



Tribunal de Contas do Estado do Pará  
**RESOLUÇÃO Nº. 19.172**  
(Processo nº. 2018/51673-5)

Assunto: Pedido de Medida Cautelar, nos autos da Representação formulada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, em face da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico Mineração e Energia – SEDEME, da Comissão de Política de Desenvolvimento Socioeconômico da SEDEME, da Secretaria Estadual da Fazenda – SEFA e da Secretaria Estadual de Planejamento – SEPLAN, contra supostas irregularidades nos procedimentos de renúncia de receitas, e qualquer outro gasto tributário no âmbito do Estado, em prol da empresa Alunorte Alumina do Norte do Brasil S.A., controlada pelo Grupo Hydro, a qual, possivelmente, teria infringido condicionantes do benefício fiscal recebido, em especial a condicionante ambiental.

Advogado: VILMAR LUIZ GRAÇA GONÇALVES – OAB/RJ n.º 111.023 (Constituído pela empresa Alunorte Alumina do Norte do Brasil S.A.)

Relatora: Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES

EMENTA:

REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. SEDEME. COMISSÃO DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO. SEFA. PROCEDIMENTOS ADOTADOS NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS E FINANCEIROS. PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DA CAUTELAR REQUERIDA NÃO ESTÃO CONFIGURADOS NOS AUTOS.

1. No âmbito do controle externo efetuado pelos Tribunais de Contas, a jurisprudência tem entendido que para a concessão de medida cautelar devem estar presentes essencialmente dois requisitos, quais sejam: a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e o perigo da demora (*periculum in mora*).

2. No que se refere à fumaça do bom direito, numa análise preliminar e não exauriente, entende-se não haver deficiências perceptíveis no desempenho e na transparência do sistema de renúncia de receitas efetuado pelo Estado do Pará.

3. Quanto ao perigo da demora, não se vislumbra a sua presença no caso em exame, pois inexistente risco de manifesto prejuízo ao interesse público e de ineficácia da futura decisão de mérito que justifique a concessão de cautelar.

4. No que se refere à ausência do *periculum in mora*



## Tribunal de Contas do Estado do Pará

reverso, considera-se como não satisfeito, haja vista que a intervenção na gestão de forma precária pode impactar de forma negativa um sistema complexo que engloba a integração de vários órgãos para o seu perfeito funcionamento.

5. Sobre o requerimento da Alunorte de arquivamento desta Representação no tocante à empresa, indefiro o mesmo, tendo em vista a paridade de tratamento quanto ao exercício do contraditório de que trata os artigos 7, 9 e 10 do Código de Processo Civil, buscando assegurar, assim, que a Representada não seja surpreendida por uma decisão de mérito que pode vim a afetá-la.

6. Indeferimento da medida cautelar.

7. Prosseguimento da instrução processual.

### Relatório da Exma. Sra. Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES: Processo nº. 2018/51673-5.

Versam os autos sobre a REPRESENTAÇÃO com pedido de medida cautelar formalizada pelo Ministério Público de Contas (fls. 01-39. – Vol. I) em face da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico Mineração e Energia (SEDEME), Comissão de Política de Desenvolvimento Socioeconômico da SEDEME, Secretaria Estadual da Fazenda (SEFA) e Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), referente a supostas impropriedades envolvendo os procedimentos de renúncia de receitas e qualquer outro gasto tributário no âmbito do Estado, bem como a possíveis falhas de transparência ativa em todo o procedimento de renúncia.

O pedido de deferimento de medida cautelar foi realizado nos seguintes termos (fls. 34/34v., vol. I):

#### “III. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expedida, requerer:

b) o deferimento de medida cautelar que determine:

1. à Comissão de Política de Desenvolvimento Socioeconômico e à SEDEME, que qualquer benefício fiscal autorizado traga expressamente exposto, no bojo da própria resolução exonerante, ou, em anexo cuja publicidade deve ser amplamente garantida, a estimativa das renúncias de receitas na forma do art. 14 da LRF (preferencialmente abonadas pela SEFA), bem como a comprovação do cumprimento das condições alternativas inseridas nos incisos I e II do mencionado artigo legal;

