

III - à comprovação da tributação e do recolhimento na forma do Simples Nacional.

L:\2022\ÁREA TÉCNICA\Poder Executivo\Governo do Estado de Mato Grosso\Representação Natureza Interna\319520-2018rel.con





Já na linha da tratativa do mérito da RNI, em 12/12/2019 a Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo emitiu relatório técnico complementar (Documento Digital nº 295107/2019) com a seguinte conclusão:

Tendo em vista todo o exposto, da patente ofensa da Lei nº 10.632/2017 às regras constitucionais e legais, sugere-se a manutenção da Medida Cautelar homologada no Acórdão nº 559/2018-TP até a apresentação de estudo de impacto orçamentário-financeiro, em concomitância com uma avaliação técnica objetiva acerca dos resultados sociais e econômicos produzidos pelo incentivo fiscal, além de sua formalização por meio de convênio.

Posto isto, sugere-se ao Conselheiro Relator que determine a citação do Senhor José Pedro Gonçalves Taques – ex-governador do Estado de Mato Grosso, com base no art. 256 do Regimento Interno deste Tribunal e ampla defesa com base no §1º do art. 227 do mesmo regimento e art. 5, LV da Constituição Federal, para que se manifeste quanto aos seguintes apontamentos:

JOSE PEDRO GONCALVES TAQUES – ORDENADOR DE DESPESAS/ Período: 02/01/2015 a 31/12/2018

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.

Paralelamente, foi emitido o Acórdão nº 920/2019-TP de 18/12/2019 (Documento Digital nº 5584/2020), que homologou a Decisão Singular nº 1.178/ILC/2019, confirmando a negativa de inclusão dos sindicatos petionantes na posição de terceiros interessados na causa e revogando a medida cautelar proferida na Decisão Singular nº 1.060/ILC/2018 (homologada pelo Acórdão nº 559/2018-TP).

Houve ainda a interposição de Recurso de Agravo (Documento Digital nº 237973/2019) pelo representante dos sindicatos petionantes requerendo o deferimento da participação na causa como terceiros interessados.

Em 28/01/2020, por meio da Decisão Singular nº 012/ILC/2020 (Documento Digital nº 5757/2020), o mencionado recurso de agravo teve sua admissibilidade negada em razão do descumprimento do requisito atinente a tempestividade prevista no art. 273, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.





Em 26/02/2020, por meio do Ofício nº 171/2020/GCI/ILC (Documento Digital nº 29206/2020), o Senhor José Pedro Gonçalves Taques, ex-governador, foi citado para apresentar sua defesa no prazo de 15 dias frente as duas irregularidades apresentadas no relatório técnico complementar (Documento Digital nº 285107/2019).

Posteriormente, houve requerimento de dilação de prazo em igual período pelo defendente (Documento Digital nº 49264/2020) para manifestação de sua defesa, sendo deferido o pedido em 25/03/2020, conforme Ofício nº 280/2020/GCI/ILC (Documento Digital nº 53152/2020).

Em 04/11/2020 o Senhor José Pedro Gonçalves Taques foi oficiado novamente (Ofícios nº 1.058/2020/GCI/ILC e nº 1.059/2020/GCI/ILC – documentos digitais nº 249631/2020 e nº 249532/2020) reiterando-se os termos do Ofício nº 171/2020/GCI/ILC de 26/02/2020 sobre a necessidade de apresentação de defesa frente as duas irregularidades apontadas no relatório técnico complementar. Ademais, foi concedido mais 15 dias úteis de prazo para a sua apresentação.

Destaca-se que não se identificou nos autos do processo a declaração de revelia do Senhor José Pedro Gonçalves Taques nos termos do art. 140, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, visto não ter obedecido o prazo inicial para apresentação de defesa.

Em 15/12/2020 foi protocolada a defesa (Documento Digital nº 277664/2020).

Importante destacar que dada a reintegração do Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto ao exercício de suas funções constitucionais neste Tribunal de Contas, a partir de 22/02/2021, os processos então distribuídos ao Conselheiro Substituto Isaias Lopes da Cunha na condição de interino foram redistribuídos e encaminhados ao gabinete do Titular para análise e providências.

