



PROCESSO N.º : 2021007149
INTERESSADO : GOVERNADORIA DO ESTADO
ASSUNTO : Veta parcialmente o autógrafo de lei nº 128, de 5 de agosto de 2021.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre Ofício Mensagem n. 177, de 1 de setembro de 2021, de autoria da Governadoria do Estado, comunicando esta Casa que, apreciando o autógrafo de lei n. 128, de 5 de agosto de 2021, resolveu, com fundamento no § 1º do art. 23 da Constituição do Estado, vetar a alínea “u” do inciso I e o § 3º, acrescentados ao art. 37 da Lei n 11.651/1991 pelo art. 1º do autógrafo, bem como o art. 2º do autógrafo.

Conforme comprova a certidão de folha retro, o veto foi realizado tempestivamente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, como determina o § 1º do art. 23 da Constituição Estadual.

De iniciativa parlamentar, o projeto de lei que resultou no autógrafo vetado *altera o Código Tributário do Estado de Goiás*. Assim, o art. 1º inclui a alínea “u” ao inciso I e o § 3º ao art. 37 do predito diploma, que cuida da não incidência do ICMS. Acrescenta-se também o art. 170-A ao mesmo diploma legal para estabelecer que a multa tributária, exceto a de caráter moratório, não excederá o valor do tributo devido correspondente à obrigação principal. Já o art. 2º do autógrafo prevê a produção de efeitos retroativos a 2 de janeiro de 2014.

O veto se encontra fundamentado sob o argumento de que o acréscimo do § 3º ao art. 37, bem como o art. 2º da proposta, padecem do vício de inconstitucionalidade formal objetiva, vez que houve desrespeito aos requisitos de validade do devido processo constitucional, pois não há nesse processo o



demonstrativo de que foram atendidas as exigências constantes do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Registrou-se também não existir convênio celebrado pelos Estados e Distrito Federal no CONFAZ, cuja aprovação está condicionada à aquiescência unânime dos referidos entes federativos.

A PGE também justificou que a extensão da regra de não incidência do tributo para situações de descumprimento de obrigação acessória contraria o Código Tributário Nacional. Além disso, as obrigações acessórias têm eficácia independente da obrigação principal e são exigíveis mesmo nos casos de imunidade tributária, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Além disso, a Secretaria de Estado de Economia também recomendou o veto sob o argumento referente à Guia de Trânsito Animal – GTA e à nota fiscal de animais em transporte e a regularidade tributária de operações e prestações sujeitas ao ICMS. A GTA está no âmbito da Agência Goiana de Defesa Agropecuária e existe lei própria que lhe permita administrar seus créditos, tributários ou não, o que torna desaconselhável que a matéria objeto do autógrafo seja regulada por meio de alteração do CTE.

A Secretaria de Economia ainda apontou o fato de a nota fiscal também ser um instrumento de controle da origem, do destino, da autenticidade e financeiro, com emissão passível de dispensa em situações excepcionais. Acresce-se que a medida representa uma renúncia de receita tributária na ordem de um bilhão de reais, com amparo em convênio aprovado no âmbito do CONFAZ, também não atende aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão, principalmente, da necessária compensação de renúncia em valor tão vultoso.

Declarou também que o art. 8º da Lei nº 20.732, de 17 de janeiro de 2020, de conteúdo semelhante ao proposto, é objeto da ação direta de inconstitucionalidade, em trâmite no Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Ademais, a ação declaratória de constitucionalidade nº 49/RN ainda não foi julgada pelo STF, não sendo oportuno alterar o CTE, no que diz respeito à transferência de mercadorias entre



estabelecimentos do mesmo contribuinte, até que sejam modulados os efeitos da decisão que trata do assunto na Corte Suprema.

Em apertada síntese, os fundamentos que ensejaram a oposição do veto são:

- a) não atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, previsão da renúncia de receita na lei orçamentária e neutralidade fiscal;
- b) inexistência de convênio celebrado pelos Estados no CONFAZ;
- c) as obrigações acessórias têm eficácia independente da obrigação principal.

