



Número: **0800542-30.2022.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Glodner Pauletto**

Última distribuição : **31/01/2022**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

**Relator: GLODNER LUIZ PAULETTO**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

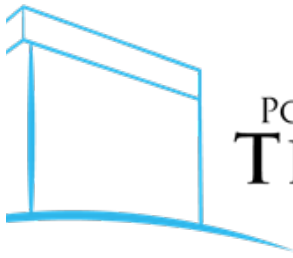
Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERENTE)	
ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)	
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)	PAULO ROGERIO JOSE (ADVOGADO)

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
16814 810	29/08/2022 08:44	<a href="#">Acórdão</a>	ACÓRDÃO



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**



**Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Glodner Pauletto**

---

Processo: 0800542-30.2022.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: GLODNER LUIZ PAULETTO

Data distribuição: 31/01/2022 10:09:17

Data julgamento: 01/08/2022

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: ESTADO DE RONDONIA e outros

Advogado do(a) REQUERIDO: PAULO ROGERIO JOSE - RO383-A

---

## RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, objetivando a declaração do vício formal constitucional do artigo 3º da Lei Estadual n. 5.313/2022 (que alterou o art. 1º-A, da Lei Estadual n. 4.593/2021), bem como do art. 1º da Lei Estadual n. 5.181/2021 (com vistas a evitar efeito repristinatório).

Para tanto, narra o *Parquet* que:

A Lei Estadual n. 4.953/2021, que institui o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual – REFAZ ICMS, foi editada para ratificar o



Convênio ICMS 139/2018 – CONFAZ, que autorizou os Estados do Acre e Rondônia a instituir programa de parcelamento de débitos fiscais e reduzir multas e demais acréscimos legais, relacionados com o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, decorrentes de fatos geradores ocorridos até 30 de dezembro de 2020, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa. De acordo com a Mensagem que acompanhou o então Projeto de Lei respectivo, o REFAZ ICMS tem a finalidade de incentivar os contribuintes em débito com a Fazenda Pública a quitar seus compromissos com o Estado e, com isso, aumentar a receita tributária, auxiliar a recomposição do caixa do tesouro estadual e fortalecer a recuperação econômica de Rondônia. A proposta legislativa, nesse sentido, consubstanciava mera repetição dos termos do Convênio autorizador, com as devidas adequações. A Lei n. 4.953/2021 foi alterada inicialmente pela Lei n. 5.100/2021, que ampliou o prazo para adesão ao Programa (de 30/06/2021 para 30/09/2021), em conformidade com o previsto no Convênio ICMS 86/2021 – CONFAZ, que alterou o Convênio ICMS 139/2018 – CONFAZ. No mesmo sentido as Leis Estaduais n. 5.181/2021 e n. 5.313/2022, também de iniciativa do Poder Executivo, que prorrogaram os prazos máximos para adesão ao REFAZ ICMS para 30/12/2021 e posteriormente para 30/06/2022, nos termos dos Convênios ICMS n. 127/2021 e n. 211/2021 – CONFAZ. Ocorre que além das alterações acima, as Leis n. 5.181/2021 e n. 5.313/2022 modificaram substancialmente o teor e a essência do REFAZ ICMS, notadamente mediante a inclusão e posterior alteração do art. 1º-A na Lei n. 4.953/2021, que incluiu outras dívidas tributárias e não tributárias no referido Programa, ainda que transitadas em julgado. Embora as Leis n. 5.181/2021 e n. 5.313/2022 decorram de projetos de iniciativa do chefe do Poder Executivo (PLOs n. 1.442/2021 e n. 1.529/2021), a previsão de inclusão e posterior modificação do art. 1º-A na Lei n. 4.953/2021 são decorrentes de emenda parlamentar.

Sustenta que:



Por previsão constitucional expressa, a iniciativa de lei que disponha sobre matéria administrativa (organização e funcionamento da administração), tributária e orçamentária, em específico quanto à disposição sobre “leis tributárias benéficas”, que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita, notadamente renúncia de receita, é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dicção dos arts. 65, I, III e VII, e 134, *caput*, ambos da Carta Estadual: Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado: I - representar o Estado perante o Governo da União e as Unidades da Federação, bem como em suas relações jurídicas, políticas e administrativas, exercendo com o auxílio dos Secretários de Estado a direção superior da administração estadual; [...] III – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição; [...] VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei; Art. 134. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, obedecendo aos dispositivos estatuídos nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal. Em se tratando de matérias reservadas à iniciativa legislativa exclusiva, o poder de emendar, no âmbito do Legislativo, é limitado por força do disposto no art. 40, I, também da Constituição de Rondônia: Art. 40. Não é admitido aumento de despesa prevista: I - em projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal; Além da impossibilidade de aumento de despesa em projeto de iniciativa privativa do Executivo, dos Tribunais, Ministério Público e outros, o Supremo Tribunal Federal já definiu que as emendas legislativas, nesses casos, também devem manter pertinência temática com o objeto do projeto de lei, sob pena de inconstitucionalidade.