2. à Comissão de Política de Desenvolvimento Socioeconômico e à SEDEME que inicie procedimentos de averiguação sobre descumprimento, pela Hydro – Alunorte, da condicionante ambiental do incentivo fiscal recebido, com a consequente aplicação das medidas jurídicas pertinentes, especialmente a disposta no §4º do art. 28 da Constituição Estadual do Pará, oportunizando a ampla defesa à empresa e estabelecendo prazo máximo razoável de conclusão em 180 dias;

3. à Comissão de Política de Desenvolvimento Socioeconômico e à SEDEME que com fulcro na Lei de Acesso a Informação (Lei Federal 12.527/2011), sejam promovidas melhorias da transparência ativa no sítio eletrônico da SEDEME,



## Tribunal de Contas do Estado do Pará

incrementando o controle social, para que disponibilize ao público apanhado atualizado de todos os benefícios fiscais concedidos e vigentes pela Comissão de Política de Desenvolvimento Socioeconômico, bem como das avaliações de resultado já emitidas em cada ano base, e, ainda, dos pleitos ainda pendentes de análise, de modo a favorecer o amplo debate jurídico acerca de sua conveniência e oportunidade;

4. à SEFA, com fulcro no art. 8º da Lei de Acesso à Informação, que publique em seu sítio eletrônico e forneça ao TCE, no prazo sugerido de 120 dias, relação com as desonerações e regimes tributários especiais em vigor, não se restringindo aos gastos tributários, contemplando: descrição sintética do mecanismo, legislação instituidora, tributo sobre o qual incide a desoneração/regime especial, prazo de vigência, e se o mecanismo se enquadra no conceito de gasto tributário, com o respectivo embasamento; e atualize a publicação anualmente, a fim de assegurar a publicidade e a transparência sobre essas informações, em atenção ao disposto no art. 37 da CF e no § 1º da LC 101/2000. Nesse sentido, deve ficar esclarecido que também devem ser levantados todos os atos que culminaram em benefícios de autofruição, como aqueles que reduziram a alíquota do ICMS para determinados produtos, fugindo da alíquota base do imposto no estado que é de 17%.

Após a admissão da Representação (fls. 42/43), os autos foram encaminhados a esta Relatora, tendo determinado (fls. 45/46v.) a notificação para manifestação dos Representados e dos potencialmente afetados pela representação, quais sejam o Poder Executivo, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), a Auditoria Geral do Estado (AGE) e a Hydro/Alunorte.

A ALEPA (fls. 151/152), por meio de sua Procuradoria Geral, destacou que não é de sua competência realizar os estudos de impacto de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo apenas averiguar se o estudo fora ou não realizado, tendo anexado a nota técnica sobre os impactos na arrecadação de ICMS decorrentes de tratamento tributário concedido às operações realizadas pelas empresas do Grupo Hydro (fls. 157-162).

A Alunorte (fls.164-181) alegou que a principal premissa fática utilizada pelo MPC, qual seja o transbordamento dos Depósitos de Resíduos Sólidos instalados no empreendimento, não condiz com a realidade, uma vez que órgãos ambientais das esferas federal e estadual já atestaram que não ocorreu nenhum extravasamento.

Outrossim, quanto a afirmação de que a empresa seria costumaz infratora da legislação ambiental, argumentou que todos os procedimentos indicados pelo órgão ministerial, com exceção dos que foram tratados no âmbito do TAC, estão pendentes de decisão final, não sendo possível considera-los como descumprimento da lei.

A empresa aproveitou para ressaltar o seu nível de comprometimento com o aperfeiçoamento de suas atividades em benefício do meio ambiente, da economia local e regional e dos mais de 2000 (dois mil) funcionários que atuam na planta industrial localizada em Barcarena/PA.

Requeru, ao fim, o indeferimento do pedido de liminar do MPC e o arquivamento desta Representação no tocante à Alunorte, juntando documentos para sustentar suas alegações (fls. 182-397).

