



GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS
Secretaria de Estado da Casa Civil

Ofício nº 620 /2018.

Goiânia, 24 de julho de 2018.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Estadual **JOSÉ ANTÔNIO VITTI**
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás
Palácio Alfredo Nasser

N E S T A

Senhor Presidente,

Reporto-me ao seu Ofício nº 439-P, de 04 de julho de 2018, que encaminhou à Governadoria o **autógrafo de lei complementar nº 04**, de 03 do mesmo mês e ano, o qual **altera a Lei Complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011, que regulamenta o disposto no inciso III do § 1º do art. 107 da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional nº 40, de 30 de maio de 2007, e dá outras providências**, a fim de comunicar-lhe que, apreciando o seu teor, decidi, no uso da competência a mim conferida pelo § 1º do art. 23 da Constituição Estadual, vetá-lo integralmente, pelas razões a seguir expostas:

RAZÕES DO VETO

O autógrafo de lei em questão tem a finalidade de acrescentar o § 2º ao art. 4º da Lei Complementar nº 90/2011, nos seguintes termos:

“Art. 1º O art. 4º da Lei complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011, passa a vigorar acrescido de um § 2º, com a seguinte alteração, renumerando-se seu parágrafo único para § 1º:

“Art. 4º.....

.....

§ 2º O total de 10% (dez por cento) do valor distribuído na forma deste artigo será aplicado de forma exclusiva nas ações e programas do § 1º do art. 4º.”
(NR)

Consultada, a **Secretaria da Fazenda** recomendou o seu veto integral, tecendo, para tanto, as considerações que se seguem, constantes do Despacho nº 19/2018 SEI - COÍNDICE/ICMS - 09789, acolhido por seu titular (Ofício nº 3091/2018 SEI-SEFAZ):

“DESPACHO Nº 19/2018 SEI-COÍNDICE/ICMS-09789 - Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado da Casa Civil sobre a conveniência de o Chefe do Poder Executivo acolher ou não, o Autógrafo de Lei Complementar nº 04, de 03 de julho de 2018, de autoria parlamentar (Deputado Francisco Oliveira), cópia em anexo, alterando a Lei Complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011, que regulamenta o disposto no inciso III do § 1º do art. 107, da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional nº 40, de 30 de maio de 2007.

Dada a pertinência da matéria em relação às atribuições dessa Secretaria Executiva os autos nos foram encaminhados pela Gerência de Normas e Regimes Especiais (GNRE) para manifestação.

Em apertada síntese, o referido Autógrafo de Lei Complementar sugere que determinado percentual do repasse do produto da arrecadação do ICMS feita pelo Estado aos municípios goianos, nos termos da Lei Complementar Federal nº 63/90, tenha aplicação vinculada à fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente.

Pois bem.

A matéria em questão se esbarra nos conceitos de federalismo fiscal, englobando consequentemente as regras de distribuição das competências tributárias entre os entes federados e de sistema de repartição de receitas tributárias insculpidas na Constituição Federal.

Conforme preconiza a Constituição Federal brasileira de 1988, a forma de organização político-administrativa do Estado é a federativa (art. 18, CF/88), o que representa que mais de um ente de direito público interno pode ser considerado fonte de poder autônomo. Ocorre que

a Federação brasileira apresenta uma peculiaridade quanto ao modelo clássico de pacto federativo, à medida que inclui o Município como integrante da Federação, no mesmo patamar hierárquico da União e dos Estados-membros, participantes por excelência dessa forma de Estado.

Ao elevar o Município à condição de ente federativo, a Carta Magna de 1988 também garantiu ao mesmo autonomia necessária para o desempenho de suas funções sem a ingerência dos demais membros.

Na tentativa de viabilizar a autonomia dos entes federativos em seus mais diversos aspectos (político, administrativo e financeiro), tendo em vista que somente com a presença de todas essas variantes é que se terá um legítimo Estado federativo, o poder constituinte utilizou-se da distribuição de competências tributárias e da repartição do produto dessa arrecadação.

Ressalta-se que com a repartição das competências tributárias, a Constituição estabeleceu uma política centralizadora no que se refere à arrecadação tributária, porquanto é perceptível que os entes maiores (União e Estados) mantêm para si tributos com maior capacidade de arrecadar, como exemplos, têm-se: IPI e ICMS.

Nesse sentido, diante essa assimetria característica do modelo federalista brasileiro, ressaltamos a importância do sistema de repartição de receitas tributárias para que os entes mais centrais cooperem com os mais descentralizados, na tentativa de mitigar disparidades socioeconômicas entre os entes e entre as regiões.