Em seguida, verbera que:

No caso em exame, o PLO n. 1529/2021, que redundou na Lei n. 5.313/2022, decorreu de iniciativa do Governador do Estado, com o mero propósito de prorrogar a adesão do Estado ao instituído no Convênio ICMS 139/2018 – CONFAZ (REFAZ ICMS), sem possibilidade de alteração dos termos do Convênio, sob pena de nulidade (Mensagem



n. 381, de 21 de dezembro de 2021). Trata-se, portanto, de matéria eminentemente administrativa (organização e funcionamento da Administração, *in casu* a ratificação/execução de um convênio firmado pelo Estado perante o CONFAZ) e tributária. Com efeito, os convênios CONFAZ firmados pelos Estados e o Distrito Federal têm natureza meramente autorizativa, passando a produzir efeitos a partir da aprovação de lei específica, mediante a submissão de seus termos ao Legislativo pelo Executivo. Assim, a inclusão do art. 3º na Lei n. 5.313/2022, para estabelecer a inclusão de dívidas não-tributárias, judicializadas ou não, ainda que transitadas em julgado, sem limite de abrangência, bem como multas decorrentes de infrações administrativas, no Programa REFAZ ICMS, além de importar aumento de despesa não previsto em projeto de iniciativa privativa do Executivo (como Poder responsável pela direção superior da administração estadual), não guarda pertinência temática com o PLO apresentado, que, vale repisar, dizia respeito apenas ao parcelamento de débitos fiscais e redução de multas de ICMS. A competência exclusiva para iniciar processo legislativo em matéria administrativa, segundo ensina José Afonso da Silva, justifica-se por ser ele “o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa”.

Avançando, ergue a inconstitucionalidade material argumentando que:

O art. 3º da Lei Estadual n. 5.313/2022, decorrente de emenda parlamentar, estendeu os benefícios previstos em Programa de parcelamento de débitos e redução de multas referentes apenas ao ICMS, a dívidas não-tributárias, judicializadas ou não, e ainda que transitadas em julgado, além de estabelecer a possibilidade de redução de 70% (setenta por cento) de multas decorrentes de punições administrativas. E o fez sem a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro. De acordo com o Parecer n. 335/2021/PGE-CASACIVIL, referente ainda ao PLO que redundou na Lei n. 5.181/2021, “a inclusão de dívidas não tributárias diversas sem limite de abrangência, acaba por ampliar em demasiado a concessão do benefício sem a correspondente contrapartida da



proveniência de fundo ao orçamento público.” Com efeito, o REFAZ ICMS possui, essencialmente, a característica de conferir descontos atrativos aos contribuintes de ICMS atuados, visando principalmente o recolhimento do tributo devido (obrigação principal tributária). Ao incluir no Programa dívidas não-tributárias e multas aplicadas por descumprimento de obrigações acessórias (sem lançamento de ICMS), é forçoso concluir que não há compensação alguma ao Tesouro Estadual. Mas não é só: o art. 3º da Lei n. 5.313/2022 confere desconto de 70% para multas relativas a débitos não-tributários (perante a SEDAM, IDARON e DETRAN, por exemplo, decorrentes do exercício do poder de polícia administrativa), sem qualquer contrapartida aos cofres públicos. Em se tratando de renúncia de receita, a previsão decorrente de emenda legislativa deveria atender aos requisitos da Lei Complementar Federal n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe em seu art. 14. [...] As diretrizes orientadoras das finanças públicas previstas na LRF, com vistas a aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, de forma transparente e planejada, decorrem da própria Constituição Federal (art. 163), razão por que a violação a essas normas básicas, de forma irresponsável, e com capacidade de afetar o equilíbrio das contas públicas, deve ser declarada inconstitucional.

E ainda prossegue fundamentando que:

Além da inconstitucionalidade material apontada, o art. 3º da Lei n. 5.313/2022 também vulnera os princípios de razoabilidade e proporcionalidade protegidos pelo art. 11, *caput*, da Constituição do Estado (art. 37, *caput*, da CF/88): Art. 11. A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e nesta Constituição. Isso porque a leitura do dispositivo ora impugnado revela a intenção legislativa de avançar, em norma originariamente fiscal, sobre débitos parafiscais referentes a sanções aplicadas por órgãos estaduais diversos. E sobre essa intenção de transformar o programa de recuperação fiscal em um perdão para infratores dos mais variados tipos, colhe-se da página da ALE/RO a matéria festejando a



extensão do REFAZ às multas impostas por órgãos administrativos (leia-se anistia geral de multas aplicadas), por meio da Lei n. 5.313/2022. [...] Sob o prisma dos princípios de razoabilidade e proporcionalidade, pode-se verificar se determinada decisão do administrador público efetivamente atendeu ao interesse público, se houve compatibilidade entre o meio empregado e o fim almejado, de modo a impedir restrições desnecessárias/arbitrárias, exigindo-se que tais atos sejam adequados, razoáveis, compatíveis e proporcionais com o fim que se busca. Nesse sentido, a renúncia de receita referente a débitos não-tributários e o desconto de 70% sobre multas de qualquer natureza, sem previsão de contrapartida e sem a demonstração de sua real necessidade, e ainda dos impactos que serão causados, cria um ônus fora de propósito e da realidade orçamentária para o ente federativo. Vale ressaltar que as multas, quando aplicadas em conjunto com a determinação de ressarcimento ao Erário, possuem natureza eminentemente dissuasiva. Ao impor tais multas, é evidente que o órgão administrativo ou judicial está reconhecendo a ilegalidade do comportamento analisado em cada caso, com base na legislação aplicável à espécie. Abrandar tal penalidade para facilitar seu recolhimento, inclusive após o trânsito em julgado da decisão própria, é mitigar a essência da sanção prevista em Lei e, assim, estimular comportamentos lesivos ao Erário. No ponto, sob o fundamento de que o desrespeito aos princípios que orientam a Administração Pública pode gerar “situações normativas de absoluta distorção”, é a decisão do STF”.

