

Voto Total nº 37/2023



Diário Oficial do Estado de Rondônia nº 139  
Disponibilização: 26/07/2023  
Publicação: 25/07/2023

Estado de Rondônia  
Assembleia Legislativa

01 AGO 2023

Protocolo: 104/23

AO EXPEDIENTE  
DATA: 28/07/2023  
1º Sessão

SECRETARIA LEGISLATIVA

RECEBIDO

qui 20 min  
27 JUL 2023  
*Eduardo Lops*  
Servidor (nome legível)

GOVERNADORIA - CASA CIVIL

MENSAGEM N° 104, DE 25 DE JULHO DE 2023.

Presidente

## EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no artigo 42, § 1º da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei totalmente o Projeto de Lei de iniciativa dessa ínclita Assembleia Legislativa, que “Altera a redação do inciso II do artigo 37 da Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que “Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia, e dá outras providências.”, encaminhado a este Executivo por intermédio da Mensagem nº 129, de 28 de junho de 2023.

Nobres Parlamentares, o Autógrafo de Lei nº 106, de 28 de junho de 2023, em síntese, visa acrescentar na redação do inciso II do artigo 37 da Lei nº 3.686, de 2015, a atividade agroindustrial, para que sejam isentos do pagamento das Taxas de Licenciamento Ambiental. Todavia, vejo-me compelido a **vetar totalmente o supramencionado texto constante no Autógrafo de Lei, tendo em vista a renúncia de receita e ausência da instrução do feito com estimativa do impacto orçamentário-financeiro.**

Inicialmente, é importante esclarecer que a criação de novas hipóteses da isenção de taxa, obrigatoriamente, causará alguma renúncia de receita, devendo ser observado o que preconiza o artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que dispõe que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tanto no exercício em que deva iniciar quanto nos dois seguintes, devendo, ainda, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

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

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

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia
Gabinete da Presidência
Received em: <u>26/07/23</u>
Hora: <u>11:20</u>
Assinatura: <u>Celina</u>

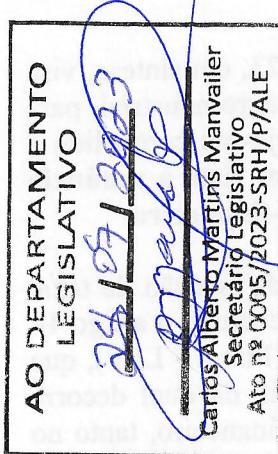


- I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;  
 II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Ademais, para a aprovação desta propositura é necessário a realização dos estudos de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, para que, assim, o Estado consiga renunciar um tributo.

Diante disso, o Projeto de Lei carece de instrução, pois não veio acompanhado de estudos, não há estimativa da renúncia de receita da Lei Orçamentária, na forma do artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não há previsão de que sua aprovação não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentária, bem como não está acompanhado de medidas de compensação, que poderia ter sido realizado por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Nesse sentido, também há violação ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que dispõe ser necessário que uma proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, sob pena de mácula constitucional formal. Vejamos julgado acerca da temática:



**CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.** 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (grifo nosso).

Assim, vejo-me compelido a vetar totalmente o Autógrafo, uma vez que demonstra em seu teor inconstitucionalidade formal objetiva por ausência de instrução do feito com estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em afronta ao estabelecido no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Por fim, certos de ser honrado com a elevada compreensão de Vossa Excelência e, consequentemente, com a pronta manutenção deste **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 **0040287476** e o código CRC **EA283EBC**.

---

**Referência:** Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.003249/2023-21

SEI nº 0040287476





## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE  
Procuradoria do Meio Ambiente - PGE-PAMB



Parecer nº 519/2023/PGE-PAMB

Processo nº: 0005.003249/2023-21

Interessado: Casa Civil

**Assunto:** análise do Autógrafo de Lei nº 106/2023, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, que "Altera a redação do inciso II do artigo 37 da Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que "Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia, e dá outras providências."

