

encaminhado por meio
do CI 006 p/60

CÓPIA



ESTADO DE MATO GROSSO
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
SECRETARIA ADJUNTA DO TESOUREO ESTADUAL
SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO RELACIONAMENTO DO TESOUREO
COORDENADORIA DE NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS

Nota Técnica nº	005/2014 – CNFI/SART/SATE/SEFAZ
Interessado:	Gabinete de Direção
Assunto:	Lei 10025/13-Proposta de ADIN

Objetivando subsidiar a Procuradoria Geral do Estado na propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 10.025, de 27 de dezembro de 2013, incumbe que se proceda aos esclarecimentos necessários pela presente Nota Técnica.

A Lei nº 10.025, de 27 de dezembro de 2013, altera e revoga dispositivos da Lei nº 7.098, de 30 de dezembro de 1998 e da Lei nº 9.709, de 29 de março de 2012. Nesse sentido, a lei 7.098/98, que consolida normas referentes ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, passou a ser regulamentada nos seguintes moldes:

Artigo 43 As importâncias fixas ou correspondentes a multas, limites para fixação de multas ou limites de faixas para efeito de tributação, poderão ser expressas por meio de múltiplos e submúltiplos da unidade denominada Unidade Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso, que figurará na legislação tributária sob a forma de UPFMT (...)

§ 3º A atualização de que trata o parágrafo precedente será realizada tomando por base o valor da UPF/MT fixado para 1º de janeiro de 2012 no valor correspondente a R\$ 36,07 (trinta e seis reais e sete centavos) e a correspondente variação do IGP-DI a que se refere o § 2º ou outro indicador que vier a lhe substituir. (grifo nosso)

Outrossim, foi alterado o artigo 14, alínea "c" ao inciso VII e os §§ 1º, 2º e 3º da Lei nº 9.709, de 29 de março de 2012, trazendo a seguinte redação:

Art. 14
(...)
VII
(...)
c) classe rural: alíquota de 27% (vinte e sete por cento).

§ 1º A base de cálculo do ICMS incidente no fornecimento de energia elétrica, classe rural, no Estado de Mato Grosso, fica reduzida aos

Avenida Historiador Rubens de Mendonça, 3415-B, Complexo I, Fone: (65) 3617 2554

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MATO GROSSO
Gabinete do Secretário

Recebido em 16/01/2014

Horas: 09:48h

Luiz Ricardo

p. 1/11



ESTADO DE MATO GROSSO
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
SECRETARIA ADJUNTA DO TESOURO ESTADUAL
SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO RELACIONAMENTO DO TESOURO
COORDENADORIA DE NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS

percentuais adiante indicados, aplicados sobre o valor da operação, variáveis de acordo com as faixas de consumo mensal, como segue:

I - consumo mensal até 50 (cinquenta) Kwh – redução de 100% (cem por cento); (aliquota 27%; carga tributária: zero).

II - consumo acima de 50 (cinquenta) e até 500 (quinhentos) Kwh – 11,11% (onze inteiros e onze centésimos por cento) do valor da operação; (aliquota 27%; carga tributária: 3%).

III - consumo acima de 500 (quinhentos) e até 1.000 (mil) Kwh – 37,04% (trinta e sete inteiros e quatro centésimos por cento) do valor da operação; (aliquota 27%; carga tributária: 10%).

IV - consumo acima de 1.000 (mil) Kwh – 55,56% (cinquenta e cinco inteiros e seis centésimos por cento) do valor da operação; (aliquota 27%; carga tributária: 15%).

§ 2º O benefício previsto no caput somente se aplica à energia elétrica consumida em imóvel localizado em área rural do território mato-grossense, comprovado mediante cadastramento junto à empresa concessionária de serviço público de energia elétrica como classe rural.

§ 3º A redução de base de cálculo de que trata este artigo não se aplica à energia elétrica consumida em área rural ou em sua fração destinada a lazer e recreação."