Também propõe a tese de que:

Resta clara violação à Separação dos Poderes Estatais no art. 3º da Lei n. 5.313/2022, que deu nova redação ao art. 1º-A da Lei n. 4.913/2021, uma vez que a previsão nele contida afeta claramente a esfera de atuação desses outros Poderes e Órgãos (administrativos e judiciais) na aplicação de sanções punitivas decorrentes de comportamentos ilícitos que geraram dano ao erário. Um exemplo claro do impacto proporcionado pelas Leis Estaduais em pauta é a afetação à previsão constitucional (federal e estadual) da aplicação de multa pelo Tribunal de Contas do Estado aos



responsáveis por ilegalidades de despesa ou irregularidades de contas: CF/88 - Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] III - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; Constituição de Rondônia - Art. 49. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...] VII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário público. Nessa esteira, e de acordo com a redação do dispositivo em questão, a previsão de desconto até 70% de multas não se restringirá a órgãos do Poder Executivo, mas também a multas aplicadas no âmbito do Poder Judiciário e Tribunal de Contas, por exemplo, ainda que transitadas em julgado na esfera respectiva, o que, em última instância, repercutirá no funcionamento desses Órgãos. Diante disso, requer-se seja declarada a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei n. 5.313/2022, por violação ao art. 7º, *caput*, da Carta do Estado.

Noutro campo, alega que:

Afora todas as nuances fiscais já delineadas, urge enfatizar os severos prejuízos decorrentes da edição da norma estadual vergastada por suas significativas implicações no campo de defesa ecológica, e por consequência, no cumprimento do dever de proteção ambiental do Estado e na garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225). Como visto, o art. 3º da Lei n. 5.313/2022 permite a anistia de 70% de débitos tributários e não tributários. Neste contexto, incluídas as multas aplicadas a partir da atuação administrativa dos órgãos de fiscalização ambiental do estado (SEDAM e Polícia Ambiental) que, compondo a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, é “responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental” (art. 6º, da Lei n. 6.938/81). Incluída no





rol das penalidades administrativas como consequência do “não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental” (art. 14, inciso I, da Lei n. 6.938/81), as multas disciplinadas na citada Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA são uma resposta do Estado frente às atividades e condutas lesivas praticadas em face do meio ambiente. Com efeito, tais sanções, de natureza pecuniária, podem ser vislumbradas como instrumentos econômicos atribuídos ao Estado para o cumprimento do seu dever de proteção ambiental, também com vistas ao desempenho do seu “papel de regulador e fiscalizador da atividade econômica”, em especial, diante de condutas e atividades potencialmente poluidoras. Para além da questão fiscal – que, especificamente no ramo jurídico ambiental faz menção ao “suporte da estrutura administrativa fiscalizadora da atividade econômica” - as multas derivadas da ação estatal e do poder de polícia ambiental são sanções pecuniárias legais, que analogicamente aos tributos ambientais, tem o “propósito de promover a proteção ecológica”, e dessarte, a finalidade de conformar o comportamento humano, sobretudo no aspecto econômico, à práticas favoráveis ao equilíbrio e à preservação ambiental. A aplicação de multas decorrentes de infrações ambientais, no caso em tela, corresponde ao braço da responsabilidade administrativa do poluidor (Lei n. 6.938/81, art. 14, especificadas na Lei n. 9.605/98, arts. 70 a 76) formando, ao lado das obrigações e sanções das esferas criminal e civil, a tríplice responsabilização por danos ecológicos, prevista na Constituição Federal (art. 225, § 3º). São autônomas e independentes, portanto, das penalidades de natureza civil e penal, e todas elas formam o indispensável sistema “tridimensional” da responsabilidade ambiental, sem o qual o complexo e necessário rigor da lei inviabilizaria a proteção jurídica que se espera diante dos avanços da degradação ambiental e das crises ecológicas que vivenciamos. [...] O princípio da Proibição do Retrocesso, portanto, elevado à condição de Princípio Constitucional Ambiental, é invocado para garantir “que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou pela geração atual ou pelas seguintes (Resp 302.906/SP. Rel. Min. Herman Benjamin), ou seja, o princípio do não retrocesso da legislação ambiental, encontra-se consubstanciado no entendimento de que uma vez conquistado um determinado grau de proteção ambiental, este não poderá retroceder, em atenção aos artigos 5º, § 1º, 170, inciso IV e 225 da Constituição Federal.



Dessarte, esta impossibilidade de infringir pontos essenciais das normas constitucionais ambientais é reconhecido pela doutrina e jurisprudência, inclusive pelos Tribunais Superiores, que consolidou a necessária aplicação do Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental, não sendo possível ao legislador infraconstitucional estabelecer normas que reduzam a proteção ambiental fornecida por normas anteriores, estando sujeito à estreita obediência das disposições constantes da Constituição da República. Entende-se, igualmente, tenha sido o processo de formação do sistema de responsabilização ambiental fruto de evolução histórica que permitiu o desenvolvimento das normas de direito ambiental, a consolidação de princípios especiais, instrumentos e diretrizes, assim insculpidos em garantias e obrigações das quais não é possível a desvinculação, sobretudo do Estado, diante do seu dever irrenunciável de atuação para a preservação e defesa do meio ambiente. Ao prever desconto de 70% de débitos não tributários, a Lei em questão aniquilou a natureza coercitiva da penalidade administrativa, tornando a sanção totalmente ineficaz e ineficiente, e afastando a possibilidade de uma punição minimamente razoável nessa esfera, diante de violações das normas ambientais como resultado de ações legítimas perpetradas pelos órgãos de fiscalização ambiental do Estado. Não bastassem a atuação ineficiente e o retrocesso representado pelo dispositivo impugnado no tocante ao sistema constitucional de responsabilização ambiental, eis que o art. 3º da Lei n. 5.313/2022 encontra-se também eivado de inconstitucionalidade por violações às competências material e formal, como exposto em tópicos anteriores. Desse modo, requer-se a declaração de inconstitucionalidade desse dispositivo, por violação ao art. 218, *caput*, 15, e 219, IV16, da Constituição de Rondônia.