**I - CONSULTA**

Trata-se de consulta formulada pela Casa Civil, por meio da qual solicita manifestação desta Procuradoria quanto ao Autógrafo de Lei nº 106/2023, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, que "Altera a redação do inciso II do artigo 37 da Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que "Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia, e dá outras providências".

O Autógrafo de Lei em questão possui o seguinte teor:

Art. 1º Fica alterada a redação do inciso II do artigo 37 da Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que passa a vigorar com a seguinte redação:  
"Art.37.....  
II - atividades agropecuárias, agroindustriais e agrossilvopastoris exercidas por agricultor familiar e empreendedor familiar rural, assim considerando aquele que pratica atividades no meio rural, incluída a limpeza da antes e reservatórios de bebedouros de animais, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:" (NR)  
Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Vieram os autos para manifestação desta Procuradoria.

É o breve relatório. Passa-se a examinar.

**II - FUNDAMENTAÇÃO****1 - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o agente público consultante no controle interno da legalidade dos atos administrativos a serem praticados ou já efetivados.

A função da Procuradoria-Geral do Estado é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar o agente público assessorado, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar que o exame dos autos se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica. Em relação a estes, partindo-se da premissa de que o agente público assistido se municiou das informações e conhecimentos específicos necessários para sua avaliação, atentando para as regras e princípios que regem a área de conhecimento pertinente.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança do próprio agente público consultante, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que a lei lhe confere, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

**2 - NOÇÕES PRELIMINARES SOBRE CONTROLE FORMAL E MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS**

Sabe-se que, para ingressar no ordenamento jurídico, toda lei deve ser constitucional, ou seja, deve estar de acordo com os preceitos das Constituições Federal e Estadual, bem como estar em conformidade com o Direito como um todo.

A constitucionalidade de uma proposição legislativa deve ser verificada tanto em seu aspecto formal – ou seja, em relação às regras do processo legislativo e às competências para dispor sobre a matéria –, quanto em seu aspecto material – isto é, no tocante à adequação do conteúdo da proposição aos preceitos constitucionais.

A análise da constitucionalidade formal tem por objetivo verificar, por exemplo, se o órgão ou agente detém poder de iniciativa legislativa para o assunto, se o ente federativo é competente para legislar sobre a matéria e se a espécie legislativa é adequada para disciplinar o tema.

O exame da constitucionalidade material, por sua vez, incide sobre o conteúdo da norma, isto é, sobre sua adequação às disposições das Constituições Federal e Estadual.

Portanto, para que determinada proposição legislativa possa efetivamente ingressar no ordenamento jurídico, é imprescindível que, além de atender ao interesse público, seja formal e materialmente constitucional.

Feitas essas considerações, passa-se a examinar, ao longo dos próximos tópicos, a constitucionalidade formal e material do Autógrafo de Lei em exame, lembrando que a análise desta Procuradoria se restringe aos aspectos jurídicos, excluídos, repita-se, aqueles relacionados à conveniência e oportunidade da proposição legislativa.

### 3 - A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO AUTÓGRAFO DE LEI N° 106/2023

A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do Poder Executivo e os membros do Legislativo. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que não existe, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal, conforme o Tema 682 de Repercussão Geral.

Embora o ato normativo analisado possa trazer algum reflexo na programação orçamentária, não diz respeito ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais, matérias de reserva legislativa do Executivo (artigo 165 da Constituição Federal e artigo 134 da Constituição Estadual).

A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do Executivo.

