

Número Interno do Documento:

[AC-2142-32/14-P](#)

Colegiado:

Plenário

Relator:

MARCOS BEMQUERER

Processo:

[026.768/2012-7](#)

Sumário:

REPRESENTAÇÃO. NOTÍCIAS SOBRE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM DETERMINADAS LEIS DO ESTADO DE GOIÁS QUE CONCEDERAM AO SETOR AUTOMOTIVO BENEFÍCIOS FISCAIS DO IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÃO - ICMS. TRIBUTO ESTADUAL COM IMPACTO NO ORÇAMENTO DO RESPECTIVO ESTADO. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO

Assunto:

Representação

Número do acórdão:

2142

Ano do acórdão:

2014

Número ata :

32/2014

Data dou :

vide data do DOU na ATA 32 - Plenário, de 20/08/2014

Relatório :

Trata-se da Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás - MPC/TCE/GO, por meio do qual noticia possíveis irregularidades relacionadas com leis do Estado de Goiás que concederam benefícios fiscais do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS (Peça 1).

2. Segundo o Representante, o Estado de Goiás aprovou, a partir de 2004, as seguintes leis estaduais concedendo benefícios fiscais com o objetivo de incentivar o desenvolvimento do setor industrial automotivo naquele Estado:

2.1. Lei n. 14.800, de 8/6/2004, que permitiu a celebração de acordo com a empresa do setor automotivo envolvendo, em valores históricos, quase R\$ 4 bilhões em incentivos fiscais;

2.2. Lei n. 15.785, de 30/8/2005, que dispôs sobre a concessão de "crédito outorgado de ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços para o industrial de veículo automotor

beneficiário do Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (Produzir)", no montante máximo de cerca de R\$ 78 milhões, destinado à CAO A - Montadora de Veículos Ltda.;

2.3. Leis ns. 16.671, de 23/7/2009, 16.870, de 30/12/2009, e 17.443, de 26/10/2011, que dispõem "sobre a concessão de incentivo fiscal destinado à implantação ou ampliação de empreendimento industrial de veículo automotor no Estado de Goiás".

3. O Ministério Público junto ao TCE/GO afirma que, em observância ao art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal, a concessão de benefício fiscal do ICMS depende de prévia deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal, o que não teria ocorrido no caso das leis supracitadas. Nesse sentido, apontou precedentes do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, que esposaram esse entendimento, considerando inconstitucionais leis que concederam benefícios fiscais do ICMS sem prévia aprovação em convênio interestadual (ADI 3.794, ADI 2.458, ADI 3.803 e ADI 3.312).

4. Ademais, o Representante asseverou que o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF não foi observado quando da apresentação dos projetos de lei que deram origem às normas ora questionadas. Isso porque no texto dos referidos projetos legislativos manifestou-se o entendimento de que não seria necessário cumprir o art. 14 da LRF pois os incentivos fiscais concedidos buscavam criar "situações que trazem receita nova para o Estado de Goiás".

5. Nesse contexto, o MP/TCE/GO solicita ao TCU que determine a todos os órgãos da Administração Pública Federal a imediata suspensão de transferências voluntárias ao Estado de Goiás, exceto aquelas mencionadas no § 3º do art. 25 da LRF, enquanto não houver a efetiva arrecadação do ICMS devido, bem como o repasse aos municípios da parcela que lhes é devida.

6. A Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag, unidade responsável pela instrução do feito, promoveu diligência às unidades abaixo indicadas a fim de obter as seguintes informações/esclarecimentos:

6.1. à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, acerca de eventuais deliberações referentes a benefícios fiscais instituídos pelas leis estaduais retromencionadas (Peça 5);

6.2. à Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás (Peça 5) sobre:

6.2.1. deliberações do Confaz que aprovaram as concessões dos benefícios tributários instituídos pelas leis estaduais retromencionadas;

6.2.2. fundamentos legais no caso de tais desonerações tributárias não terem sido submetidas ao Confaz, considerando que as disposições do art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal e do art. 1º da Lei Complementar n. 24/1975 exigem a celebração de convênio interestadual previamente à concessão de renúncias tributárias do ICMS;

6.2.3. adoção de eventuais providências pelo Estado de Goiás para efetivar eventual cobrança do ICMS renunciado por meio das citadas leis, em atenção ao art. 11 da LRF e aos acórdãos do STF decorrentes das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 3.794, ADI 2.458, ADI 3.803 e ADI 3.312), com a apresentação do respectivo documento;

6.3. à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (Peça 31) a respeito de:

6.3.1. existência nesse Ministério de registro de alguma situação de vedação de transferência voluntária da União a ente federado decorrente do fato de este não ter arrecadado algum imposto, sobretudo, aqueles créditos decorrentes de benefícios tributários do ICMS, concedidos irregularmente, sem autorização do Confaz, em descumprimento à Lei Complementar n. 24/1975 e considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal; em caso positivo, informar as medidas implementadas pela Fazenda Nacional;

6.3.2. providências adotadas pelo Tesouro Nacional sobre a realização de transferências voluntárias da União aos entes federados que concederam benefícios tributários à margem do Confaz, em descumprimento à Lei Complementar n. 24/1975 ;

6.3.3. interpretação jurídica do Ministério com relação ao condicionamento dado pelo art. 11 da LRF e à concessão irregular dos benefícios tributários do ICMS sem a autorização do Confaz; seria essa norma motivadora da suspensão das transferências voluntárias, uma vez que, com a concessão irregular do benefício, o ente federado deixa de arrecadar o ICMS?