Posteriormente, em 06/07/2021, dada a redefinição de estrutura e atribuições da área técnica deste Tribunal nos termos da Resolução Normativa nº 20/2020-TP, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo de Administração Estadual para análise de defesa (Documento Digital nº 154475/2021).





Feita a contextualização do processo, segue, no próximo item, análise da defesa apresentada pelo Senhor José Pedro Gonçalves Taques.

3. MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO E ANÁLISE TÉCNICA

Apresenta-se as justificativas protocoladas pelo responsável, considerando a disposição das irregularidades apontadas no relatório técnico complementar, seguida das respectivas análises.

3.1 Síntese da manifestação da defesa

O Senhor José Pedro Gonçalves Taques, por meio de seu advogado subscritor, como já mencionado, protocolou a defesa em 15/12/2020 neste Tribunal de Contas (Documento Digital nº 277664/2020).

Inicia a defesa contextualizando o objeto da presente RNI e reiterando os posicionamentos do Ministério Público de Contas e da Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo quanto a perda do objeto no que se refere as leis estaduais nº 10.633/2017 e nº 10.634/2017, em razão de serem normas de vigência temporária e já terem seus efeitos exauridos, manifestando-se, portanto, tão somente quanto a dispensa do pagamento de ICMS concedida pela Lei Estadual nº 10.632/2017.

Quanto à irregularidade FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_99 – A Lei nº 10.632/2017 de iniciativa do Poder Executivo não respeitou os dispositivos constantes no artigo 14 da Lei nº 101/2000 (LRF), alega a defesa 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 que deve ser dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte.

Nessa linha, a Lei Complementar nº 123/2006 conferiu 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).

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.

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.

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 pode ser confundida com renúncia de receitas.

Por fim, quanto a esse ponto, enfatiza ainda a defesa, 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.

No que tange a irregularidade IB01 CONVÊNIOS_GRAVE_01 – 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, aduz a defesa que foi 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.

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

Nesse sentido, aduz que restou 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.

3.2 Análise Técnica

De início, como já mencionado no tópico referente a contextualização, não houve apresentação de defesa no prazo estabelecido na primeira oportunidade para a sua apresentação.

Com vistas a facilitar a compreensão da questão, relata-se novamente os fatos processuais na sequência.





Em 26/02/2020, por meio do Ofício nº 171/2020/GCI/ILC (Documento Digital nº 29206/2020), o Senhor José Pedro Gonçalves Taques, ex-governador, foi citado para apresentar sua defesa no prazo de 15 dias frente as duas irregularidades apresentadas no relatório técnico complementar (Documento Digital nº 285107/2019).

Posteriormente, houve requerimento de dilação de prazo em igual período pelo defendente (Documento Digital nº 49264/2020) para manifestação de sua defesa, sendo deferido o pedido em 25/03/2020, conforme Ofício nº 280/2020/GCI/ILC (Documento Digital nº 53152/2020).

Em 04/11/2020 o Senhor José Pedro Gonçalves Taques foi citado novamente (Ofícios nº 1.058/2020/GCI/ILC e nº 1.059/2020/GCI/ILC – documentos digitais nº 249631/2020 e nº 249632/2020) reiterando-se os termos do Ofício nº 171/2020/GCI/ILC de 26/02/2020 sobre a necessidade de apresentação de defesa frente as duas irregularidades apontadas no relatório técnico complementar. Ademais, foi concedido mais 15 dias úteis de prazo para a sua apresentação.

Observa-se que o prazo inicial para a apresentação da defesa findava-se em meados do mês de abril do exercício de 2020, pois o deferimento da dilação de prazo requerida pela parte ocorreu em 25/03/2020.

Dessa data até o dia 04/11/2020 (aproximadamente sete meses), onde houve nova citação do Senhor José Pedro Gonçalves Taques para que apresentasse a sua defesa frente as duas irregularidades apontadas como de sua responsabilidade, não se identificou nos autos do processo a declaração de revelia nos termos do art. 140, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Ainda que não tenha sido declarada a revelia, dado o princípio da verdade real em consonância com os princípios do contraditório e da ampla defesa, somado ao fato de que o relator à época, enquanto presidente do feito, oportunizou novo prazo para a apresentação da defesa, não há que se falar em eventual prejuízo para a instrução do processo ou muito menos ao exercício da defesa.

