

Voto Total nº 33/2023Recebido, Autue-se e
Inclua em pauta

01 AGO 2023

Folha
cmDiário Oficial do Estado de Rondônia nº 139
Disponibilização: 26/07/2023
Publicação: 25/07/2023Estado de Rondônia
Assembleia Legislativa

01 AGO 2023

Protocolo: 33/23

Governo do Estado de

1º Secretário

AO EXPEDIENTE

Em: 28 / 07 / 2023

Presidente

GOVERNADORIA - CASA CIVIL

MENSAGEM Nº 97, DE 25 DE JULHO DE 2023.

SECRETARIA LEGISLATIVA

RECEBIDO

9h40 min

27 JUL 2023

Elineide Lopes
Servidor(nome legível)

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que votei totalmente o Autógrafo de Lei nº 1657/2022, de iniciativa desta íclita Assembleia Legislativa, o qual “Dispõe sobre a proibição do aumento do ICMS que for reduzido em ano eleitoral.”, encaminhado a este Executivo através da Mensagem nº 141, de 28 de junho de 2023.

Senhores Deputados, o referido Autógrafo trata da proibição do aumento do ICMS, reduzido em ano eleitoral, dos produtos e serviços como gasolina, etanol, diesel, energia elétrica, comunicação e gás de cozinha. Contudo, vejo-me compelido a vetá-lo integralmente, ao passo que distorce da sistemática de concessão de benefícios fiscais do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, isso porque a concessão de benefício fiscal de ICMS não decorre da vontade exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, mas sim de deliberação de todos os entes federados, via Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, sendo que qualquer iniciativa fora disso carece de legitimidade, cabendo aos Estados-Membros e ao Distrito Federal deliberarem conjuntamente sobre concessão ou revogação desses benefícios, de acordo com a Constituição Federal, além de prejudicar a implementação de políticas fiscais emergenciais e temporárias e esbarrar no atual modelo de tributação dos combustíveis.

A Carta Magna estabelece um regime diferenciado sobre o modo como benefícios fiscais devem ser colocados em prática no campo do ICMS, exigindo, para que isso ocorra, a existência de deliberação entre os Estados-membros, nos termos disciplinados em lei complementar, conforme dispõe o inciso II e a alínea “g” do inciso XII do § 2º do artigo 155 da CF:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Este método mais rigoroso para a concessão de benefícios atrelados ao ICMS reside na necessidade de se preservar o equilíbrio horizontal na tributação, evitando-se, assim, o desequilíbrio fiscal entres os entes subnacionais e consequentemente a desarmonia federativa. Atualmente a matéria é regulada pela Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, cujo artigo 1º e o § 2º do artigo 2º exigem decisão unânime de todos os Estados para a aprovação de benesse fiscal, vejamos:

Recebido em: 26/07/23

ORA:

1430

Assinatura



Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:

- I - à redução da base de cálculo;
- II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;
- III - à concessão de créditos presumidos;
- IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;
- V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data.

Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.

§ 1º - As reuniões se realizarão com a presença de representantes da maioria das Unidades da Federação.

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

(...)

Tal previsão federal se manteve no âmbito estadual, por meio da Lei do ICMS, que ao tratar de isenções, incentivos e benefícios fiscais, trouxe no bojo do artigo 4º da Lei Estadual nº 688, de 27 de dezembro de 1996, o seguinte:

Art. 4º. As isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto serão concedidos e revogados mediante deliberação com os demais Estados, nos termos da alínea "g", do inciso XII, do § 2º, do artigo 155, da Constituição Federal. (NR Lei nº 3583, de 9/7/15 – efeitos a partir de 01/07/15)

§ 1º. As isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto ficam condicionados à regularidade na emissão e escrituração de documentos fiscais e, quando for o caso, ao recolhimento do imposto devido, nos prazos previstos na legislação tributária. (NR Lei nº 3583, de 9/7/15 – efeitos a partir de 01/07/15)

§ 2º Ato do Chefe do Poder Executivo efetivará as concessões constantes dos instrumentos tributários previstos neste artigo. (NR dada pela Lei 1736, de 30.05.07 - efeitos a partir de 30.05.07) (grifo nosso).

Nessa toada, como apontado, quaisquer concessões ou revogações de benefícios fiscais atinentes ao ICMS devem ser deliberados conjuntamente pelos entes estaduais, com previsão em Convênios confeccionados pelo CONFAZ, órgão colegiado de caráter federativo, inerente à natureza do regime tributário atual, cabendo a ele a responsabilidade de solucionar questões relacionadas à política tributária que afetem as entidades federativas.

Assim, há de ser verificada e respeitada a deliberação de vontades dos entes subnacionais, o que invoca um caráter de preservação do equilíbrio do pacto federativo e, principalmente, do equilíbrio horizontal na tributação. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal - STF já se manifestou em diversas oportunidades, por obediência à previsão contida na Constituição Federal, conforme o julgado colacionado a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DE CRÉDITO PRESUMIDO. INSTITUIÇÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE CONVÊNIO INTERESTADUAL (ARTIGO 155, § 2º, XII, g, da CRFB/88). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. O pacto federativo reclama, para a preservação do equilíbrio horizontal na tributação, a prévia deliberação dos Estados-membros para a concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS, na forma prevista no artigo 155, § 2º, XII, g, da Constituição e como disciplinado pela Lei Complementar 24/75, recepcionada pela atual ordem constitucional. 2. In

casu, padecem de inconstitucionalidade os dispositivos impugnados da Lei 10.259/2015 do Estado do Maranhão, porquanto concessivos de benefícios fiscais de ICMS sem atendimento à exigência constitucional (artigo 155, § 2º, XII, g). 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado PROCEDENTE, conferindo à decisão efeitos ex nunc, a partir da data do deferimento da medida cautelar ora confirmada (artigo 27 da Lei 9.868/99) (STF - ADI 5467-MA, Plenário, Rel.: Min. Luiz Fux, DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 16/09/2019 - ATA Nº 133/2019. DJE nº 200, divulgado em 13/09/2019, Trânsito em Julgado: 02.04.2020).

É importante esclarecer, também, que o Tribunal Superior Eleitoral - TSE sedimentou nos autos do RO nº 171821, julgado em 24.04.2018, a interpretação no sentido de que os benefícios tributários amparados em convênios do CONFAZ, não configurariam conduta vedada para os fins da lei eleitoral, mesmo se concedidos em ano de eleição. Além disso, não podemos esquecer que a lei eleitoral não veda a concessão de benefício fiscal que guarde estrita correlação com o enfrentamento de estado de calamidade ou de estado de emergência, ainda que em ano de eleição, não se enquadrando na vedação entabulada no § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Além disso, a depender do contexto macroeconômico, cambial e da pressão internacional ou doméstica, certos produtos e serviços, especialmente os listados no Autógrafo, podem experimentar variações significativas em seus valores, com consequente impacto econômico interno relevante, com repercussão sobre cadeias produtivas, relações de consumo e de emprego. Esse cenário impõe que o Estado adote medidas, seja em anos eleitorais ou não, direcionadas ao regular funcionamento da economia e a adequada oferta e demanda de produtos, de forma a promover o bem-estar social.

