



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202300003014204

Interessado: CÂMARA DE CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM

Assunto: **SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA**

DESPACHO Nº 1069/2023/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. APLICAÇÃO DOS INSTITUTOS PREVISTOS NA LEI COMPLEMENTAR Nº 144, DE 24 DE JULHO DE 2018. POSSIBILIDADE. DIREITO INCONTROVERSO. RACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE ESTATAL. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA JUDICIALIZAÇÃO. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. Cuida-se de consulta relacionada à atuação da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA) em controvérsias de natureza tributária.

2. Por meio do Despacho nº 916/2023/PGE/CCMA (SEI nº 48959300), a Procuradora-Gerente sustenta, em resumo que: (i) no projeto original que deu origem à Lei Complementar nº 144, de 24 de julho 2018, pretendia-se que a CCMA também tivesse competência sobre disputas relacionadas ao direito tributário, conforme o art. 22; (ii) no entanto, provavelmente em decorrência de emenda parlamentar, foi incluído o art. 37, prescrevendo que a lei não se aplicava a créditos de natureza tributária; (iii) por meio do Despacho nº 1535/2021/GAB, a Procuradora-Geral do Estado, em interpretação sistemática, concluiu pela possibilidade de a CCMA intermediar acordos envolvendo matéria tributária, desde que a cobrança já estivesse judicializada e não fossem utilizados os instrumentos próprios da Lei Complementar nº 144, de 2018; (iv) ocorre que tais condicionantes não foram impostas ao ensejo do Despacho nº 1510/2022/GAB, atinente à celebração de acordos em processos relacionados à restituição de contribuições previdenciárias (repetição de indébito tributário). Então, solicita a manifestação do órgão de cúpula "... sobre a possibilidade e/ou condicionantes para atuação desta unidade em litígios atinentes à matéria tributária, assim como quanto à possibilidade (ou não) de utilização dos instrumentos da Lei Complementar estadual nº 144/2018...".

3. É o relatório. Segue a orientação fundamentada.

4. De fato, no processo SEI nº 202100005012192, em que se discutia a forma de se proceder à restituição do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF, incidente sobre a rubrica chamada "SERV. EXTRAORDINÁRIO - AC4", prevista no art. 5º da Lei 15.949, de 29 de dezembro de 2006, firmou-se a compreensão de que não incidiria o óbice do art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 2018, quando a disputa houvesse sido formalizada em demanda judicial, a permitir o exercício da prerrogativa inscrita nos arts. 5º, VI e parágrafo único, e 38-A da Lei Complementar nº 58, de 2006, para fins de restituição consensual da retenção indevida, nos termos do parágrafo 18 do Despacho nº 1535/2021/GAB (SEI nº 000023771927).

5. De outra banda, no processo SEI nº 202200004027054, relacionado à cobrança em excesso de contribuições previdenciárias dos cartorários beneficiários da modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade da Lei estadual nº 15.150, de 2005, no bojo da ADI nº 4639, a Procuradora-Geral do Estado exarou o entendimento de que a restituição voluntária deveria ser disciplinada em resolução administrativa, a ser expedida pela CCMA, caso não houvesse recursos disponíveis para o pagamento de todos os potenciais beneficiários, em parcela única, mediante inclusão em folha de pagamento, conforme o Despacho nº 1510/2022/GAB (SEI nº 000033237832).

6. Pois bem. Pelo que se observa, existe uma divergência pontual em manifestações pretéritas desta Casa acerca da aplicação dos instrumentos de solução consensual de conflitos previstos na [Lei Complementar nº 144, de 24 de julho de 2018](#), em disputas **relacionadas a créditos tributários extintos**.

7. Na verdade, nas duas situações relatadas, a discussão não gira em torno propriamente de créditos tributários, embora os despachos os tenham reconhecido como tais. Explica-se.