6.3.4. questionamentos a seguir indicados (subitens 6.3.4.1 e 6.3.4.2), tendo em vista que o art. 8º, inciso I, da Medida Provisória n. 599/2012 determina que a prestação do auxílio financeiro da União aos estados e municípios fica condicionada à apresentação de relação com a identificação completa de todos os atos relativos a incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros cuja concessão não foi submetida à apreciação do Confaz:

6.3.4.1. os benefícios tributários irregulares, já concedidos e usufruídos pelos contribuintes, antes da edição da citada medida provisória, deverão ser perdoados, anistiados ou cobrados pelos entes federados?

6.3.4.2. o que acontecerá com relação aos benefícios tributários do ICMS que ainda serão realizados pelo tempo estipulado em lei, aprovados sem autorização do Confaz, conforme determina a Lei Complementar n. 24/1975?

6.3.5. quais estados da federação celebraram o convênio (encaminhar cópia do ajuste, se for o caso), nos termos previstos no inciso II do art. 8º da Medida Provisória n. 599/2012, o qual condiciona a prestação do auxílio financeiro à celebração de convênio entre os estados por meio do qual sejam disciplinados os efeitos dos incentivos e benefícios cuja concessão não foi submetida ao Confaz.

7. A referência às respostas encaminhadas em atenção às diligências promovidas, bem como o exame de mérito da matéria objeto destes autos constam da instrução da Peça 37, cujos excertos transcrevo, na sequência, com os ajustes de forma que julguei pertinentes:

"8. Instada a se manifestar sobre esse fato, a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás informou, por meio do Ofício 849/2012-GSF, que a legislação estadual ora atacada não se submeteu à deliberação do Confaz, em razão de não instituir incentivos fiscais, mas incentivos financeiros condicionados à contraprestação direta pelo beneficiário, não existindo razão para submissão de legislação à normativa da Lei Complementar 24/1975.

9. Ademais, a Secretaria de Fazenda Estadual pondera, contudo, que não deixou de instituir, prever e arrecadar os impostos que lhe foram outorgados constitucionalmente e, por isso mesmo, não foram tomadas quaisquer providências para a cobrança dos incentivos financeiros deferidos com fundamento nas supracitadas leis estaduais.

10. Enfatizou que nenhuma das leis estaduais instituidoras de incentivos financeiros foi contestada junto ao STF, e, ainda que houvesse algum questionamento, não existe nenhum pronunciamento da Corte Suprema.

11. Informou, também, que, em razão da presunção de constitucionalidade das leis, os normativos ora atacados estão em plena vigência, não sendo viável que o Estado de Goiás, de forma teratológica, empreenda esforços de cobrança para alcançar verbas transferidas de acordo com a legislação válida.

12. Por meio da Nota Técnica 7/SE-MF, de 11/4/2013 (Peça 36, fl. 1-4), a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda informou que, devido aos questionamentos do TCU, solicitou manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), quanto às matérias relacionadas aos respectivos âmbitos de competência daqueles órgãos. Em resposta, foram expedidos os Pareceres PGFN/CAT 509/2013, de 25/3/2013 (Peça 36, fl. 9-14), PGFN/CAF 519/2013, de 26/3/2013 (Peça 36, fl. 15-17) e Memorando 30/2013/COINT/SURIN/STN/MF-DF, de 2/4/2013 (Peça 36, fl. 18-20).

13. Questionada por esta Corte de Contas sobre a interpretação jurídica do Ministério com relação ao condicionamento dado pelo art. 11 da LRF e a concessão irregular dos benefícios tributários do ICMS sem a autorização do Confaz, a PGFN, por meio do Parecer PGFN/CAT 509/2013, esclareceu que não existe no rol de pareceres emitidos consulta da STN sobre a questão posta, de forma que não há orientação firmada no assunto.

14. Concluiu que a PGFN não possui atribuição, constitucional ou legal, para emanar posicionamento destinado a órgão externo ao Executivo, sobre legalidade de ato legitimamente emanado de um dos poderes da União, a não ser na defesa do interesse da administração pública.

15. Por meio do Parecer PGFN/CAF 519/2013, enfatizou-se que a lei instituidora de um benefício tributário pode estar eivada de diversos vícios de inconstitucionalidade, de ordem formal ou material, não cabendo ao Ministério da Fazenda analisar tal ato com fulcro no artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

16. Destacou, ainda, que não cabe ao Ministério negar efeitos a lei em vigor que goze de presunção de constitucionalidade; descabe também qualquer aplicação imediata de sanção pela não arrecadação de tributos enquanto estiver em vigor a lei instituidora do benefício tributário.

17. A Semag também solicitou informações ao Ministério da Fazenda sobre o registro de alguma situação de vedação de transferência voluntária da União a ente federado decorrente do fato de este não ter arrecadado algum imposto, sobretudo, aqueles créditos decorrentes de benefícios tributários do ICMS, concedidos irregularmente, sem autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), em descumprimento à Lei Complementar 24/1975 e considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

18. A Secretaria Executiva informou, por meio do Memorando 30/2013/COINT/SURIN/STN/MF-DF (peça 36, fl. 18-20), que a STN editou Instruções Normativas para estabelecer regras operacionais de celebração de convênios. Com isso, a normatização passou a ser compartilhada com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com a Controladoria Geral da União, por meio da Portaria Interministerial (PIM) MP/MF/CGU 127/2008, sucedida pela Portaria 507/2011, atualmente em vigor.

