



**RELATORIO Nº 64/2019 - GCSM.**

Trata-se de Agravo interposto pelo Ministério Público de Contas em face do **Despacho n. 379/2018**, proferido pelo Conselheiro Helder Valin, no bojo dos autos n. 201800047000995.

Referidos autos têm por objeto Representação ministerial apresentada em face da **Lei Estadual n. 20.051**, de 24 de abril de 2018, cujo teor é o seguinte:

"Art. 1º Ficam remetidos e anistiados os créditos tributários constituídos ou não do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, inscritos ou não em dívida ativa, inclusive ajuizados, da contribuinte CELG Distribuição S.A -CELG D-, inscrita no CNPJ sob o número 01.543.032/0001-04, referentes a fatos geradores ocorridos até 27 de janeiro de 2015, nos limites e condições estabelecidos no art. 2º.

Art. 2º A extinção e a exclusão de que trata o art. 1º são:

I - limitadas ao montante correspondente às obrigações assumidas pelo Estado de Goiás, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 7º e do art. 1º, ambos da [Lei nº 17.555, de 20 de janeiro de 2012](#);

II - condicionadas à desistência de qualquer processo administrativo ou judicial.

Parágrafo único. Os benefícios fiscais de que trata esta Lei serão concedidos pela autoridade competente, em despacho fundamentado.



Art. 3º A dispensa de que trata esta Lei não confere ao sujeito passivo beneficiado qualquer direito à restituição ou compensação das importâncias já pagas, tampouco o exime do cumprimento das obrigações acessórias previstas na legislação tributária.

Art. 4º Fica o Secretário da Fazenda autorizado a expedir os atos necessários à implementação desta Lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

Nos autos da Representação, pleiteou o Ministério Público de Contas a concessão de medida cautelar para suspender, de imediato, os efeitos da referida lei, ao argumento de descumprimento do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c artigo 18 da Lei Estadual n. 19.801/17 (LDO) e, bem assim, o risco de prejuízo ao erário em razão do perdão fiscal concedido.

Na peça exordial dos autos principais, alegou o *Parquet* que o ato legislativo em questão materializa a extinção e a exclusão de créditos tributários de ICMS constituídos ou não, inscritos em dívida ativa ou não, inclusive ajuizados, da contribuinte CELG Distribuição S.A, referentes a fatos geradores ocorridos até 27 de janeiro de 2.015.

Sustentou o Ministério Público de Contas que a remissão e anistia concedidas implicam renúncia de receita, o que se subordina à exigência contida no *caput* do artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

"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;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição."

Alegou o *Parquet* que, não obstante tal renúncia ter alcançado o montante de aproximadamente 3 bilhões de reais (representando cerca de 12,37% da receita líquida total, 16,25% da receita tributária e 20% de toda a receita de ICMS previstas na LOA para o ano de 2.018), não foram observadas as determinações do artigo 14 supracitado.

Assim, tendo em vista o alegado descumprimento do aparato legislativo, bem como o grave prejuízo ao erário e o comprometimento das receitas dos Municípios (haja vista sua participação no produto do ICMS), pediu o Ministério Público de Contas a concessão de cautelar para suspender, de imediato, os efeitos da Lei n. 20.051/18.

Tal pleito foi objeto de decisão por parte do eminente Relator (Despacho n. 379/2018 - Autos n. 201800047000995, Evento 4), o qual entendeu por indeferir a tutela acautelatória, ao argumento de que "*as Cortes de Contas não possuem legitimidade para realizar controle de constitucionalidade em abstrato, (...) haja vista que a eventual suspensão da lei questionada como um todo acaba por malferir o processo legislativo em sua origem*".

Diante disso, agravou o Ministério Público de Contas, alegando que o Relator se equivocou ao entender que teria sido requerido *controle de constitucionalidade concentrado (in abstrato)*. Sustenta o agravante que a Lei



Estadual n. 20.051/18 é um ato normativo de efeitos concretos, carecendo de generalidade e abstração, uma vez que dispõe sobre matéria específica (renúncia de receita) direcionada a destinatário determinado (CELG D), razão pela qual não poderia de todo modo ser objeto de controle abstrato via ação direta. De outro lado, sua apreciação pelo Tribunal de Contas seria possível, exatamente por travestir-se de natureza de verdadeiro ato administrativo.

Pede o agravante, portanto, o provimento do recurso, para o fim de determinar a suspensão cautelar da vigência do referido diploma.