Ainda, a respeito dos combustíveis, é preciso ponderar que **o Estado de Rondônia não dispõe do poder de conformação para tratar das alíquotas do ICMS incidentes sobre os combustíveis em geral**. Como é cediço, a recente Lei Complementar Federal nº 192, de 11 de março de 2022, ao regulamentar o Texto Constitucional da alínea “h” do inciso XII do § 2º do artigo 155, preceituou, ao definir os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o ICMS (monofásica), incumbir aos Estados, mediante convênio, a fixação das alíquotas do ICMS-combustíveis, de forma que: (i) sejam uniformes em todo o território nacional e poderão ser diferenciadas por produto; (ii) sejam específicas (**ad rem**), por unidade de medida adotada, nos termos do § 4º do artigo 155 da CF; e (iii) podem ser reduzidas e restabelecidas no mesmo exercício financeiro, observado o disposto na alínea “c” do inciso III do **caput** do artigo 150 da CF.

Por fim, diante todo exposto, a tentativa de proibição da reversão de redução de ICMS, concedida em ano eleitoral, vai de encontro à previsão da alínea “g” do inciso XII do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal, no sentido de que cabe aos Estados-Membros e do Distrito Federal deliberarem conjuntamente sobre concessão ou revogação de benefícios fiscais, restando configurada a **inconstitucionalidade material** do artigo 1º do Autógrafo e do artigo 2º, por arrastamento.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, consequentemente, à pronta manutenção do veto total, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.

SÉRGIO GONÇALVES DA SILVA
Governador em exercício



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Gonçalves da Silva**, Vice Governador, em 25/07/2023, às 20:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0040075540** e o código CRC **6BF7E6CB**.

Referência: Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.003272/2023-16



É importante destacar, também, que o Tribunal Superior Eleitoral - TSE sedimentou nos autos do RE nº 171821, julgado em 24-04-2018, a interpretação no sentido de que os benefícios tributários atribuídos em favor do COMFAR não configuram conduta vedada para os fins da lei eleitoral, mesmo se considerados em ano de eleição. Além disso, não podemos esquecer que a lei eleitoral não veda a concessão de benefício fiscal que grande parte das empresas com o estabelecimento de estado de colônias ou de estado de emergência, ainda que em ano de eleição, não se enquadram na vedação estabelecida no § 1º do artigo 13 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Além disso, a depender do contexto macroeconômico, cambial e da pressão internacional ou doméstica, certos produtos e serviços, especialmente os ligados ao Agronegócio, podem experimentar variações significativas em seus valores, com consequente impacto econômico interno relevante, com repercussão sobre outras atividades produtivas, relações de consumo e de comércio. Esse cenário impõe que o Estado adote medidas, seja em anos eleitorais ou não, direcionadas ao regular funcionamento da economia e a adaptação às demandas de produção, de forma a promover o bem-estar social.

Ainda, a respeito dos benefícios, é preciso ponderar que o Estado de Rondônia não dispõe de poder de conferência para tratar das atividades do ICMS incidentes sobre os contribuintes em geral. Como é cetero, a recente Lei Complementar Federal nº 192, de 11 de março de 2022, ao regulamentar o Texto Constitucional de alínea "b" do inciso XII do § 2º do artigo 155, prevê, no âmbito dos contribuintes sobre os quais incidem uma única vez o ICMS (monofásico), inclusive nos Estados, mediante conferência, a fixação das alíquotas do ICMS-contribuinte, de forma que: (i) sejam uniformes em todo o território nacional e possam ser diferenciadas por produtos; (ii) sejam apudadas (ad valorem), por unidade de medida adotada, nos termos do § 4º do artigo 155 da CF; e (iii) possam ser reduzidas e estabelecidas no mesmo exercício financeiro, observado o disposto no alínea "c" do inciso III do caput do artigo 150 da CF.

Por fim, diante todo exposto, a tentativa de propício de reversão da redução do ICMS, concedida em ano eleitoral, vai de encontro à previsão da alínea "g" do inciso XII do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal, no sentido de que cabe aos Estados-Membros e ao Distrito Federal deliberarem conjuntamente sobre concessão ou reversão de benefícios fiscais, tendo em consideração a inconstitucionalidade material do artigo 1º do Ato nº 1, de 2012, por inconstitucionalidade.

Caso de ser firmado com a elevada complexidade de Natureza Econômica e consequentemente, é feita a redução do valor total, anterior a qualquer redução, por inconstitucionalidade, sob o fundamento de que a redução é considerada.

SÉRGIO GONÇALVES DA SILVA
Governador em exercício

Examinado assinado eletronicamente por Sérgio Gonçalves da Silva, Vice Governador, em 21/07/2023, às 20:58, conforme horário oficial do Brasil, com fundamento no artigo 18 caput e parágrafo 1º e 2º, do Decreto nº 21.294, de 21 de abril de 2017.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site sei.sistemas.ro.gov.br, informando o código verificador 0040075540 e o código CRC 00073000.



Governo do Estado de
RONDÔNIA



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE
Procuradoria Geral do Estado junto à Casa Civil - PGE-CASACIVIL

Parecer nº 189/2023/PGE-CASACIVIL

Referência: Autógrafo de Lei nº 1657/2022 (id 0039734180).

ENVIO À CASA CIVIL: 05.07.2023

ENVIO À PGE: 06.07.2023

PRAZO FINAL: 25.07.2023

1. RELATÓRIO

- 1.1. Trata-se de consulta formulada à Procuradoria Geral do Estado, objetivando a apreciação de constitucionalidade do **Autógrafo de Lei nº 1657/2022 (id 0039734180)**.
- 1.2. A proposta em comento: "*dispõe sobre a proibição do aumento do ICMS que for reduzido em ano eleitoral*".
- 1.3. É o breve e necessário relatório.

2. LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NO PRESENTE PROCESSO ADMINISTRATIVO

- 2.1. Dispõe a Constituição Federal que aos Procuradores do Estado incumbe a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, circunstâncias estas inseridas no art. 132.
- 2.4. No âmbito estadual, a Constituição do Estado de Rondônia prevê no art. 104: "*A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, judicial e extrajudicialmente cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo*".
- 2.7. Seguindo esta linha, a Lei Complementar nº 620, de 11 de junho de 2011, prevê as competências da Procuradoria Geral do Estado que corroboram com as disposições da Constituição Estadual.
- 2.10. Portanto, resta inequivocamente caracterizada a competência constitucional e legal exclusiva da Procuradoria Geral do Estado para o exercício da função consultiva no presente feito, com exclusão da eventual competência de qualquer outro agente público, observado o disposto no art. 11, inciso V e § 2º da lei supracitada.

2.13. Por ocasião da análise da Procuradoria Geral, necessário observar os limites das regras constitucionais do processo legislativo, com ênfase à inconstitucionalidade formal ou material, se houver.