19.A PIM 507/2011, em relação ao item em questão, estabelece que a comprovação seja realizada por meio de uma declaração do Chefe do Poder Executivo juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, responsável por verificar idoneidade da declaração e do cumprimento do requisito fiscal.

20.Alertou que, apesar da PIM 507/2011 ter deixado clara a responsabilidade dos respectivos tribunais de contas, as normatizações anteriores apontavam que o item em questão deveria ser verificado pelo órgão concedente de recursos, com base nas normas em vigor, nas quais não foi avaliada ou definida que isenções poderiam ou deveriam ensejar vedação a transferência voluntária.

21.Ademais, a Secretaria Executiva informou que a declaração do Chefe do Poder Executivo deve ser entregue juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo tribunal de contas, responsável por verificar a idoneidade da declaração e do cumprimento do requisito fiscal. Destacou que não consta nem na Lei Complementar 24, de 7/1/1975, nem na Lei Complementar 101/2000, a atribuição à STN para que investigue a concessão de benefícios tributários do ICMS sem autorização do Confaz.

III - ANÁLISE

22. O art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal de 1988, prescreve que a concessão de benefício fiscal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) depende da prévia deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal.

23.A Lei Complementar 24/1975, em seu art. 1º determina que as isenções do ICMS sejam concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal.

24.Observando os pensamentos expostos nos normativos acima, são muitos os precedentes do Supremo Tribunal Federal - STF, dentre os quais se transcreve uma pequena amostra abaixo, com destaques inseridos:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.366, de 7 de julho de 2006, do Estado do Espírito Santo. Lei que institui incentivo fiscal para as empresas que contratarem apenados e egressos. Matéria de índole tributária e não orçamentária. A concessão unilateral de benefícios fiscais, sem a prévia celebração de convênio intergovernamental, afronta ao disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição do Brasil. (...) O texto normativo capixaba efetivamente viola o disposto no art. 155, § 2º, XII, alínea g, Constituição do Brasil, ao conceder isenções fiscais às empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo. A lei atacada admite a concessão de incentivos mediante desconto percentual na alíquota do ICMS, que será proporcional ao número de empregados admitidos. Pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que a concessão unilateral de benefícios fiscais relativos ao ICMS, sem a prévia celebração de convênio intergovernamental, nos termos do que dispõe a LC 24/1975, afronta ao disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal. Precedentes." (ADI 3.809, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 14-6-2007, Plenário, DJ de 14-9-2007.)

(...)

"A disciplina legal em exame apresenta peculiaridades a merecerem reflexão para concluir estar configurada, ou não, a denominada "guerra fiscal". (...) Ao lado da imunidade, há a isenção e, quanto ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, visando a

editar verdadeira autofagia, a alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF remete a lei complementar regular a forma como, mediante deliberação dos estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. A lei complementar relativa à disciplina da matéria é a número 24/1975. Nela está disposto que, ante as peculiaridades do ICMS, benefícios fiscais não de estar previstos em instrumento formalizado por todas as unidades da Federação. Indago: o preceito alcança situação concreta que objetive beneficiar, sem que se possa apontar como alvo a cooptação, não o contribuinte de direito, mas o contribuinte de fato, presentes igrejas e templos de qualquer crença, quanto a serviços públicos estaduais próprios, delegados, terceirizados ou privatizados de água, luz, telefone e gás? A resposta é negativa. A proibição de introduzir-se benefício fiscal, sem o assentimento dos demais estados, tem como móvel evitar competição entre as unidades da Federação e isso não acontece na espécie." (ADI 3.421, voto do Rel. Marco Aurélio, julgamento em 5-5-2010, Plenário, DJE de 28-5-2010.)

25. Apesar de a Secretaria de Fazenda do Estado de Goiás alegar que as leis ora atacadas não concedem isenção de ICMS, mas sim incentivos financeiros, esse argumento carece de razoabilidade, uma vez que se identifica uma confusão entre os termos renúncia tributária e incentivo fiscal.

26.O termo renúncia de receitas já vem sendo utilizado desde 1988 com a promulgação da Constituição Federal, em que, no art. 70, enquadra a renúncia como um gasto tributário que necessita ser fiscalizado. Para reforçar esse normativo, a LRF expressa que:

"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: (...)"

27.De acordo com Aguiar (2004, p. 80):

"A renúncia de receita decorre sempre de uma das formas de incentivo ou benefício tributário, que são os estímulos dos quais se utiliza a administração para, através da lei, incentivar o desenvolvimento de determinadas atividades, tais como atividades Econômicas, Culturais e Sociais. Esses estímulos visam, em regra, estabelecer o equilíbrio econômico ou restabelecer a igualdade econômica entre as diversas regiões do País (art. 165, § 6º, CF)".

28.O § 1º do art. 14 da LRF, a seguir transcrito, enumera as modalidades de benefícios tributários, bem como traz à tona características intrínsecas ao benefício tributário, como o "caráter não geral" e a "redução discriminada de tributos". Ademais, identifica o benefício como tratamento diferenciado, pois não se vincula ao princípio da universalidade da tributação nem da generalidade.

"§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".

