

**PODER JUDICIÁRIO**

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Órgão Especial

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5244450.69.2019.8.09.0000**ÓRGÃO ESPECIAL**

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS E OUTRO

RELATORA: Desembargadora **NELMA BRANCO FERREIRA PERILO****VOTO**

Cuida-se, conforme relatado, de **ação direta de inconstitucionalidade** movida pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**, em desfavor do **GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS** e do **PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS**, em face da Lei Complementar nº 148, de 04/12/2018, publicada em 05/12/2018, que dispõe sobre “*os critérios para apuração do ICMS ecológico de que trata a Lei Complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011, para o exercício que especifica*”, por suposta violação aos artigos 92, *caput*, 107, § 1º, inciso III, e 127, *caput*, da Constituição Estadual.

Em suas informações (evento 22), o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás suscita, preliminarmente, o não conhecimento da ADI, sob o argumento de que se trata de inconstitucionalidade reflexa.

Segundo Marcelo Novelino *apud* professor Elder Fogaça (2017), a inconstitucionalidade direta resulta diretamente do confronto entre a lei ou ato normativo questionado e a Constituição, atingindo dispositivo explícito do texto constitucional. Já a inconstitucionalidade indireta, é hipótese segundo a qual a manifestação jurídica contrapõem indiretamente à norma constitucional, não havendo indicação da norma, princípio, alínea ou parágrafo do texto constitucional que foi objeto de violação (*in* www.jusbrasil.com.br).

In casu, em análise a mencionada **preliminar**, verifica-se que não merece acolhida, eis que, embora existente a Lei Complementar estadual nº 90/2011 dispondo sobre o tema, o exame da presente causa refere-se a eventual e direta afronta do ato normativo impugnado a dispositivos

da Constituição Estadual, não sendo a questão suscitada meramente de natureza legal, mas arguida ofensa direta a texto da Constituição do Estado de Goiás.

Há relação imediata, direta, de incompatibilidade entre os vícios indicados na lei impugnada com os preceitos da Constituição Estadual, com força para movimentar o exercício do controle abstrato de constitucionalidade.

A propósito, a jurisprudência deste Tribunal de Justiça:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. I- Ausência de preenchimento dos requisitos de admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade. Violação reflexa à Constituição Estadual. Deve ser afastada a tese preliminar de ofensa reflexa ou indireta à Constituição Estadual, porquanto, em que pese a existência de lei federal - Código Florestal Nacional - dispondo sobre o mesmo tema, o exame da presente causa está adstrito a eventual e direta ofensa dos dispositivos legais impugnados à Constituição do Estado de Goiás. (...)” (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5033538-65.2017.8.09.0000, Rel. Des. CARLOS ALBERTO FRANÇA, Corte Especial, julgado em 20/06/2017, DJe de 20/06/2017).

Rechaçada a preliminar arguida, passa-se ao exame do mérito, em que pleiteada a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar estadual nº 148, de 04/12/2018, publicada em 05/12/2018, que dispõe sobre *“os critérios para apuração do ICMS ecológico de que trata a Lei Complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011, para o exercício que especifica”*.

Aponta o requerente, na petição inicial, que a referida LC nº 148/2018, a par de dispor sobre os critérios para apuração do ICMS ecológico de que trata a LC nº 90/2011, ambas do Estado de Goiás, considerou como aptos ao recebimento do crédito relativo ao exercício de 2019 os municípios goianos que tiveram suas práticas ambientais reconhecidas pela Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA) no ano base de 2017; e, assim, o legislador estadual permitiu que os municípios goianos, que não cumpriram, no exercício de 2018, os requisitos para o recebimento do crédito do ICMS ecológico no exercício de 2019, recebessem tal receita, em flagrante violação ao texto constitucional.

Alega que a **Lei Complementar estadual nº 148/2018**, afronta o comando insculpido nos artigos 92, *caput*, 107, §1º, inciso III, e 127, *caput*, todos da Constituição do Estado de Goiás.

No mesmo sentido, o Governador do Estado de Goiás destaca a existência de inconstitucionalidade material do o normativo impugnado e pugna pela procedência da presente

ação (evento 16).

