

PROCESSO : 2019007494
INTERESSADO : GOVERNADORIA DO ESTADO
ASSUNTO : Veta integralmente o Autógrafo de Lei n. 301, de 29 de outubro de 2019.



RELATÓRIO

01. Trata-se de processo que contém o Ofício nº 604, de 05 de dezembro de 2019, proveniente da Governadoria do Estado, por meio do qual comunica a esta Casa o **veto integral** ao Autógrafo de Lei nº 301, de 29 de outubro de 2019, que *“Altera a Lei nº 11.651, de 26 de dezembro de 1991, que institui o Código Tributário do Estado de Goiás, para dispor sobre o Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) para fins de concessão ou ampliação de benefício fiscal ou financeiro-fiscal de que decorra renúncia de receita”*.

Consoante se infere da certidão apensada ao presente processo, verifica-se que os prazos previstos no art. 23, § 1º, da Constituição Estadual (CE/GO) foram devidamente observados, de modo que o veto e suas razões foram tempestivamente processados.

A proposição parlamentar busca alterar a Lei nº 11.651/1991, que institui o Código Tributário do Estado de Goiás (CTE/GO), para incluir nesse Código o art. 43-B e por meio dele disciplinar o Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) como condicionante à concessão ou ampliação de benefício fiscal ou financeiro-fiscal.

Em síntese, o veto foi aposto com base em manifestações da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/GO) e da Secretaria de Estado da Economia (SEE), que se escoram, em síntese, nos seguintes fundamentos:



- a) o inciso I do art. 43-B do CTE/GO trata de matéria afetada ao Direito Civil e Comercial, o que invade a competência da União;
- b) o art. 2º, § 3º, do Autógrafo de Lei fere o direito adquirido e o ato jurídico perfeito;
- c) A proposta de TARE não se mostra conveniente para toda e qualquer situação de concessão de benefício e incentivo, a resultar em burocratização desnecessária;
- d) o TARE não é instrumento de controle de fiscalização e a sua celebração não afasta o poder-dever da Administração Tributária de fiscalizar mediante procedimentos ordinários de auditoria e monitoramento de contribuintes;
- e) as regras determinantes do TARE não figuram como condição de atendimento ao disposto nos arts. 44 e 45, da LC nº 138/2018;
- f) ao prever a publicação integral de informações dos TAREs no Portal da Transparência do Estado de Goiás, o Autógrafo de Lei fere regras de sigilo fiscal.

Embora não concorde com estes fundamentos, entendo que o veto deve ser **mantido**.

02. Inicialmente, no que tange ao **aspecto constitucional**, o autógrafo de lei revela matéria pertinente ao **direito tributário**, que está inserida, constitucionalmente, no âmbito da competência legislativa concorrente, nos termos do **art. 24, I, da Constituição da República (CRFB)**, e foram observadas as normas gerais em matéria de legislação tributária editadas pela União, de modo que inexistem óbices legais ou constitucionais para sua conversão em lei.

O presente autógrafo, conforme explicitado no processo legislativo que o originou, decorre de **estudos e sugestões que surgiram no curso da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar**

possíveis irregularidades na concessão ou na utilização de incentivos fiscais e financeiros, incluindo-se créditos outorgados, no Estado de Goiás. Destarte, frente à comprovada ausência de planejamento na concessão ou ampliação de mencionados incentivos e benefícios, propõe-se a alteração no Código Tributário Estadual em que se pretende instituir um mecanismo de controle e compromisso por parte da empresa beneficiária.

03. Abaixo, passam-se a analisar os **fundamentos da PGE/GO**, encampados no veto governamental.

03.01. Segundo o órgão, a exigência de que todos os sócios e administradores firmem o TARE fere o disposto no **inciso I do art. 22 da CRFB**, por se imiscuir em matéria de Direito Civil e Comercial.

Discorda-se dessa posição, porquanto embora os princípios gerais de direito privado sejam utilizados para pesquisa da definição, do conteúdo e do alcance de seus institutos, conceitos e formas, não interferem na definição dos respectivos efeitos tributários (CTN, art. 109).