2.16. Nesse contexto, de forma simplista, impõe-se destacar que, na hipótese de o conteúdo da norma ser contrário ao disposto na Constituição, restará caracterizada a inconstitucionalidade material.

2.19. Haverá inconstitucionalidade formal se houver violação da regra constitucional quanto ao ente competente para a produção da norma, isto é, se decorrente de invasão da competência legislativa constitucionalmente outorgada a outro ente.

2.22. Mais precisamente, em caso de inobservância das regras constitucionais do processo legislativo, se este for inaugurado por autoridade diversa daquela legitimada pela Constituição, restará configurada a inconstitucionalidade formal subjetiva, remanescendo à inconstitucionalidade formal objetiva as demais hipóteses de descumprimento ao processo legislativo constitucional.

2.25. Ao Chefe do Executivo, por sua vez, cabe, privativamente, a competência de vetar total ou parcialmente projetos apreciados pelo Poder Legislativo, exercendo o veto político quando concluir pela incompatibilidade com o interesse público, e exercendo o veto jurídico quando concluir pela incompatibilidade formal ou material com a Constituição.

2.28. Compete destacar que esta Procuradoria não faz análise do mérito, contudo, os atos normativos devem ser motivados, cabendo a esta unidade orientar quanto a antijuridicidade das leis. Ato contínuo, a análise se perfectibiliza a partir da compatibilidade com outras normas vigentes no âmbito estadual e federal.

2.31. Desse modo, em razão da vigência da Portaria nº 41 de 14 de janeiro de 2022, que por meio do art. 5º, promoveu a instalação das procuradorias setoriais, e, ainda, somada a previsão do art. 23 da Lei Complementar nº 620/2020, tem-se que a competência para o exercício das funções previstas no art. 29 da referida lei, pertence a esta Procuradoria Setorial, razão pela qual, passa-se a análise da constitucionalidade do autógrafo de lei, servindo de subsídio ao controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Chefe do Poder Executivo estadual.



DO EXAME DOS ASPECTOS FORMAIS

3.1. Inicialmente, destaca-se o princípio constitucional da separação dos Poderes, tanto a Constituição Federal (art. 2º) quanto a Constituição do Estado de Rondônia (art. 7º), respectivamente.

3.5. Veja-se que a disciplina constitucional tem por objetivo prevenir a usurpação da competência de um Poder pelo outro, de modo que suas competências estão previstas na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

3.9. Somado a isso, a Constituição Federal prevê a iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, da CF), além de dispor sobre as suas atribuições que lhe são próprias (art. 84, da CF).

3.13. Destaca-se que, as hipóteses acima, em razão do princípio da simetria e da separação dos Poderes, devem ser observadas no âmbito estadual, distrital e municipal, logo, tais matérias deverão ser iniciadas pelos Chefes do Executivo.

3.17. Os dispositivos acima mencionados guardam consonância com a Constituição Estadual, a qual disciplina, nos arts. 39 e 65, que determinadas matérias são de iniciativa ou competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

3.22. *In casu*, o autógrafo de lei visa proibir a reversão de redução de benefícios fiscais, concedida em ano eleitoral, especificamente o ICMS do rol de produtos elencados.

3.23. Sobre o tema, certo é que a Constituição Federal de 1988, em seu inciso II do art. 155, dispõe acerca da competência dos Estados e do Distrito Federal para instituição do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, senão vejamos:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados (grifo nosso).



3.24. Em cumprimento ao mandamento constitucional, restou editada a Lei Kandir (Lei Complementar n.º 87/1996), que em seu art. 1º, delegou aos Estados e Distrito Federal a competência para instituição do referido imposto.

3.25. Já a lei complementar mencionada no inciso XII do §2º do art. 155/CF é a Lei Complementar n.º 24, de 07.01.1975, a qual dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.

3.26. Em âmbito estadual restou editada a Lei Ordinária n.º 688, de 27.12.1996, a qual institui o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências.

3.27. Visando dar concretude à lei estadual, restou editado o Decreto nº 22.721/2018, que aprova o Regulamento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências.

3.28. Com isso, depreende-se que dentre às matérias que são de iniciativa do Governador do Estado (art. 39), somado à competência privativa do Governador (art. 65), não há vedação para que a matéria proposta seja de iniciativa parlamentar, **não havendo que se falar, portanto, em vício de iniciativa.**

4. DO EXAME DOS ASPECTOS MATERIAIS

4.1. Restará caracterizada a inconstitucionalidade material, quando o conteúdo da norma afrontar qualquer preceito ou princípio da Constituição Federal e/ou Constituição Estadual, podendo ainda igualmente verificar-se quando houver desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

4.2. Como dito anteriormente, o autógrafo de lei pretende proibir a reversão de redução de benefícios fiscais, concedida em ano eleitoral, especificamente o ICMS do rol de produtos elencados.

4.3. Infere-se na justificativa de id 0039734189, de autoria do Deputado Estadual Ismael Crispin (PSB), que a proposta visa "[...] evitar que a redução de impostos sirva como mero meio eleitoreiro, impossibilitando que a desoneração tributária seja um artifício de "estelionato eleitoral. [...] no mérito do projeto está o dever de preservar a moralidade do Poder Legislativo de Rondônia. Esta Casa jamais poderá ser dada à imoralidade de praticar "estelionato eleitoral", diminuindo impostos e, logo depois das eleições, aumentando-os novamente, em total menosprezo pela sociedade a qual representa".

4.4. Quanto à temática, rememore-se as disposições constitucionais e infraconstitucionais apontadas nos subitens 3.7 a 3.11, encimados, especialmente a contida na alínea "g" do inciso XII do §2º do art. 155 da Constituição Federal, a qual explicita que as isenções, incentivos e benefícios fiscais serão

concedidos e revogados mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, em conformidade com a regulamentação contida em lei complementar, senão vejamos:



Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados (grifo nosso).

4.5. Note-se que para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, é preciso haver Convênio, celebrado e ratificado pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos termos da Lei Complementar nº 24, de 07.01.1975, cujo art. 1º assim prevê:

Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:

I - à redução da base de cálculo;

II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;

III - à concessão de créditos presumidos;

IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data.

4.6. Mais à frente, o §2º do art. 2º do mesmo diploma aduz que:

Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.

[...]

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

4.7. O âmago da previsão federal foi mantido no âmbito estadual, que ao tratar de isenções, incentivos e benefícios fiscais, trouxe no bojo do art. 4º da Lei Ordinária n.º 688, de 27.12.1996, o seguinte:

Art. 4º. As isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto serão concedidos e revogados mediante deliberação com os demais Estados, nos termos da alínea "g", do inciso XII, do § 2º, do artigo 155, da Constituição Federal. (NR Lei nº 3583, de 9/7/15 – efeitos a partir de 01/07/15)

§ 1º. As isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto ficam condicionados à regularidade na emissão e escrituração de documentos fiscais e, quando for o caso, ao recolhimento do imposto

devido, nos prazos previstos na legislação tributária. (NR Lei nº 3583, de 9/7/15 – efeitos a partir de 01/07/15)

§ 2º Ato do Chefe do Poder Executivo efetivará as concessões constantes dos instrumentos tributários previstos neste artigo. (NR dada pela Lei 1736, de 30.05.07 - efeitos a partir de 30.05.07) (grifo nosso).