Em atendimento ao artigo 336, *caput*, do Regimento Interno, procedeu-se à intimação do Secretário de Estado da Fazenda para oferecer contrarrazões. Ao fazê-lo, o jurisdicionado alegou que o Estado de Goiás comprometeu-se a liquidar todas as obrigações provenientes dos passivos ainda não escriturados da CELG D cujo fatos geradores tivessem ocorrido até a data da alienação das ações da companhia. Assim, os créditos tributários ocorridos até 27 de janeiro de 2.015 são de responsabilidade do Tesouro Estadual, sendo o Estado, ao mesmo tempo, devedor e credor do ICMS. Em razão disso, foi solicitada junto ao CONFAZ autorização para dispensar o pagamento de tais créditos, o que resultou no Convênio n. 219/17. Nessa linha, a Lei n. 20.051/18 teve o escopo de viabilizar o encontro de contas, não havendo perdão de dívidas, mas sim compensação de obrigações.

É o relatório. Passo ao voto.

Preliminarmente, aferidas a tipicidade recursal, a legitimidade do Recorrente, bem como a tempestividade do aviado instrumento, impõe-se seu conhecimento.

No mérito, com a devida vênia à fundamentada decisão do eminente Conselheiro Relator, o caso é de provimento.



O fundamento do *decisum* atacado se limita ao entendimento de que não cabe ao Tribunal de Contas o exercício do **controle concentrado** de constitucionalidade. Nesse ponto, observe-se, não há como discordar do douto Relator. Afinal, o controle concentrado (via ação, *in abstracto*) exerce-se mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, se a violação se refere à Constituição Federal, ou perante o Tribunal de Justiça, em caso de afronta à Constituição Estadual. Obviamente, é aplicável, nessa modalidade, o sistema jurisdicional de controle (*da Silva, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 53*), cingindo-se a respectiva competência a órgãos colegiados integrantes do Poder Judiciário. Por essa razão, naturalmente, de fato não é possível a apresentação de pleito dessa natureza perante o Tribunal de Contas, órgão autônomo que não integra o mencionado Poder. Isso importa dizer que não se pode, abstratamente, submeter à apreciação desta Corte de Contas alegação de inconstitucionalidade de ato oriundo do Poder Legislativo.

Esse controle somente é possível se exercido pela via incidental, *in concreto*, na modalidade difusa, nos termos da Súmula n. 347, do Supremo Tribunal Federal. Nesse ponto, não obstante a existência de manifestações monocráticas, em sentido contrário, dos Ministros Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes, do Pretório Excelso, há de prevalecer o entendimento de que referida Súmula ainda continua vigente, porque não revogada, consoante entendimento preconizado pelo Ministro Marco Aurélio no bojo do Mandado de Segurança n. 31.439 (DJE 154, de 07/08/12). Nessa mesma vereda, decidiu o Supremo pela possibilidade de controle que tal por órgãos administrativos, como no caso do CNJ, assim assentado na Petição n. 4.656, Relatora a Ministra Cármen Lúcia (DJE 278, de 01/12/17), contando com expressivo apoio do Ministro Luís Roberto Barroso. Dessarte, à míngua de revogação expressa do entendimento sumulado, ainda se mostra possível a atuação das Cortes de Contas na apreciação da constitucionalidade pela via incidental, sem efeitos *ergas omnes*, o que se escora na aplicação na teoria dos poderes implícitos, de modo a viabilizar o exercício de suas competências constitucionais.



Faço tais ponderações, contudo, apenas à guisa de esclarecimento. Afinal, no presente caso, razão assiste ao agravante quando alega que não fora pleiteado controle concentrado de constitucionalidade diante da Lei Estadual n. 20.051/18. De fato, na peça exordial, não há pleito nesse sentido. O que se pretende, diante dos termos em que redigida, é a suspensão do referido diploma diante de sua incompatibilidade com o artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o artigo 18, da Lei Estadual n. 19.801/17 (LDO). O conflito que se apresenta, com efeito, é de legalidade, não havendo alegação de afronta a dispositivo constitucional.

Isso demonstra, de forma acertada, que o fundamento da decisão vergastada, a saber, a impossibilidade de controle concentrado de constitucionalidade, não subsiste.

Como não ocorreu alegação de afronta a dispositivo constitucional, tampouco se está a pretender a atuação da Corte pela via do controle difuso (o que, como salientado, seria em tese possível). A esse respeito, basta ver que o Ministério Público de Contas sequer pleiteou a instauração de incidente de inconstitucionalidade.

É necessário ter em mente, nesse ponto, que a Lei n. 20.051/18 está sendo atacada, pela via da representação, não como uma lei em sentido estrito, mas como um ato legislativo de efeitos concretos, equivalente a verdadeiro ato administrativo. Afinal, seu objeto se resume a matéria específica (renúncia de receita), com destinatário determinado (CELG D), carecendo de generalidade e abstração. A respeito do tema, leis e decretos de efeitos concretos são assim conceituados pela melhor doutrina:

*“(...) entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de*



*urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto, por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos, razão pela qual se expõem ao ataque pelo mandado de segurança” (Meirelles, Hely Lopes. Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data. 12<sup>a</sup>. ed., São Paulo: RT, 1989, p. 17).*

Assim, consubstanciando-se em verdadeiros atos administrativos, sujeitam-se seus efeitos à atuação cautelar desta Corte de Contas, dada sua competência para sustar atos dessa natureza, nos termos do artigo 26, inciso VIII, da Constituição Estadual.