7.1. A partir do momento em que a Administração reconhece que houve excesso na cobrança de tributo, declara-se que uma parcela do valor recolhido não era verdadeiramente um tributo, mas uma quota do patrimônio do contribuinte que não deveria ter sido entregue ao Estado. É o que se infere do art. 165 do Código Tributário Nacional:

Art. 165. O sujeito passivo tem direito, independentemente de prévio protesto, à restituição total ou parcial do tributo, seja qual for a modalidade do seu pagamento, ressalvado o disposto no § 4º do artigo 162, nos seguintes casos:

I - cobrança ou pagamento espontâneo de tributo indevido ou maior que o devido em face da legislação tributária aplicável, ou da natureza ou circunstâncias materiais do fato gerador efetivamente ocorrido;

II - erro na edificação do sujeito passivo, na determinação da alíquota aplicável, no cálculo do montante do débito ou na elaboração ou conferência de qualquer documento relativo ao pagamento;

III - reforma, anulação, revogação ou rescisão de decisão condenatória.

7.2. Em outras palavras, o que é recolhido em excesso não é tributo, não tem natureza de crédito tributário, pois esse restringe-se ao valor correspondente à rigorosa aplicação da alíquota

sobre a base de cálculo prevista em lei (art. 97 do CTN), observadas as normas de isenção tributária. Confira-se a propósito o escólio de Paulo de Barros Carvalho:¹-

(...)

Uma das funções da base de cálculo é medir a intensidade do núcleo factual descrito pelo legislador. Para tanto, recebe a complementação de outro elemento que é a alíquota, e da combinação de ambos resulta a definição do *debitum* tributário. Sendo a base de cálculo uma exigência constitucionalmente obrigatória, a alíquota, que com ela se conjuga, ganha, também, foros de entidade indispensável. Carece de sentido a existência isolada de uma ou de outra.

(...)

No direito tributário brasileiro, a alíquota é matéria submetida ao regime de reserva legal, integrando a estrutura da regra-modelo de incidência. Congregada à base de cálculo, dá a compostura numérica da dívida, produzindo o valor que pode ser exigido pelo sujeito ativo, em cumprimento da obrigação que nascera pelo acontecimento do fato típico. E por manter elo tão íntimo com a base de cálculo, sua presença no contexto normativo é obrigatória, visto que a grandeza mensuradora do critério material da hipótese é exigência constitucional inarredável, consoante se vê dos arts. 145, § 2º, e 154, I.

(...)

7.3. No Despacho nº 1510/2022/GAB, ficou claro que as pretensões ressarcitórias decorriam da não observância de norma de isenção e de erro na aplicação da alíquota da contribuição previdenciária dos notários beneficiários da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade na ADI nº 4639, conforme demonstra o seguinte excerto:

(...)

17. Enfatizo, aqui, a inaplicabilidade da Lei Complementar estadual nº 161/2020 aos agentes regidos pela Lei estadual nº 15.150/05, como inclusive expresso no art. 48, § 3º, da referida lei complementar; inviável, portanto, a utilização da alíquota e da base de cálculo definidas aos servidores submetidos ao RPPS (art. 18 da Lei Complementar estadual nº 161/2020), no caso. **Assim, eventual ressarcimento ao erário de contribuições previdenciárias, aos favorecidos com a modulação de efeitos na ADI nº 4649, dar-se-á somente na medida em que seu recolhimento tenha inobservado o art. 16 da Lei estadual nº 15.150/2005.**

18. Em termos mais objetivos, o ressarcimento pode decorrer de inobservância: (i) da faixa de isenção da base de cálculo, a qual deve ser correspondente ao limite máximo para os benefícios do RGPS, valor este atualizado anualmente por normas infralegais federais, devendo, então, ser tomado o montante vigente no período do recolhimento indevido para aferição de eventual dever ressarcimento pelo estado; e **(ii) da alíquota aplicável de 11% (onze por cento).**

19. Ressalto, ademais, que o cenário de judicialização relacionado tem mostras de duas principais situações motivadoras de pleitos ressarcitórios de contribuições previdenciárias. **Uma**, em contexto de cobrança sobre base de cálculo equivalente ao valor acima do salário-mínimo, quando o correto seria o montante superior ao limite máximo de benefício do RGPS. **Duas**, na aplicação da alíquota de 14,75% (quatorze e meio por cento) da Lei Complementar estadual nº 161/2020, sendo que a percentagem correta seria a de 11% (onze por cento) da Lei estadual nº 15.150/2005. E essas conjunturas têm sido arguidas tanto de modo isolado como conjuntamente.