Conforme a alteração determinada, o valor da UPF/MT, que anteriormente correspondia a R\$ 92,54 (noventa e dois reais e cinquenta e quatro centavos), passou a valer R\$ 36,07 (trinta e seis reais e sete centavos). Ademais, houve redução na base de cálculo da energia elétrica classe rural. Essas medidas resultam diretamente em reduções na receita prevista que podem vir a acarretar inúmeros prejuízos no aspecto financeiro para o Estado de Mato Grosso. Além disso, é certo que a referida lei padece de vício de iniciativa, não podendo permanecer em nosso ordenamento jurídico. Senão vejamos:

1.0– Do vício de iniciativa da Lei 10026/13 que instituiu a redução por repercussão nas receitas estaduais

Conforme a nova legislação, o valor da UPF/MT seria drasticamente reduzida ao montante de R\$36,07 (trinta e seis reais e sete centavos). A UPF/MT,



ESTADO DE MATO GROSSO
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
SECRETARIA ADJUNTA DO TESOUREO ESTADUAL
SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO RELACIONAMENTO DO TESOUREO
COORDENADORIA DE NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS

denominada Unidade Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso, representa a importância fixa ou correspondente a multas, limites para fixação de multas ou limites de faixas para efeito de tributação, expressas por meio de múltiplos e submúltiplos da referida unidade. Tal redução implica em transtornos para efetivar a execução orçamentária e financeira, comprometendo a satisfação das despesas, afetando a administração de todos os Poderes e instituições dependentes do orçamento.

A fixação de despesas anuais pelo Poder Executivo, bem como outras ações da Administração Pública, submetem-se ao princípio da Legalidade, conforme prevê a Constituição Federal. Cabe ao Poder Executivo a gestão financeira do Estado, cuja competência abrange ainda a administração e o controle da execução orçamentária, cabendo ao mesmo propor alterações necessárias, conforme previsto no artigo 165 da nossa Carta Magna.

É imprescindível que seja reservado ao Poder Executivo a iniciativa de lei referente às suas funções primordiais, quais sejam, a administração e a execução orçamentária, atividades consagradas nos artigos 61, § 1º e 165 da Constituição Federal. Essa reserva de iniciativa garante o Princípio da Independência de Poderes, impedindo que o Poder Executivo deixe de exercer suas funções típicas em razão da atuação do Poder Legislativo. O legislador constituinte vislumbrou o conhecimento privilegiado pertencente ao Poder Executivo para reger as matérias que são de sua iniciativa exclusiva.

Corroborando com esse entendimento, o artigo 165, §9º, II da Constituição Federal estabelece que compete ao Poder Executivo regulamentar acerca da gestão financeira, conforme o disposto abaixo:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 9º - Cabe à lei complementar:

(...)



ESTADO DE MATO GROSSO
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
SECRETARIA ADJUNTA DO TESOUREO ESTADUAL
SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO RELACIONAMENTO DO TESOUREO
COORDENADORIA DE NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.(grifo nosso)

É inadmissível que o Poder Legislativo tenha iniciativa de normas que afetem as finanças do Estado, gerando diminuição da receita, sob pena de ser conferido àquele Poder a possibilidade de inviabilizar a Administração com a concessão de privilégios ou benefícios fiscais, o que aniquilaria o orçamento.

Portanto, no caso em tela, verifica-se que a Lei nº10025/13 deve ser considerada inconstitucional, por vício de iniciativa, haja vista que o Poder Legislativo, ao normatizar hipótese de redução das receitas do Estado, produziu reflexos na previsão orçamentária da Lei Orçamentária Anual (LOA), interferindo na atividade típica do Poder Executivo, em flagrante afronta ao Princípio da Autonomia e Independência dos Poderes, consagrado nos artigos 2º e 60, § 4º, III, bem como artigos 61, § 1º e 165 da Constituição Federal, devendo a lei impugnada ser eliminada da legislação estadual.

2.0- Da afronta ao artigo 150, § 6.º da Constituição Federal.

A Lei nº10025/13 contém claramente hipóteses de redução de receitas e, nesse particular, o legislador não observou o disposto no artigo 150, § 6º da Constituição Federal, pelo qual:

§ 6º "qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei estadual específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, §2º, XII, 'g', da Constituição Federal".

A exigência de lei específica contida no artigo 150, § 6º da nossa Carta Magna determina que qualquer vantagem fiscal só terá validade se for objeto



ESTADO DE MATO GROSSO
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
SECRETARIA ADJUNTA DO TESOURO ESTADUAL
SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO RELACIONAMENTO DO TESOURO
COORDENADORIA DE NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS

de lei que regule exclusivamente tal matéria, em respeito ao Princípio da especificidade e exclusividade das leis tributárias específicas.

Nesse diapasão, o entendimento doutrinário afirma que "(...) lei específica, segundo o § 6º do art. 150 da Constituição, deverá regular exclusivamente as matérias ali enumeradas ou regular exclusivamente o correspondente tributo ou contribuição" (Tércio Sampaio Ferraz Júnior, A noção de Lei Específica no art. 150 § 6º, a CF e a Recepção dos Decretos-leis n. 2163/84 e 1184/71, "in" Leandro Paulsen, *Direito tributário*, 9ªed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007, p.267).