Convém ressaltar que **a lei permite atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa**, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação, excluindo a responsabilidade do contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação, nos exatos termos do art. 128 do CTN. Desse modo, conclui-se que **a norma tributária pode atribuir a responsabilidade tributária não só à pessoa jurídica, mas também aos sócios que dela auferem seus lucros e rendimentos ou, ao menos, daqueles responsáveis pela gestão direta do negócio.**

Se o TARE traz benefícios à pessoa jurídica signatária, conclui-se que toda a empresa se beneficiará e os sócios, por conseguinte, serão também o serão, porque a empresa aumentará seu capital disponível, conseguirá expandir suas atividades e, por conseguinte, seu lucro ao final será também aumentado e distribuído a seus sócios e/ou acionistas. Assim, **não faz sentido que os bônus beneficiem a um só tempo a empresa e seus sócios e, por outro lado, os ônus não sejam igualmente compartilhados em caso de descumprimento do mesmo TARE.**

Assim, se a **NORMA TRIBUTÁRIA EXIGE** que o TARE seja firmado por todos os sócios e administradores da pessoa jurídica beneficiária, para fins de responsabilização pessoal para fins tributários em caso de descumprimento das normas constantes no termo de acordo, não se verifica qualquer ingerência no âmbito do Direito Civil e Comercial, mas sim uma regulação de natureza tributária em razão de um incentivo estadual.

03.02. Ainda, não se sustenta a assertiva segundo a qual o art. 2º, § 3º, do Autógrafo de Lei fere o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, em suposta ofensa ao inciso XXXVI, do art. 5º da CRFB.

Ao contrário do que a PGE/GO tenta afirmar, **o TARE não é um contrato de direito civil, imutável por excelência**, sujeito a modificações apenas no caso de anuência de ambas as partes ou nas hipóteses previstas taxativamente na legislação civil.

A natureza jurídica do TARE é de autêntico contrato fiscal, cujo pressuposto de validade é o atingimento do interesse público primário, como qualquer outro contrato administrativo; assim, sempre que o interesse público não estiver sendo atendido, o Estado tem o poder-dever de revisar esse contrato de modo a prever direitos e obrigações compatíveis para ambas as partes.

Assim, entende-se **devam incidir as prerrogativas da Administração Pública em relação aos contratos administrativos**, notadamente a de modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público (Lei nº 8.666/1993, art. 58, I), notadamente quanto à exigência de contrapartidas econômicas e sociais, como geração de emprego e arrecadação mínima de ICMS por período, nos termos do art. 44, § 2º, e 45, III, da LC 138/2018.

O argumento de suposta violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito é tão frágil que **os próprios TARE's firmados pelo Estado** contém, em suas cláusulas, a indicação de que deve ser observada a legislação estadual, além de serem frequentemente alterados seus termos e cláusulas, inclusive de modo a prorrogar o prazo para execução de determinado plano de investimentos a que a empresa se comprometeu como contrapartidas pelo recebimento do benefício ou mesmo o aumento do valor deste último, respeito o respectivo limite legal. Assim, soa extremamente

contraditório o argumento ao tentar proibir a alteração e/ou revogação de TARE's para adequação ao interesse público se o Estado frequentemente altera e/ou revoga TARE's inclusive facilitando o cumprimento das condições pelas pessoas jurídicas.

04. A seguir, passam-se a analisar agora os **fundamentos da SEE/GO**, encampados no veto governamental.

04.01. A primeira ponderação da SEE/GO é que, caso adquirisse **amplitude irrestrita**, a celebração de TARE não somente conflitaria com a política atualmente dispensada às empresas de pequeno porte, como também resultaria em demasiada e ineficiente burocratização das funções da pasta, de modo a lhe acarretar sobrecarga e inviabilidade operacional.

Entretanto, conforme se observa, **não foi ventilado qualquer argumento de ordem constitucional ou legal, mas apenas uma questão técnica e funcional, que na realidade apenas revela claramente a incapacidade do fisco goiano de fiscalizar todas as empresas** caso lhe sejam exigidas contrapartidas econômicas e sociais. Não obstante, é justamente o que determina o art. 44, § 2º, e o art. 45, III, da LC nº 138/2018, isto é, que toda concessão e fruição de incentivos fiscais seja acompanhada de avaliação quanto às contrapartidas exigidas, e somente por meio de TARE é que as condições e contrapartidas para fruição do benefício são detalhadas.

04.02. A segunda ponderação da SEE/GO é que **o TARE não constitui instrumento de controle de fiscalização** e a sua celebração não afasta o poder-dever de fiscalização da Administração Tributária.

Ora, o argumento também não se sustenta, porquanto **toda empresa sujeita a TARE para fruição de determinado benefício fiscal deve cumprir as condicionantes expressas no respectivo termo de acordo**, no qual são especificadas as contrapartidas que a pessoa jurídica deverá cumprir, de forma proporcional à extensão e duração do benefício concedido.

Assim, **todo e qualquer procedimento de fiscalização sobre a fruição dos respectivos incentivos fiscais fruídos pela empresa terá como principal documento de referência os TARE's correspondentes**, cujos termos e condições são descritos nos relatórios de auditoria e que servem de balizas para atividade de fiscalização, conforme amplamente revelado pela CPI



dos Incentivos Fiscais. O TARE consiste, pois, numa espécie de “manual” “guia” que pauta a atuação do auditor fiscal, razão por que se reveste de todo interesse público que seus termos sejam bem definidos e objeto da mais alta transparência.