4.8. Nessa toada, como apontado, quaisquer concessões ou revogações de benefícios fiscais atinentes ao ICMS devem ser deliberados conjuntamente pelos entes estaduais, com previsão em Convênios, atualmente confeccionados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz.

4.9. Assim, ao contrário da justificativa trazida pelo parlamentar, certo é que tanto para a concessão de benesses fiscais quanto para a sua revogação, há de ser verificada e respeitada a deliberação de vontades dos entes subnacionais, o que invoca um caráter de preservação do equilíbrio do pacto federativo e, principalmente, do equilíbrio horizontal na tributação.

4.10. A sistemática da Lei Complementar nº 24/1975 estabelece que a competência do Confaz, órgão colegiado de caráter federativo, é inerente à natureza do regime tributário atual, cabendo a ele a responsabilidade de solucionar questões relacionadas à política tributária que afetam as entidades federativas.

4.11. Não há, portanto, possibilidade de concessão ou revogação de benefício fora dos limites acordados pelos Estados-Membros e Distrito Federal, que são consubstanciados em Convênios do Confaz.

4.12. Logo, a previsão do autógrafo de lei analisado esbarra frontalmente na previsão instituída pela Constituição Federal de que a deliberação dos entes federados é impositiva tanto para a concessão de benefício quanto para sua revogação.

4.13. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal - STF já se manifestou em diversas oportunidades, trilhando o posicionamento no sentido de que, para concessão de benefícios fiscais - e aqui vamos entender também que para sua revogação, porquanto os textos constitucionais e infraconstitucionais são explícitos nesse sentido - é necessária prévia deliberação dos Estados-Membros e do Distrito Federal, por meio de convênio interestadual, por obediência à previsão contida na alínea "g" do inciso XII do §2º do art. 155 da Constituição Federal, conforme os julgados colacionados a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DE CRÉDITO PRESUMIDO. INSTITUIÇÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE CONVÊNIO INTERESTADUAL (ARTIGO 155, § 2º, XII, g, da CRFB/88). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. O pacto federativo reclama, para a preservação do equilíbrio horizontal na tributação, a prévia deliberação dos Estados-membros para a concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS, na forma prevista no artigo 155, § 2º, XII, g, da Constituição e como disciplinado pela Lei Complementar 24/75, recepcionada pela atual ordem constitucional. 2. In casu, padecem de inconstitucionalidade os dispositivos impugnados da Lei 10.259/2015 do Estado do Maranhão, porquanto concessivos de benefícios fiscais de ICMS sem atendimento à exigência constitucional (artigo 155, § 2º, XII, g). 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado PROCEDENTE, conferindo à decisão efeitos ex nunc, a partir da data do deferimento da medida cautelar ora confirmada (artigo 27 da Lei 9.868/99) (STF - ADI 5467-MA, Plenário, Rel.: Min. Luiz Fux, DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 16/09/2019 - ATA Nº 133/2019. DJE nº 200, divulgado em 13/09/2019, Trânsito em Julgado: 02.04.2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS AO SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL OU INTERMUNICIPAL DE CARGAS. INSTITUIÇÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE CONVÊNIO INTERESTADUAL (ART. 155, § 2º, XII, 'g', da CRFB/88). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA E DA NÃO DISCRIMINAÇÃO SEGUNDO A PROCEDÊNCIA OU DESTINO DE BENS E SERVIÇOS (ARTS. 150, II, E 152 DA CRFB/88). DIFERENCIAÇÃO DE TRATAMENTO EM RAZÃO DO LOCAL EM QUE SE SITUA O ESTABELECIMENTO DO CONTRIBUINTE



OU EM QUE PRODUZIDA A MERCADORIA. AUSÊNCIA DE QUALQUER BASE RAZOÁVEL A JUSTIFICAR O ELEMENTO DE DISCRÍMEN. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, COM EFEITOS EX NUNC . 1. O pacto federativo reclama, para a preservação do equilíbrio horizontal na tributação, a prévia deliberação dos Estados-membros para a concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS, na forma prevista no artigo 155, § 2º, XII, g, da Constituição e como disciplinado pela Lei Complementar 24/75, recepcionada pela atual ordem constitucional. 2. In casu, padece de inconstitucionalidade a Lei 13.790/06 do Estado de Santa Catarina, porquanto concessiva de benefícios fiscais de ICMS ao serviço de transporte rodoviário interestadual ou intermunicipal de cargas, caracterizando hipótese típica de guerra fiscal em desarmonia com a Constituição Federal de 1988. 3. A isonomia tributária e a vedação constitucional à discriminação segundo a procedência ou o destino de bens e serviços (artigos 150, II, e 152 da CRFB/88) tornam inválidas as distinções em razão do local em que se situa o estabelecimento do contribuinte ou em que produzida a mercadoria, máxime nas hipóteses nas quais, sem qualquer base axiológica no postulado da razoabilidade, se engendra tratamento diferenciado. 4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado PROCEDENTE , conferindo à decisão efeitos ex nunc, a partir da publicação da ata deste julgamento (artigo 27 da Lei 9.868/99) (STF - ADI 3984-PR, Plenário, Rel.: Min. Luiz Fux, DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 23/09/2019 - ATA Nº 138/2019. DJE nº 205, divulgado em 20/09/2019, Trânsito em Julgado em: 09.10.2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO FISCAL. ICMS. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE CONVÊNIO INTERESTADUAL (CF, ART. 155, § 2º, XII, 'g'). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONCESSÃO DE ISENÇÃO À OPERAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE AUTOMÓVEIS POR OFICIAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA (CF, ART. 150, II). DISTINÇÃO DE TRATAMENTO EM RAZÃO DE FUNÇÃO SEM QUALQUER BASE RAZOÁVEL A JUSTIFICAR O DISCRIMEN. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. O pacto federativo reclama, para a preservação do equilíbrio horizontal na tributação, a prévia deliberação dos Estados-membros para a concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS, na forma prevista no art. 155, § 2º, XII, 'g', da Constituição e como disciplinado pela Lei Complementar nº 24/75, recepcionada pela atual ordem constitucional. 2. In casu, padece de inconstitucionalidade formal a Lei Complementar nº 358/09 do Estado do Mato Grosso, porquanto concessiva de isenção fiscal, no que concerne ao ICMS, para as operações de aquisição de automóveis por oficiais de justiça estaduais sem o necessário amparo em convênio interestadual, caracterizando hipótese típica de guerra fiscal em desarmonia com a Constituição Federal de 1988. 3. A isonomia tributária (CF, art. 150, II) torna inválidas as distinções entre contribuintes "em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida", máxime nas hipóteses nas quais, sem qualquer base axiológica no postulado da razoabilidade, engendra-se tratamento discriminatório em benefício da categoria dos oficiais de justiça estaduais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (STF - ADI 4276-MT, Plenário, Rel.: Min. Luiz Fux, DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 18/09/2014 - ATA Nº 131/2014. DJE nº 181, divulgado em 17/09/2014, Trânsito em julgado em: 23.09.2014) (grifos nossos).