Com relação a irregularidade referente ao desrespeito da Lei Estadual nº 10.632/2017 aos dispositivos constantes no artigo 14 da LRF, como se pode observar no tópico anterior e nos autos do processo, o argumento central da





defesa fundamenta-se no fato de que a dispensa de pagamento do ICMS diferido nas operações internas de aquisição de madeira em tora originadas de florestas plantadas ou de florestas nativas, realizadas pelas indústrias de madeira localizadas no Estado e enquadradas no Simples Nacional, não seria um benefício fiscal, mas sim uma desobrigação momentânea e abstrata, pois a sua aplicabilidade está estritamente ligada ao recolhimento do ICMS na forma do Simples Nacional.

Importante destacar que a Lei Estadual nº 10.632/2017 encontra-se 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 já mencionada anteriormente.

Disponha a Lei Estadual nº 10.632/2017 em seu art. 1º:

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.

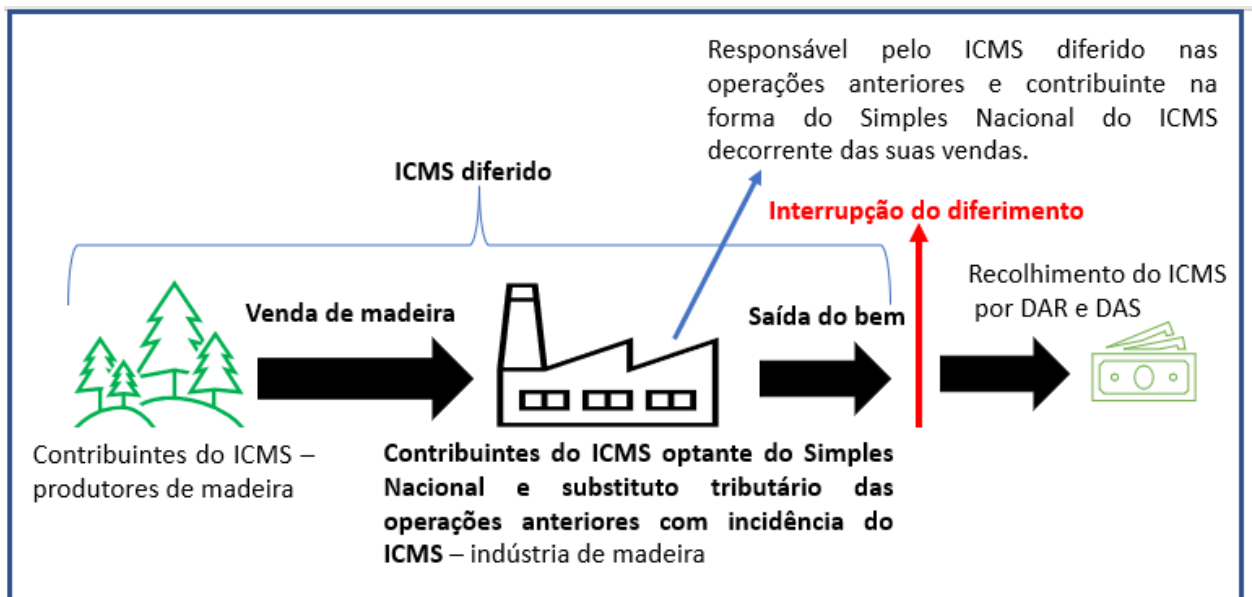
§ 1º A dispensa prevista no caput fica condicionada:

- 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)

Entretanto, no caso concreto, há duas operações distintas sobre as quais recai a incidência do ICMS e não uma única como argumenta a defesa.

