



ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO

São Paulo, 20 de maio de 2026.

Ofício APMP nº 134/2026 - Secretaria

Senhor Procurador-Geral.

A Associação Paulista do Ministério Público, por seu Presidente, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência expor e sugerir o que segue, em relação à necessária atuação do *Parquet* em matéria de gasto tributário, bem como tocante ao acompanhamento da meta de arrecadação de tributos e da eficiência da cobrança da dívida ativa, questões da maior relevância para as finanças públicas e que contém inexorável interesse metaindividual subjacente.

Em relação ao gasto tributário, de um lado se trata de relevante instrumento indutor de crescimento econômico e social, bem como para equilibrar discrepâncias regionais. Noutro bordo, é questão com regramento constitucional e legal, cuja observância, e aprimoramento, é matéria de justificada intervenção do Ministério Público, inclusive pelo interesse social intrínseco por renúncia de receita pública.

Determina a Constituição Federal a matriz básica para a concessão do benefício fiscal (arts., 150, § 6^o e 155, § 2^o, inciso XII, alínea “g”²), além de estabelecer

¹ “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 6^o Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.”



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

norma constitucional transitória (art. 113 da ADCT³, incluído pela EC 95/2016) a obrigatoriedade da estimativa de seu impacto financeiro-orçamentário.

A questão também tem disposição, a exemplo, nos artigos 4º, § 2º, V, 14 e 14-A, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) - inserido na seção sobre renúncia de receita-, que trazem normas cogentes para a concessão e acompanhamento de benefícios tributários:

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.”

“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;

² Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

XII - cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

³ “Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

Em sua mensuração econômica, a Fundação Getúlio Vargas⁴ ressaltou a possibilidade de que os gastos tributários da União, Estados/DF e Municípios remontem a 10% do PIB brasileiro⁵ (o que resulta no equivalente a 1,37 bilhões de reais⁶); quíntuplo da média mundial que é de 2% do PIB⁷, aliás, limite esse estabelecido no art. 4º, § 1º, II da EC 109/2021.

O Tribunal de Contas da União trouxe a estimativa, para 2024, de gastos tributários (da União) em 563,5 bilhões de reais, 4,89% do PIB⁸.

Por sua vez, e em apontamento público, o Ministério da Fazenda ressaltou que os dados oficiais da renúncia fiscal da União para 2025 estavam subestimados, e que gravitam no entorno de 800 bilhões de reais⁹. Textualmente apontou o Ministro da Fazenda:

"Falava-se muito da caixa-preta do BNDES e hoje a gente descobriu uma caixa-preta no Orçamento federal de R\$ 800 bilhões em subsídios."¹⁰

A previsão do gasto tributário da União para 2025 era, na LDO para 2025, de R\$ 536.422.248.710,00¹¹, com estimativa 49,13% superior pelo Ministério da Fazenda (800 bilhões de reais).

⁴ <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/users/user2856/tecr-brazil-preliminar-10-12-24.pdf>

⁵ Idem, pgs. 28 e 29.

⁶ https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/147634965/Anexo_IV.pdf/40ca7e36-66d6-42fc-bdf6-7a5f8f51deeb, PIB de R\$ 13.705.841.000.000,00, pg. 141.

⁷ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/estado-brasileiro-esta-dando-beneficio-fiscal-ate-para-salmaa-e-file-mignon.shtml>

⁸ <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/ficha-03.html>

⁹ <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/05/29/renuncia-fiscal-esta-subestimada-aponta-fazenda.ghtml>

<https://valor.globo.com/impreso/noticia/2025/05/29/gasto-tributario-supera-previsoes-feitas-pela-receita-federal.ghtml>

¹⁰ <https://exame.com/economia/descobrimos-uma-caixa-preta-de-r-800-bilhoes-de-renuncia-fiscal-diz-haddad/>



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

Por sua vez, a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital-FENAFISCO, publicou estudo¹² em que estimada, para o exercício de 2025, renúncia fiscal (dos Estados e Distrito Federal) de 266,52 bilhões de reais.

Já a Fundação Getúlio Vargas apontou – com base nos PLDO's dos Estados – o gasto tributário estadual de 276,8 e 333,7 bilhões de reais, respectivamente para 2025 e 2026¹³.