4.14. Para além disso, tal como bem fixado nos termos da Informação nº 11/2023/SEFIN-GETRINTL (id 0039979271), exarada pelo Núcleo de Legislação Tributária da Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN, a concessão de benefício fiscal em ano eleitoral por si só não caracteriza conduta vedada na legislação eleitoral, conforme entendimento fixado nos autos do RO nº 171821, cuja parte relevante pede-se vênia para colacionar-se abaixo:

"[...] Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) por suposta conduta vedada e abuso do poder político. Governador e vice-governador. Concessão de três benefícios fiscais em ano eleitoral. Não caracterização da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97. [...] Da renúncia fiscal de créditos tributários relativos ao ICMS por meio da MP 225/2014.13. **O benefício fiscal quanto ao ICMS, advindo da MP 225/2014, não constituiu distribuição gratuita de benefícios, conforme exigido pelo § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 para caracterizar a conduta vedada nele tipificada, mas, sim, decorrência do Convênio ICMS 39/2014, celebrado na 215ª Reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Portanto, o Governo do Estado da Paraíba atuou em estrita observância ao que prescrevem os dispositivos insertos na LC 24/75, a qual trata de convênios para a concessão de isenção do ICMS, encontrando o devido respaldo na legislação que**

rege a matéria em comento. 14. Não caracteriza conduta vedada a execução de Programa de Recuperação Fiscal decorrente de convênio celebrado em âmbito nacional pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, uma vez que tal ato não decorre da vontade exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, mas de deliberação de todos os entes federados. [...] Da renúncia fiscal de créditos tributários ao ICMS com o suposto desvirtuamento do programa gol de placa. 15. O Programa Gol de Placa foi instituído pela Lei 8.567/2008, e não por ato normativo de iniciativa do Governador no exercício de 2014. [...] verifica-se que a Lei 10.231/2013, que promoveu mudanças na Lei 8.567/08, não ensejou nova renúncia de receita do Estado, haja vista que tão somente alterou a forma como os valores arrecadados seriam aplicados. Concluiu-se que o referido programa do Governo da Paraíba efetivamente se amolda à regra de exceção prevista na parte final do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, a qual permite ao Administrador Público, ainda que candidato à reeleição, dar continuidade aos programas já em execução nos anos anteriores. [...]” (Ac. de 24.4.2018 no RO nº 171821, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho) (grifo nosso).

4.15. Nesse sentido, entendendo-se que a concessão de benefícios fiscais previsto em Convênio não caracteriza, *a priori*, conduta vedada para os fins da Lei nº 9.504/97, a revogação do benefício, também prevista em Convênio, perfilharia o mesmo caminho.

4.16. Ademais disso, a SEFIN, em sua manifestação, frisou o seguinte:

[...] Não bastasse o quadro acima, a depender do contexto macroeconômico, cambial e da pressão internacional ou doméstica, certos produtos e serviços, especialmente os listados no diploma sob comento, podem experimentar variações significativas em seus valores, com consequente impacto econômico interno relevante, com repercussão sobre cadeias produtivas, relações de consumo e de emprego. Esse cenário impõe que o Estado adote medidas, seja em anos eleitorais ou não, direcionadas ao regular funcionamento da economia e a adequada oferta e demanda de produtos, de forma a promover o bem-estar social.

Não nos parece razoável, desse modo, obstar a implementação de políticas fiscais temporárias voltadas à mitigação de intempéries, econômicas ou não, objetivando a preservação do emprego dos trabalhadores, da renda e dos meios de vida das famílias rondonienses.

Com efeito, pode ser temerário inculcar, ainda que por lei, a presunção *iuris et de iuris* de que incentivo tributário concedido em ano eleitoral teria, única e exclusivamente, viés eleitoral. Somente as peculiaridades do caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se o quadro fático verificado caracteriza ou não conduta vedada pela lei.

Cabe ter presente, finalmente, que o Poder Executivo tem atuado com transparência fiscal, de maneira que não há obstáculo para que os órgãos de controle e a própria Assembleia Legislativa deste Estado desempenhem o mister constitucional de fiscalizar os atos estatais, a evitar-se renúncia deliberada de receitas tributárias em prol de vantagem eleitoral.

[...]

Recentemente, foram editados os Convênios ICMS 199/22 e 15/23. O primeiro disciplina o ICMS monofásico sobre as operações com diesel, biodiesel e gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural. O segundo, por seu turno, dispõe sobre a monofasia nas operações com gasolina e etanol anidro combustível.

Tais tratados interfederativos não têm natureza meramente autorizativa. Dado o desenho normativo estabelecido pela LC 192/2022, os Convênios ICMS 199/22 e 15/23 possuem natureza cogente, isto é, de observância obrigatória. Logo, compete ao Estado, nessa seara, seguir as diretrizes acordadas no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, das quais poderão advir, a depender do cenário econômico nacional, a majoração ou diminuição da carga tributária, não havendo óbice para que ocorra tais eventos em ano eleitoral.

Por assim ser, no que toca aos combustíveis, pode-se afirmar, com serenidade, que o preceito veiculado no diploma em questão esbarra na atual sistemática de tributação do ICMS-combustíveis, instituída pela LC 192/2022 e Convênios ICMS 199/22 e 15/23.

[...]

Com essas ponderações, concluímos que a proposição legislativa ora examinada deve ser vetada, por contrariar o interesse público, ao passo que distorce a sistemática de concessão de benefícios fiscais de ICMS, prejudica a implementação de políticas fiscais emergenciais e temporárias e esbarra no atual modelo de tributação dos combustíveis.



4.17. Finalmente, cumpre observar que o mérito legislativo enquadra-se dentro dos atos típicos de gestão, fugindo em absoluto da esfera de competência desta Procuradoria Geral do Estado, tratando-se de matéria sujeita a critérios de oportunidade e conveniência, tarefa essa que incumbe exclusivamente ao representante eleito pelo povo e devidamente legitimado para tanto, o Senhor Governador do Estado, como o auxílio de sua equipe de Secretários e Superintendentes, sobretudo a SEFIN por tratar-se de matéria tributária.

4.18. Diante do exposto, a tentativa de proibição da reversão de redução de ICMS, concedida em ano eleitoral vai de encontro à previsão da alínea "g" do inciso XII do §2º do art. 155 da Constituição Federal, no sentido de que cabe aos Estados-Membros e do Distrito Federal deliberarem conjuntamente sobre concessão ou revogação de benefícios fiscais, restando configurada a **inconstitucionalidade material** do art. 1º do autógrafo analisado e do art. 2º, por arrastamento.