No entanto, não concordamos com a oposição do veto, e entendemos que deve ser rejeitado tendo em vista as seguintes razões:

Segundo entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal, o “deslocamento físico de bens de um estabelecimento para outro de mesma titularidade não configura fato gerador de incidência do ICMS, ainda que se trate de circulação interestadual”. Mencionem-se, nessa esteira, duas decisões proferidas, uma, em sede de agravo em recurso extraordinário; outra, em ação declaratória de inconstitucionalidade. A propósito:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. ICMS. DESLOCAMENTO FÍSICO DE BENS DE UM ESTABELECIMENTO PARA OUTRO DE MESMA TITULARIDADE. INEXISTÊNCIA DE FATO GERADOR. PRECEDENTES DA CORTE. NECESSIDADE DE OPERAÇÃO JURÍDICA COM TRAMITAÇÃO DE POSSE E PROPRIEDADE DE BENS. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Enquanto o diploma em análise dispõe que incide o ICMS na saída de mercadoria para estabelecimento localizado em outro Estado, pertencente ao mesmo titular, o Judiciário possui entendimento no sentido de não incidência, situação esta que exemplifica, de pronto, evidente insegurança jurídica na seara tributária. Estão cumpridas, portanto, as exigências previstas pela Lei n. 9.868/1999 para processamento e julgamento da presente ADC.



2. O deslocamento de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular não configura fato gerador da incidência de ICMS, ainda que se trate de circulação interestadual. Precedentes.

3. A hipótese de incidência do tributo é a operação jurídica praticada por comerciante que acarrete circulação de mercadoria e transmissão de sua titularidade ao consumidor final.

4. Ação declaratória julgada improcedente, declarando a inconstitucionalidade dos artigos 11, §3º, II, 12, I, no trecho “ainda que para outro estabelecimento do mesmo titular”, e 13, §4º, da Lei Complementar Federal n. 87, de 13 de setembro de 1996¹. (destacou-se)

Recurso extraordinário com agravo. Direito Tributário. Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Deslocamento de mercadorias. Estabelecimentos de mesma titularidade localizados em unidades federadas distintas. Ausência de transferência de propriedade ou ato mercantil. Circulação jurídica de mercadoria. Existência de matéria constitucional e de repercussão geral. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. Agravo provido para conhecer em parte do recurso extraordinário e, na parte conhecida, dar-lhe provimento de modo a conceder a segurança. Firmada a seguinte tese de repercussão geral: Não incide ICMS no deslocamento de bens de um estabelecimento para outro do mesmo contribuinte localizados em estados distintos, visto não haver a transferência da titularidade ou a realização de ato de mercancia². (destacou-se)

Depreende-se, das decisões supra, que a justificativa para a não incidência do tributo é que, no caso, não existe operação jurídica praticada por comerciante que acarrete circulação de mercadoria e transmissão de sua titularidade ao consumidor final. Em outras palavras, não existe ato de mercancia.

Além disso, cumpre mencionar a Súmula nº 166 do Superior Tribunal de Justiça, na esteira de que “*não constitui fato gerador do ICMS o simples deslocamento de mercadoria de um para outro estabelecimento do mesmo contribuinte*”.

Considerando-se os argumentos até aqui expostos, verifica-se não existir justificativa para o veto oposto ao acréscimo da alínea *u*, ao inciso I do art. 37 do Código

¹ STF. Pleno. ADE nº 49/RN. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento: 19/4/2021. Publicação: 4/5/2021.

² STF. ARE 1.255.885. Relator: Ministro Presidente. Julgamento: 14/8/2020. Publicação: 15/9/2020.



Tributário Estadual, que prevê, como hipótese de não incidência, o “*deslocamento de bens de um estabelecimento para outro do mesmo contribuinte localizados no território do Estado ou em Estado distinto*”. Isso porque se encontra em consonância com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

Tal é o entendimento já sedimentado que, de fato, no Estado de Goiás, a situação exposta não gera a cobrança do ICMS, o que fragiliza ainda mais o fundamento do veto ao dispositivo retro. Ocorre que, sem embargo disso, permanece a exigência de apresentação de nota fiscal, obrigação acessória do contribuinte e, em consequência, eventual descumprimento dessa exigência tem ensejado a aplicação de penalidade pecuniária. Isso, sob o fundamento de que as obrigações acessórias têm eficácia independente da obrigação principal.