Tabela 1: Gastos tributários por UF (R\$ milhões)

	2025	2026	Variação
São Paulo	71.554,00	85.628,95	19,70%
Santa Catarina	24.390,03	31.096,94	27,50%
Minas Gerais	21.879,85	25.390,45	16,00%
Rio de Janeiro	22.954,26	24.141,17	5,20%
Amazonas	18.265,28	22.851,47	25,10%
Paraná	21.692,60	22.755,87	4,90%
Goiás	15.541,84	17.322,33	11,50%
Espírito Santo	3.600,34	14.872,98	313,10%
Mato Grosso do Sul	8.405,63	11.950,23	42,20%
Mato Grosso	13.354,75	11.631,31	-12,90%
Rio Grande do Sul	8.293,26	11.376,33	37,20%
Distrito Federal	8.517,67	10.219,61	20,00%
Bahia	6.970,68	8.750,57	25,50%
Pernambuco	7.929,72	8.207,27	3,50%
Ceará	5.165,10	6.261,87	21,20%
Paraíba	3.682,61	4.266,48	15,90%
Alagoas	2.339,46	3.221,28	37,70%
Maranhão	2.499,68	2.633,40	5,30%
Pará	2.234,18	2.611,30	16,90%
Rio Grande do Norte	1.986,70	2.344,35	18,00%
Tocantins	1.801,14	1.990,19	10,50%
Sergipe	1.228,63	1.537,27	25,10%
Rondônia	979,15	894,23	-8,70%
Piauí	757,6	773,57	2,10%
Acre	478,82	629,37	31,40%
Amapá	306,54	317,77	3,70%
Roraima	19,42	51,42	164,80%
Total	276.828,95	333.727,96	20,60%

Fonte: PLDO's 2025 e 2026.

¹¹ <https://legis.senado.leg.br/sdlegetter/documento?dm=9586941&ts=1747074738847&disposition=inline> pg. 573

¹² https://fenafisco.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Relatorio_Final_Fenafisco_Renuncia_de_Receita_26_06_2024-1-1-1.pdf

¹³ <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2025-10/td-27-gastos-tributarios-estaduais-v3009.pdf>, tabela na pg. 06.



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

Somadas as projeções do Ministro da Fazenda¹⁴ e da FGV¹⁵, para 2025, ter-se-ia o benefício fiscal concedido pela União e pelos Estados/DF de 1,076 bilhões de reais (aproximados 8,5% do PIB nacional de 2025¹⁶), estimativa essa que não envolve os Municípios porquanto não possuem esses dados nacionais consolidados.

No que tange ao Estado de São Paulo, a LDO de 2025¹⁷ fez a projeção de renúncia fiscal, para aquele exercício (de 2025), de 71,554 bilhões de reais. Já a LDO de 2026¹⁸ projetou renúncia fiscal, para este exercício (de 2026), de R\$ 85,528 bilhões de reais.

Tocante ainda ao Estado de São Paulo, de se ressaltar que a partir de 2016 a apreciação das contas passou a ter específica análise de gastos tributários pelo TCE, apontando aquele órgão a necessidade do aprimoramento de seu controle¹⁹.

Noutro bordo, também justificada a intervenção do Ministério Público em pontos correlatos, como a meta de arrecadação de tributos e a efetividade cobrança da dívida ativa, questões de salutar importância para as finanças públicas e com inequívoco interesse social subjacente.

¹⁴ Vide nota de rodapé nº 5.

¹⁵ Vide nota de rodapé nº 12.

¹⁶ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2026-03/pib-brasileiro-cresce-23-em-2025>

¹⁷ <https://doe.sp.gov.br/executivo/leis/lei-n-18078-de-3-de-janeiro-de-2025>

¹⁸ <https://doe.sp.gov.br/executivo/leis/lei-n-18387-de-06-de-janeiro-de-2026>

¹⁹ Vide <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais>



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

Cabe apontar, e no que tange à intervenção ministerial em matérias que tais, que outras unidades do Ministério Público brasileiro já a exercem.

O Ministério Público do Rio de Janeiro previu e implantou a intervenção de órgão especializado de execução no acompanhamento e persecução de ilícito administrativo e civil no gasto tributário (atribuição extrapenal²⁰), transcrevendo-se, a seguir, parte do ato normativo de regência vigente²¹:

“**Art. 1º** - O Grupo de Atuação Especializada de Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária (GAESF), modalidade de atuação coletiva especializada prevista no art. 4º, I, da Resolução GPGJ nº 2.401, de 10 de fevereiro de 2021, integra a estrutura administrativa e permanente da Procuradoria-Geral de Justiça, destinando-se a auxiliar o Promotor Natural na identificação, prevenção e repressão:

...