A jurisprudência também preconiza a exigência de lei específica para fins de renúncia fiscal:

"Inconstitucionalidade, por contrariar o processo legislativo decorrente do art. 150, § 6º, da Constituição Federal (onde se exige a edição de lei ordinária específica), bem como do princípio da independência dos Poderes (art. 2º), a anistia tributária concedida pelo art. 34, e seus parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1989, do Estado de Santa Catarina." (ADI 155, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 3-8-98, DJ de 8-9-00, g.n.)

A intenção do legislador constituinte certamente foi evitar a aprovação, sem maiores cuidados e critérios, de benesses que sejam iníquas e lesivas ao erário. A renúncia fiscal, em qualquer de suas modalidades, deve servir a objetivos mais nobres, que não à criação de privilégios desproporcionais ou não razoáveis. Em função disso, entre outras coisas, é que o sistema constitucional fixa limites formais à sua concessão. Deste modo, exigindo-se lei específica, haverá a certeza de que a matéria será efetivamente analisada no âmbito do legislativo, e não aprovada como que por descuido, no meio de outros dispositivos, de um projeto de lei, que não guardem relação direta com o tema. (Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/AssessoriaJuridica>> Acesso em: 13/01/14)



A jurisprudência já se pronunciou a respeito, conforme decisão extraída da ADI 3260/RN, rel. Min. Eros Grau, (j. 29.3.2007), ao dispor que o artigo 150 § 6º da CF veda a "a oportunista introdução de norma de isenção fiscal no contexto de lei que cuide de matéria de natureza diversa".

É certo que o dispositivo constitucional instituiu a necessidade de lei específica para hipóteses de renúncia fiscal, cuja finalidade é impor a participação cuidadosa do Legislativo na concessão de benefícios que implicarão redução de arrecadação para os entes federados e evitar inclusão dessa matéria em legislações inadequadas que dificultem o conhecimento do contribuinte. (Machado Antônio da Costa. Constituição Federal Interpretada. 4ªed. Barueri, SP: Manole, 2013, pág.804).

Dessa forma, resta claro que a Lei em análise padece de vício formal, ao contrariar o artigo 150, § 6º da Constituição Federal.

3.0 - Do Desrespeito aos Princípios Orçamentários

A fixação de despesas anuais pelo Poder Executivo, bem como outras ações da Administração Pública, submetem-se ao princípio da Legalidade, conforme prevê a Constituição Federal. Entretanto, cabe ao Poder Executivo a gestão financeira do Estado, cuja competência abrange ainda a administração e o controle da execução orçamentária, cabendo ao mesmo propor alterações que se fizerem necessária, conforme previsto no artigo 165:

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.*

Ademais, a Constituição Federal, no artigo 165, § 6º, estabelece que o "projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do



ESTADO DE MATO GROSSO
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
SECRETARIA ADJUNTA DO TESOURO ESTADUAL
SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO RELACIONAMENTO DO TESOURO
COORDENADORIA DE NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS

efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia", expressando a aplicação do princípio da transparência das contas governamentais.

As alterações de receitas para o exercício do ano devem constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de caráter anual e de iniciativa do Poder Executivo, o que não ocorreu na hipótese vertente, já que a nova lei, ora questionada, acabou por reduzir receita já prevista na LDO.

Nesse sentido, é certo que todos os compromissos sociais e financeiros do estado Mato Grosso foram idealizados pautados nas receitas previstas. A redução nos valores da receitas causará embaraço no planejamento traçado pelo Poder Executivo, interferindo, inclusive, no cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Todas as taxas são cobradas em UPF/MT e quando da sua criação foram calculados todos os dispêndios do serviço a ser oferecido. Assim, com a redução dos valores destinados a efetivação do serviço o tornará inexecutível, uma vez que o Estado não tem recursos suficientes para subsidiar a prestação dos referidos serviços.

Do exposto, resta claro que a lei 10025/13 nasce eivada de vício, uma vez que afronta princípios orçamentários constitucionalmente consagrados, tal como o Princípio do Planejamento, que se refere à obrigatoriedade de elaboração do Plano Plurianual- PPA, e a obrigatoriedade de todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serem elaborados em consonância com mencionado Plano (artigo 165, §4º CF), reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 1º, §1º, que exige a ação planejada e transparente, em que se previne riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.