Porém, apesar de não se cogitar de vício de iniciativa, em qualquer hipótese devem ser observadas as regras constitucionais referentes ao processo legislativo. As normas da Constituição Federal alusivas ao processo legislativo são de observância, absorção e reprodução obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:



"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. CONCESSÃO DE VANTAGENS PECUNIÁRIAS A SERVIDORES PÚBLICOS. SIMETRIA. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. As regras de processo legislativo previstas na Carta Federal aplicam-se aos Estados-membros, inclusive para criar ou revisar as respectivas Constituições. Incidência do princípio da simetria a limitar o Poder Constituinte Estadual decorrente. 2. Compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis, lato sensu, que cuidem do regime jurídico e da remuneração dos servidores públicos (CF artigo 61, § 1º, II, 'a' e 'c' c/c artigos 2º e 25). Precedentes. Inconstitucionalidade do § 4º do artigo 28 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Ação procedente". (STF, ADI 1.353-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 20-03-2003, v.u., DJ 16-05-2003, p. 89 – g.n.)

Logo, são aplicáveis por simetria às unidades federadas, por seu caráter centrípeto de observância obrigatória, as normas básicas de processo legislativo federal (RT 850/180; RTJ 193/832; STF, ADI 3.564-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, 13-08-2014, v.u., DJe 09-09-2014).

Colaciona-se, por oportuna, a percutiente exploração do tema pelo ilustre Ministro Roberto Barroso:

"12. Como se sabe, a autonomia dos entes federativos (art. 18 da CRFB/1988) corresponde ao poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada um deles o poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Nesse sentido, o art. 25 da Constituição da República prevê que os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

13. A vinculação das Cartas estaduais à Constituição da República determina que os Estados: (i) adotem as normas de observância obrigatória; (ii) optem pela previsão ou não de normas de reprodução facultativa; e (iii) não editem normas de reprodução proibida. Essas três implicações do dever de obediência à Constituição Federal obrigação, permissão e proibição levaram a doutrina constitucional a procurar sistematizar as possibilidades e limites do poder constituinte estadual.

(...)

14. A Constituição de 1988 traz no seu corpo um conjunto expressivo de normas que são de observância obrigatória pelos Estados membros. Tais disposições, referidas pela doutrina como normas centrais, podem ser expressas ou implícitas. Delas se extraem mandamentos ou proibições, vale dizer: elas limitam a capacidade de auto-organização dos Estados impondo ou interditando determinados arranjos institucionais. A seguir, uma breve sistematização do tema.

15. A primeira categoria de normas de observância obrigatória é a dos denominados princípios constitucionais sensíveis. Centro nervoso do sistema federativo, encontra-se eles enunciados taxativamente no art. 34, VII da Constituição. A violação de qualquer desses princípios acarreta a consequência gravíssima que é a intervenção federal. Confira-se a textualidade do dispositivo:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

.....

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

16. O segundo grupo de normas de observância obrigatória pelos Estados-membros é constituído pelas chamadas normas constitucionais de preordenação. Essas normas geralmente possuem natureza institucional e definem, na Constituição Federal, antecipadamente, a organização dos Poderes e instituições dos Estados membros. São exemplos dessas normas as que definem a quantidade de Deputados na Assembleia Legislativa (art. 27) e a eleição do Governador e do Vice-Governador (art. 28). São também representativas as normas que dispõem sobre a estruturação do Ministério Público estadual (art. 128, §§ 3º e 4º) e das Polícias estaduais (art. 144). Essas normas geralmente são expressas, haja vista traçarem, com algum detalhe, a organização de instituições estaduais.

17. O terceiro grupo de normas limitadoras da autonomia estadual é formado pelos princípios extensíveis. Trata-se de regras de organização da União, cuja aplicação se estende aos Estados-membros. Podem ser indicados como representativos dessa categoria, por exemplo, a determinação constitucional explícita de que os Tribunais de Contas estaduais devem se organizar de acordo com o modelo federal (art. 75), e a norma de extensão implícita que confere ao Presidente da República a iniciativa privativa de apresentação de projetos de lei que fixem ou modifiquem o efetivo das forças armadas (art. 61, § 1º, I), que se estende aos Estados-membros no que diz respeito à Polícia Militar. Embora não seja possível afirmar que existam normas desse tipo implícitas na Constituição Federal, sua identificação não é tarefa simples.