Como última alegação, aduz que:

Consoante assinalado alhures, o art. 1º-A da Lei n. 4.953/2021, que trata da extensão dos termos do REFAZ ICMS a dívidas de outra natureza e multas administrativas, foi incluído inicialmente pela Lei n. 5.181/2021, a partir de emenda parlamentar em PLO de iniciativa do Poder Executivo. Esse mesmo dispositivo foi então modificado, cerca de um



mês depois, pelo art. 3º da Lei n. 5.313/2022, objeto da presente Ação Direta. Assim, eventual declaração de inconstitucionalidade desse último restauraria a redação anterior do art. 1º-A da Lei n. 4.953/2021, conforme a Lei n. 5.181/2021, em razão do efeito repristinatório do reconhecimento da nulidade da lei revogadora. [...] Desse modo, a fim de se evitar efeito repristinatório indesejado, requer-se, pelas mesmas razões até aqui expostas, a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 5.181/2021, no trecho em que inseriu o art. 1º-a na Lei Estadual n. 4.953/2021.

Ao final, requereu:

[...] d) a procedência da presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade formal e material do art. 3º da Lei n. 5.313/2022, com efeitos *ex tunc*; e) a fim de evitar efeito repristinatório indesejado, que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 5.181/2021, na parte em que incluiu o art. 1º-A na Lei n. 4.953/2021 (*caput* e parágrafo único), com efeitos *ex tunc*.

Decisão inicial sem concessão de liminar, imprimindo rito ordinário à fl. 7, determinando as citações e notificações.

Manifestação do Estado de Rondônia, via Procurador-Geral do Estado, à fl. 15, (ID 14898525).

Manifestação da Assembleia Legislativa do Estado à fl. 19 (ID 14979388).

Manifestação do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia à fl. 23 (ID 15014817).

Parecer da Procuradoria de Justiça à fl. 24, pugnando pela procedência da ação (ID 15147179).



Indeferimento de ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae* da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Rondônia – FECOMÉRCIO/RO (fl. 26), da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Rondônia – FAPERON (fl. 35), e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo do Estado de Rondônia – SESCOOP/RO e o Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Rondônia – OCB/RO (fl. 40).

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Como já dito, se trata de ação direta donde de argui a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Estadual n. 5.313/2022 (que alterou o art. 1º-A da Lei Estadual n. 4.593/2021), bem como do art. 1º da Lei Estadual n. 5.181/2021 (com vistas a evitar efeito repristinatório).

Pois bem, o cenário fático-normativo apresentado se apresenta da seguinte forma: no ano de 2021, o Governo do Estado, especialmente em virtude da pandemia, resolveu editar lei facilitando a recuperação de créditos tributários (nos termos do que ficou assentado colegiadamente no CONFAZ no Convênio n. 139/2018), vindo a lançar projeto de lei que se transformou na Lei n. 4.953/2021.

A partir daí, sobrevieram normas, de autoria do Legislativo, dando maior elasticidade ao programa de recuperação fiscal, editando a Casa Legislativa as Leis Estaduais n. 5.181/2021 e n. 5.313/2022.

A Lei impugnada contém o seguinte conteúdo normativo:



Lei Estadual n. 5.313/2022

Art. 1º O *caput* e os §§ 2º e 4º do art. 3º; os incisos do I ao IV, os incisos do I ao III do § 1º e os §§ 2º e 3º todos do art. 5º e o *caput* do art. 9º da Lei n. 4.953, de 19 de janeiro de 2021, que "Institui o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS, e dá outras providências", passam a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art. 3º Fica acrescentado o art. 1º-A e seu respectivo parágrafo único à Lei n. 4.953, de 2021, que passa a vigorar com a seguinte redação:

**"Art. 1º-A Os mesmos critérios e condições de incentivo aos contribuintes, pessoa física ou jurídica, constantes na presente Lei, aplicam-se aos devedores de outras dívidas, além do ICMS, tributárias ou não tributárias de qualquer origem, judicializados ou não, mesmo com o trânsito em julgado, e inscritos ou não em dívida ativa.**

**Parágrafo único. As dívidas não tributárias dispostas no *caput* deste artigo, decorrentes de penalidade punitiva mediante auto de infração ou multas e infrações de qualquer espécie, ou de ressarcimento ao erário, lançadas por qualquer meio, poderão ser pagas, exclusivamente, em parcela única, com redução de 70% (setenta por cento), observando-se o limite previsto no § 4º do artigo 3º desta Lei" (NR).**



Art. 4º Ficam revogadas as alíneas "a" a "g" dos incisos I, II e III do art. 5º da Lei n.º 4.953, de 2021.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 23 de dezembro de 2021.

(g. n.).