II - aos ilícitos civis praticados em detrimento da ordem tributária, orçamentária e fiscal Estadual e Municipais, que atentem contra as normas regulamentares, legais e constitucionais referentes à previsão, instituição e arrecadação das receitas públicas, em especial nos procedimentos que tenham por objeto:

- a) zelar pelo efetivo cumprimento das normas referentes à previsão, instituição e arrecadação das receitas públicas, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000) e outras legislações congêneres;
- b) zelar pelo efetivo cumprimento das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000) e outras legislações congêneres referentes à renúncia de receita tributária;

²⁰ Conjugada com a atribuição penal, conjunta com o Promotor Natural.

²¹ https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1930598/resolucao_2410.pdf



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

c) acompanhar as metas de arrecadação, as medidas de combate à sonegação fiscal, de cobrança da dívida ativa e dos créditos executáveis pela via administrativa, a fim de propor medidas para dar eficiência a essas políticas e fiscalizar a legalidade dos atos praticados nesta seara;

d) acompanhar as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e outras normas congêneres que tenham referência com a receita tributária, a fim de zelar pelo cumprimento do resultado primário pretendido;

e) promover a responsabilização dos agentes públicos por meio da ação de improbidade administrativa, pelo descumprimento das normas relativas à previsão, instituição, arrecadação e renúncia de receitas ou ainda em caso de quaisquer condutas que atentem contra a ordem tributária, orçamentária ou fiscal.

...

Art. 7º - Incumbe ao GAESF, observada a finalidade exposta no art. 1º desta Resolução e a título de auxílio consentido ao Promotor Natural:

...

II - officiar nas representações, peças de informação, notícias de fato, expedientes de ouvidoria, inquéritos civis ou procedimentos preparatórios, celebrar termos de ajustamento de conduta, acordo de leniência e acordo de não persecução cível, expedir recomendações e ajuizar ação civil pública ou de improbidade administrativa, bem como as medidas cautelares cabíveis.

Parágrafo único - Sempre que possível, o GAESF conjugará atribuições penais e extrapenais, com o objetivo de abranger a integralidade das funções institucionais do Ministério Público inerentes ao caso.”

Também, e *ad exemplo*, de se citar específica atribuição de órgão de execução do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em matéria extrapenal, atinente aos gastos tributários:



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

“DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM TRIBUTÁRIA – PDOT

Art. 12. Às Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Tributária competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução, e ainda:

...

II - zelar pelo efetivo cumprimento das normas referentes à previsão, instituição e arrecadação da Receita Tributária previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000) e outras normas congêneres;

III - zelar pelo efetivo cumprimento das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio 2000) referentes à renúncia de receitas;

IV - acompanhar as metas de arrecadação de tributos, as medidas de combate à sonegação fiscal, de cobrança da dívida ativa e dos créditos executáveis pela via administrativa, a fim de propor medidas para dar eficiência a essas políticas e fiscalizar a legalidade dos atos;

V - acompanhar as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias que tenham referência com a receita tributária, a fim de zelar pelo cumprimento do resultado primário pretendido; e

VI - promover a responsabilização dos agentes públicos por meio da ação de improbidade administrativa, pelo descumprimento das normas relativas à previsão, instituição, arrecadação e renúncia de receitas tributárias.”²²

Noutro precedente de atuação institucional na seara tributária, o Ministério Público do Paraná dispôs sobre a intervenção do órgão no acompanhamento da previsão de arrecadação e na eficiência da cobrança da dívida ativa, questões também de relevo e que reclamam a atuação do *Parquet*:

22

https://mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/conselho_superior/resolucoes_vigor/Res_090_Conselho_Superior_MPdft.pdf ; Resolução 90/2009 do CSMPDFT



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

“O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 19, inciso XXII, da Lei Complementar nº 85/99 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná, diante do contido no protocolo nº 7022/2019 e

CONSIDERANDO que a receita tributária e sua efetiva arrecadação constituem meio indispensável para a prestação e manutenção dos serviços públicos e obras públicas;

CONSIDERANDO que a concretização de direitos sociais proclamados e garantidos na Constituição Federal dependem da disponibilidade financeira do Estado;

CONSIDERANDO que os contribuintes devem contar com uma Administração Tributária responsável e transparente, direito supraindividual que cabe ao Ministério Público zelar;