Abaixo, segue um infográfico para facilitar a compreensão da questão:





O diferimento é uma espécie de substituição tributária na qual há um adiamento do pagamento do imposto para a etapa seguinte de circulação de mercadoria ao mesmo tempo em que há a transferência da responsabilidade pelo pagamento do imposto a um terceiro.

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

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

Nesses termos, 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)

Ao mesmo tempo em que é 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 é contribuinte do ICMS nas suas operações de venda, mas nessa etapa recolhe o imposto devido na forma do Simples Nacional, ou seja, por meio do DAS (documento de arrecadação do Simples Nacional).

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

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)

Portanto, embora a defesa trate a questão como uma única obrigação tributária, resta demonstrado que são duas obrigações distintas, ou seja, uma obrigação não exclui a outra.

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)

Não se discute que os incentivos fiscais sejam um importante instrumento de política pública com objetivo de intervir na ordem econômica para fomentar determinados setores e atividades, portanto, o caso em tela não trata de se adentrar no mérito da legitimidade ou não do benefício fiscal instituído à época pela Lei Estadual nº 10.632/2017 para, possivelmente, auxiliar na competitividade do setor frente a outras praças, mas sim do descumprimento do princípio da legalidade pela norma estadual à época de sua edição.

Restou 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).

Ademais, como já demonstrado, a exigência prevista no inciso III do §1º do art. 1º da mencionada lei estadual (à 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).

Portanto, fica evidente que a Lei Estadual nº 10.632/2017 concedeu benefício fiscal com renúncia de receita pública, razão pela qual se aplicam os ditames previstos no art. 14 da LRF:

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. (sem destaque no original)

Embora a defesa tenha alegado que após a RNI houve a adoção de medidas com vistas a garantir a higidez da Lei Estadual nº 10.632/2017 em atendimento aos preceitos da LRF, não se vislumbra nos autos quais seriam essas medidas específicas.

As medidas de higidez citados pela defesa são as constantes da decisão singular de revogação da cautelar que, *data maxima venia* ao ilustre relator à época, são posteriores a citada lei e tratam dos incentivos fiscais do Estado de forma genérica e abrangente e não de maneira específica.

Ainda que se entendesse, **mas, repisa-se, não é o caso**, que as medidas genéricas arroladas aos autos tivessem atendido os dispositivos constantes do art. 14 da LRF, essas deveriam ter sido adotadas antes da vigência da Lei Estadual nº 10.632/2017 e não depois.

Em face de todo o exposto, permanece a irregularidade abaixo sob responsabilidade do ex-governador, Senhor José Pedro Gonçalves Taques:

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

Com relação a irregularidade referente a **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**, 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.

No tocante ao ICMS, é importante destacar que a Constituição Federal prevê no art. 155, § 2º, XII, que cabe à Lei Complementar dispor a forma como, mediante deliberação dos Estados e do DF, benefícios fiscais serão concedidos.

A regulamentação da matéria está prevista na Lei Complementar Federal nº 24/75, a qual exige que o pleito da unidade federada seja deliberado no âmbito do CONFAZ e aprovado por unanimidade pelos entes políticos.

Em razão da rigidez do quórum de aprovação e no intuito de atrair empresas e investimentos aos seus territórios, os estados reiteradamente descumpriam o comando normativo, em um movimento conhecido como “guerra fiscal”, gerando grande insegurança jurídica tanto para os entes políticos quanto para os contribuintes beneficiados.

Como consequência destes descumprimentos, diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram propostas no STF contra os estados, culminando na retirada do mundo jurídico de diversos benefícios contestados. Como o tema era recorrente, o STF desde 2012 almejava a edição de Súmula Vinculante (Proposta 69) para declarar inconstitucional qualquer benefício de ICMS concedido sem prévia aprovação em convênio do CONFAZ.

Nesse contexto de grande insegurança jurídica e guerra fiscal entre os entes federados, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar Federal nº 160/2017.

A norma possibilitou 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.

A mencionada norma complementar também permitiu a reinstituição dos benefícios então vigentes por prazos que variam entre 1 e 15 anos.





Nesse sentido, o Convênio ICMS 190/2017/CONFAZ foi 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.

Feita essa digressão, passa-se ao cerne da questão.