Ademais, a nova legislação vai de encontro ao Princípio da Programação, o qual apregoa que o orçamento deve evidenciar os programas de trabalho, servindo como instrumento de administração do governo, facilitando a fiscalização, gerenciamento e planejamento. Todas as despesas são inseridas no Orçamento sob forma de programa, a fim de otimizar a aplicação de recursos públicos e maximizar os resultados para a sociedade. (PALUDO, Agostinho Vicente. Orçamento Público e a administração financeira e orçamentária. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pág.22).

Por fim, vislumbra-se a afronta ao Princípio do Equilíbrio, consagrado no artigo 4º, I, a da LRF que determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá sobre o equilíbrio dentre receita e despesa. Ele estabelece que a despesa fixada não poderá ser superior a receita prevista. A finalidade deste princípio é deter o crescimento desordenado dos gastos governamentais e impedir o déficit orçamentário.

Com a promulgação da tratada lei, muitas das despesas previstas e planejadas pela Administração Pública ficarão descobertas, reduzindo, diretamente a Receita Corrente Líquida do Estado.

3.0- Da afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu, em seu artigo 11, a necessidade de instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos entes da Federação, como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, cada esfera de governo deverá explorar adequadamente a sua base tributária e, dessa forma, ter capacidade de estimar qual a sua receita, visando não comprometer as metas de resultados fiscais previamente estabelecidas, com previsão, inclusive, de sanções institucionais. O dispositivo legal citado está em perfeita sintonia com o princípio da indisponibilidade,



ESTADO DE MATO GROSSO
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
SECRETARIA ADJUNTA DO TESOUREO ESTADUAL
SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO RELACIONAMENTO DO TESOUREO
COORDENADORIA DE NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS

pela Administração, dos bens e interesses públicos, integrante do regime jurídico-administrativo.

Além da preocupação com a eficiência na instituição, previsão e arrecadação de tributos, a LRF estabeleceu condições e limites para a renúncia de receitas tributárias. O art. 14 da LRF dispõe:

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.(grifo nosso)

O que dispositivo legal supra mencionado estabelece é que, partindo da premissa de que o ente público estará "abrindo mão" de parte de sua receita, haja previsão dos meios e mecanismos pelos quais se dará a compensação aos cofres públicos em relação aos valores que o mesmo ente deixará de receber em razão da aplicação daquela lei

Assim, com o advento da LRF, qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser precedido de minucioso estudo e planejamento, de modo a identificar as conseqüências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis. Ademais, estabelece pressupostos para a renúncia de receitas:

a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes;



b) atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO;

d) adoção de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes, por meio do aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Importante esclarecer que as medidas deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal.

Nota-se que dos quatro pressupostos para a renúncia de receita antes elencados, os dois últimos são alternativos. Assim, se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO não é exigida a adoção de medidas de compensação. Caso contrário, é obrigatória a adoção de medidas de compensação, as quais deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal. Ademais, impõe-se cumulativamente que a perda de receita não afete as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO.

Do exposto, verifica-se que a Lei em análise não cumpriu as determinações expressas no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista não ter sido acompanhada dos requisitos estabelecidos para as hipóteses de redução de receitas.

4.0 Conclusão

Sendo assim, entende-se que a lei 10.025/13 deve ser expurgada do nosso ordenamento jurídico estadual, por ser objeto de vício de iniciativa, desrespeitando o Princípio da Separação dos Poderes. Ademais, a lei em questão



ESTADO DE MATO GROSSO
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
SECRETARIA ADJUNTA DO TESOURO ESTADUAL
SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DO RELACIONAMENTO DO TESOURO
COORDENADORIA DE NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS

padece de vício formal, uma vez que descumpriu determinação constitucional de regulamentar matéria que concede benefício fiscal em lei específica.

Outrossim, a referida lei incorre em risco fiscal, já que compromete recursos já previstos e planejados como receita pública, além de afrontar princípios consagrados constitucionalmente e dispositivos constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o que cabia informar.

Cuiabá-MT, 14 de janeiro de 2014.

Renata N. Taborelli Oliveira
OAB-MT 10091 B -TAIG

Coordenadoria de Normas de Finanças Públicas

Hilca Denise Viana P. de Carvalho
Técnica Sefaz – Mat. 89026

Coordenadora de Normas de Finanças Públicas

Aprovada em: / /2014.

Thiago Tenório Almeida

Técnico da área Instrumental – Mat.134710

Superintendência de Administração do Relacionamento do Tesouro