CONSIDERANDO a necessidade de otimização das ações do Ministério Público no tocante à prevenção e à repressão à evasão fiscal, que caracterizem ilícitos penais e/ou civis praticados em detrimento da ordem tributária;

CONSIDERANDO que o enfrentamento à sonegação fiscal e aos ilícitos penais e civis contra a ordem tributária exige uma política institucional específica, orientada pelo compartilhamento de dados e informações, bem como pela articulação com os demais órgãos públicos;

CONSIDERANDO a necessidade de alinhamento institucional para enfrentamento de complexas fraudes tributárias e para acompanhamento e controle das metas de arrecadação de tributos, das medidas de combate à sonegação fiscal, de cobrança da dívida ativa e dos créditos executáveis pela via administrativa, a fim de propor medidas para dar eficiência a essas políticas e fiscalizar a legalidade dos atos;

CONSIDERANDO a necessidade de qualificação da atuação do Ministério Público na promoção da responsabilização dos agentes públicos pelo descumprimento das normas relativas à previsão, instituição, arrecadação e renúncia de receitas tributárias,

...



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

Art. 4º Para o exercício das funções previstas nesta Resolução, respeitadas as atribuições do Promotor de Justiça Natural que oficia junto ao respectivo juízo, incumbe ao GAESF, em todo o Estado do Paraná:

...

V. tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, nas matérias de sua atribuição;

VI. expedir recomendações a órgãos e entidades públicas, com vistas à observância da lei e dos princípios da Administração Pública Fazendária, à prevenção de condutas lesivas à ordem tributária e à efetividade dos serviços e atividades a ela relacionadas;

VII. promover ação civil pública, recorrendo da decisão judicial que não a receber;

VIII. promover e acompanhar medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas decorrentes da recusa, retardamento ou omissão no atendimento às suas requisições e recomendações;

IX. zelar pelo efetivo cumprimento das normas referentes à instituição, previsão, e arrecadação da Receita Tributária previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e na legislação de regência;

X. acompanhar as metas de arrecadação de tributos, as medidas de combate à sonegação fiscal, de cobrança da dívida ativa e dos créditos executáveis pela via administrativa, a fim de propor medidas administrativas ou judiciais para dar eficiência a essas políticas e fiscalizar a legalidade dos atos;

XI. acompanhar as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias que tenham referência com a receita tributária, a fim de zelar pelo cumprimento do resultado primário pretendido;

XII. promover a responsabilização dos agentes públicos por promover a responsabilização dos agentes públicos por meio de ação de improbidade administrativa em razão de ilícitos praticados no exercício de funções fazendárias,



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

inclusive nos casos de descumprimento das normas relativas à previsão, arrecadação e renúncia de receitas tributárias.”²³

Nesse diapasão, reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para a apuração, em inquérito civil, de gasto tributário, bem como para requisitar informações a esse respeito da Fazenda Pública, decidiu o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

“MANDADO DE SEGURANÇA. Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária – GAESF do MPRJ. Inquérito Civil instaurado para apurar regularidade na concessão e renovação de benefício tributário concedido à sociedade empresária. Recusa da autoridade fazendária em fornecer documentos solicitados pelo órgão ministerial. **O Ministério Público, no exercício de suas funções institucionais, pode instaurar inquérito civil e ajuizar ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos** (art.129, inciso III, CRFB). Possibilidade de requisitar informações e documentos pertinentes e necessários à instrução dos procedimentos administrativos (art.129, inciso VI, CRFB). **A investigação realizada em inquérito civil é feita em defesa do patrimônio público, pois o benefício fiscal envolve verba pública. Imprescindível que o Ministério Público tenha acesso aos documentos existentes no âmbito do Executivo, a fim de apurar possíveis irregularidades na concessão de benefício fiscal em detrimento do erário.** Não existe quebra de sigilo fiscal, mas mera transferência de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública, cooperação que deve existir em prol do interesse público na defesa de verba pública. Caso contrário, a negativa desta autorização ensejaria na proibição do Ministério Público fiscalizar em benefício da sociedade, ao mesmo tempo que blindaria possíveis

23

https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/normatizacoes/Resolucao_477_2_19_GAESF1.pdf ; Resolução 4772/2019-PGJ (grifo e negrito não no original).



