



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 426/2019 – SFCONST/PGR
Sistema Único n.º 235450/2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.589/GO

REQUERENTE: Governador do Distrito Federal

INTERESSADOS: Governador do Estado de Goiás

Assembleia Legislativa do Estado de Goiás

RELATORA: Ministra Rosa Weber

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. DISPOSITIVOS DA LEI 13.453/1999 DO ESTADO DE GOIÁS, NA REDAÇÃO DAS LEIS 15.051/2004, 16.510/2009 E 16.707/2009. ALTERAÇÃO DA LEI 18.640/2014. FALTA DE ADITAMENTO. NÃO PREJUDICIALIDADE. MÉRITO. DESRESPEITO À RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL. ART. 150-§6.º DA CONSTITUIÇÃO. CONFORMAÇÃO NACIONAL DE TRIBUTO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. ART. 155-§2º-XII-G DA CONSTITUIÇÃO. APROVAÇÃO POSTERIOR DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 160/2017 E DO CONVÊNIO CONFAZ 190/2017.

1. A falta de aditamento da nova redação conferida aos preceitos legais impugnados não importa prejudicialidade da ação quando a alteração do texto normativo não resultar em comprometimento do pedido em face do alcance dos dispositivos questionados. Precedentes.
2. Afronta o art. 150-§6.º da Constituição lei estadual que delega ao Chefe do Executivo a competência para a concessão de benefício fiscal de ICMS. Precedentes.
3. Nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.902/DF, o Governador do Estado do Amazonas questiona a constitucionalidade de parte das normas contidas na Lei Complementar 160/2017 e no Convênio CONFAZ 190/2017. Tais atos normativos estabeleceram formas de deliberação, requisitos e condições para que os Estados e o Distrito Federal possam remitir débitos e reinstaurar benefícios e incentivos de ICMS.
4. Não se verifica situação de prejudicialidade da ação ou de sobrestamento do feito até o julgamento da ADI 5.902/DF, mas sim

de prosseguimento do processo, com a declaração de inconstitucionalidade das normas goianas, por desrespeito ao art. 150-§6.º da Constituição.

- Parecer pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Distrito Federal em face do art. 1.º-I-*m, n, o e p*, II-*h*-item 2 e §8.º e do art. 2.º-IX e X e §§ 1.º, 2.º e 3.º da Lei 13.453, de 16 de abril de 1999, na redação dada pelas Leis 15.051, de 29 de dezembro de 2004, 16.510 de 2 de abril de 2009, e 16.707, de 23 de setembro de 2009, todas do Estado de Goiás. Sustenta a petição inicial que os dispositivos concederam benefícios de ICMS sem realização de convênio no âmbito do CONFAZ, em desrespeito aos arts. 150-§6.º e 155-§2.º-XII-“g” da Constituição.

A então relatora, Ministra Ellen Gracie, em 2 de março de 2009, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, determinando a intimação do Governador e da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás para que apresentassem informações. Determinou, ainda, a abertura de vista sucessiva à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República (peça 4).

A Assembleia Legislativa do Estado de Goiás manifestou-se pela extinção do feito sem resolução do mérito, porquanto ausentes as condições da ação (peça 8).

O Governador do Estado de Goiás suscitou preliminar de ilegitimidade ativa do Governador do Distrito Federal, por ausência de pertinência temática. No mérito, defendeu a constitucionalidade das normas, ao argumento de que se prestam a fomentar o desenvolvimento econômico regional (peça 13).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido (peça 17).

A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência da ação com efeitos *ex tunc* (peça 19).

Em 19 de dezembro de 2011, a Ministra Rosa Weber assumiu a relatoria do processo, nos termos do art. 38 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Em 1.º de fevereiro de 2019, a relatora determinou a intimação do Governador do Distrito Federal, da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Goiás para se manifestarem sobre eventual convalidação dos incentivos fiscais em razão da edição da Lei Complementar Federal 160/2017 (peça 20).