Assim como na irregularidade anterior, não se discute o mérito de ser legítimo ou não a intenção de se fomentar a indústria madeireira e, eventualmente, aumentar a sua competitividade frente aos outros estados, mas se trata de avaliar o cumprimento, à época de edição da Lei Estadual nº 10.632/2017, dos requisitos normativos aplicados à matéria.

Dispõe o art. 1º da LC nº 24/75:

Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Nesse sentido é a vasta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade da edição de lei de concessão de benefícios fiscais sem a celebração prévia de convênio no âmbito do CONFAZ. Abaixo se reproduz trecho AG.REG no Recurso Extraordinário 637.959 Distrito Federal, Rel. Min. Luiz Fux:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ICMS. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. NECESSIDADE DE CONVÊNIO PRÉVIO À EDIÇÃO DA LEI QUE VEICULA O FAVOR FISCAL. REQUISITO INDISPENSÁVEL À VALIDADE JURÍDICOCONSTITUCIONAL DO BENEFÍCIO. IRRELEVÂNCIA DA DATA DE INÍCIO DA PRODUÇÃO DE EFEITOS PLENOS DA NORMA.

1. A concessão de 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 elaboração do convênio entre os entes federados deve preceder à edição da lei que conceda os benefícios fiscais, pouco importando em qual momento haverá a produção de efeitos plenos da norma. Isso porque a deliberação prévia





dos Estados-membros e do Distrito Federal é requisito constitucional de validade do benefício, cuja inobservância acaba por inquiná-lo desde o nascedouro. Precedentes: ADI 1.247 – MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 08.09.95, e ADI 2.357-MC, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJ 07.11.03, verbis: “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI Nº 11.557, DE 19 DE SETEMBRO DE 2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 3473200. Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 18 Ementa e Acórdão RE 637959 AGR / DF CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE ICMS PARA OS MEDICAMENTOS GENÉRICOS. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 61, § 1º, II, B; E 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ato normativo que, instituindo isenção de ICMS sem a prévia e necessária edição de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, contraria o disposto no mencionado art. 155, § 2º, XII, g, do texto constitucional.” (sem destaque no original)

Ademais, o processo legislativo, dentre outros, é balizado pelo princípio da não convalidação de nulidades que ensina que há vícios sanáveis e vícios insanáveis, dentre esses, os vícios por contrariedade à Constituição Federal.

Em face de todo o exposto, permanece a irregularidade abaixo sob responsabilidade do ex-governador, Senhor José Pedro Gonçalves Taques:

- 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.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto neste relatório, opina-se pela rejeição das alegações da defesa apresentadas pelo ex-governador, Senhor José Pedro Gonçalves Taques, e conclui-se que a Lei Estadual nº 10.632/2017, ao conceder benefício fiscal decorrente da liberação de pagamento do ICMS diferido nas operações anteriores da industrialização dos insumos do setor madeireiro, desrespeitou os requisitos normativos aplicados a matéria.

Nesse sentido, opina-se:





- Pela manutenção das duas irregularidades elencadas no relatório técnico complementar e reproduzidas abaixo:
 - **FB99 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_99.** Irregularidade referente à Planejamento/Orçamento, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.
 - Lei nº 10.632/2017 de iniciativa do Poder Executivo não respeitou os dispositivos constantes no artigo 14 da Lei nº 101/2000 (LRF); e
 - **IB01 CONVÊNIOS_GRAVE_01.** Não observância das regras de celebração de convênios e/ou instrumentos congêneres (Lei Complementar nº 24/75).
 - 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.
- Pela aplicação de multa prevista no inciso II do art. 286 do Regimento Interno do TCE/MT, na dosimetria a ser estabelecida pelo Exmo. Conselheiro Relator, ao Senhor José Pedro Gonçalves Taques, ex-Governador, pelas irregularidades FB99 e IB01.

É o relatório que se submete à apreciação superior.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE ADMINISTRAÇÃO
ESTADUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO EM
CUIABÁ, 16/12/2021.

(Assinatura digital)

Victor Augusto Godoy

Auditor Público Externo