18. Por fim, fazem parte do último grupo de normas de observância obrigatória os princípios estabelecidos. Sua identificação exige maior esforço interpretativo, comparada à dos demais grupos mencionados, já que os princípios estabelecidos além de não expressamente indicados são normas limitadoras que não se restringem à disciplina de natureza organizacional ou institucional. São exemplos de normas desse último grupo os princípios da Administração Pública (art. 37, caput), os princípios da ordem econômica (art. 170) e os direitos fundamentais. Portanto, a ideia de princípios

estabelecidos é remanescente e mais ampla, podendo as normas que recaem nesse grupo ser tanto expressas como implícitas" (STF, ADI 4.362-DF, Tribunal Pleno, 09-08-2017, m.v.).

Em sede doutrinária, é apropriada a invocação da lição de Raul Machado Horta ao analisar os princípios estabelecidos na Constituição Federal:



"outro grupo de normas centrais é o constituído pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal, que, a partir da Constituição Federal de 1946 (art. 18), passaram a limitar a autonomia constitucional do Estado-Membro, quer no exercício excepcional do poder constituinte auto-organizador, quer no exercício constante dos poderes reservados, obedecendo à regra de que aos Estados se reservam todos os poderes que implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição Federal.

A identificação dos princípios estabelecidos reclama a interpretação do texto da Constituição Federal no seu conjunto, para reunir as regras dispersas que definam a origem, a causa, o começo, o germe, o elemento predominante da Constituição Federal. Os princípios estabelecidos se alojam nas normas constitucionais federais sobre repartição de competências, o sistema tributário, a organização dos Poderes, os direitos políticos, nacionalidade, os direitos e as garantias individuais, os direitos sociais, ordem econômica, a educação, a família e a cultura, afinal, na matéria dispersa no texto constitucional federal. A Constituição expansiva amplia e dilata o campo dessa pesquisa dos princípios estabelecidos, enquanto a Constituição não expansiva e breve contrai e reduz o campo dos princípios estabelecidos" (Raul Machado Horta. Direito Constitucional. 5. ed.: Del Rey, 2010, p. 42)

Como deliberado pela Suprema Corte brasileira, "a autonomia conferida aos Estados pelo art. 25, caput, da Constituição Federal não tem o condão de afastar as normas constitucionais de observância obrigatória" (STF, ADI 291-MT, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 07-04-2010, m.v., DJe 10-09-2010)

Fixadas estas premissas absolutamente imprescindíveis para perfeita cognoscibilidade da temática oferecida, percebe-se que o proceder legislativo acarretou interferência direta na receita estadual.

Decerto, a norma analisada previu renúncia de receita, conforme, aliás, é o ensino doutrinal:

"Expressa a expressão renúncia de receita a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição. De sorte que 'importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o que utilizar'. Nesse caso, a renúncia decorre da concessão de incentivos fiscais". (Carlos Valder Nascimento, Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, 7ª edição, Editora Saraiva, 2014, pág. 139)

Por isso, o processo legislativo deveria ter observado o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal - ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, assim redigido:

**Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)**

Tratando-se de norma que rege o processo legislativo, faz-se de reprodução obrigatória para todos os entes federados.

A matéria é pacífica no Supremo Tribunal Federal, conforme julgamento assim ementado em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo então Governador do Estado de Rondônia:

**Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.**

1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.
2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.
3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.
4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.

(ADI 5816/RO, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

Por oportuno, destaca-se a elucidativa fundamentação constante do venerando acórdão supramencionado:

"Além desses dispositivos constitucionais – que já permitiram o controle da norma impugnada nesta Ação Direta sob a perspectiva do não atendimento a normas de processo legislativo fiscal e orçamentário – cabe destacar que a obrigatoriedade de instrução da proposta legislativa de concessão de benefício fiscal com a adequada estimativa do impacto financeiro e orçamentário, já constante do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, foi incorporada ao texto constitucional pela EC 95/2016, ao incluir o art. 113 ao ADCT, estabelecendo exigência semelhante.

(...)