29.O Demonstrativo dos Gastos Tributários - DGT do Ministério da Fazenda - estimativas bases efetivas 2009, série 2007 a 2011 - define desoneração tributária como:

"...toda e qualquer situação que promova presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária.

Ademais, a Receita Federal do Brasil - RFB vem adotando como conceito de Gastos tributários os gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais, constituindo-se numa exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte."

30.Quanto aos benefícios financeiros, a Secretaria de Política Econômica do Governo Federal os identifica como desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas cujos valores constam do orçamento, o que não corresponde aos benefícios contidos nos normativos questionados.

31.Analisando as leis do Estado de Goiás, identifica-se que a Lei 16.671/2009, alterada pelas Leis 16.870/2009 e 17.443/2011, dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal destinado à implantação ou ampliação de empreendimento industrial de veículo automotor no Estado. A Lei 15.785/2006 concede redução de base de cálculo de ICMS e a Lei 14.800/2004 altera a Lei 13.194/1997, concedendo crédito de ICMS.

32.Ademais, esta Corte de Contas expediu o Ofício 391/2012/TCU/Semag, de 12/9/2012 (Peça 9), ao Secretário Executivo do Confaz para manifestação sobre a existência de deliberação acerca de benefícios fiscais instituídos pelas leis estaduais ora questionadas. Em resposta, por meio do Ofício 236/2012/Confaz/MF-DF, de 19/9/2012 (Peça 13), foi informado que não foi identificado qualquer convênio que contemple a matéria.

33.Constata-se, então, que de fato a legislação atacada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado versa sobre renúncia de receita por meio da concessão de benefício no ICMS. Verifica-se, também, que a referida legislação permitiu a concessão do benefício tributário à margem da LC 24/75 e da Constituição Federal, pois não foi submetido ao crivo do Confaz, carecendo de convênio celebrado e ratificado pelos Estados e Distrito Federal.

34.Em que pese a notória irregularidade na concessão da renúncia de receita por meio do ICMS, para que se execute a sanção contida no parágrafo único do art. 11 da LRF, ou seja, a suspensão de toda e qualquer transferência voluntária por não haver a efetiva arrecadação do ICMS, fazem-se necessárias algumas ponderações.

35.Considerando a presunção de constitucionalidade das leis, necessita-se manifestação formal do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade dos normativos. Ademais, há de se comprovar o abandono do pleno exercício da competência tributária por meio da negligência do ente federado em não instituir, prever ou arrecadar seus próprios tributos, seja pela inexistência de legislação criando o imposto ou pela ineficiência da arrecadação de determinado tributo.

36.Apesar do exposto, verifica-se que o Estado de Goiás instituiu o tributo ora contestado, ou seja, o ICMS, por meio da Lei 11.651/1991 e do Decreto 4.852/1997. Adiciona-se o fato de que o Estado de Goiás promove a arrecadação do imposto, conforme se observa no site do Ministério da Fazenda <http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim/>.

37.Há de se considerar, também, que a mera concessão da renúncia tributária por meio do ICMS não caracteriza a irresponsabilidade na gestão fiscal. Tanto a Constituição Federal, quanto o Código Tributário Nacional e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de tratarem da competência tributária - identificando qual tributo pertence a cada ente federado, exigindo a criação do tributo e promoção de sua efetiva arrecadação -, permitem minorar, anistiar, e até mesmo isentar o contribuinte da cobrança de determinado tributo. Trata-se de uma

decisão política do ente federado, que detém a competência tributária tanto para instituir, como para desonerar.

38. Somente após manifestação do STF quanto à inconstitucionalidade do normativo que concede o benefício fiscal e a comprovação de que o ente federado permaneceu inerte na tentativa de promover a efetiva arrecadação do tributo indevidamente renunciado é que se pode suscitar a execução da sanção em observância ao disposto no parágrafo único do art. 11 da LRF.

39. Pelo exposto, conclui-se pela impossibilidade de aplicação da sanção expressa no parágrafo único do art. 11 da LRF, por inexistência de amparo legal, uma vez comprovada a instituição e arrecadação do ICMS pelo Estado de Goiás.

III - CONCLUSÃO

40. Considerando as exposições anteriores, o exame preliminar concluiu pela admissibilidade da representação impetrada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, de acordo com o exigido no art. 235, caput, e no art. 237, ambos do Regimento Interno/TCU.

41. No que se refere ao mérito do pleito, conclui-se pela impossibilidade de aplicação da sanção expressa no parágrafo único do art. 11 da LRF, ou seja, a suspensão de toda e qualquer transferência voluntária por não haver a efetiva arrecadação do ICMS, tendo em vista a falta de amparo legal, a presunção de constitucionalidade dos normativos questionados e a instituição de efetiva arrecadação do ICMS pelo Estado de Goiás.

42. Contudo, cabe destacar a necessidade de encaminhar cópia dos autos para o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Estado de Goiás e o Conselho Nacional de Política Fazendária para que tomem conhecimento e adotem as providências cabíveis no tocante à concessão irregular de benefícios fiscais relativos ao ICMS por meio das Leis do Estado de Goiás 14.800, de 8/6/2004, 15.785, de 30/8/2006, 16.671, de 23/7/2009, 16.870, de 30/12/2009 e 17.443, de 26/10/2011, as quais não foram antecedidas de celebração de convênio celebrado e ratificados pelos Estados e Distrito Federal, contrariando a LC 24/75 e o disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal."