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

suspeitos de ato ilícito por sonegação, exatamente o que se constitui em um absurdo, especialmente em época de crise na moralidade pública do Estado.
CONCESSÃO DA ORDEM DE SEGURANÇA.

...

O Ministério Público tem missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art.127, caput, CRFB).

No exercício de suas funções institucionais, pode instaurar inquérito civil e ajuizar ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art.129, inciso III, CRFB).

Como suporte ao exercício de suas funções, o órgão ministerial pode requisitar informações e documentos pertinentes e necessários à instrução dos procedimentos administrativos (art.129, inciso VI, CRFB).

O Grupo de Atuação Especializada no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos contra a Ordem Financeira, Tributária e Orçamentária-GAESF atua em defesa do patrimônio público.

O Inquérito Civil apura a regularidade na concessão e renovação de benefício tributário concedido à sociedade empresária, o que envolve verba pública.

Dessa forma, imprescindível que o Ministério Público tenha acesso aos documentos existentes no âmbito do Executivo, a fim de apurar possíveis irregularidades na concessão de benefício fiscal em detrimento do erário.”²⁴

Também de se citar precedente da Suprema Corte, tirado em Tema, reconhecendo a legitimidade do Ministério Público em buscar a invalidação de regime especial fiscal, por se tratar de interesse metaindividual:

“EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. TERMO DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL. TARE. POSSÍVEL LESÃO AO

²⁴ Mandado de Segurança 0002006-14.2019.8.19.0000 (grifo e negrito não no original).



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

PATRIMÔNIO PÚBLICO. LIMITAÇÃO À ATUAÇÃO DO *PARQUET*. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AO ART. 129, III, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

I – O TARE não diz respeito apenas a interesses individuais, mas alcança interesses metaindividuais, pois o ajuste pode, em tese, ser lesivo ao patrimônio público.

II – A Constituição Federal estabeleceu, no art. 129, III, que é função institucional do Ministério Público, dentre outras, *promover o inquérito e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*. Precedentes.

III – O *Parquet* tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de anular Termo de Acordo de Regime Especial – TARE, em face de legitimação *ad causam* que o texto constitucional lhe confere para defender o erário.

IV – Não se aplica à hipótese o parágrafo único do art. 1º da Lei 7.347/1985.

V- Recurso extraordinário provido para o TJ/DF decida a questão de fundo proposta na ação civil pública conforme entender.” (RE 576.155-DF, (negrito não no original).

No aresto supra, foi fixado o Tema 56-STF, de seguinte teor:

“O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de anular Termo de Acordo de Regime Especial — TARE firmado entre o Poder Público e contribuinte, em face da legitimação *ad causam* que o texto constitucional lhe confere para defender o erário.”

Noutro feito, a Suprema Corte denegou agravo em Recurso Extraordinário, mantendo a decisão de origem que reconheceu legitimidade do Ministério Público e anulou benefício fiscal concedido contra norma



ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO

constitucional e legal, cujo princípio também se aplica ao gênero benefício tributário:

“PROCESSO CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. ICMS. TARE. LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL. SENTENÇA MANTIDA.

1- **Não se aplica o parágrafo único do art. 1º, da Lei 7.347/85 ao presente caso, porquanto a ação civil pública não foi proposta para proteger direito de determinado contribuinte, mas para resguardar os interesses de todos os cidadãos do Distrito Federal, no que diz respeito à integridade do erário e à higidez do processo de arrecadação tributária, que apresentam natureza meta individual.** Precedente do STF.

2- Não se tratando de pedido de declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, cuja competência, no controle concentrado, se reserva ao Supremo Tribunal Federal investindo o autor diretamente contra ato administrativo reputado lesivo ao interesse público, não há falar em inadequação da ação civil pública na espécie.” (ARE no RE 1.408.541-DF, **negrito não no original**).

Importante também, neste tema, a transcrição de Nota Recomendatória da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil-ATRICON²⁵, apresentando sugestões aos Tribunais de Contas brasileiros para a fiscalização do gasto tributário:

“A ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL ATRICON, CONSIDERANDO um dos objetivos da Atricon, definido no artigo 2º, inciso III de seu Estatuto, referente ao desenvolvimento de atividades de

²⁵ https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/01/Nota-Recomendatoria-Atricon-01_2023.pdf



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

caráter técnico, pedagógico, científico e cultural, voltadas ao aprimoramento do Sistema Tribunais de Contas do Brasil e de seus Membros;