O que o art. 113 do ADCT, por obra do constituinte derivado, na linha do art. 14 da LRF, propõe-se a fazer é justamente organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários.

Esse mecanismo reflete uma preocupação, crescente no Brasil, em promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita. Esses incentivos nada mais são do que gastos indiretos, ou gastos tributários, cuja expressividade atinge cifras notáveis.

A massiva utilização dessa forma de intervenção estatal na economia tem sido vastamente criticada porque, embora opere efeitos equiparáveis às despesas, com consequências duradouras, tais despesas historicamente são aprovadas em contextos legislativos alheios às deliberações gerais sobre o

orçamento, o que elide significativamente as possibilidades de controle parlamentar sobre esse tipo de gasto.

(...)

A qualificação do debate legislativo sobre gastos tributários é buscado pela agregação de duas condições ao processo de criação desses benefícios: (a) uma condição básica, primariamente exigível, que é a de inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; e (b) uma condição alternativa, mediante a efetivação de medidas de compensação, por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo.

O mecanismo incentiva o deslocamento da decisão sobre benefícios tributários para a arena apropriada, que é a da deliberação sobre o orçamento do ano seguinte, quando o custo-benefício poderá ser melhor ponderado.

É incontestável, portanto, que a Constituição Federal exige que as renúncias de receita sejam seriamente analisadas pelas instituições brasileiras, acolhendo recomendações internacionais que exortam a criação de instrumentos de conexão dos gastos tributários com a realidade orçamentária dos governos.

A democratização do processo de criação de gastos tributários, pelo incremento da transparência decisória, constitui, assim, também uma forma de ampliar o papel de Estados e de Municípios nesse contexto.

(...)

Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129- MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).

Desse modo, em que pesa a EC 95/2016 estabelecer combinações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT”



Logo, para que seja concedida a isenção do pagamento das Taxas de Licenciamento Ambiental em relação à atividade da agroindústria é indispensável a realização de estudo de impacto orçamentário e financeiro, por meio do qual se demonstre que a perda de recursos foi considerada pela lei orçamentária ou que se adotaram medidas de compensação com o aumento da receita por outra fonte.

Dos documentos constantes dos autos, depreende-se que não há prova da observância dessa regra constitucional, elemento obrigatório integrante de seu processo legislativo, razão pela qual o Autógrafo de Lei em análise deve ser respeitado **formalmente inconstitucional**.

### III - CONCLUSÃO

Por todos esses motivos, esta Procuradoria Ambiental, nos limites da análise jurídica, opina no sentido da incidência de inconstitucionalidade formal no Autógrafo de Lei nº 106/2023, a ensejar o seu veto pela ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do artigo 113 do ADCT.

Essas, Excelentíssimo Senhor Procurador Geral do Estado, são as considerações que, salvo melhor juízo, esta Procuradoria Ambiental entende pertinentes acerca do Autógrafo de Lei sob exame.

**É o parecer. À consideração superior.**

**Júlia Gruppioni Passos**

Procuradora do Estado

Diretora da Procuradoria Ambiental em substituição

**Lais de Freitas Caetano**

Procuradora do Estado



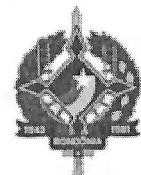
Documento assinado eletronicamente por **Julia Gruppioni Passos, Procurador do Estado**, em 12/07/2023, às 13:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Lais de Freitas Caetano, Procurador do Estado**, em 12/07/2023, às 13:30, 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 0039929792 e o código CRC AB4151D8.



Governo do Estado de  
**RONDÔNIA**

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

SEI Nº 0005.003249/2023-21

Origem: PGE-PAMB



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 519/2023/PGE-PAMB (0039929792), pelos seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, retornem os autos à setorial de origem para 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 17/07/2023, às 11:03, 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 **0039935429** e o código CRC **5351D4FF**.

Referência: Caso responda esta Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0005.003249/2023-21

SEI nº 0039935429