O Estado do Pará (fls. 02-21, vol. II), por intermédio de sua Procuradoria-Geral, dedicou sua manifestação para demonstrar como funciona e como o Estado vem aperfeiçoando cada vez mais seu sistema de concessão de benefícios fiscais, controle de gastos e renúncia de receitas, detalhando a atuação dos órgãos representados, bem como



## Tribunal de Contas do Estado do Pará

para apresentar as informações requeridas pelo *Parquet* de Contas, reforçando que o seu desempenho sempre foi pautado na mais absoluta transparência e legalidade.

Quanto à medida cautelar requerida, a PGE entendeu como completamente incabível, uma vez ausentes os dois requisitos próprios dos provimentos cautelares, tanto o *fumus boni iuris* quanto o *periculum in mora*.

Observou, ainda, que esta Corte de Contas sempre analisou todo o procedimento relacionado à concessão de incentivos fiscais, continuamente sugerindo correções, as quais invariavelmente foram acatadas pelo Poder Executivo, e nunca deixou de aprovar as contas nesse aspecto.

Concluiu reiterando que o Estado atende à grande maioria dos vários requerimentos feitos pelo MPC, sendo que os outros não são exigíveis na ordem jurídica vigente, pleiteando consequentemente a improcedência da medida cautelar e anexando documentos aos autos (fls. 22-191, vol. II, fls. 02-203, vol. III).

Em razão de fatos supervenientes, a Alunorte se pronunciou novamente (fls. 204/205) para informar que firmou em 2019 dois novos acordos com o Ministério Público Federal, um em abril e outro em agosto, nos quais foi acordada a possibilidade técnica de retorno imediato da produção em 100% da sua planta industrial, assim como a possibilidade de desembargo do Depósito de Resíduos Sólidos, ambos os documentos homologados em juízo. Aproveitou para renovar seu pedido de arquivamento e acrescentar mais documentos (fls. 206-228).

Por fim, o Ministério Público de Contas trouxe à tona (fls. 229-248) a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.816, transitada em julgado em 06.12.19, na qual foi declarado inconstitucional todo benefício fiscal concedido sem a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, requerendo que durante a instrução sejam identificados os benefícios fiscais concedidos a partir de 15.12.2016 que se encontrem nesta situação para considera-los inconstitucionais.

É o relatório.

### VOTO:

No âmbito do controle externo efetuado pelos Tribunais de Contas, a jurisprudência tem entendido que para a concessão de medida cautelar devem estar presentes essencialmente dois requisitos, quais sejam: a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e o perigo da demora (*periculum in mora*), compatíveis respectivamente com a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, previstos no CPC para o mesmo tipo de tutela.

Todavia, tais requisitos também devem ser conjugados à ausência do *periculum in mora* reverso, uma vez que nas decisões de natureza cautelar se busca resguardar o erário de grave lesão iminente e irreparável, ou de difícil recuperação, ou ainda garantir a eficácia futura de deliberação de mérito.

Nesse sentido, seguem decisões da Corte Federal de Contas:

“Presentes os requisitos para concessão de *medida cautelar*: a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e o perigo da demora (*periculum in mora*), o TCU pode determinar a retenção *cautelar* de valores a fim de impedir pagamentos com suspeitas de serem indevidos, mormente quando ausente o *periculum in mora* reverso, em função de ainda haver parcela de saldo contratual a executar.” (Acórdão 1345/2012-Plenário | Relator:



## Tribunal de Contas do Estado do Pará

MARCOS BEMQUERER).

“Nas decisões de natureza *cautelar*, o exame da matéria é sumário e restringe-se a dois aspectos: plausibilidade do direito e urgência. A *medida* busca resguardar o erário de grave lesão iminente e irreparável, ou de difícil recuperação, ou ainda garantir a eficácia futura de deliberação de mérito. É necessário que se verifique provável afronta à legislação - mesmo que a análise dessa fundamentação não seja exaustiva - e que essa ofensa esteja prestes a gerar prejuízo à fazenda pública ou à efetividade do processo.” (Acórdão 2849/2011-Plenário | Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO).