CONSIDERANDO o teor da Resolução Atricon nº 06/2016, que “aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática ‘Receita e renúncia de receita’”;

CONSIDERANDO os termos do artigo 70 da Constituição da República, especificamente no que diz com o controle relacionado à renúncia de receitas e, assim, o importante papel dos órgãos de controle nessa seara, incluindo o enfrentamento do desperdício dos recursos públicos;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao disciplinar a renúncia de receita, elenca requisitos autorizadores, cujo cumprimento deve ser fiscalizado pela sociedade e pelos órgãos de controle;

CONSIDERANDO que a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março, de 2021, passou a prever a redução gradual de benefícios fiscais e a vedação a novas medidas de renúncia fiscal, o que também deve ser foco de acompanhamento e fiscalização;

CONSIDERANDO a edição da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, que, alterando a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, (Código Tributário Nacional), passou a excepcionar ‘incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica’ das informações protegidas pelo sigilo fiscal.

CONSIDERANDO o conhecimento e a experiência já acumulados pelo Tribunal de Contas da União e de outros órgãos de controle em relação à matéria, os quais podem subsidiar a atuação de todo o Sistema;

CONSIDERANDO o aumento significativo, sobretudo desde 2010, dos chamados ‘gastos tributários’ e os desafios referentes à sua fiscalização, diante das dificuldades de os conceituar e os quantificar, além da deficiência da divulgação de dados sobre a matéria;

CONSIDERANDO que os gastos tributários têm sido utilizados com mais frequência em detrimento das despesas orçamentárias com o objetivo de financiar



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

políticas públicas, sendo imprescindível que se identifiquem os respectivos objetivos, além do cumprimento das condições e das metas estabelecidas;

CONSIDERANDO a necessidade de conferir o maior grau de transparência possível à execução dos recursos e sua importância como mecanismo de *accountability* e controle social;

CONSIDERANDO o papel dos órgãos de controle na fiscalização da regularidade das receitas e das despesas e no enfrentamento ao desperdício de recursos públicos;

CONSIDERANDO a importância da padronização na disponibilização das informações a respeito das desonerações fiscais, facilitando a comparação de dados, o exame e a sua fiscalização pela sociedade e pelos órgãos de controle;

CONSIDERANDO os quesitos avaliados e os resultados obtidos através de pesquisas realizadas pelos próprios Tribunais de Contas e por organismos da sociedade civil, em especial, a entidade Transparência Internacional Brasil:

RECOMENDA aos Tribunais de Contas brasileiros que:

1. fiscalizem, regularmente, a disponibilização de informações sobre os gastos tributários nos sítios institucionais dos Poderes Executivos;
2. orientem os gestores dos entes federados no sentido de deem publicidade, no mínimo, às seguintes informações:
 - 2.1. a identificação das espécies de desonerações concedidas, informando sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma delas e o procedimento previsto para as respectivas concessões; e
 - 2.2. os dados quantitativos sobre os gastos tributários já realizados e, quando possível, os em andamento, contendo as seguintes informações:
 - 2.2.1. espécie;
 - 2.2.2. justificativa e fundamento legal;
 - 2.2.3. beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor;
 - 2.2.4. valor renunciado ou valor agregado na arrecadação;
 - 2.2.5. previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias;
 - 2.2.6. contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável,



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou *retrofit* de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a P&D; desenvolvimento regional); e

2.2.7. Prazo de caducidade;

3. orientem os gestores dos entes federados no sentido de que a disponibilização dos dados referidos no item anterior ocorra em local de fácil acesso, sobretudo nos seus portais, observados, ainda, os seguintes requisitos:

3.1. linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário;

3.2. acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta;

3.3. dados legíveis por máquina (formatos como ‘.csv’ e ‘.json’);

3.4. possibilidade de *download* dos dados;

3.5. publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior); e apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios);

3.6. apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios).”

Da nota acima se extraem balizas, no que cabíveis, também para a atuação do Ministério Público em sua atuação nessa relevante questão. Por evidente, a atuação que se sugere não invade a atribuição de outros órgãos, como o Ministério Público de Contas e os Tribunais de Contas, inclusive por não deterem esses a capacidade postulatória para a invalidação, em juízo, de benefícios fiscais conferidos em descumprimento de previsão constitucional ou legal.