8. Com base na análise empreendida, a Semag propõe ao Tribunal (Peças 37, 38 e 39):

8.1. conhecer da Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, caput, e no art. 237, ambos do Regimento Interno/TCU, para no mérito considerá-la improcedente, em virtude da impossibilidade de aplicação da sanção expressa no art. 11 da Lei Complementar n. 101/2000, tendo em vista a falta de amparo legal, a presunção de constitucionalidade dos normativos questionados e a instituição e efetiva arrecadação do ICMS pelo Estado de Goiás;

8.2. encaminhar cópia do inteiro teor do Acórdão, bem como do Relatório e Voto que vierem a ser proferidos, ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, ao Ministério Público do Estado de Goiás e ao Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz;

8.3. arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, c/c o do art. 40, inciso V, da Resolução/TCU n. 191/2006.

9. Em atenção ao Despacho que proferi (Peça 40), o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Caribé, manifestou entendimento divergente ao exposto pelo Semag, opinando pelo não conhecimento desta Representação, com o consequente arquivamento (Peça 41). Eis os fundamentos nos quais o Representante do Parquet se apoiou para sustentar sua posição:

"6. Discordo do encaminhamento sugerido pela Semag, pois a matéria submetida ao exame desta Corte de Contas, atinente à "guerra fiscal" entre estados, com foco em decisões em matéria tributária tomadas pela cúpula administrativa e política do Estado de Goiás, não se encontra no rol de competências do TCU.

7. Não obstante estar a Semag incubida pelo art. 44, inciso XI, da Resolução/TCU 253/2012 de subsidiar o Tribunal no exame de processos que tratam da fiscalização do cumprimento das disposições da LRF, não se pode perder de vista que essa lei complementar, ao mesmo tempo que restringe a atuação de todos os entes federativos em matéria de finanças públicas, confere competência ao respectivo Tribunal de Contas do ente para a correspondente fiscalização nessa área (art. 73-A da LRF), e não ao TCU em todo e qualquer caso.

8. Logo, a análise da adequação de leis estaduais do Estado de Goiás, que versam sobre renúncia de receita, à Constituição Federal e à LRF tem foro adequado de questionamento, respectivamente, no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Tribunal de Contas do citado ente federativo, não cabendo ao TCU nem a análise de constitucionalidade de leis estaduais, nem a avaliação sobre estar a renúncia de receita aderente, ou não, ao que dispõe a LRF (cf. arts. 11 e 14 dessa lei, no caso).

9. Quanto ao papel da Corte Suprema, ressalto, a título exemplificativo, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 3.794, 2.458, 3.803 e 3.312, mencionadas pela Semag, que foram objeto de apreciação pelo STF em face de questionamentos sobre políticas de benefícios fiscais estabelecidas por leis estaduais, sem prévia aprovação do Confaz.

10. Some-se a essa conclusão, de ausência de competência do TCU, o fato de que não se vislumbrou na questão estadual trazida ao conhecimento da Corte de Contas possível prejuízo à União ou à observância da LRF, estritamente em questões federais, a exemplo de possível impacto no orçamento ou na execução financeira federal. Também não verifiquei omissão ou ilegalidade cometida pelo Confaz e/ou pelo MF no assunto sob exame, a justificar a intervenção do TCU quanto à atuação de um ou de ambos, sem prejuízo de esse ministério ter manifestado nos autos sua preocupação, com a qual compartilho, sobre "os malefícios que esta prática [a guerra fiscal] gera para as finanças dos próprios estados e, por extensão, à própria economia do País" (peça 36, p. 3).

11. Destaco, assim, que não vejo como o TCU poderia adentrar no exame desse assunto e se manifestar, no mérito, quanto a ser a política do Estado de Goiás para o setor automotivo adequada ou inadequada para as finanças e a tributação desse ente federativo. Justifico essa conclusão em face de não haver na CF, na LRF e em nenhuma outra norma do arcabouço jurídico vigente, dispositivo que confira a este Tribunal tal incumbência, em relação a ente que possui Tribunal de Contas próprio, o qual tem, portanto, competência privativa nesse sentido - assim como o TCU tem em relação à União.

12. Cabe ao TCE/GO, portanto, se entender pertinente, avaliar se houve descumprimento do art. 11 e, em especial, do art. 14 da LRF, e, em consequência, comprometimento da arrecadação do ICMS no estado a ponto de impactar negativamente as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias do Estado de Goiás.

13. Ao Confaz compete, se entender pertinente e, especialmente, se concluir pelo descumprimento das disposições do art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da CF e da Lei Complementar 24/1975 - como o fez a Semag, com a qual manifesto concordância -, dar publicidade do presente caso a todas as secretarias de fazenda dos estados da federação. Assim, a atual presunção de constitucionalidade das leis do Estado de Goiás questionadas nesta representação pode sofrer, oportunamente, caso tais normas venham a ser atacadas por outros entes federativos, o exame do STF em sua análise privativa no controle concentrado de constitucionalidade.

14. Resta a este Tribunal, que não tem competência para deliberar sobre questões internas de finanças públicas estaduais e sobre embates entre estados em matéria de "guerra fiscal" - nos casos que não tragam qualquer consequência à União -, dar ciência da deliberação que vier a ser adotada nesta representação - além de ao TCE/GO, ao Confaz, ao representante e à Sefaz/GO - ao MPF e ao MPE/GO, para que adotem, se for o caso, as providências que entenderem pertinentes.

15. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta discordância em relação à proposta da unidade técnica (peça 37), sugerindo o seguinte encaminhamento para estes autos:

não conhecer da representação, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, caput e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, por não se encontrar a matéria nela constante na competência deste Tribunal;

dar ciência da deliberação que vier a ser proferida pelo TCU ao representante, ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), ao Ministério da Fazenda (MF), ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) e à Secretaria de Estado da Fazenda em Goiás (Sefaz/GO);

arquivar este processo, com base no art. 40, inciso II, da Resolução/TCU 191/2006."

É o Relatório

Voto :
VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás - MPC/TCE/GO acerca de possíveis irregularidades decorrentes de leis do Estado de Goiás que concederam benefícios fiscais do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.

2. O cerne da matéria desta Representação são as Leis do Estado de Goiás ns. 14.800/2004, 15.785/2006, 16.671/2009, 16.870/2009 e 17.443/2011, todas voltadas ao setor automotivo e promulgadas sem a prévia deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, órgão colegiado do Ministério da Fazenda - MF.

3. Segundo o Representante, a situação acima mencionada - edição e promulgação das leis estaduais sem a prévia deliberação do Confaz - evidenciaria inobservância às disposições do art. 155, 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal, bem como caracterizaria ofensa ao art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), haja vista que a renúncia de receita não teria sido acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que se iniciaram suas respectivas vigências e nos

dois

exercícios

seguintes.

4. A Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag deste Tribunal, após examinar a matéria em confronto com informações obtidas a partir de diligências promovidas junto ao MF, ao Confaz e à Secretaria de Estado da Fazenda em Goiás, propôs o conhecimento e a improcedência desta Representação, em virtude da impossibilidade de aplicação da sanção expressa no art. 11, parágrafo único, da LRF, dada a falta de amparo legal, a presunção de constitucionalidade dos normativos questionados e a instituição de efetiva arrecadação do ICMS pelo Estado de Goiás.

5. Já o Ministério Público junto TCU manifestou-se, em atenção à oitiva que solicitei, pelo não conhecimento desta Representação, porquanto as leis estaduais questionadas e suas implicações em matéria tributária relativa ao ICMS não se encontra no rol de competências desta Corte de Contas.

6. A LRF, ao estabelecer normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, obrigando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, não descuidou de conferir expressamente competência ao respectivo Tribunal de Contas do ente federativo para fiscalizar eventual descumprimento das prescrições constantes da aludida Lei relativas às matérias vinculadas a tais entes federativos (arts. 2º, 73-A, da LRF). Eis o teor do art. 73-A da LRF:

"Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar."

7. As questões atinentes às mencionadas leis estaduais que concederam benefícios fiscais do ICMS ao setor automotivo do Estado de Goiás no que se refere à observância ou não das disposições da Lei Complementar n. 101/2000 devem ser examinadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, ao qual compete, nos termos do art. 1º, inciso XIII, da sua Lei Orgânica (Lei Estadual n. 16.168/2007), fiscalizar a arrecadação da receita do Estado e de suas entidades da administração indireta, verificando, quanto à prestação e eficácia, a cobrança da dívida ativa e a renúncia de receitas.

8. Não obstante a competência dos Tribunais de Contas estaduais para fiscalizarem a arrecadação da receita estadual, a atribuição de decidir se o ente estatal deve, ou não, sofrer restrições da LRF pelo descumprimento da responsabilidade na gestão fiscal da receita de impostos cabe ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na linha defendida no voto revisor apresentado pelo Ministro-Substituto André Luis de Carvalho.

Nesse contexto, acolho a proposta da SEMAG de conhecer da representação devendo-se ainda informar ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a matéria representada, solicitando a respectiva manifestação de tais órgãos.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de Agosto de 2014.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Acordao :

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás - MPC/TCE/GO, por meio do qual noticia possíveis irregularidades relacionadas com leis do Estado de Goiás que concederam ao setor automotivo benefícios fiscais do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da Representação, nos termos do art. 237, inciso III, parágrafo único, c/c o art. 235, caput e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

9.2. informar ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a matéria representada, enviando-lhes cópia integral destes autos, devendo tais órgãos encaminharem ao TCU manifestação, no prazo de 90 (noventa dias), a contar da ciência deste Acórdão, sobre os fatos noticiados pelo Representante ;

9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do respectivo Voto, ao Representante, ao Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás - TCE/GO e à Secretaria de Estado da Fazenda em Goiás - Sefaz/GO;

9.4. determinar à Semag que monitore o cumprimento do subitem 9.2. deste Acórdão

ENTIDADE :

Entidade: Governo do Estado de Goiás

Interessados :

Interessados/Responsáveis: Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Representante do MP :

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Unidade técnica :

Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag

Classe :

CLASSE VII

Advogado :

Fernando dos Santos Carneiro

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho (Revisor).

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti

Relatório e Voto do Ministro Revisor:

VOTO REVISOR

Na Sessão de Julgamento do Plenário, do dia 6/11/2013, pedi vista deste processo, com base no art. 112 do RITCU, de modo que determinei a restituição do presente feito ao Gabinete do nobre Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa, fazendo-se acompanhar, já na oportunidade, da manifestação que passo a conduzir.