(...)

7.4. Na prática, os valores recolhidos em excesso constituem uma mera entrada ou ingresso - e não uma receita pública propriamente dita - de modo que a devolução espontânea do crédito do particular perante a Fazenda Pública, no âmbito de um acordo, escapa à incidência do art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 24 de julho de 2018. O crédito tributário em si restou extinto pelo pagamento (art. 156, inciso I, do CTN).

8. Ainda que as situações narradas dissessem respeito a verdadeiros créditos tributários, o que se admite apenas para fins de argumentação, a vedação prevista no art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 2018, acaso eficaz, deveria ser interpretada restritivamente. Primeiro, porque o art. 22 da própria lei em referência autoriza a atuação da CCMA nos casos em que a controvérsia jurídica diga respeito a tributos estaduais. Segundo, uma lei não pode conter duas proposições inconciliáveis, devendo prevalecer aquela que se mostra mais compatível com a finalidade social da norma e as exigências do bem comum, conforme o art. 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - [Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942](#).²

8.1. Em acréscimo, cumpre ponderar que o Código de Processo Civil, aprovado pelo Congresso Nacional com base na competência privativa prevista no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, prevê que o Estado, sempre que possível, deverá promover a solução consensual dos conflitos (art. 3º, §3º, CPC/2015), o que inclui as disputas envolvendo créditos tributários.

8.2. A vedação contida no art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 2018, afronta o princípio da razoabilidade, na medida em que interdita, sem qualquer razão válida, a solução consensual dos conflitos tributários, por meio dos mecanismos apropriados da transação por adesão, afastando-se do dever geral de o Estado resolver suas questões de modo não adversarial (art. 4º, VII, da CF/1988). A determinação constitucional não se limita às relações internacionais, porque, em um Estado de Direito, o cidadão não pode ser visto ou tratado como um inimigo. O preâmbulo da Lei Maior reforça tal convicção. Confira-se:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, **fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias**, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

8.3. O Supremo Tribunal Federal já teve ocasião de declarar a inconstitucionalidade de normas atentatórias ao princípio da razoabilidade, como é o caso da disposição acima referida:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. SUSPENSÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL EM DECORRÊNCIA DO INADIMPLEMENTO DAS ANUIDADES. SANÇÃO POLÍTICA. IMPOSSIBILIDADE. ADIMPLÊNCIA COMO REQUISITO DE ALISTABILIDADE E ELEGIBILIDADE. REGULAMENTO GERAL DA ADVOCACIA E DA OAB. PROVIMENTO 146/2011 DO CONSELHO FEDERAL DA OAB. LEI 8.906/1994, ARTS. 34, XXIII E 37. EXIGÊNCIAS RAZOÁVEIS PARA A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL DA ENTIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. **1. A criação de embaraços ao exercício de direitos fundamentais**, como o livre exercício de atividades profissionais ou econômicas, com a finalidade exclusiva de obter o pagamento de tributos de quaisquer espécies, configura sanção política em matéria tributária, prática inconstitucional que **viola os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e do devido processo legal**. Precedentes. 2. No julgamento do RE nº. 647885 (Tema 732 da sistemática de repercussão geral), este Supremo Tribunal Federal considerou que a suspensão de exercício profissional em virtude de não pagamento de anuidade da Ordem dos Advogados do Brasil configura sanção política. 3. Por outro lado, a exigência do adimplemento das anuidades para votar nas eleições internas da OAB consiste em medida razoável, que não traduz restrição ao exercício profissional e de atividade econômica, mas sim em norma de organização do processo eleitoral da entidade. 4. O estabelecimento da quitação das anuidades como critério para votar e ser votado é regra que está em conformidade com a Constituição e o Estatuto da OAB, sendo justificado exigir de eleitores e candidatos o estrito cumprimento das obrigações que possuem perante o órgão. 5. Pedido julgado parcialmente procedente, a fim de se declarar a inconstitucionalidade do art. 34, XXIII, da Lei 8.906/1994, conferindo-se ainda interpretação conforme à Constituição ao art. 37, da Lei 8.906/1994, de modo a que a sanção de interdição de exercício profissional não seja aplicável à hipótese prevista no art. 34, XXIII, do mesmo diploma, ficando rejeitadas as demais impugnações.