“A concessão de *medida cautelar* demanda a ocorrência simultânea dos requisitos do perigo da demora (*periculum in mora*) e da fumaça do bom direito (*fumus boni juris*). A fumaça do bom direito é caracterizada pela probabilidade, e não possibilidade, da verossimilhança do direito alegado. O perigo da demora é o risco de ineficácia da decisão, por inércia do julgador em adotar a *medida* de urgência.” (Acórdão 1552/2011-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER).

No que se refere à fumaça do bom direito, numa análise preliminar e não exauriente, entende-se não haver deficiências perceptíveis no desempenho e na transparência do sistema de renúncia de receitas efetuado pelo Estado do Pará.

A Procuradoria-Geral do Estado detalhou de forma pormenorizada o funcionamento, à primeira vista apropriado, dos procedimentos adotados na concessão de benefícios fiscais e financeiros, tendo juntado ampla documentação para evidenciá-lo.

Dentre esses procedimentos, a PGE discorre sobre o relatório emitido pelo Grupo de Avaliação e Análise de Projetos – GAAP, pertencente à estrutura da Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico, e nesse documento eminentemente técnico são analisados principalmente os impactos de renúncia de receita, o que aparentemente cumpre satisfatoriamente o estabelecido no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, um dos pontos contestados pelo Ministério Público de Contas em seu requerimento de provimento liminar.

Ademais, verifica-se que o Estado do Pará, por meio da Secretaria de Fazenda, vem ano após anos atendendo as recomendações desta Corte de Contas no sentido de aperfeiçoar o controle, fiscalização e concretização da transparência voltada aos incentivos fiscais concedidos e, conseqüentemente, a publicidade quanto a renúncia de receitas.

Com relação à empresa Alunorte, constatou-se que foram tomadas as devidas providências administrativas em conjunto com o Ministério Público do Estado e o Ministério Público Federal, ressaltando-se que a condicionante ambiental não leva em conta apenas o aspecto infracional e que a instauração de procedimento para apuração de violação ambiental não é suficiente para afastá-la.

Quanto ao perigo da demora, não se vislumbra a sua presença no caso em exame, pois inexistente risco de manifesto prejuízo ao interesse público e de ineficácia da futura decisão de mérito que justifique a concessão de cautelar.

No que se refere à ausência do *periculum in mora* reverso, considera-se como não satisfeito, haja vista que a intervenção na gestão de forma precária pode impactar de forma negativa um sistema complexo que engloba a integração de vários órgãos para o seu perfeito funcionamento.

Por todos os motivos apresentados, conclui-se que os pressupostos para a concessão da cautelar requerida não estão configurados nos autos.



## Tribunal de Contas do Estado do Pará

Sobre o requerimento da Alunorte de arquivamento desta Representação no tocante à empresa, indefiro o mesmo, tendo em vista a paridade de tratamento quanto ao exercício do contraditório de que trata os artigos 7, 9 e 10 do Código de Processo Civil, buscando assegurar, assim, que a Representada não seja surpreendida por uma decisão de mérito que pode vir a afetá-la.

Diante do exposto, nego o pedido de deferimento de medida cautelar formulado pelo Ministério Público de Contas (tópico III, item “b”, fls. 34/34v., vol. I), e determino o prosseguimento da instrução processual nos termos regimentais, com o retorno do processo a este gabinete para que as providências cabíveis sejam tomadas.

Dê-se ciência desta decisão à empresa ALUNORTE, na pessoa de seu advogado, à Procuradoria Geral do Estado e ao Ministério Público de Contas.

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, unanimemente, nos termos do voto da relatora, negar o pedido de deferimento de medida cautelar formulado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, e determinar o prosseguimento da instrução processual nos termos regimentais.

Plenário “Conselheiro Emílio Martins”, em 05 de março de 2020.

ODILON INÁCIO TEIXEIRA  
Conselheiro Presidente

ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES  
Relatora

Presentes à sessão os Conselheiros: NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES  
MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA  
JULIVAL SILVA ROCHA (Cons. Substituto Convocado)

Procuradora do Ministério Público de Contas: Silaine Karine Vendramin.

RK/0101437