Com efeito, consoante se verifica, o art. 175, parágrafo único, do Código Tributário Brasileiro, dita que “*a exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela consequente*”. Mas, observe-se: de acordo com o dispositivo supra, o cumprimento das obrigações acessórias não é dispensado nos casos de exclusão do crédito tributário. Nesse linha de raciocínio, veja-se que o mesmo dispositivo elenca as hipóteses de exclusão. Senão, vejamos:

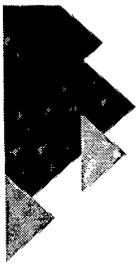
Art. 175. Excluem o crédito tributário:

I - a isenção;

II - a anistia.

Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela consequente. (destacou-se)

Transpondo-se essa regra para o caso em exame, constata-se não tratar de isenção ou mesmo de anistia. Isso porque a isenção é “*um favor fiscal que impede apenas a cobrança do tributo, sem obstar a hipótese de incidência, a ocorrência do fato gerador*”.



e conseqüentemente lançamento do tributo".³ Já a anistia é "o perdão pelo inadimplemento tributário não sendo mais exigível o pagamento de multa"⁴.

O caso configura hipótese de não incidência, que "reflete a não ocorrência do fato gerador o que resulta na ausência do surgimento da própria relação jurídico-tributária"⁵. Aliás, é o que dispõe a própria tese de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, consignada no julgamento do agravo em recurso extraordinário já mencionado:

NÃO INCIDE ICMS no deslocamento de bens de um estabelecimento para outro do mesmo contribuinte localizados em estados distintos, visto não haver a transferência da titularidade ou a realização de ato de mercancia. (destacou-se)

Portanto, conclui-se que a não incidência tributária não se amolda aos casos de exclusão do crédito tributário e, portanto, não se exige o cumprimento da obrigação acessória. Por via de consequência, não gera a cobrança de multa, até porque, como mencionado, não existe, ao menos, relação jurídico-tributária.

Além disso, partindo-se da premissa de que não incide o ICMS, não há se falar na exigência de neutralidade fiscal ou de previsão em lei orçamentária, como dita o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, até porque não houve renúncia de receita. O § 1º, desse mesmo artigo, especifica os casos de renúncia. À guisa de corroborar o exposto:

Art. 14. (...)

(...)

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

³ Ó, Maria da Conceição Bandeira do. **Diferenças entre imunidade, isenção e não incidência tributária.** Disponível em:

<<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47211/diferencas-entre-imunidade-isencao-e-nao-incidencia-tributaria>>. Acesso em 23/9/2021.

⁴ Fonte: ActualBrasil. Disponível em: <<https://www.cursosmodulos.com.br/Glossario/Glossario.aspx?id=234&perg=ANISTIA%20FISCAL>>. Acesso em 23/9/2021.

⁵ Ó, Maria da Conceição Bandeira do. op. cit. (destacou-se)



(...)

Muito menos há se falar em convênio com o CONFAZ que, de acordo com os arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 24/1975, são celebrados convênios para conceder, em regra, isenções ou incentivos e favores fiscais, concedidos com base no ICMS. Também não é o caso do veto em análise.

Diante disso, conclui-se que:

- a) não incide ICMS no deslocamento de bens de um estabelecimento para outro do mesmo contribuinte localizados em estados distintos, visto não haver a transferência da titularidade ou a realização de ato de mercancia;
- b) a hipótese de não incidência tributária:
 - b.1. não gera a obrigação acessória e, portanto, não gera a obrigação de se emitir nota fiscal, nem ao menos de se pagar pena pecuniária no caso de não se apresentar esse documento;
 - b.2. não é caso de renúncia ou benefício fiscal e, portanto, não exige o atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) não exige celebração de convênio no CONFAZ.

Ante as razões apresentadas, que refutam os fundamentos expostos para a oposição do veto, somos pela sua rejeição.

É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 23 de Setembro de 2021.


TALLES BARRETO
Deputado Estadual

Relator