2. Trata-se de representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás (MPC-TCE/GO), solicitando ao TCU que determine a todos os órgãos da administração pública federal a imediata suspensão de transferências voluntárias ao Estado de Goiás, nos termos dos arts. 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

3. O representante aduz, em síntese, que as Leis Estaduais nos 14.800, de 8/6/2004, 15.785, de 30/8/2006, 16.671, de 23/7/2009, 16.870, de 30/12/2009, e 17.443, de 26/10/2011, apesar de versarem sobre isenção do ICMS, não foram antecedidas pela devida deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), conforme disciplina o art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição de 1988, além de não apresentarem a estimativa do impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 14 da LRF.

4. Para tanto, o representante indica precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de ação direta de inconstitucionalidade (ADI nos 3794, 2548, 3803 e 2377), por meio dos quais foram consideradas inconstitucionais leis que concederam benefícios fiscais sem a prévia aprovação do Confaz, nos moldes preconizados pela Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, de modo a coibir a prática danosa ao federalismo fiscal, denominada de "guerra fiscal".

5. Em análise preliminar, a Secex/GO opinou pela admissibilidade da representação, por terem sido atendidos os requisitos previstos no RITCU, sugerindo, no entanto, a instrução do feito pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com a anuência do então Secretário-Geral de Controle Externo (Peças n.os 2 a 4).

6. A Semag, após realizar diligências junto ao Ministério da Fazenda, ao Confaz e à Secretaria de Fazenda do Estado de Goiás (Sefaz/GO), propõe o conhecimento e a improcedência desta representação, em virtude da provável impossibilidade de aplicação da sanção expressa no art. 11, parágrafo único, da LRF, dada a falta de amparo legal, a presunção de constitucionalidade dos normativos questionados e a suposta instituição com efetiva arrecadação do ICMS pelo Estado de Goiás.

7. O MPTCU, por sua vez, manifestou-se pelo não conhecimento da representação, considerando, para tanto, que as leis estaduais questionadas e as suas implicações não se enquadrariam no rol de competências do TCU, entendimento acolhido, aliás, em seu Voto, pelo ilustre Ministro-Relator Marcos Bemquerer.

8. Peço licença para dissentir dessa posição, de sorte que pugno pelo conhecimento da presente representação, para, no mérito, ser considerada prejudicada, enviando recomendação ao Ministério da Fazenda e ao MPOG, diante das razões que passo a expor.

9. Importante indicar, de imediato, que estão legitimados para representar ao TCU os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais, além de outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem, nos termos do art. 237, incisos III e IV, do RITCU.

10. Nessa linha, vê-se que a presente representação observa os requisitos prescritos no art. 235 do RITCU, uma vez que foi redigida em linguagem clara e objetiva, contém nome legível do representante, sua qualificação e endereço, estando acompanhada de indício concernente às irregularidades apontadas.

11. Registre-se, ainda, que as falhas descritas nestes autos se enquadram na competência do TCU na medida em que a concessão de renúncia de receita pelo Estado-Membro - sem a observância das regras constitucionais e legais aplicáveis - possibilita que o ente estatal tenha acesso, indevidamente, a transferências financeiras voluntárias federais que, possivelmente, lhe deveriam ser negadas, nos termos da legislação brasileira, notadamente, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

12. Bem se sabe que não cabe originalmente ao TCU agir sobre a dita "guerra fiscal" do ICMS, destacando-se, aliás, que isso não deve mesmo ser feito nestes autos.

13. Não deve, de todo modo, o TCU se negar a enxergar vícios perpetrados pela unidade da federação na concessão de benefícios fiscais ou tributários, ao arrepio da LRF, sobretudo quando se constata que, com isso, o ente estatal vem obtendo, também ao arrepio da lei, o indevido acesso a mecanismos de transferências voluntárias com recursos federais.

14. Como bem indicou o nobre representante, o STF já deliberou por diversas vezes pela inconstitucionalidade de leis estaduais instituidoras de benefícios fiscais - sem a prévia anuência do Confaz (v.g.: ADI nos 3809 e 3421, mencionadas pela Semag).

15. Demais disso, sabe-se que a LRF estatui, como requisito essencial de responsabilidade na gestão fiscal, o dever de o ente federado promover a instituição e a efetiva arrecadação de todos os tributos atinentes à sua competência constitucional tributária, destacando-se, nesse ponto, que, obviamente, tal requisito não é cumprido, quando se promove a indevida concessão inconstitucional da aludida isenção tributária, de sorte que se pode até vedar o recebimento de transferências voluntárias pelo ente estatal faltoso, nos termos dos arts. 11 e 25, § 3º, da LRF, que aduzem:

"Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos

Art. 25. omissis.

§ 3o Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social."

16. Nessa linha, aliás, a LDO federal para 2014 reiterou a necessidade de cumprimento dos

requisitos da LRF para a obtenção de transferências voluntárias federais, nos termos do art. 60, § 3o, da Lei n.º 12.919/2013, que aduz:

"Art. 60. A realização de transferências voluntárias, conforme definidas no caput do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dependerá (...).

§ 3o Sem prejuízo dos requisitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, constitui exigência para o recebimento das transferências voluntárias a observância das normas publicadas pela União relativas à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, inclusive na modalidade pregão, nos termos da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, devendo ser utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica."(grifou-se)

17. Por sua vez, ao tratar da formalização da renúncia de receita não geral (discriminada), a LRF exige que se apresente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem assim que a concessão do benefício seja considerada na estimativa de receita da LOA ou que ela seja até compensada financeiramente, determinando, para tanto, no seu artigo 14, que:

"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 ncaput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição."