DA CONCLUSÃO

5.1. Diante do exposto, opina a Procuradoria Geral do Estado pelo **veto jurídico integral**, incidente em razão de constatação da **inconstitucionalidade material do art. 1º do Autógrafo de Lei nº 1657/2022** (id 0039734180), ante a afronta à alínea "g" do inciso XII do §2º do art. 155 da Constituição Federal; e por arrastamento o art. 2º.

5.2. Submeto o presente à apreciação superior, nos termos do art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 620, de 20 de junho de 2011, por não encontrar-se nas hipóteses de dispensa de aprovação previstas na Portaria nº 136, de 09 de fevereiro de 2021 (0016126663), bem como na Resolução nº 08/2019/PGE/RO (0017606188).

5.3. Considerando a tramitação no item anterior, a consulente deverá abster-se de inserir movimentação neste processo administrativo, aguardando a apreciação do Excelentíssimo Senhor MAXWEL MOTA DE ANDRADE, Procurador-Geral do Estado, ou do seu substituto legal.

GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA

Procurador do Estado

Diretor da Procuradoria Setorial junto à Casa Civil

Portaria nº 373 de 13 de junho de 2023



Documento assinado eletronicamente por **GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA, Procurador do Estado**, em 17/07/2023, às 14:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0040023609** e o código CRC **A95DC346**.

Referência: Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0005.003272/2023-16

SEI nº 0040023609



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE
DESPACHO

SEI Nº 0005.003272/2023-16

Origem: PGE-CASACIVIL

Amparado na competência delegada pelo Procurador Geral do Estado por meio da Portaria nº 375, de 13 de junho de 2023 (0039015635), **APROVO** o teor do Parecer nº 189/2023/PGE-CASACIVIL (0040023609), pelos seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, retornem os autos à setorial origem para as providências de praxe, conforme disposição prevista no §3º do artigo 2º da Portaria PGE-GAB nº 136, de 09 de fevereiro de 2021.

Porto Velho - RO, data e horário do sistema.

FÁBIO DE SOUSA SANTOS
Procurador do Estado
Assessor Especial do Gabinete



Documento assinado eletronicamente por **Fabio de Sousa Santos, Procurador do Estado**, em 20/07/2023, às 15:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0040069720** e o código CRC **0948DD59**.

Referência: Caso responda este Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0005.003272/2023-16

SEI nº 0040069720



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN

Ofício nº 5666/2023/SEFIN-ASTEC

Porto Velho/RO, data e hora de registro.

A Senhora

ELLEN REIS ARAUJO

Diretora Técnica-Legislativa

Nesta

Assunto: **Resposta ao Ofício nº 3958/2023-CASACIVIL-DITELIR**

Senhora Diretora,

Com os cordiais cumprimentos, em atenção ao ofício supramencionado, onde solicita manifestação sobre o autógrafo de lei nº 141/2023-ALE, vimos através deste encaminhar a Informação nº 11/2023/SEFIN-GETRINLT expedida pelo Núcleo de Legislação Tributária (0039979271).

No mais, ficamos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,

FRANCO MAEGAKI ONO

Secretário de Finanças Adjunto do Estado de Rondônia



Documento assinado eletronicamente por **Franco Maegaki Ono, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 18/07/2023, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0040038090** e o código CRC **00E1790F**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 0005.003272/2023-16

SEI nº 0040038090



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN
Núcleo de Legislação Tributária - SEFIN-GETRINLT

Informação nº 11/2023/SEFIN-GETRINLT

Processo nº 0005.003272/2023-16

ASSUNTO/EMENTA: Autógrafo de Lei nº 1657/2022. Diploma legislativo que "Dispõe sobre a proibição do aumento do ICMS que for reduzido em ano eleitoral". Justificativa. Utilização da técnica de desoneração tributária como artifício político. Informações SEFIN. A medida vai de encontro à sistemática de concessão de benefícios fiscais de ICMS, prejudica a implementação de políticas fiscais emergenciais e temporárias e esbarra no atual modelo de tributação dos combustíveis. **Opinamos pelo veto.**

Em atenção ao expediente de ID. 0039734248, a Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN comparece aos autos para manifestar-se a respeito do Autógrafo de Lei nº 1657/2022, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado - ALE, que "Dispõe sobre a proibição do aumento do ICMS que for reduzido em ano eleitoral" (ID. 0039734180).

1. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Por intermédio da Mensagem nº 141/2023-ALE, o eminente Presidente do Parlamento Rondoniense, Dep. Marcelo Cruz, encaminha ao Excelentíssimo Senhor Governador o Autógrafo de Lei nº 1657/2022, o qual "Dispõe sobre a proibição do aumento do ICMS que for reduzido em ano eleitoral".

A proposição, de autoria de Sua Excelência o Dep. Ismael Crispin, tem o seguinte teor:

Art. 1º Fica proibido o aumento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação — ICMS, reduzido em ano eleitoral, dos seguintes produtos e serviços:

I - gasolina;

II - etanol;

III - diesel;

IV - energia elétrica;

V - comunicação; e

VI - gás de cozinha.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Conforme justificação, o projeto de lei supratranscrito "tem por objeto evitar que a redução de impostos sirva como mero meio eleitoreiro, impossibilitando que a desoneração tributária seja um artifício de 'estelionato eleitoral'", de sorte a vedar "que a redução de impostos realizada em ano eleitoral possa ser desfeita".

É o relatório.

2. INFORMAÇÕES

Em que pese a boa intenção do legislador, verifica-se que a medida vai de encontro à sistemática de concessão de benefícios fiscais de ICMS, prejudica a implementação de políticas fiscais emergenciais e temporárias e esbarra no atual modelo de tributação dos combustíveis.

Concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS

A Constituição Federal estabelece regime diferenciado a respeito do modo como benefícios fiscais devem ser colocadas em prática no campo do ICMS, exigindo, para que isso ocorra, a existência de deliberação entre os Estados-membros, nos termos disciplinados em lei complementar, consoante inteligência do art. 155, § 2º, XII, "g", da CF, assim redigido:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

O modo mais rigoroso para a concessão de benefícios atrelados ao ICMS reside na necessidade de se preservar o equilíbrio horizontal na tributação, evitando-se, assim, a famosa guerra fiscal entres os entes subnacionais e consequentemente a desarmonia federativa. Atualmente a matéria é regulada pela Lei Complementar 24, de 7 de janeiro de 1975, cujo art. 2º, § 2º, exige decisão unânime de todos os Estados para a aprovação de benesse fiscal.

Tem-se, pois, que a concessão de benefício fiscal de ICMS **não decorre da vontade exclusiva do Chefe do Poder Executivo local**, mas de deliberação de todos os entes federados, via Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz. Qualquer iniciativa fora disso **carece de legitimidade**.