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

Pelos motivos já aqui expostos, justificadas a previsão e a normatização da intervenção de órgão de execução, se o caso especializado, do Ministério Público de São Paulo nos gastos tributários do Estado e de seus Municípios, bem como no acompanhamento da meta de arrecadação tributária e da eficiência da cobrança da dívida ativa, conferindo-se a atribuição²⁶ a Promotoria/Grupo de Atuação Especial/Núcleo especializado já existente (ou a novel órgão), para (dentre outras atribuições):

I-Fiscalização e controle dos gastos tributários, em especial sobre:

- a) se a renúncia fiscal foi estabelecida por lei;
- b) se a renúncia de receita está acompanhada de estimativa real do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;
- c) se a renúncia fiscal atende ao disposto na LDO;
- d) período de vigência da renúncia fiscal;
- e) ter havido a demonstração, pelo proponente, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 da LC 101/00, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
- f – se está a renúncia acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição;
- g – o cumprimento dos arts. 4º, § 2º, V, 12, § 3º, e 14 e 14-A, da LC 101/00;
- h) tratando-se de transferência de dinheiro público, fiscalizar a criação de mecanismos de transparência para que qualquer cidadão tenha acesso a:
 - h.1- valor total da renúncia fiscal vigente, tanto a prevista como a realizada;

²⁶ Atribuição presente, *ad exemplum*, nos artigos: I – 127, *caput*, 129, II, III, VI, e IX, da CF/88; II - 94, V, VII, 97, párr. único, c.c. com seu número “1”, da Constituição do Estado; III - 25, IV, 26, I e II, e 27, da Lei 8.625/93; IV - 103, I, VII, VIII, 104, I, II, III e VIII, da LC 734/93; V - 6º, XIV, “b”, da LC 75/93, c.c. artigo 80, da Lei 8.625/93 (artigo 80, esse, de constitucionalidade já afirmada pelo STF, vide ADI 2.943-DF).



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

- h.2- identificação, por beneficiário, do valor da renúncia fiscal concedida;
 - i) se estabelecido o plano gradual de redução de incentivo fiscal;
 - j) acompanhar o plano gradual de redução de incentivo fiscal;
 - k) induzir a criação de indicadores objetivos para aferir o retorno socioeconômico da renúncia fiscal;
 - l) acompanhar os indicadores objetivos para aferir o retorno socioeconômico da renúncia fiscal;
 - m) aferir se os beneficiários de renúncia fiscal são devedores da fazenda pública e se há afronta ao art. 6º, IV, § 1º, da Lei 12.799/08;
 - n) aferir se a renúncia fiscal induz a diferença de tratamento de contribuintes do mesmo grupo e se fomenta concorrência desleal;
 - o) aferir se realizados, pelo instituidor, relatórios periódicos de acompanhamento das renúncias fiscais;
 - p) representar ao Procurador-Geral de Justiça pela propositura de representação por inconstitucionalidade de norma local face à Constituição do Estado;
 - q) sugerir ao Procurador-Geral de Justiça o encaminhamento de representação ao Procurador-Geral da República para a proposição de ação direta de inconstitucionalidade.
- II - Acompanhar as metas de arrecadação de tributos, as medidas de cobrança da dívida ativa e dos créditos executáveis pela via administrativa e fiscalizar a legalidade dos atos.
- III) Requisitar informações, expedir recomendações, instaurar inquérito civil, propor ação civil pública e firmar termo de ajustamento de conduta.
- IV) Atuação conjunta, quando cabível, com o Ministério Público de Contas e Tribunais de Contas, Receitas Municipal, Estadual e Federal, Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral do Estado, Procuradorias dos Municípios, dentre outros órgãos com vinculação temática.



**ASSOCIAÇÃO
PAULISTA DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO**

Por todo o exposto, sugere-se, respeitosamente, o encaminhamento por essa D. Procuradoria Geral de Justiça, ao E. Órgão Especial do C. Colégio de Procuradores de Justiça, de proposta de resolução versando sobre os temas acima elencados, conferindo-se a órgão de execução – se o caso especializado -, e de forma expressa, as atribuições mencionadas, dentre outras aplicáveis, a exemplo do que já implantado por outras unidades do Ministério Público brasileiro, como acima citado.

PAULO PENTEADO TEIXEIRA JUNIOR

Presidente da Associação Paulista do Ministério Público

Excelentíssimo Senhor
Doutor **PAULO SÉRGIO DE OLIVEIRA E COSTA**
D.D. Procurador-Geral de Justiça de São Paulo