



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral

São Paulo, 06 de fevereiro de 2019.

Ofício nº 036/2019 – GPGC

**Assunto:** Informações do Governo do Estado de São Paulo sobre renúncia de receitas (redução de alíquota de ICMS sobre Querosene de Aviação)

**Ref.** Contas do Governador – Exercício 2019;  
TC-2347.989.19-6.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente **ANTONIO ROQUE CITADINI**

Com meus cordiais cumprimentos, encaminho a Vossa Excelência, para que seja remetida ao Conselheiro Relator das Contas do Governador – Exercício 2019 (TC-2347.989.19-6), o quanto segue.

Foi divulgado na mídia a **intenção** do Governo do Estado de São Paulo de reduzir a alíquota do ICMS incidente sobre Querosene de Aviação (QAV), de 25% para 12%.<sup>1</sup> Esta notícia foi, inclusive, divulgada pelas próprias mídias de governamentais.<sup>2</sup> Diz-se **intenção**, pois, em consulta ao Diário Oficial do Estado, ainda não foi possível localizar qualquer medida oficial adotada a respeito do assunto.

De todo modo, considerando o impacto da alegada medida, considerando que a fiscalização quanto à renúncia de receitas é competência constitucional expressa dos Tribunais de Contas (conforme estabelecem o art. 70, *caput* da Constituição Federal<sup>3</sup> e o art. 32 da Constituição Paulista<sup>4</sup>), e considerando que a sistemática de

<sup>1</sup> <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2019/02/governo-de-sp-deve-anunciar-medida-para-corte-no-icms-de-querosene-de-aviacao.html>, acesso em 06.02.2019.

<sup>2</sup> <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-paulista-reduz-imposto-sobre-combustivel-de-aviacao/>, <https://twitter.com/governosp>, <https://www.facebook.com/governosp/videos/2223010457968563/>, acesso em 06.02.2019.

<sup>3</sup> CF, art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das



renúncia de receitas foi objeto de recente fiscalização, com diversos achados de auditoria<sup>5</sup>, o Ministério Público de Contas entende oportuna a intervenção desta Corte de Contas na análise da matéria.

Ressalte-se, aliás, as seguintes recomendações recentemente expedidas por este Tribunal de Contas ao Governo do Estado de São Paulo:

*“EMENTA: Contas do Governador do Estado – Balanço Geral do exercício de 2017 exame da situação orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do ente federado – predominante observância de preceitos constitucionais e legais - gestão equilibrada – escorreita conduta fiscal - necessidade de revisão de procedimentos de rotina administrativa - **determinação de medidas visando ao aprimoramento e transparência da política de concessão de incentivos fiscais** - recomendações, algumas em caráter reiterativo, no que concerne ao balanço geral e às fiscalizações operacionais. Parecer Prévio Favorável à aprovação da matéria.*

(...)

*RECOMENDAR, no que concerne ao Balanço Geral de Exercício de 2017, objeto do processo TC-003546.989.17-9 à Secretaria de Estado da Fazenda:*

(...)

*17) Adote providências quanto a normatização da política de incentivos fiscais do Estado;*

*18) Submeta os pleitos de concessão de benefícios fiscais ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); aprimore o estudo financeiro que somente considera o quanto que o Estado deixará de arrecadar; preveja o impacto da renúncia de receitas nas metas fiscais; e indique as medidas de compensação a serem adotadas, bem como avalie os retornos sócio-econômicos esperados;” (destaques do MPC-SP)<sup>6</sup>*

Aparentemente, a intenção do Governo do Estado de São Paulo é reduzir de ICMS a alíquota de 25% para 12%. Neste caso, por se tratar de renúncia de receita, deverá observar as condicionantes impostas pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As renúncias de receitas, embora não representem despesas propriamente ditas, devem ser tratadas como gastos públicos<sup>7</sup>, eis que utilizadas como meio de financiamento de políticas públicas em alternativa à alocação direta de recursos via orçamento público, com o intuito de alcançar objetivos econômicos,

---

subvenções e **renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>4</sup> CE/SP, art. 32. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e **renúncia de receitas**, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>5</sup> Contas do Governador – Exercício 2017 (TC-3546.989.17-9).

<sup>6</sup> Evento 90 do TC-3546.989.7-9, transitado em julgado em 21.08.2018.

<sup>7</sup> Neste sentido: “É preciso ter em mente que a renúncia de receita, em verdade, equivale a um gasto público (tax expenditure), uma vez que, em último grau, acarreta efeitos muito análogos ao de uma despesa pública. A diferença, em suma, reside no momento em que o tesouro público é afetado. No caso da despesa, é ex post, isso é, recursos que antes adentraram nos cofres estatais saem. Na hipótese de renúncia, é ex ante, ou seja, a arrecadação não é plena em vista da renúncia operada. Porém, ao final, em ambos os casos há uma diminuição da capacidade financeira do Estado.” MARTINS, Marcelo Guerra. *Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.51-69, set. 2012/fev. 2013.

3



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral

sociais ou de desenvolvimento regional, sendo crucial sua transparência, acompanhamento e avaliação. Assim, oportuno sejam divulgados os estudos que fundamentaram a decisão técnica do Governo do Estado de efetuar a aludida redução de alíquota.

Todavia, caso o Governo do Estado de São Paulo tenha a intenção de implementar benefícios fiscais envolvendo o Querosene de Aviação, deverá atentar a outras condicionantes.