É por isso que o TSE sedimentou, nos autos do RO nº 171821, julgado em 24.04.2018, a interpretação no sentido de que os benefícios tributários amparados em convênios Confaz, não configurariam conduta vedada para os fins da lei eleitoral, mesmo se concedidos em ano de eleição. Confirmamos:

"[...] Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) por suposta conduta vedada e abuso do poder político. Governador e vice-governador. Concessão de três benefícios fiscais em ano eleitoral. Não

caracterização da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97. Discriminação das condutas: 1. Remissão de IPVA e taxas do Detran de proprietários de motocicletas e motonetas nacionais [...] Existência de contrapartida dos contribuintes beneficiados. Ausência do elemento normativo da conduta (gratuidade). DA RENÚNCIA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS, BENEFÍCIO FISCAL IMPLEMENTADO NO ANO DE 2014, RELATIVO AO IPVA E A TAXAS DO DETRAN VENCIDOS ATÉ 31.12.2013, CONCEDIDA PELA MEDIDA PROVISÓRIA ESTADUAL 215/2013, ALTERADA PELA MP 226/2014 2. Renúncia fiscal de ICMS [...] Inexistência de liberalidade. Ausência de gratuidade na concessão do benefício fiscal. 3. Alteração da Lei 8.567/2008, que instituiu o Programa Gol de Placa, pela Lei 10.231/2013. Programa já em andamento em exercícios anteriores não se subsume à conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei das Eleições. Exceção legal. 4. Ausência de abuso do poder político pela edição das MPS 215/2013 (alterada pela MP 226/2014) e 225/2014 e da Lei 10.231/2013. Inexistência de prova. Presunção de legitimidade do ato administrativo. Impossibilidade de condenação por presunção. [...] Da renúncia de créditos tributários, benefício fiscal implementado no ano de 2014, relativo ao IPVA e a taxas do Detran vencidos até 31.12.2013, concedida pela medida provisória estadual 215/2013, alterada pela MP 226/2014. 2. O TRE da Paraíba entendeu pela ausência de qualquer caráter eleitoreiro na edição da MP 215/2013, uma vez que esse ato normativo não teria sido editado de forma graciosa, desatendendo, portanto, aos requisitos necessários para a caracterização da conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97. 3. Apesar de o acórdão do TRE da Paraíba concluir pela inexistência de caráter eleitoreiro para afastar a caracterização da conduta vedada, entende-se, no ponto, que a hipótese dos autos merece outra leitura. Isso porque esta Corte já firmou a compreensão de que, para caracterizar a conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, não é necessário demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito. (AgR-REspe 36.026 [42074-81]/BA, Rel. Min. ALDIR PASSARINHO JUNIOR, DJe de 5.5.2011). E, segundo o voto proferido pela eminente Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, exarado na Rp 3296-75/DF, julgado em 9.2.2017, Rel. designado Min. HERMAN BENJAMIN: a norma legal que fundamenta esta Representação - art. 73, I, da Lei 9.504/97 - tem como propósito impedir, a um só tempo, que agentes públicos, utilizando-se da máquina governamental, realizem condutas que, por presunção legal, possam afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais, independentemente de sua repercussão, análise que será feita no momento da aplicação das sanções, com observância da proporcionalidade em caso de eventual procedência da Representação. 4. Na hipótese, discute-se se a concessão de benefício fiscal por meio das MPs 215/2013 e 226/2014, editadas pelo Governador da Paraíba, foram utilizadas de forma graciosa, subsumindo-se ao § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, sem discussão da existência do caráter eleitoreiro. 5. A MP 215/2013, editada pelo Governador Paraibano, que dispôs sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, inclusive ajuizados, vencidos até 31 de dezembro de 2013, de responsabilidade dos proprietários de motocicletas e motonetas nacionais, foi publicada no DOE em 30 de dezembro de 2013, ano não eleitoral. 6. **Ainda que se diga que a referida remissão tributária foi implementada somente no ano de 2014, ano este eleitoral, tal argumentação não se sustenta. Isso porque não se trata de benefício fiscal concedido gratuitamente, sem contrapartida.** Basta simples leitura do teor do inciso I do art. 2º da MP 215/2013 e dos incisos I e III desse mesmo artigo para verificar que a concessão daquele benefício fiscal foi condicionada ao pagamento integral do IPVA e demais taxas devidas ao DETRAN/PB, relativos ao exercício financeiro de 2014, e ao pagamento de todas as multas de trânsito relacionadas às motocicletas e motonetas, ou seja, os benefícios fiscais em questão não foram concedidos por mera liberalidade do Governador aos eventuais contribuintes beneficiados. Em outras palavras, **houve por parte do Gestor Público a estipulação de critérios objetivos à concessão do benefício fiscal, não atingindo a todos indistintamente, inclusive, condicionando a concessão do benefício à desistência de eventuais ações judiciais.** Não há falar, portanto, em gratuidade da medida. 7. Desta forma, excluída a gratuidade do benefício, elemento normativo da conduta (gratuidade), afasta-se a ocorrência da conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições. [...] 8. De igual forma, no que se refere à MP 226/2014, de 29.5.2014, que prorrogou o parcelamento do tributo referente ao IPVA e a taxas vinculadas, também se verifica que foi implementada sob condições objetivas. 9. A política similar já estava sendo realizada em gestões anteriores, tratando-se de políticas continuadas desenvolvidas pelos recorridos em prol da comunidade. Não há falar em prejuízo para a Administração Pública. [...] 10. Se a implementação de tais medidas foi acertada ou não, não cabe a esta Justiça Especializada tecer juízo de reprovabilidade, mas, sim, analisar se a conduta se adéqua objetivamente ao ilícito descrito no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, o que não ficou comprovado na hipótese. [...] 12. A renúncia de créditos tributários relativos a IPVA e taxas do DETRAN no ano de 2014, concedida pela MP 215/2013, convertida na Lei 10.312/2014, alterada pela MP 226/2014, não se subsume no conceito de





distribuição gratuita exigido para caracterizar a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, que veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública no ano em que se realizar eleição. [...] Da renúncia fiscal de créditos tributários relativos ao ICMS por meio da MP 225/2014.13. **O benefício fiscal quanto ao ICMS, advindo da MP 225/2014, não constituiu distribuição gratuita de benefícios, conforme exigido pelo § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 para caracterizar a conduta vedada nele tipificada, mas, sim, decorrência do Convênio ICMS 39/2014, celebrado na 215ª Reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).** Portanto, o Governo do Estado da Paraíba atuou em estrita observância ao que prescrevem os dispositivos insertos na LC 24/75, a qual trata de convênios para a concessão de isenção do ICMS, encontrando o devido respaldo na legislação que rege a matéria em comento. 14. Não caracteriza conduta vedada a execução de Programa de Recuperação Fiscal decorrente de convênio celebrado em âmbito nacional pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, uma vez que tal ato não decorre da vontade exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, mas de deliberação de todos os entes federados. [...] Da renúncia fiscal de créditos tributários ao ICMS com o suposto desvirtuamento do programa gol de placa. 15. O Programa Gol de Placa foi instituído pela Lei 8.567/2008, e não por ato normativo de iniciativa do Governador no exercício de 2014. [...] verifica-se que a Lei 10.231/2013, que promoveu mudanças na Lei 8.567/08, não ensejou nova renúncia de receita do Estado, haja vista que tão somente alterou a forma como os valores arrecadados seriam aplicados. Concluiu-se que o referido programa do Governo da Paraíba efetivamente se amolda à regra de exceção prevista na parte final do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, a qual permite ao Administrador Público, ainda que candidato à reeleição, dar continuidade aos programas já em execução nos anos anteriores. [...]” (Ac. de 24.4.2018 no RO nº 171821, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho.)