Nesse ponto, é importante salientar que, por intermédio do presente Agravo, aprecia-se o **Despacho n. 379/2018**, proferido pelo Conselheiro Helder Valin no bojo dos autos n. 201800047000995, por meio do qual indeferiu o pleito de suspensão dos efeitos da Lei n. 20.051/2018. É importante que isso seja ressaltado, pois não se está tratando, nos estreitos termos deste Agravo, do deslinde meritório da Representação, a qual já se encontra em avançado trâmite procedimental. Com efeito, limita-se a presente deliberação à verificação quanto ao desacerto da decisão agravada (pois escorada em fundamento incompatível com o pleito deduzido) e, de consequência, quanto à apreciação dos requisitos para a concessão da tutela





cautelar de suspensão dos efeitos da Lei supracitada. O mérito da Representação, naturalmente, será apreciado no momento oportuno pelo eminente Relator.

Quanto à tutela cautelar, tem amparo no *caput* do artigo 119, da Lei n. 16.168/07, que estabelece que "*o Tribunal, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, nos termos estabelecidos no Regimento Interno*".

Nessa linha, escudando-se no poder geral de cautela, cabe a este Sodalício a adoção das medidas que se afigurem imprescindíveis à prevenção de grave lesão ao erário. No presente caso, isso se mostra factível não exatamente mediante a suspensão da própria lei, mas sim mediante determinação no sentido de que nenhum ato administrativo seja com base nela praticado.

Nesse ponto, verifico a presença dos respectivos pressupostos legais para a concessão da tutela cautelar.

O *fumus boni iuris* se afigura presente, pois há elementos suficientes a demonstrar que a Lei n. 20.051/18 acarretou renúncia de receita, em princípio, em descompasso com os ditames do artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, c/c artigo 18, da Lei Estadual n. 19.801/17 (LDO).

Nesse sentido, não há, até o momento, provas de que a remissão e a anistia de créditos tributários operada em favor da CELG D tenha sido precedida da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetaria as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (inciso I) ou, ainda, de que se fez acompanhar 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 (inciso II). Quanto ao tema, não se pode olvidar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2.018 expressamente determinou que a concessão de benefício tributário deveria observar as exigências do artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, é curial observar que a Gerência de Fiscalização, no bojo da Instrução Técnica n. 15/2018, lavrada nos autos da Representação (Evento 13), salientou que *"há contradição entre o procedimento adotado e a justificativa apresentada pela Secretaria da Fazenda, uma vez que a compensação de contas não exige, necessariamente, a edição de Lei concedendo remissão e anistia de créditos"*. De fato, se o Estado de Goiás assumiu o passivo tributário da CELG D, tornando-se ao mesmo tempo devedor e credor daquelas obrigações, não se afiguraria necessária a edição de lei determinando a remissão e anistia operada, uma vez que, em tese, não seria a CELG D o sujeito passivo dos correspondentes créditos tributários. Essa contradição é cristalina, pois a alegação de que não houve perdão de dívidas, mas sim compensação, não subsiste diante dos termos em que redigida a Lei, a qual menciona expressamente a remissão e a anistia de créditos tributários em favor da empresa.

Acresçam-se, ainda, os questionamentos da Unidade Técnica a respeito da fragilidade do procedimento que ensejou a renúncia, não havendo elementos precisos quanto ao valor dos respectivos créditos e sua origem. Em razão de tais deficiências, a Unidade Técnica sugeriu, nos autos da Representação, a instauração de procedimento de inspeção. Tais argumentos reforçam a plausibilidade jurídica para a concessão da cautelar, o que é possível exatamente por se tratar de lei de feitos concretos, correspondente a verdadeiro ato administrativo.



## Tribunal de Contas do Estado de Goiás

GABINETE DO CONSELHEIRO SAULO MARQUES MESQUITA

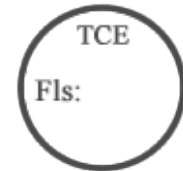
---

Também está presente o *periculum in mora*, decorrente da possibilidade de prejuízo ao erário em decorrência da renúncia de receitas, até que a representação seja apreciada em seu mérito.

Face ao exposto, VOTO pelo conhecimento e provimento do presente Agravo, com a concessão da tutela cautelar para o fim de determinar à Secretária de Estado da Economia que se abstenha de praticar qualquer ato administrativo com fundamento na Lei n. 20.051/2018, até que o mérito da Representação seja apreciado.

Goiânia, 18 de fevereiro de 2.019.

Saulo Marques Mesquita  
**Conselheiro**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO SAULO MARQUES MESQUITA**

**RELATÓRIO/VOTO Nº 64/2019 - GCSM**