(ADI 7020, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-02-2023 PUBLIC 06-02-2023)

10. O fato é que, nas hipóteses de cobrança de tributos em excesso, quando isso for espontaneamente reconhecido pela Administração ou pela Procuradoria-Geral do Estado, o objeto da disputa, em essência, não constitui um crédito tributário, mas pretensão de natureza condenatória em face do Estado - sujeito passivo da relação jurídica - o que afasta a incidência do art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 2018.

10.1. Nas situações de recolhimento em excesso, como a descrita no Despacho nº 1.510/2022/GAB, a edição de resolução administrativa, com observância, no que couber, dos

procedimentos descritos no Despacho referencial nº 513/2023/GAB (processo SEI nº 202200003019868), será especialmente útil e recomendada para reduzir a litigiosidade e assegurar condições isonômicas e seguras para a restituição, quando não houver recursos suficientes para o pagamento de todos os potenciais beneficiários em parcela única.

10.2. Nos casos em que a Administração reconhece o direito e tem plenas condições de satisfazer integralmente a obrigação correspondente, não existe verdadeiro litígio, o que, em princípio, afasta a necessidade de atuação da CCMA, conforme a orientação referencial contida nos parágrafos 8.2 e 8.3 do Despacho nº 1824/2020 (processo SEI nº 202000003014523).

10.3. Por outro lado, se os recursos disponíveis não forem suficientes para a satisfação dos créditos de todos os particulares prejudicados pelo excesso de cobrança, e houver necessidade de negociar condições mais flexíveis para o pagamento - deságios, parcelamentos, renúncia de correção monetária ou juros - uma proposta de acordo por adesão poderá ser veiculada por meio de resolução administrativa da CCMA, conforme orientado no parágrafo 26 do Despacho nº 1510/2022/GAB.

11. No parágrafo 18 do Despacho nº 1535/2021/GAB, partiu-se da equivocada premissa de que a disputa relacionada à restituição de Imposto de Renda Retido na fonte de servidores e militares do Estado sobre verba indenizatória dizia respeito a créditos tributários propriamente ditos e, por isso, concluiu-se que a celebração de acordos somente seria viável se houvesse demanda judicial em curso, a autorizar o exercício das prerrogativas previstas no art. 5º, VI, e parágrafo único, e 38-A da Lei Complementar nº 58, de 2006.

11.1. No entanto, conforme acima explicado (parágrafos 7 a 7.4.), a referida situação não trata propriamente de créditos tributários, mas de pretensões ressarcitórias em face da Fazenda Pública, o que afasta a incidência do art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 2018, e torna perfeitamente possível a utilização do mecanismo dos acordos por adesão, por intermédio de resolução administrativa da CCMA.

11.2. Na prática, será muito difícil que a Administração ou a Procuradoria-Geral do Estado venha a reconhecer a ilegitimidade de determinada cobrança tributária, sem que ao menos um contribuinte tenha apontado o vício de legalidade, seja na via administrativa, seja na via judicial.