A Procuradora-Geral do Estado de Goiás, no evento 34, também reconhece a existência, de fato, de inconstitucionalidade material no normativo questionado, destacando comprovada a insubsistência da presunção relativa de constitucionalidade que milita em favor dos atos emanados do poder público e deixou de defendê-lo.

De igual modo, os municípios admitidos no feito, na condição de *amicus curiae*, nos informes prestados no evento 44, opinam pela procedência do pedido inicial formulado na ADI, para que se declare a inconstitucionalidade da referida lei complementar estadual impugnada.

Por outro lado, em seus informes (evento 22), o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás pugna pela improcedência do pedido inicial formulado na presente ADI, sob os argumentos de inaplicabilidade do princípio da moralidade no processo legislativo, inexistência de ofensa ao princípio da isonomia e conveniência de manutenção do normativo impugnado.

Por seu turno, a Federação Goiana dos Municípios – FGM, admitida como *amicus curiae*, manifesta-se pela constitucionalidade da norma questionada, afirmando não haver violação ao princípio da precaução ou confronto direto com qualquer norma de caráter constitucional (evento 45).

No entanto, da análise dos autos, não subsistem os argumentos esposados pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, e na manifestação da Federação Goiana dos Municípios – FGM (eventos 22 e 45), no afã de se ver reconhecida a constitucionalidade da Lei Complementar estadual nº 148/2018.

Insta anotar que, à luz do art. 125, § 2º, da Constituição da República, consagrou-se o controle abstrato de constitucionalidade estadual, tendo como objeto leis ou atos normativos estaduais ou municipais, e como parâmetro exclusivo a Constituição Estadual.

Assim, o Tribunal de Justiça não poderá realizar, em ação direta de inconstitucionalidade, análise de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal (art. 102, inciso I, “a”, da CF/88).

Nesse sentido, a orientação jurisprudencial do Pretório Excelso:

“CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. VALIDADE DA NORMA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. HIPÓTESE DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. I - Os Tribunais de Justiça dos Estados, ao realizarem o controle abstrato de constitucionalidade, somente podem utilizar, como parâmetro, a Constituição do Estado. II - Em ação direta de inconstitucionalidade, aos Tribunais de Justiça é defeso analisar leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal. III – Agravo regimental improvido.” (STF, 2ª Turma, ARE 645992 AgR/GO, rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe nº 158 de 13/08/2012).

“(…) O único instrumento jurídico revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de lei ou de atos normativos estaduais e/ou municipais, é, tão somente, a Constituição do próprio Estado-membro (CF, art. 125, § 2º). (...)” (STF, 2ª Turma, Rcl. 5690 AgR/RS, rel. Min. CELSO DE MELO, DJe nº 074 de 22/04/2015).

Assim, o controle de constitucionalidade deve restringir-se aos parâmetros da Constituição do Estado de Goiás, segundo também dispõe o art. 9º-B, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

No caso, a **Lei Complementar estadual nº 148**, de 04/12/2018, publicada em 05/12/2018, decorrente de projeto de iniciativa parlamentar, sancionada pelo Governador em exercício na época, dispõe sobre *“os critérios para apuração do ICMS ecológico de que trata a Lei Complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011, para o exercício que especifica.”* Dispõe o normativo estadual questionado, *ipsis litteris*:

“A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 107, § 1º, III, da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Para fins de fixação dos índices de participação dos Municípios na receita do ICMS ecológico de que trata a Lei Complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011, referente ao período de apuração do exercício de 2018 e cujo crédito ocorrerá no exercício de 2019, será considerado regular o município que teve reconhecida suas práticas ambientais pela Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestruturas, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA) no ano base de 2017, mantendo-se a mesma classificação de cumprimento de requisitos contidos no art. 4º, I, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i” e “j”, da Lei Complementar nº 90, de 2011.

§ 1º O disposto no caput aplica-se somente para fins de recebimento da respectiva parcela do ICMS no exercício de 2019.

§ 2º No exercício de vigência do índice de Participação dos Municípios -IPM-, de 2019, para fins de análise do cumprimento dos critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i” e “j” do inciso I do parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar nº 90, de 2011, será considerado regular o município que teve suas práticas ambientais reconhecidas regulares no exercício de 2017, creditadas no exercício de 2018, estabelecidas nesta Lei Complementar, relacionadas com a fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente no órgão estadual competente.