No caso do ICMS, dispôs a Constituição Federal que uma lei complementar regularia a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais devem ser concedidos e revogados (art. 155, § 2º, XII, alínea 'g'). Para regular este tema, considera-se que a Lei Complementar 24/1975 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Nos termos da referida lei, isenções, reduções da base de cálculo, devolução total ou parcial do tributo, concessão de créditos presumidos ou quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao ICMS dependem de convênios celebrados no âmbito do CONFAZ, sendo que a concessão de benefícios depende sempre de aprovação unânime.<sup>8</sup>

Atualmente, a cláusula quinta do Convênio ICMS 188/2017<sup>9</sup> autoriza os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe a conceder redução de base de cálculo na saída interna de QAV, promovida por distribuidora de combustível com destino a consumo de empresa de transporte aéreo de carga ou de pessoas.

No caso de benefícios concedidos em desacordo com esta sistemática, são considerados nulos os atos, e ineficazes os créditos fiscais atribuídos, acarretando a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido. Além destas sanções, o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 24/1975 acrescenta a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do

---

<sup>8</sup> Esta aprovação é feita da seguinte forma: Após a reunião do CONFAZ, os convênios celebrados são publicados no Diário Oficial da União. No prazo de 15 dias, o Poder Executivo de cada Estado pode publicar um Decreto esclarecendo se ratifica ou não tais convênios; caso o Estado não publique nenhum Decreto dentro deste prazo, considera-se que houve ratificação tácita (art. 4º da Lei Complementar 24/1975). O funcionamento do CONFAZ é regulado pelo Convênio ICMS 133/1997.

<sup>9</sup> Disponível em [https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV188\\_17](https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV188_17), acesso em 06.02.2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral

Tribunal de Contas.<sup>10</sup> Ademais, tratando-se de ICMS, a autorização do CONFAZ (conforme o art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, regulado pela Lei Complementar 24/1975), não afasta a exigência de edição de **lei** estadual, apreciada pelo Legislativo, para legitimar a concessão de subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão (consoante exigência do artigo 150, § 6º, da Constituição Federal).

Ante todo o exposto, há que se perquirir os procedimentos adotados para a divulgada **intenção** do Governo do Estado de São Paulo de reduzir a alíquota de ICMS incidente sobre o Querosene de Aviação (QAV).

Ante o exposto, requer o Ministério Público de Contas:

1. o recebimento e processamento da presente representação, **a ser anexada às Contas do Governador – Exercício 2019** (TC-2347.989.19-6);
2. caso se trate de mera redução da alíquota do ICMS incidente sobre o Querosene de Aviação (QAV), seja solicitado que o Governador do Estado de São Paulo esclareça:
  - 2.1. a estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos exercícios 2019-2021 (conforme art. 14, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
  - 2.2. a demonstração de que foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (conforme art. 14, inc. I, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
  - 2.3. as medidas de compensação a serem adotadas (conforme art. 14, inc. II, da Lei de Responsabilidade Fiscal);
3. caso se trate de implementação de benefício fiscal, seja solicitado que o Governador do Estado de São Paulo esclareça:

<sup>10</sup> Lei Complementar 24/1975, art. 8º. A inobservância dos dispositivos desta Lei acarretará, cumulativamente:  
I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento receptor da mercadoria;  
II - a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente.

Parágrafo único - As sanções previstas neste artigo poder-se-ão acrescer a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação, ao Fundo Especial e aos impostos referidos nos itens VIII e IX do art. 21 da Constituição Federal. [obs: refere-se à Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda 01/1969].

No tocante às sanções em destaque (bloqueio de repasses dos fundos), este MPC considera-as não recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, dada a disposição de seu art. 160 (“É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.”)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral**

- 3.1. o instrumento legal adotado (conforme art. 150, § 6º, da Constituição Federal);
- 3.2. o Convênio CONFAZ que autoriza o benefício fiscal (conforme art. 155, § 2º, inc. XII, alínea "g" da Constituição Federal e Lei Complementar 24/1975);
4. caso se trate de reinstauração de benefício fiscal, seja solicitado que o Governador do Estado de São Paulo esclareça:
  - 4.1. a observância aos requisitos legais e regulamentares (conforme Lei Complementar 160/2017 e Convênio ICMS 190/2017);
5. com a devida instrução da matéria pela Diretoria de Contas do Governador, pugna o Ministério Público de Contas por nova vista dos autos.

Por fim, em relação ao tema da renúncia de receitas, é oportuno frisar a bem lançada observação da Diretoria de Contas do Governador, ressaltada pela Secretaria-Diretoria Geral, no âmbito das Contas do Governador – Exercício 2017:<sup>11</sup>

*"Não é objetivo desta fiscalização que o Estado de São Paulo deixe de combater a guerra fiscal e de adotar medidas de proteção ao seu desenvolvimento econômico e social, mas sim que, doravante, adote medidas transparentes de controle orçamentário e operacional; além de justificativas técnicas e socioeconômicas, com formalização do devido processo, para cada benefício fiscal concedido, inclusive como forma de comprovar a natureza reativa e de defesa da economia".*

Aproveito a oportunidade para renovar os protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

  
**RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Ao Excelentíssimo Senhor  
**Dr. ANTONIO ROQUE CITADINI**  
Conselheiro Presidente  
E. Tribunal de Contas do Estado São Paulo

<sup>11</sup> TC-3546.989.17-9, eventos 30.1, fls. 225 e 40.1, fls. 31.