11.3. Exigir que o contribuinte ingresse em juízo como condição para que a Administração reconheça um “direito incontroverso” seria medida atentatória ao Estado de Direito e contrária aos princípios da legalidade e da eficiência. Em tais hipóteses, a resolução da CCMA prestar-se-á mais a ordenar um procedimento do que propriamente a enunciar as condições de uma verdadeira transação com concessões recíprocas. Eventuais concessões por parte do contribuinte dirão respeito a questões acessórias, relacionadas ao modo de cumprimento da obrigação (eventuais deságios e parcelamentos) e parcelas acessórias (correção monetária, juros, honorários).

11.4. Dessa forma, ficam superados os parágrafos 18 e 19 do Despacho nº 1535/2021/GAB, porque a situação ali descrita não diz respeito propriamente a créditos tributários e não se pode compelir o particular a buscar a tutela jurisdicional para ver satisfeito um direito reconhecido pela Administração, inclusive mediante acordos por adesão disciplinados em Resolução administrativa da CCMA.

11.5. Pelas mesmas razões, não existe qualquer dúvida quanto à validade dos acordos firmados com base nas orientações contidas no Despacho nº 1510/2022/GAB, na medida em que não envolvem propriamente créditos tributários.

12. Uma vez esclarecida a real natureza jurídica das disputas descritas nos dois despachos que serviram de pano de fundo para a provocação da CCMA, cumpre examinar o ponto central da indagação da Câmara, qual seja, a possibilidade e as eventuais condicionantes para atuação daquela unidade em litígios atinentes à matéria tributária.

13. Conforme restou esclarecido nos parágrafos 8.2 e 8.3 deste despacho, o art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 2018, ainda que restrito aos litígios envolvendo créditos de natureza tributária propriamente ditos, ou seja, créditos provenientes de tributos inscritos em dívida ativa em fase de cobrança administrativa - padece de inconstitucionalidade.

13.1. Com efeito, o direito à pacificação social não se limita ao acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, CF), mas também se dá pelos chamados meios não adversariais de solução de controvérsias. Há muitos anos, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de a Fazenda Pública celebrar transações:

EMENTA: Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido.

(RE 253885, Relator(a): ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 04/06/2002, DJ 21-06-2002 PP-00118 EMENT VOL-02074-04 PP-00796)

13.2. Não há razão a priori para excluir os conflitos tributários das incontáveis vantagens decorrentes da utilização dos meios não adversariais de composição, como a celeridade, a eficiência e a redução de custos não só financeiros, mas emocionais.

13.3. Os relatórios estatísticos produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça demonstram que o Poder Público continua a ser um dos maiores litigantes no país e que as varas encarregadas das execuções fiscais apresentam grandes taxas de congestionamento. Não por acaso, o CNJ editou a [Resolução nº 261, de 11 de setembro de 2018](#), instituindo o Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa para facilitar a composição entre o contribuinte e as Fazendas Públicas:

Art. 2º Na implementação do Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa, com vistas à boa qualidade dos serviços e à disseminação da

cultura de pacificação social, serão observados:

I – a eficiência do atual sistema de execução fiscal;

II – o volume de dívidas ativas que permanecem estacionárias nas fazendas públicas;

III – o montante das dívidas ativas que prescrevem e caracterizam remissão involuntária de créditos tributários e não tributários;

IV – a necessidade de planejamento com base em probabilidades para a definição de acordos que respeitem os princípios da moralidade, da probidade administrativa e do interesse público.

13.4. Os mecanismos de solução consensual de controvérsias previstos na Lei Complementar nº 144, de 2018, notadamente os acordos por adesão, vêm ao encontro da necessidade de aproximar o cidadão do Poder Público, proporcionar meios efetivos de resolução de controvérsias, reduzir a litigância, diminuir o tempo de tramitação de processos e promover a paz social.

14.5. A Justiça não é feita somente nos tribunais. A proibição injustificada de aplicação dos mecanismos de transação previstos na Lei Complementar nº 144, de 2018, impedindo o cidadão de resolver amigavelmente suas pendências tributárias perante a Fazenda Pública, de forma célere e eficaz, viola o princípio da razoabilidade que se extrai da cláusula do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/1988).