Determina a Constituição Federal (art. 158, IV, e parágrafo único) que **pertencem** aos municípios vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do Estado com o ICMS, sendo que essas parcelas devem ser creditadas conforme critérios de valor adicionado (na proporção mínima de 75%) e outros estabelecidos em lei estadual (na proporção máxima de 25%).

Percebe-se que aos municípios foi atribuída a titularidade sobre esses valores justamente por se tratar de transferência constitucional obrigatória, sendo inclusive considerada como receita própria daquele ente. Sob essa ótica, sua aplicação deve processar-se em conformidade com as conveniências e as peculiaridades municipais.

Ademais, a própria norma constitucional consagrou o princípio da não afetação da receita, que impõe ao legislador comum proibição de “vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212, e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo” (CF, art. 167, IV).

Dessa forma, salvo nas hipóteses excepcionais mencionadas acima, ao Estado não cabe reter ou impor qualquer restrição à entrega da quota-parte do produto da arrecadação do ICMS aos municípios. Inclusive sequer pode interferir no emprego ou determinar a destinação desses recursos, sob pena de incorrer em hipótese autorizativa de intervenção federal, nos termos do disposto na alínea “b” do inciso V do art. 34 da Magna Carta.

Nesse sentido caminha majoritariamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

“E M E N T A: LEI ESTADUAL QUE DETERMINA QUE OS MUNICÍPIOS DEVERÃO APLICAR, DIRETAMENTE, NAS ÁREAS INDÍGENAS LOCALIZADAS EM SEUS RESPECTIVOS TERRITÓRIOS, PARCELA (50%) DO ICMS A ELES DISTRIBUÍDA - TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DA NÃO-AFETAÇÃO DA RECEITA ORIUNDA DE IMPOSTOS (CF, ART. 167, IV) E AO POSTULADO DA AUTONOMIA MUNICIPAL (CF, ART. 30, III) - VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL QUE IMPEDE, RESSALVADAS AS EXCEÇÕES PREVISTAS NA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO, A VINCULAÇÃO, A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA, DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS - INVIABILIDADE DE O ESTADO-MEMBRO IMPOR, AO MUNICÍPIO, A DESTINAÇÃO DE RECURSOS E RENDAS QUE A ESTE PERTENCEM POR DIREITO PRÓPRIO - INGERÊNCIA ESTADUAL INDEVIDA EM TEMA DE EXCLUSIVO INTERESSE DO MUNICÍPIO - DOCTRINA - PRECEDENTES - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - CONFIGURAÇÃO DO "PERICULUM IN MORA" - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA”.

(ADI 2355 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/06/2002, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00021 EMENT VOL-02282-01 PP-00131 RDDT n. 144, 2007, p. 216-217)

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 13, DO ESTADO DO MARANHÃO, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 198 DA CONSTITUIÇÃO DAQUELE ESTADO. VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS A DESPESAS: INCONSTITUCIONALIDADE. C.F., ART. 167, IV. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. C.F., ART. 30, III. I. - Suspensão cautelar da EC nº 13/95, do Estado do Maranhão, que deu nova redação ao art. 198 da Constituição daquele Estado, com ofensa a competência municipal inscrita no art. 30, III, da Constituição Federal, e ao art. 167, IV, desta. II. - Cautelar deferida”. (ADI 1374 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em

Em suma, entendemos que o Autógrafo de Lei Complementar nº 04, de 03 de julho de 2018 está eivado de inconstitucionalidade, uma vez que transgredir os princípios constitucionais da não afetação da receita oriunda de impostos (CF, art. 167, IV) e da autonomia municipal (CF, arts. 18 e 30, III).

(...)"

A **Procuradoria-Geral do Estado**, por meio do Despacho nº 442/2018 SEI-GAB, da lavra de seu titular, recomendou o veto da proposição, conforme passo a transcrever:

"Despacho 442/2018 SEI-GAB

(...)

3. A proposição legislativa em voga acresce o § 2º ao art. 4º da LC 90/2011, de forma a positivizar que o *"total de 10% (dez por cento) do valor distribuído na forma do art. 4º será aplicado de forma exclusiva nas ações e programas"* previstos no parágrafo único que será renumerado para § 1º.