Já por seu turno, a Lei Estadual n. 5.181/2021, suposta e futuramente repretinada, estabelece:

Lei Estadual n. 5.181/2021

Art. 1º O *caput* e os §§ 2º e 4º do art. 3º; os incisos do I ao IV, os incisos do I ao III do § 1º e os §§ 2º e 3º todos do art. 5º e o *caput* do art. 9º da Lei n. 4.953, de 19 de janeiro de 2021, que “Institui o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual – REFAZ ICMS, e dá outras providências.”, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º Para usufruir dos benefícios do Programa, o sujeito passivo deve formalizar sua adesão, que se efetivará com o pagamento de parcela única ou da primeira parcela, em até 30 de junho de 2022, observado o disposto no § 3º.

[...] § 2º A parcela do crédito tributário referente ao imposto deverá ser recolhida por meio de DARE, conforme a modalidade do benefício escolhido entre os incisos do art. 5º, pago antecipadamente a parcela referente à multa pecuniária, a qual somente será disponibilizada para pagamento na mesma modalidade escolhida ao pagamento do imposto.



[...] § 4º A adesão ao Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS, ficará limitada a débitos consolidados de forma individualizada, por CNPJ ou Inscrição Estadual, em valores de até R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

Art. 5º [...]

I - em parcela única, com redução de até 95% (noventa e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora;

II - em até 12 (doze) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 85% (oitenta e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora;

III - em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 80% (oitenta por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora;

IV - em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 75% (setenta e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora;

§ 1º [...]

I - R\$ 600,00 (seiscentos reais), para os contribuintes enquadrados no regime normal de tributação;

II - R\$ 400,00 (quatrocentos reais), para os contribuintes optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional; e

III - R\$ 200,00 (duzentos reais), para o Microempreendedor Individual - MEI, Produtor Rural e Pessoas Físicas.

§ 2º Os regimes de pagamentos mencionados serão considerados no momento da adesão ao Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS.



§ 3º Para Pessoa Jurídica não inscrita no Estado de Rondônia aplicar-se-ão os percentuais constantes nos incisos do art. 5º.

[...] Art. 9º Tratando-se de parcelamento ou reparcelamento em curso ou já rescindido efetuado com os benefícios decorrentes dos programas de parcelamento previstos nas Leis n. 2.840, de 3 de setembro de 2012, n. 3.835, de 27 de junho de 2016, n. 4.214, de 18 de dezembro de 2017 e n. 4.703, de 12 de dezembro de 2019, somente será permitida a adesão ao REFAZ ICMS para pagamento parcelado, nos termos do artigo 5º, desde que a primeira parcela seja de no mínimo 5% (cinco por cento) do valor do saldo devedor."

[...] Art. 3º Ficam revogadas as alíneas "d" a "g" dos incisos I, II e III do art. 5º da Lei n. 4.953, de 2021.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O quadro sinótico se apresenta da seguinte forma:

Lei n. 4.953/2021	Lei n. 5.181/2021	Lei n. 5.313/2022
<p><b><u>“Institui o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS, e dá outras providências</u></b></p> <p>Restrita ao ICMS, conforme Convênio ICMS 139/2018 – CONFAZ.</p>	<p>Art. 1º Ficam alterados os caputs dos artigos 1º e 3º e inserido o artigo 1º-A e seu parágrafo único da Lei nº 4.953, de 19 de janeiro de 2021, que <b><u>“Institui o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS, e dá outras providências”</u></b>, passam a vigorar com as seguintes alterações:</p>	<p>Art. 3º Fica acrescentado o art. 1º-A e seu respectivo parágrafo único à Lei nº 4.953, de 2021, que passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p><b>"Art. 1º-A Os mesmos critérios e condições de incentivo aos contribuintes, pessoa física ou jurídica, constantes na presente Lei, aplicam-se aos devedores de outras dívidas, além do ICMS,</b></p>





	<p>(...)</p> <p>“Art. 1º-A. Os mesmos critérios e condições de incentivo aos contribuintes, constantes na presente Lei, aplicam-se aos devedores de outras dívidas, além do ICMS, tributárias ou não tributárias de qualquer origem.</p> <p>Parágrafo único. Estes débitos poderão estar judicializados ou não, mesmo com o trânsito em julgado, e inscritos ou não em dívida ativa.”</p>	<p>tributárias ou não tributárias de qualquer origem, judicializados ou não, mesmo com o trânsito em julgado, e inscritos ou não em dívida ativa.</p> <p>Parágrafo único. As dívidas não tributárias dispostas no caput deste artigo, decorrentes de penalidade punitiva mediante auto de infração ou multas e infrações de qualquer espécie, ou de ressarcimento ao erário, lançadas por qualquer meio, poderão ser pagas, exclusivamente, em parcela única, com redução de 70% (setenta por cento), observando-se o limite previsto no § 4º do artigo 3º desta Lei"</p> <p>(NR)</p>
--	---	---

Argumenta-se a inconstitucionalidade formal e material de ambas normas.

Da inconstitucionalidade formal.

Importante ressaltar que o vício se dá por afronta ao próprio processo legislativo, determinado pela Constituição Estadual, o que acarreta a inconstitucionalidade total da norma, uma vez que a elaboração e tramitação se deu em desobediência aos ditames do Texto Maior.



Com efeito, há vício na fase inicial do projeto de lei quando, em completo desrespeito ao art. 65, III, da Constituição do Estado de Rondônia, que estabelece a competência privativa do Governador do Estado em dar início ao processo legislativo na forma e nos casos previstos na Constituição, e, simetricamente, aos Prefeitos (Chefes do Executivo Municipal), quando não observa da regra da iniciativa do Chefe do Executivo.