O Governador do Distrito Federal asseverou que o Estado de Goiás cumpriu as exigências da Lei Complementar 160/2017 e do Convênio CONFAZ 190/2017 para remittir eventuais créditos e reinstaurar benefícios fiscais de ICMS. Ademais, ressaltou a temeridade de se declarar a perda do objeto da presente ação direta, tendo em vista que os referidos atos normativos federais estão submetidos ao controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal. Assim, requer o sobrestamento do feito até o julgamento da ADI 5.902/DF (peça 25).

A Assembleia Legislativa do Estado de Goiás postulou o reconhecimento da perda superveniente do objeto da ação direta. Aduziu que o estado goiano cumpriu os requisitos da legislação federal: *“a) publicou o Decreto n.º 9.193/2018, por meio do qual deu publicidade aos incentivos fiscais irregulares; b) efetuou o registro e o depósito da documentação exigida em relação aos benefícios questionados na presente ADI; e c) editou as Leis n.º 20.367/2018 e n.º 20.368/2018, mediante as quais, com fundamento na LC n.º 160/2017 e no Convênio n.º 190/2017, reinstaurou e remittiu, respectivamente, os benefícios fiscais irregulares”* (peça 31).

O Estado de Goiás ratificou a manifestação apresentada pela Assembleia Legislativa (peça 40).

A Advocacia-Geral da União suscitou preliminar de prejudicialidade parcial da ação direta, em virtude da alteração superveniente de parcela dos dispositivos impugnados. Quanto ao restante das normas, alegou que o Estado de Goiás observou as condições previstas na legislação federal para remittir os créditos tributários e reinstaurar os benefícios fiscais de ICMS. Assim, posicionou-se *“pela prejudicialidade da presente ação direta em relação aos artigos 1º, inciso I, alíneas ‘m’, ‘n’, ‘o’, e § 8º; e 2º, incisos IX e X, e §§ 1.º e 2.º, da Lei nº 13.453/1999 do Estado de Goiás, bem como quanto à alegação de suposta afronta ao disposto no artigo 155, § 2.º, inciso XII, alínea ‘g’, da Constituição Federal. No mais, reporta-se aos termos da manifestação já apresentada nos presentes*

autos por esta Advocacia-Geral da União, em que se concluiu pela procedência do pedido do requerente” (peça 42).

II

A petição inicial requer a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 13.453, de 16 de abril de 1999, na redação dada pelas Leis 15.051, de 29 de dezembro de 2004, 16.510 de 2 de abril de 2009 e 16.707, de 23 de setembro de 2009, todas do Estado de Goiás, por afronta aos arts. 150-§6.º e 155-§2.º-XII-g da Constituição.

O art. 1.º-I-*m, n e o* e §8.º e o art. 2.º-IX e X e §§ 1.º e 2.º da Lei 13.453/1999 do Estado de Goiás tiveram a redação alterada pela Lei 18.640, de 15 de setembro de 2014. As modificações realizadas pela lei mencionada limitaram-se a ampliar o âmbito de incidência dos benefícios fiscais de ICMS impugnados pela ação direta, passando a incluir o setor industrial de fabricação de roupas de cama, de mesa e de banho. Trata-se, portanto, de mudança de cunho meramente formal, que não afeta a discussão quanto à inconstitucionalidade da concessão de incentivo fiscal de ICMS sem prévia deliberação do CONFAZ e em desrespeito à reserva de lei em sentido formal. Em realidade, a Lei 18.640/2014, ao estender os benefícios anteriormente concedidos, intensifica a discussão posta nos autos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embora exija o aditamento da petição inicial para inclusão de ato normativo superveniente modificador da legislação impugnada, não considera prejudicada a ação quando das alterações no texto legal não resultar comprometimento do pedido em face do alcance dos dispositivos questionados. No caso, os benefícios fiscais de ICMS que se reputam inconstitucionais padecem de idêntico vício de inconstitucionalidade tanto na redação anterior quanto na redação atual. Aliás, a falta de impugnação da redação anterior é que poderia gerar o não conhecimento da ação pela ocorrência do “efeito *restitutório indesejado*”. Ou seja, a falta de aditamento de alterações não substanciais ou meramente formais no conteúdo da norma impugnada não impede o prosseguimento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4.125/TO, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 15.2.2011; ADI 4.048/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 22.8.2008, entre outros julgados).