18. N"outro giro, vê-se que, ao dispor sobre a consolidação das contas nacionais, a LRF determina que os Estados apresentem as suas informações fiscais para a União, destacando-se, nesse ponto, que, evidentemente, o adequado cumprimento dos ditames tributários e fiscais deve estar refletido nessas informações, nos termos do seu art. 51, que estabelece:

"Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1o Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2o O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária."

19. Não é por outra razão, aliás, que, ao dispor sobre regras para os convênios financeiros federais, o art. 3º da Instrução Normativa STN nº 1, de 17, de outubro de 2005, determinou que a administração federal promovesse consulta junto ao Cadastrado Único de Convênio - Cauc, verificando o atendimento dos requisitos da LRF, de sorte que, nessa linha, ficou definido que:

"Art. 3º O Cauc, destinado a permitir a verificação do atendimento, pelo beneficiário da transferência voluntária de recursos da União, das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), compreende informações organizadas em itens, nos seguintes termos:

I - item 100: cumprimento da obrigação de instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de competência constitucional do ente federativo a que se vincula o conveniente (LRF, art. 11, parágrafo único), cuja comprovação se faz por consulta ao balanço geral do exercício anterior ao de formalização do convênio, com validade até 30 de abril, se Município, e 31 de maio, se Estado ou Distrito Federal, do exercício seguinte ao previsto para entrega do balanço geral;" (grifou-se)

20. Importa destacar, ainda, que a costumeira continuidade da indigitada prática ora debatida nesta representação, pela indevida concessão de renúncia de receita de ICMS sem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e sem a compensação desse impacto sobre as metas fiscais, pode resultar na indevida redução da arrecadação do ente federado com o indesejado descumprimento das metas de resultado fiscal, em flagrante ofensa ao art. 9ª, § 4º, da LRF que estabelece:

"Art. 9o Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(...) § 4o Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais."

21. Anote-se, também, que a indevida concessão de isenções tributárias, com inobservância das regras constitucionais e legais aplicáveis, constitui-se em inegável desrespeito aos padrões de accountability, com ofensa ao art. 58 da LRF, que aduz:

"Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições." (grifou-se)

22. Deve-se lembrar, enfim, na esteira de todo esse raciocínio, que compete ao TCU auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 59 da LRF, que estabelece:

"Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento

das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; (...)" (grifou-se)

23. Vê-se, pois, que, a despeito de não ter competência para adentrar nas questões tributárias inerentes à guerra fiscal com recursos estaduais, o TCU não deve admitir que - sem respeitar os requisitos de responsabilidade na gestão fiscal da receita de impostos - certo ente federado tenha acesso indiscriminado às transferências voluntárias federais, mormente quando se constata que, no presente caso concreto, com possível ofensa aos arts. 11 e 14 da LRF, esse ente estatal não promoveu a efetiva arrecadação do imposto, já que se valeu da indevida concessão de isenção tributária sabidamente inconstitucional e ilegal, além de não promover a necessária estimativa do impacto orçamentário-financeiro com as medidas de compensação sobre o resultado fiscal.

24. Ocorre, de toda sorte, que não cabe ao TCU, originariamente, a atribuição de decidir se o ente estatal deve, ou não, sofrer as restrições da LRF pelo descumprimento da responsabilidade na gestão fiscal da receita de impostos, cabendo essa atribuição muito mais ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, devendo-lhes ser, então, enviada recomendação nesse sentido.

25. Lembre-se, enfim, que não há sequer necessidade de a administração federal esperar eventual decisão judicial, no caso concreto, sobre a inconstitucionalidade das aludidas leis estaduais, já que a administração pública fica vinculada às decisões de mérito que já foram proferidas pelo STF nas ações de inconstitucionalidade (v.g.: ADI nos 3809 e 3421), nos termos do art. 102, § 2º, da CF88, que determina:

"Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)" (grifou-se)

26. De mais a mais, deve-se notar que, no presente decisor, não se está propondo que o TCU aprecie a dita inconstitucionalidade das leis estaduais, mas, sim, que recomende aos órgãos federais competentes que, quando da realização de transferências voluntárias, atentem para a inobservância dos ditames constitucionais e da LRF, observando-se, nesse ponto, que há espaço jurídico para que o TCU também recomende que se promova a devida regulamentação dos arts. 11, 14 e 25 da LRF, com o intuito de que a aplicação desses dispositivos legais alcance a sua maior efetividade, quando se tratar de entes estatais interessados em receber o aporte de recursos federais por meio de transferências financeiras voluntárias.

27. Por tudo isso, entendo que a presente representação pode ser conhecida pelo TCU, para, no mérito, ser considerada prejudicada, sem prejuízo do envio de recomendações ao Ministério da Fazenda e ao MPOG, bem como à Casa Civil da Presidência da República, além de enviar cópia da presente deliberação aos interessados, destacando-se que, no presente caso concreto, o vício na concessão de transferências voluntárias federais ao aludido estado federado foi suscitado pelo próprio Ministério Público junto ao TCE-GO, que teve acesso à toda sistemática para a indevida concessão estadual de incentivos fiscais do ICMS.

Ante o exposto, peço licença para dissentir do Voto proferido pelo ilustre Ministro-Relator, de modo que voto por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de agosto de 2014.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Revisor

Data sessão :
20/08/2014