Referidos casos estão previstos no art. 61 da Carta Federal, dentre os quais o do § 1º, inciso II, alínea "b", que também adota o princípio da iniciativa reservada do Presidente da República para a deflagrar leis que disponham sobre matéria tributária e orçamentária, *verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.



Referida norma reproduz, obrigatoriamente por defluência da Simetria Constitucional, efeitos na Carta Estadual, que, em seu art. 65, XVIII, preserva tal competência de iniciativa legislativa.

Infere-se, assim, que os dispositivos constitucionais de todas as esferas atribuem ao chefe do Poder Executivo a competência privativa para dispor sobre normas que resultem na renúncia de receita tributário-orçamentária, invadindo, assim, área de atuação exclusiva do Governador do Estado.

O professor constitucionalista Guilherme Pena ensina:

A inconstitucionalidade formal é individualizada pelo vício no procedimento (inconstitucionalidade formal propriamente dita) ou órgão competente (inconstitucionalidade orgânica) da norma infraconstitucional sujeita ao controle de constitucionalidade, uma vez que aquela foi produzida por procedimento ou órgão diverso do prescrito na norma constitucional na qual deveria ter encontrado o seu fundamento de validade. Destarte, constitui exemplo de inconstitucionalidade formal a inconstitucionalidade por usurpação de iniciativa reservada, na qual um projeto de lei, malgrado a iniciativa reservada ao Presidente da República, tenha sido usurpada por outrem, recebe a sanção presidencial, *verbi gratia*: ‘ a sanção do projeto de lei não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a vontade do Chefe do Poder Executivo – ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada – revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito oriundo do descumprimento da Constituição da República ou Estadual (autor citado, *in* Direito Constitucional – Teoria da Constituição, editora Lumen Juris, 2003, pg. 152/153).

Sobre o tema, já decidiu a Suprema Corte:



Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro.

1. Ação direta contra a Lei Complementar n. 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei Estadual n. 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas.

**2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.**

3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.

**4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.**



**5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

6. A Lei Complementar do Estado de Roraima n. 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar n. 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT.

**8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT”** (STF – TRIBUNAL PLENO – ADI 6303, Rel. Roberto Barroso, julgado em 14/3/2022, Processo Eletrônico Dje-052 Divulg 17/3/2022 Public 18/3/2022).

Neste julgado daADI 6303, o ministro Roberto Barroso (relator) sentenciou:

A opção do Constituinte de disciplinar a temática nesse sentido explicita a prudência na gestão fiscal, sobretudo na concessão de benefícios tributários que ensejam a renúncia de receita. Isso ocorre porque a elaboração do referido estudo faculta ao Poder Legislativo, como órgão vocacionado a versar sobre a instituição de benefícios fiscais, o controle não somente dos objetivos constitucionais que se pretendem atingir por meio dessa benesse, como também o controle financeiro dessa escolha política. A concessão de benefícios fiscais, ao atingir a receita do ente, afeta os meios financeiros pelos quais o



Estado custeia as suas atividades. Uma opção política consciente do legislador perpassa por uma compreensão múltipla sobre o tema, especialmente acerca dos efeitos financeiros produzidos.

Interpretando o art. 113 do ADCT, este Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o referido dispositivo é aplicável a todos os entes da Federação, pelo que eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.

E ainda cito outros precedentes do STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.



1. A Lei n. 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.

2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material.

3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.

4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento (ADI 6074, Relatora Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, Processo Eletrônico Dje-042 Divulg 5/3/2021 Public 8/3/2021).

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, dirige-se a todos os níveis federativos.

4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente (STF – PLENO – ADI 5.816, Rel. Min. Alexandre de Moraes, em 5/11/2019).

Isso ocorre, como dissertado claramente pelo eminente ministro da Suprema Corte, pelo fato de que há conexão direta entre a renúncia de receita com a prestação dos serviços públicos, dentro da contabilidade pública receita-despesa.

No caso concreto, o *Parquet* acostou junto com a inicial os cadernos administrativos que contêm os processos legislativos (IDs 14617607, 14617608 e 14617609), os quais não contêm (após detida análise) qualquer elaboração de cálculos de impacto orçamentário como se infere da decisão da Suprema Corte.

Aqui, neste particular, trago à baila a lição do especialista Prof. José Maria Arruda de Andrade:





Os gastos tributários indiretos (benefícios tributários), ou seja, aquelas renúncias em favor de determinado grupo de contribuintes em substituição a um gasto público direto, devem ser acompanhados de estimativas de seu impacto fiscal, em vistas à neutralidade e à responsabilidade fiscal intertemporal.

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o Brasil passa a aderir ao debate internacional que via com preocupação o volume de renúncias tributárias, já que, em geral, tais renúncias, ao não comporem a receita original e potencial de uma nação, acabavam à margem do controle orçamentário (princípio democrático e da separação dos poderes, elementos fulcrais das revoluções demo-liberais do século XVIII em diante).

O art. 165, §6º, da CF/1988 determina a obrigação do Poder Executivo apresentar demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia (DGT).

Disto, aportou no Texto Constitucional a citada regra no art. 113 do ADCT, que estabelece:

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.

O inciso II do art. 5.º da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) estabelece que o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) será acompanhado daquele documento previsto na Constituição Federal e que haja as medidas de compensação de renúncias de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.



O art. 4º da própria LRF, por sua vez, trata do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), determinando a elaboração de um anexo contendo as metas fiscais, ou seja, a expectativa de resultado, positivo ou negativo, do orçamento.