4. O indigitado art. 4º estatui sobre os percentuais a serem creditados aos Municípios referentes às parcelas mencionadas nos incisos IV e VI do art. 107 da Constituição do Estado de Goiás, computando a fração de 85% (oitenta e cinco) na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios (inciso I); 10% (dez por cento), em quotas iguais entre todos os Municípios (inciso II); e, 5% (cinco por cento), na proporção do cumprimento de exigências estabelecidas na Lei Complementar nº 90/2011 (inciso III).

5. Vê-se que o artigo 4º cita 03 (três) percentuais, cada qual vinculado a situações diferenciadas, sendo relevante apontar que apenas a fração de 5% (cinco por cento) refere-se à hipótese tratada nestes autos.

6. Há de se ponderar que a redação atribuída ao §2º, objeto do autógrafo de lei em comento, ressaia obscura, podendo causar distorções em sua interpretação e consequente aplicação. Dita a proposição legislativa que 10% (dez por cento) do valor distribuído na forma do artigo 4º será aplicado de forma exclusiva nas ações e programas previstos no parágrafo único do mesmo artigo (que seria renumerado para §1º).

7. Entretanto, a imprecisão contida na proposta legislativa é tamanha que não se pode visualizar os destinatários do comando e, ademais, a falta de clareza pode conduzir a dúvidas atinentes sobre qual percentual incidiria a fração de 10% (dez por cento), considerando que o *caput* e incisos do art. 4º fazem referência a 03 (três) diferentes frações, vinculadas a circunstâncias não coincidentes.

8. Não obstante o louvável propósito de se alcançar o incremento de ações e programas voltados à proteção do meio ambiente, o autógrafo de lei sob exame não prima pela melhor técnica legislativa, podendo comprometer a efetividade da norma.

9. Oportuna a lição de Luís Roberto Barroso ao ministrar sobre o conceito de efetividade, cuja didática, embora voltada às normas constitucionais, também se aplica aos preceitos infraconstitucionais. Confirmam-se:

(...)

A efetividade da Constituição há de assentar-se sobre alguns pressupostos indispensáveis. Como foi referido, é preciso que haja, da parte do constituinte, senso de realidade, para que não pretenda normatizar o inalcançável, o que seja materialmente impossível em dado momento e lugar. Ademais, deverá ele atuar com boa *técnica legislativa*, para que seja possível vislumbrar adequadamente as posições em que se investem os indivíduos, assim como os bens jurídicos protegidos e as condutas exigíveis. (...)
(...) grifo nosso

10. Há inconsistências na proposição legislativa que não permitem aferir, com segurança, como será operacionalizada a reserva da fração de 10% (dez por cento) que se intenta promover. A falta de densidade normativa já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI nº 1600, cujo tema aqui pode ser aplicado, naquilo que se compatibilizar. Naquela ação a Suprema Corte teve a oportunidade de invalidar norma geral de direito tributário, com fundamento na dificuldade de sua aplicação, que teria fomentado conflitos de competência entre unidades federadas, tendo sido salientado no voto do Ministro Celso de Mello: *"Impregnada dessa relevante destinação constitucional, a lei complementar - ao veicular regras disciplinadoras dos conflitos de competência em matéria tributária e ao dispor sobre normas gerais de direito tributário - deve fazê-lo de modo apropriado, disciplinando, com inteira adequação, a realidade fática ou econômica sobre a qual deva incidir, sob pena de comprometer a sua própria razão de ser, frustrando, por completo, a realização das finalidades a que se refere o art. 146 da Constituição da República"* (grifo nosso).

11. Considerando que a proposta legislativa retrata uma indeterminação normativa que impede a aplicação eficaz do comando, impõe-se a recomendação de ser vetado o Autógrafo de Lei nº 04, de 03 de julho de 2018.

12. Determina-se que o Departamento de Documentação e Legislação (DDL) desta Procuradoria-Geral do Estado torne sem efeito o Despacho nº 386/2018 SEI – GAB (evento SEI 3239939), fazendo-se as anotações necessárias.

(...)”

Diante dos pronunciamentos da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria-Geral do Estado, vetei integralmente o presente autógrafo de lei, por contrariar o ordenamento constitucional, o que fiz por meio de despacho dirigido à Secretaria de Estado da Casa Civil, onde ficou, inclusive, determinado que ela lavrasse as presentes razões que ora subscrevo e ofereço a esse Parlamento.

Apresento, nesta oportunidade, a Vossa Excelência e a seus ilustres pares protestos de consideração e apreço.

JOSÉ ELITON DE FIGUERÊDO JÚNIOR
Governador do Estado