§3º Fica obrigado o Conselho Deliberativo dos Índices de Participação dos Municípios - COÍNDICE/ICMS-, presidido pelo Secretário da Fazenda, a manter inalterada, para fins de crédito do ICMS ecológico no exercício de 2019, a relação nominal dos municípios goianos com os percentuais de cada um, conforme alcançados no ano base 2016, com período de apuração referente ao exercício de 2017 e creditados no exercício de 2018, na forma estabelecida no inciso III e no parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar nº 90, de 2011.

Art.2º O disposto nesta Lei não impede a inclusão de novos municípios desde que tenha suas práticas ambientais reconhecidas pelo órgão estadual competente, relacionadas com a fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente conforme Lei Complementar nº 90, de 2011.

Art.3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, 04 de dezembro de 2018, 130º da República. (...)”

Como se pode aferir, a referida Lei Complementar nº 148/2018 permitiu que os municípios goianos que não cumpriram os requisitos para o recebimento do crédito do ICMS ecológico de que trata a Lei Complementar nº 90/2011, referente ao período de apuração do exercício de 2018, recebessem tal crédito no exercício de 2019, bastando que tivessem preenchidos os requisitos legais no ano de 2017, tornando, assim, desnecessário o desenvolvimento de toda e qualquer prática relacionada à fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente no exercício de 2018.

Na espécie, indubitável a inconstitucionalidade material da norma estadual impugnada, não havendo cogitar em conveniência de sua manutenção, porquanto a Constituição do Estado de Goiás, ao instituir o ICMS ecológico no seu artigo 107, inciso IV, §1º, inciso III, exigiu, para a percepção do crédito, que os municípios cumpram as exigências da lei específica, relacionadas à fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente. Confira-se:

“Art. 107 - Pertencem aos Municípios:

(...)

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;

(...)

§ 1º - As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas nos incisos IV e VI deste artigo, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

(...)

III- 5% (cinco por cento), distribuídos na proporção do cumprimento de exigências estabelecidas em lei estadual específica, relacionadas com a fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente.

No normativo impugnado, restou afastada pelo legislador goiano a incidência da norma protetiva do meio ambiente para privilegiar a arrecadação dos municípios, ainda que faltosos ao cumprimento da matriz da Lei Complementar estadual nº 90/2011, o que viola diretamente a norma da Constituição do Estado de Goiás, insculpida no artigo 107, §1º, inciso III, que exige dos municípios a necessidade de preenchimento de requisitos atinentes à fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente como condicionante para o recebimento de parcela de receita do ICMS ecológico.

Também não coaduna o normativo impugnado com a disposição prevista no artigo 127, *caput*, da Constituição Estadual, de que “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, recuperá-lo e preservá-lo.*”

Isso porque diversas práticas ambientais deixaram de ser desenvolvidas, ou foram implementadas de forma apenas parcial, pelos municípios goianos, uma vez que o ente estadual, nesse caso específico, eximiu-se do dever de exigir o cumprimento das exigências estabelecidas em lei estadual específica, relacionadas com a fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente, desconsiderando, assim, a razão da existência da norma de repartição da receita tributária, notadamente a fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente.

Além disso, a norma questionada representa ofensa notadamente ao princípio constitucional da moralidade (artigo 92, *caput*, da Constituição Estadual), que, dentre outros, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios devem observar, porquanto editada para beneficiar municípios que não tiveram suas práticas ambientais reconhecidas pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente no exercício de 2018, em detrimento daqueles que se esforçaram e cumpriram os requisitos previstos na legislação estadual para obtenção do crédito do ICMS ecológico.