O art. 14 da LRF, por sua vez, é o principal dispositivo a regular tal matéria, prescrevendo, em reforço à neutralidade orçamentária, uma regra ordinária (inciso I) de validade e outra, mais específica, determinando a compensação da perda de receita com algum incremento correspondente (inciso II):

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:

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.

A regra do inciso I determina que a discussão sobre benefícios tributários e seus impactos fiscais seja antecipada para a discussão do processo orçamentário (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).



Nesses termos, uma proposta de lei que aumente ou institua um gasto tributário indireto, antes de sua vigência e do processo orçamentário, poderá ter a sua neutralidade orçamentária assegurada se o governo federal demonstrar que instruiu o PLDO e o PLOA com as informações necessárias para demonstrar que tal renúncia foi considerada na apuração da meta fiscal e das receitas e de despesas.

A segunda forma, alternativa, prevista no inciso II, é a demonstração de que a renúncia será compensada por alguma elevação tributária correspondente e equivalente.

O momento da instituição da renúncia será importante na determinação da maneira adotada pelo governo para justificá-la no processo orçamentário do ano posterior. Elementos de tensão surgem quando a proposta de incentivo fiscal com renúncia decorre do Poder Legislativo, que deverá ele mesmo comprovar, segundo as últimas versões de Leis de Diretrizes Orçamentárias, o atendimento à neutralidade ou deverá requisitar que o governo federal o faça.

Quando se trata de se utilizar a alternativa prevista no inciso I do art. 14 da LRF (previsão na meta fiscal projetada), a estrutura normativa de proteção da responsabilidade fiscal intertemporal impõe que benefícios tributários estejam refletidos na subtração da receita potencial e que tenham sido considerados em eventual aumento de despesa.

[...] O art. 113 do ADCT veio a constitucionalizar a regra de transparência das renúncias tributárias e da responsabilidade intertemporal de seu impacto na meta fiscal ao prever que a criação de renúncia deve ser acompanhada de sua estimativa, no contexto das limitações temporais da Emenda Constitucional 95/2016.

Esse controle de validade da propositura de gasto tributário não deve ser confundido como mero requisito formal de validade procedimental. Existe um efeito dinâmico no controle intertemporal de responsabilidade fiscal. O controle de validade de uma renúncia deve ser realizado em relação aos orçamentos fiscais em que ela repercute e não quanto ao mérito jurídico da política econômica, ou quanto aos seus requisitos formais na data de promulgação.



Toda a renúncia deve ser acompanhada a cada processo orçamentário. A interpretação que aqui se dá reforça a necessidade de governança das contas públicas, ao invés de buscar apequenar tal valor constitucional, ao tentar fulminar uma política econômica com base em omissão causada por quem pretende ver declarada a sua inconstitucionalidade (autor citado, *in* Apresentação das estimativas de renúncia tributária, RT 245/2020).

Ora, se as Leis – ressalto, de iniciativa do legislativo – não foram amparadas por cálculos de impacto orçamentário, se tornam inconstitucionais formalmente.

Assim, ambas as Leis, de n. 5.313/2022 e de n. 5.181/2021, são formalmente inconstitucionais, cujo vício deve ser declarado.

#### Da inconstitucionalidade material.

Sustenta o *Parquet* que a Lei n. 5.313/2022 “estendeu os benefícios previstos em Programa de parcelamento de débitos e redução de multas referentes apenas ao ICMS, as dívidas não-tributárias, judicializadas ou não, e ainda que transitadas em julgado, além de estabelecer a possibilidade de redução de 70% (setenta por cento) de multas decorrentes de punições administrativas” e que, ao incluir no Programa, dívidas não-tributárias e multas aplicadas por descumprimento de obrigações acessórias (sem lançamento de ICMS), é forçoso concluir que não há compensação alguma ao Tesouro Estadual.



Também verberou que a citada norma vulnera os princípios de razoabilidade e proporcionalidade protegidos pelo art. 11, *caput*, da Constituição do Estado (art. 37, *caput*, da CF/88).

Pois bem, analisando os fundamentos do Órgão Fiscal Constitucional, de fato, se observa a ofensa aos postulados da Razoabilidade e Proporcionalidade.

Com efeito, ao deflagrar a Lei n. 4.593/2021, o Chefe do Executivo, considerando o sistema orçamentário como um todo, promoveu, de forma restrita, o plano de recuperação de crédito, com vantagens aos devedores no pagamento das dívidas tributárias. Contudo, o Parlamento Estadual, aproveitando-se o ensejo, editando a Lei Estadual n. 5.181/2021, e posteriormente a Lei n. 5.313/2022, criou espectro normativo demasiadamente benfeitor aos devedores (verdadeiro trem da alegria), permitindo-se, num primeiro momento (pela Lei n. 5.181/2021) os benefícios da recuperação fiscal a dívidas não tributárias, e posteriormente (pela Lei n. 5.313/2022), redução drástica de todo o crédito estadual, com extinção de multas, e redução de débitos (tributários e não-tributários) em até 70%.

Há aqui, considerável e efetivo desfalque às receitas públicas globais do Estado de Rondônia.

Convém colacionar conceitos para partirmos da premissa da violação constitucional.

Com efeito, sobre razoabilidade invoco o conceito sobre este princípio, do Prof. Humberto Ávila:

Princípio da razoabilidade:



A razoabilidade estrutura a aplicação de outras normas, princípios e regras, notadamente das regras. A razoabilidade é usada com vários sentidos. Fala-se em razoabilidade de uma alegação, razoabilidade de uma interpretação, razoabilidade de uma restrição, razoabilidade do fim legal, razoabilidade da função legislativa.