Além disso, não podemos nos esquecer que a lei eleitoral não veda a concessão de benefício fiscal que guarde estrita correlação com o enfrentamento de estado de calamidade ou de estado de emergência, ainda que em ano de eleição, não se enquadra na vedação entabulada no art. 73, § 10, da Lei n 9.504/1997:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

(...)

Não bastasse o quadro acima, a depender do contexto macroeconômico, cambial e da pressão internacional ou doméstica, certos produtos e serviços, especialmente os listados no diploma sob comento, podem experimentar variações significativas em seus valores, com consequente impacto econômico interno relevante, com repercussão sobre cadeias produtivas, relações de consumo e de emprego. Esse cenário impõe que o Estado adote medidas, seja em anos eleitorais ou não, direcionadas ao regular funcionamento da economia e a adequada oferta e demanda de produtos, de forma a promover o bem-estar social.

Não nos parece razoável, desse modo, obstar a implementação de políticas fiscais temporárias voltadas à mitigação de intempéries, econômicas ou não, objetivando a preservação do emprego dos trabalhadores, da renda e dos meios de vida das famílias rondonienses.

Com efeito, pode ser temerário incutir, ainda que por lei, a presunção *iuris et de iuris* de que incentivo tributário concedido em ano eleitoral teria, única e exclusivamente, viés eleitoral. Somente as peculiaridades do caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se o quadro fático verificado caracteriza ou não conduta vedada pela lei.

Cabe ter presente, finalmente, que o Poder Executivo tem atuado com transparência fiscal, de maneira que não há obstáculo para que os órgãos de controle e a própria Assembleia Legislativa deste Estado desempenhem o mister constitucional de fiscalizar os atos estatais, a evitar-se renúncia deliberada de receitas tributárias em prol de vantagem eleitoral.



O regime monofásico do ICMS-combustíveis

A respeito dos combustíveis, é preciso ponderar que **o Estado de Rondônia não dispõe do poder de conformação para tratar das alíquotas do ICMS incidentes sobre os combustíveis em geral.**

Como é cediço, a recente Lei Complementar Federal 192, de 11 de março de 2022, ao regulamentar o Texto Constitucional (art. 155, § 2º, XII, "h"), preceituou, ao definir os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o ICMS (monofasia), incumbir aos Estados, mediante convênio, **a fixação das alíquotas do ICMS-combustíveis**, de forma que: (i) sejam **uniformes em todo o território nacional** e poderão ser diferenciadas por produto; (ii) sejam específicas (*ad rem*), por unidade de medida adotada, nos termos do § 4º do art. 155 da Constituição Federal; e (iii) podem ser **reduzidas e restabelecidas no mesmo exercício financeiro**, observado o disposto na alínea c do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal.

Demais disso, preconizou o seguinte:

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal disciplinarão o disposto nesta Lei Complementar mediante deliberação nos termos da alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

§ 1º Serão admitidas:

I - equiparações a produtores dos combustíveis referidos no art. 2º para fins de incidência do ICMS nos termos desta Lei Complementar; e

II - atribuição, a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título, da responsabilidade pela retenção e pelo recolhimento do ICMS incidente nos termos desta Lei Complementar.

§ 2º Os incentivos fiscais sobre as operações com os combustíveis referidos no art. 2º desta Lei Complementar, inclusive aquelas não tributadas ou isentas do imposto, serão concedidos nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, obedecidos os demais ditames constitucionais e legais.

§ 3º Serão instituídos mecanismos de compensação entre os entes federados referidos no caput deste artigo, tais como câmara de compensação ou outro instrumento mais adequado, com atribuições relativas aos recursos arrecadados em decorrência da incidência do ICMS nos termos desta Lei Complementar.

§ 4º Na definição das alíquotas, nos termos do inciso V do caput do art. 3º desta Lei Complementar, deverá ser previsto um intervalo mínimo de 12 (doze) meses entre a primeira fixação e o primeiro reajuste dessas alíquotas, e de 6 (seis) meses para os reajustes subsequentes, observado o disposto na alínea c do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal.

§ 5º Na definição das alíquotas, nos termos do inciso V do caput do art. 3º desta Lei Complementar, os Estados e o Distrito Federal observarão as estimativas de evolução do preço dos combustíveis de modo que não haja ampliação do peso proporcional do tributo na formação do preço final ao consumidor.

Recentemente, foram editados os Convênios ICMS 199/22 e 15/23. O primeiro disciplina o ICMS monofásico sobre as operações com diesel, biodiesel e gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural. O segundo, por seu turno, dispõe sobre a monofasia nas operações com gasolina e etanol anidro combustível.

Tais tratados interfederativos não têm natureza meramente autorizativa. Dado o desenho normativo estabelecido pela LC 192/2022, os Convênios ICMS 199/22 e 15/23 possuem natureza cogente, isto é, de observância obrigatória. Logo, compete ao Estado, nessa seara, seguir as diretrizes acordadas no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, das quais poderão advir, a

depende do cenário econômico nacional, a majoração ou diminuição da carga tributária, não havendo óbice para que ocorra tais eventos em ano eleitoral.

Por assim ser, no que toca aos combustíveis, pode-se afirmar, com serenidade, que o preceito veiculado no diploma em questão esbarra na atual sistemática de tributação do ICMS-combustíveis, instituída pela LC 192/2022 e Convênios ICMS 199/22 e 15/23.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com essas ponderações, concluímos que a proposição legislativa ora examinada deve ser vetada, por contrariar o interesse público, ao passo que distorce a sistemática de concessão de benefícios fiscais de ICMS, prejudica a implementação de políticas fiscais emergenciais e temporárias e esbarra no atual modelo de tributação dos combustíveis.

Porto Velho, 13 de julho de 2023.

LUÍS FERNANDO PEREIRA DA SILVA

Secretário de Estado de Finanças

ANTONIO CARLOS ALENCAR DO NASCIMENTO

Coordenador-Geral da Receita Estadual

MÁRCIO ALVES PASSOS

Gerente de Tributação



Documento assinado eletronicamente por **Marcio Alves Passos, Gerente**, em 14/07/2023, às 14:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **ANTONIO CARLOS ALENCAR DO NASCIMENTO, Coordenador(a)**, em 14/07/2023, às 14:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](https://portal.do.SEI), informando o código verificador **0039979271** e o código CRC **737A1AFB**.

Referência: Caso responda este Informação, indicar expressamente o Processo nº 0005.003272/2023-16

SEI nº 0039979271