Insubsistente o alegado no evento 22, de inaplicabilidade do princípio da moralidade na espécie, porquanto se pode aferir vários julgados em que realizado o controle concentrado de constitucionalidade de ato normativo, observando-se os princípios da República, também previstos na Carta Estadual, como o da moralidade administrativa. Veja-se, *ad exemplum*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 65 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DE GOIÁS. VÍCIO MATERIAL. PENSÃO A FAMILIARES DE AGENTES POLÍTICOS FALECIDOS NO EXERCÍCIO DO MANDATO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS DA ISONOMIA, IMPESSOALIDADE E MORALIDADE. 1. (...) 2. É inconstitucional a norma que institui pensão vitalícia aos familiares dos agentes políticos que falecerem no exercício do mandato no valor de 50% (cinquenta por cento) de sua remuneração mensal, porquanto esse tratamento diferenciado e privilegiado não encontra amparo legal ou principiológico no ordenamento jurídico, estando em flagrante descompasso frente aos princípios republicano, da isonomia, da impessoalidade

e da moralidade, e onerando de forma desarrazoada os cofres públicos (precedentes do STF). ADI JULGADA PROCEDENTE.” (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5690435-93.2019.8.09.0000, Rel. Des. JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA, Órgão Especial, julgado em 03/03/2021, DJe de 03/03/2021).

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** o pedido exordial da presente ação, para **declarar a inconstitucionalidade material da Lei Complementar nº 148/2018, do Estado de Goiás**, por afronta as disposições dos artigos 92, *caput*, 107, §1º, inciso III, e 127, *caput*, da Constituição Estadual, pelos fundamentos explicitados.

Cientifiquem-se, pessoalmente, os representantes do Estado de Goiás e da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, bem como intinem-se o requerente e os intervenientes na condição de *amicus curiae*, acerca desta decisão.

É como voto.

Desembargadora **NELMA BRANCO FERREIRA PERILO**

Relatora

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5244450.69.2019.8.09.0000

ÓRGÃO ESPECIAL

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS E OUTRO

RELATORA: Desembargadora **NELMA BRANCO FERREIRA PERILO**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INADMISSIBILIDADE. PRELIMINAR AFASTADA. ICMS ECOLÓGICO. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 148/2018. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. I- Deve ser afastada a preliminar de ofensa reflexa ou indireta à Constituição Estadual, porquanto, em que pese a existência da LC estadual nº 90/2011, dispondo sobre o tema, o exame da presente causa refere-se a eventual e direta ofensa do normativo impugnado a texto da Constituição do Estado de Goiás. **II-** A Lei Complementar nº 148/2018, do Estado de Goiás, permitiu que os municípios goianos que não cumpriram, no exercício de 2018, as exigências estabelecidas para o recebimento do crédito do ICMS ecológico de que trata a Lei Complementar estadual nº 90/2011, recebessem tal crédito no exercício de 2019, desde que cumpridos os requisitos no ano de 2017, tornando, assim, desnecessário o desenvolvimento de toda e qualquer prática relacionada à fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente no exercício de 2018. **III-** Inconstitucionalidade material do normativo impugnado reconhecida.

Afronta direta aos artigos 92, *caput*, 107, § 1º, inciso III, e 127, *caput*, da Constituição do Estado de Goiás. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5244450.69.2019.8.09.0000**, sendo **requerente** PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS e **requeridos** GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS E OUTRO.

A C O R D A M os componentes do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, **na sessão do dia 10 de março de 2021**, à unanimidade de votos, **julgada procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade**, nos termos do voto da relatora.

V O T A R A M, além da Relatora, os Desembargadores Carlos Escher, Zacarias Neves Coelho, Luiz Eduardo de Sousa, José Paganucci Júnior, Gerson Santana Cintra, Carmecy Rosa Maria Alves de Oliveira, Nicomedes Domingos Borges, Itamar de Lima, Guilherme Gutemberg Isac Pinto, José Carlos de Oliveira, Jairo Ferreira Júnior, Marcus da Costa Ferreira, Jeová Sardinha de Moraes (substituto do Desembargador Kisleu Dias Maciel Filho), Gilberto Marques Filho e João Waldeck Felix de Sousa

Impedido de votar, o Desembargador Carlos Alberto França.

Ausentes Ocasionais, os Desembargadores Beatriz Figueiredo Franco e Leobino Valente Chaves.

Ausentes Justificados, os Desembargadores Walter Carlos Lemes e Sandra Regina Teodoro Reis.

PRESIDIU a sessão o Desembargador Carlo Alberto França.

Esteve presente o Procurado de Justiça Dr. Marcelo André de Azevedo.

Desembargadora **NELMA BRANCO FERREIRA PERILO**

Relatora