04.03. A terceira ponderação da SEE/GO é que **as regras determinantes do TARE não figuram como condição de atendimento ao disposto nos arts. 44 e 45, da LC nº 138/2018**, visto que as regras de responsabilidade fiscal são pretéritas, e não posteriores, às leis que instituem incentivos ou benefícios fiscais.

Trata-se de mais um argumento falacioso, porquanto **não se pode confundir regras de responsabilidade fiscal com as contrapartidas exigidas** das pessoas jurídicas beneficiárias. Com efeito, as regras atinentes à responsabilidade fiscal devem ser observadas antes da publicação da lei que institui o respectivo benefício fiscal, nos termos do art. 14 da LRF.

Contudo, em relação às contrapartidas econômicas e sociais exigidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais no Estado, embora a lei e o RCTE/GO estabeleçam em parâmetros gerais os requisitos a serem observados, os detalhamentos dessas contrapartidas quase sempre se encontram previstos nos TARE's, como cronograma físico e financeiro dos investimentos “prometidos” pela empresa; o número de empregos a serem gerados; a necessidade ou não e o percentual de aquisição de insumos do mercado local (fornecedores goianos); a meta de arrecadação de ICMS por mês, semestre ou ano etc. É evidente, portanto, que o TARE constitui, sim, o instrumento que torna possível a aplicação prática do disposto nos arts. 44 e 45 da LC nº 138/2018, ao menos naqueles benefícios previstos nos RCTE/GO (isenção, redução da base de cálculo e crédito outorgado/investimento).

04.04. A quarta e última ponderação da SEE/GO é que o **Autógrafo de Lei fere regras de sigilo fiscal ao prever a publicação integral de informações dos TARE's no Portal da Transparência do Estado de Goiás**, por ser, no mínimo, temerário tornar público o faturamento ou mesmo a situação econômica de uma empresa beneficiária.

Também este argumento não prospera, visto que, como bem concluiu a CPI dos Incentivos Fiscais, **não há que se cogitar de sigilo quando envolvida a destinação de valores públicos a empresas privadas,**



como ocorre em se tratando de renúncia de receitas, que se traduzem como autênticos “gastos tributários”, na acepção da Receita Federal do Brasil¹:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Além disso, **os TARE's não veiculam qualquer indicativo sobre o faturamento das pessoas jurídicas signatárias**, mas apenas os termos e as condições para fruição de um incentivo fiscal concedido pelo Estado, o que deve ser objeto da mais ampla publicidade.

Havendo dinheiro público destinado a determinada pessoa jurídica, ainda que sob a forma de “gasto tributário” ou gasto indireto, consubstanciado em renúncia de receitas públicas, atrai-se o disposto no inciso XXXIII do art. 5º da CRFB e na legislação de acesso à informação.

05. Não obstante a improcedência dos argumentos encampados pelo veto governamental, entende-se o veto deve ser mantido por fundamentação diversa.

Com efeito, a **CPI dos Incentivos Fiscais** concluiu, no capítulo 5 nas recomendações finais do respectivo relatório, que a Assembleia Legislativa deveria apresentar um projeto de lei que disciplinasse, em caráter geral, a concessão e a fruição de incentivos fiscais no Estado de Goiás, um verdadeiro marco legal sobre a matéria, de modo a abarcar todos os pontos versados no autógrafo de lei e ainda outros que aperfeiçoassem a matéria.

Este projeto de lei já está sendo discutido, com o apoio da Procuradoria desta Casa e de outros técnicos, a fim de apresentar uma grande contribuição ao Estado de Goiás nessa matéria, a qual será destrinchada em diversos dispositivos e com técnica legislativa superior à prevista neste autógrafo de lei, apresentado ainda no curso da CPI sem uma preocupação maior com a complexidade inerente à questão.

¹ Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>>, página 9/10. Acesso em 30 mar. 2020.



Por fim, revela-se mais conveniente que essa disciplina que se pretende realizar seja mais bem desenvolvida em um projeto de lei autônomo, e não como mera alteração do CTE/GO, tendo em vista os diversos aspectos a serem contemplados e a necessidade de fazê-lo de acordo com as orientações da LC nº 33/2001.

06. Portanto, ainda que por fundamentação inteiramente diversa, esta Relatoria manifesta-se pela **manutenção do veto**.

É o relatório.

Sala de Comissões, em 18 de Fevereiro de 2020.

Deputado HÉLIO DE SOUSA

Relator