14.6. O exercício do poder normativo também se submete aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DISTRITAL Nº 2.921/2002, QUE DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DE CURSO E QUE AUTORIZA O FORNECIMENTO DE HISTÓRICO ESCOLAR PARA ALUNOS DA TERCEIRA SÉRIE DO ENSINO MÉDIO QUE COMPROVAREM APROVAÇÃO EM VESTIBULAR PARA INGRESSO EM CURSO DE NÍVEL SUPERIOR – ATO LEGISLATIVO QUE REDUZ O TEMPO MÍNIMO PARA A CONCLUSÃO DO ENSINO MÉDIO, INSTITUINDO BENEFÍCIO A QUE NÃO TÊM ACESSO OS DEMAIS ESTUDANTES DOMICILIADOS EM OUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OUTORGADA À UNIÃO FEDERAL PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – CONSIDERAÇÕES EM TORNO DAS LACUNAS PREENCHÍVEIS – **NORMA DESTITUÍDA DO NECESSÁRIO COEFICIENTE DE RAZOABILIDADE – OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE – ATIVIDADE LEGISLATIVA EXERCIDA COM DESVIO DE PODER – INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL DECLARADAS – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL – [...] – Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo “ultra vires”, transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional, de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria**

(educação e ensino, na espécie). TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE – **As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do “substantive due process of law”.** Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS – A exigência de razoabilidade – que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas – atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO – A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar.

(ADI 2667, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 16-10-2020 PUBLIC 19-10-2020) **g.n.**

14.7. Pelo que se vê, sobejam motivos para a declaração de inconstitucionalidade do art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 2018.

15. No entanto, independentemente do ajuizamento de ADI por um dos legitimados, é forçoso convir que o dispositivo em referência é ineficaz.

15.1. Conforme demonstrado no parágrafo 8 deste despacho, o art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 2018, está em manifesta contradição com o art. 22 do mesmo diploma legal. Uma mesma lei não pode ao mesmo tempo autorizar e proibir uma conduta.

15.2. Enquanto o art. 22 permite a solução consensual de controvérsias de ordem tributária, exigindo apenas a manifestação conjunta da CCMA e da Secretaria da Economia, o art. 37 proíbe a aplicação da lei em seu conjunto aos créditos tributários.

15.3. Todo esforço de compatibilização entre as duas regras revela-se inócuo. Como o direito brasileiro não admite o chamado “*non liquet*” (art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro³ c/c art. 140 do CPC),⁴ é preciso fazer uma escolha entre tais dispositivos, devendo prevalecer aquele que se revela compatível com a finalidade da lei.

15.4. Não há dúvida de que a permissão para celebração de acordos por adesão em matéria tributária prevista no art. 22 da Lei Complementar nº 144, de 2018, guarda sintonia com os objetivos declinados no seu art. 1º, notadamente, a pacificação social, a eficiência e celeridade na solução de disputas envolvendo a Administração, além da busca de soluções uniformes para os conflitos de massa e, por isso, deve prevalecer.

15.5. Ademais, o art. 29 da mesma lei confere autorização genérica para os Procuradores do Estado firmarem acordos nas demandas em que atuem. A lei não restringe tal competência às demandas judiciais, o que significa que a possibilidade de transigir também alcança os processos administrativos. Onde a lei não restringe, não cabe ao intérprete fazê-lo.

15.6. Por todo o exposto, independentemente do ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, não há dúvidas acerca da ineficácia do art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 2018.

16. No que respeita aos condicionamentos para atuação da CCMA na solução de conflitos em matéria tributária, destacam-se os previstos na própria Lei Complementar nº 144, de 2018, em especial o dever de imparcialidade do conciliador, o tratamento isonômico das partes, a boa-fé (art. 2º, §1º), e as autorizações exigidas do Procurador-Geral do Estado ou do Chefe do Poder Executivo, a depender da expressão econômica da demanda (arts. 8º e 9º).