É, portanto, descabida a preliminar de prejudicialidade parcial da ação direta, por falta de aditamento à petição inicial para inclusão da Lei 18.640/2014 do Estado de Goiás.

No mérito, reiteram-se as razões expostas no parecer da Procuradoria-Geral da República, apresentado em 31 de janeiro de 2012, em que se concluiu que as medidas previstas na lei goiana afrontam o art. 150-§6.º da Constituição, porquanto delegam ao Chefe do Executivo a competência para a concessão de benefício fiscal de ICMS, e o art. 155-§2.º-XII-g da Constituição, pois admitem a outorga dessas benesses independentemente de prévia celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal.

A Lei Complementar federal 160/2017 e o Convênio CONFAZ 190/2017 estabeleceram formas de deliberação, requisitos e condições para que os Estados e o Distrito Federal possam remitir débitos e reinstaurar benefícios e incentivos de ICMS originalmente concedidos por leis estaduais sem prévia deliberação do CONFAZ, em desrespeito ao art. 155-§2.º-XII-“g” da Constituição. Tais atos normativos são objeto da ADI 5.902/DF, proposta pelo Governador do Estado do Amazonas e distribuída ao Ministro Marco Aurélio.

Conquanto se possa discutir eventual prejudicialidade da ação por perda superveniente do objeto em virtude de suposta convalidação de leis estaduais concessivas de benefícios fiscais de ICMS sem prévia deliberação dos Estados e do Distrito Federal — o que tem sido rechaçado pela Procuradoria-Geral da República — no caso dos autos, a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados se mantém em virtude da incompatibilidade com o art. 150-§6.º da Constituição. Isso porque outorgam ao Governador do Estado de Goiás a prerrogativa de conceder crédito presumido, redução de base de cálculo e isenção de ICMS independentemente de lei específica, o que configura afronta ao princípio da legalidade tributária estrita.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal é no sentido da inconstitucionalidade de delegação do Legislativo ao Executivo da prerrogativa de dispor sobre a concessão de incentivos ou benefícios fiscais. Confira-se, a propósito, o seguinte julgado:

[...]

Matéria tributária e delegação legislativa.

– A outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução da base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária só podem ser deferidas mediante lei específica, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa. Precedente: ADIn 1.296-PE, Rel. Min. Celso de Mello. (ADI 1.247/PA, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ*, 8/9/1995)

Nessa linha, padecem de inconstitucionalidade o art. 1.º-I-*m, n, o e p*, II-*h*-item 2 e §8.º e o art. 2.º-IX e X e §§ 1.º, 2.º e 3.º da Lei 13.453/1999, na redação dada pelas Leis 15.051/2004, 16.510/2009, 16.707/2009 e 18.640/2014, todas do Estado de Goiás.

A superveniência da Lei Complementar 160/2017 e do Convênio CONFAZ 190/2017 não interfere na apreciação da presente ação direta de inconstitucionalidade, uma vez que eventual convalidação efetuada por tais diplomas refere-se tão somente ao art. 155-§2.º-XII-“g” da Constituição. Assim, ainda que a lei goiana tenha sido supostamente convalidada pela legislação federal posterior, o vício de inconstitucionalidade quanto ao desrespeito ao art. 150-§6.º persiste e deve ser reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, não se verifica situação de prejudicialidade da ação ou de sobrestamento do feito até o julgamento da ADI 5.902/DF, mas sim de prosseguimento do processo, com a declaração de inconstitucionalidade das normas goianas.

III

Ante o exposto, opino pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido.

Brasília, 8 de agosto de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República