17. Enquanto estiver em vigor o art. 22 da Lei Complementar nº 144, de 2018, a celebração de acordos relacionados a tributos estaduais ou créditos inscritos em dívida ativa tributária ou não tributária da Fazenda Estadual, fora de um processo judicial, inclusive os disciplinados por resolução administrativa da CCMA, dependerá de manifestação conjunta da Secretaria de Estado da Economia, conforme explicitado no Despacho nº 735/2023/GAB (processo SEI nº 202200003009295):

(...)

34.1. Em outras palavras, a falta de parametrização do sistema para comunicação automática e baixa das prestações recolhidas, não deve inibir a formalização do acordo com a realização de “lançamentos manuais” no sistema de dívida ativa, porque o interesse na pacificação dos conflitos e na arrecadação deve suplantar as dificuldades operacionais.

34.2. Uma vez comunicada do acordo, a Secretaria de Estado da Economia deve suspender a cobrança administrativa, registrar a suspensão ou interrupção da exigibilidade do crédito, conforme o caso, e, após a quitação do acordo, dar baixa do crédito no sistema, viabilizando a expedição de certidão negativa.

34.3. Eventual “descasamento” entre o valor total recolhido pelo particular em virtude do acordo e o valor inscrito pela Secretaria da Economia em dívida ativa não pode impedir a baixa do crédito no sistema após a quitação do acordo, porque a solução consensual dos conflitos constitui um “poder-dever” da Administração e não mera faculdade. Ademais, a redução de valores no contexto da solução consensual do conflito é uma decorrência do poder de transigir previsto no art. 38-A da Lei Complementar nº 58, de 2006.

34.4. Nos casos em que o acordo implicar a redução do valor inscrito em dívida ativa pela Secretaria de Estado da Economia, a manifestação a que se refere o art. 22, II, "b", da [Lei Complementar nº 144/2018](#), poderá ser feita a posteriori, após a assinatura do termo de acordo pelas partes, a fim de otimizar o procedimento.

(...)

18. Ante o exposto, em resposta à solicitação da CCMA, firma-se a seguinte síntese conclusiva:

(i) os casos objeto dos Despachos nº 1535/2021/GAB (SEI nº 000023771927) e 1510/2022/GAB (SEI nº 000033237832) não dizem respeito propriamente a créditos tributários, mas referem-se à restituição de valores que a Administração reconhece terem sido recolhidos em excesso;

(ii) ficam superados os parágrafos 18 e 19 do Despacho nº 1535/2021/GAB, pelos motivos declinados nos parágrafos 7 e 11 deste despacho;

(iii) o art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 2018, é inconstitucional, sendo recomendável a sua revogação ou, se se preferir, o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, com vistas a sua exclusão do ordenamento jurídico;

(iv) independentemente do ajuizamento de ADI, o art. 37 da Lei Complementar nº 144, de 2018, é ineficaz, porque contraria frontalmente o art. 22 da mesma lei, bem como as suas finalidades políticas, jurídicas e sociais;

(v) a intermediação de acordos pela CCMA em matéria tributária não depende do prévio ajuizamento de demanda, devendo observar os princípios da imparcialidade, da isonomia e da boa-fé, as autorizações superiores exigidas em razão dos valores envolvidos, bem como as orientações referenciais desta Procuradoria-Geral do Estado.

19. Orientada a matéria, **volvam-se os autos à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA)**, para conhecimento. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** os Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Tributária, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta, Consultoria-Geral e Corregedoria-Geral**, bem como o **representante do CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB), com destaque para a revisão parcial dos parágrafos 18 e 19 do Despacho nº 1535/2021-GAB).

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

1 Curso de Direito Tributário. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 398; 410-411.

2 Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

3 Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

4 Art. 140. O juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 15/07/2023, às 10:16, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 49130742 e o código CRC 0EC1F15D.

CONSULTORIA-GERAL

RUA 02 Nº 293, ESQ COM AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, QD. D-02, LT. 20/26/28 - Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202300003014204



SEI 49130742