Podemos considerar três acepções da razoabilidade, a primeira é usada como diretriz que exige a relação das normas gerais com as individualidades do caso concreto, quer mostrando sob qual perspectiva a norma deve ser aplicada, quer indicando em quais hipóteses o caso individual, em virtude de suas especificidades, deixa de se enquadrar na norma geral. A segunda acepção diz respeito ao emprego da razoabilidade como diretriz que exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir. Terceira, a razoabilidade é utilizada como diretriz que exige a relação de equivalência entre duas grandezas.

#### A Razoabilidade como Equidade.

Na primeira acepção a razoabilidade exige a harmonização da norma geral com o caso individual. A razoabilidade impõe, na aplicação das normas jurídicas, a consideração daquilo que normalmente acontece.

Na aplicação do direito, é razoável presumir que as pessoas dizem a verdade e agem de boa-fé, ao invés de mentir e agir de má-fé.

Na interpretação das normas legais deve-se presumir o que normalmente acontece, e não o extraordinário.

A razoabilidade atua como instrumento para determinar que as circunstâncias de fato devam ser consideradas com a presunção de estarem dentro da normalidade. A razoabilidade atua na interpretação dos fatos descritos em regras jurídicas. Desta forma, exige determinada interpretação como meio de preservar a eficácia de princípios axiologicamente sobrejacentes. Interpretação diversa das circunstâncias de fato levaria à restrição de algum princípio constitucional, como o princípio do devido processo legal.



A razoabilidade exige, ainda, a consideração do aspecto individual do caso nas hipóteses em que ele é desconsiderado pela generalização legal. Em alguns casos, em razão das especificidades, a norma geral não pode ser aplicável por se tratar de caso anormal.

É preciso diferenciar a aplicabilidade de uma regra da satisfação das condições previstas em sua hipótese. Uma regra não é aplicável somente porque as condições previstas em sua hipótese são satisfeitas. Uma regra é aplicável, a um determinado caso se, e somente se, suas condições são satisfeitas e sua aplicação não é excluída pela razão motivadora da própria regra ou pela existência de um princípio que institua uma razão contrária.

A razoabilidade atua na interpretação das regras gerais como decorrência do princípio da justiça.

#### Razoabilidade como Congruência

Na segunda acepção a ser considerada a razoabilidade exige a harmonização das normas com suas condições externas de aplicação.

Os princípios constitucionais do Estado de Direito e o devido processo legal impedem a utilização de razões arbitrárias e a subversão dos procedimentos institucionais utilizados. Para a aplicação da razoabilidade não se pode desvincular-se da realidade.

Essa forma de aplicação também deve ser utilizada em casos em que a norma, concebida para ser aplicada em determinado contexto sócio-econômico, não mais possui razão para ser aplicada.

Não se trata de analisar a relação entre meio e fim, mas entre critério e medida. A eficácia dos princípios constitucionais do Estado de Direito e do devido processo legal soma-se a eficácia do princípio da igualdade, que impede a utilização de critérios distintivos inadequados. Diferenciar sem razão é violar o princípio da igualdade.

#### Razoabilidade como Equivalência



A razoabilidade também exige uma relação de equivalência entre a medida adotada e o critério que a dimensiona.

Não pode haver desproporção entre o direito e o custo a ser pago pelo cidadão, um exemplo que pode ser considerado dentro desta acepção é de que a culpa serve de critério para a fixação da pena a ser cumprida, devendo esta pena ser equivalente à culpa.

A razoabilidade exige uma relação de equivalência entre a medida adotada e o critério que a dimensiona.

O postulado da proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado quando promove o fim a que se propõe. Um meio é dito necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais e um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca.

A aplicação da proporcionalidade exige a relação de causalidade entre meio e fim, de forma que, adotando-se o meio, chega-se ao fim.

A razoabilidade como dever de harmonização do geral com o individual (dever de equidade) atua como um instrumento para determinar que as circunstâncias de fato devam ser consideradas com a presunção de estarem dentro da normalidade, ou para expressar que a aplicabilidade de regra geral depende do enquadramento do caso concreto. Nessas hipóteses, princípios constitucionais sobrejacentes impõem verticalmente determinada interpretação. Não há, no entanto, nem entrecruzamento horizontal de princípios, nem relação de causalidade entre um meio e um fim.

A razoabilidade como dever de harmonização do Direito com suas condições externas exige a relação das normas com as condições de aplicação, quer demandando um suporte empírico existente para a adoção de alguma medida quer exigindo uma relação congruente entre o critério de diferenciação escolhido e a medida adotada.





A conjugação entre a Razoabilidade e a Proporcionalidade, é, antes de mais nada, a utilização do senso de equilíbrio, ponderação e Justiça (*in* Teoria dos Princípios – Editora Malheiros, 6ª edição, 2006, SP, pág. 138).

Ora, de fato, há não construível proporcionalidade das isenções perpetradas pela lei com a intenção do Chefe do Executivo na recuperação de créditos da fazenda pública. Isso porque toda norma de recuperação visa, precipuamente, facilitar ao devedor o pagamento da dívida, de modo que haja grande recuperação dos ativos públicos, o que não ocorre no caso concreto, donde a Lei questionada, concebida no Legislativo, visou tão somente anistia de todos os devedores da fazenda pública, sejam tributários ou não, ou seja, atuou contrariamente ao intento do Governo, que era de recuperar créditos.

E esta Corte Estadual já decidiu que:

Ação direta de inconstitucionalidade. Projeto de lei. Propositura pelo Legislativo. Lei tributária benéfica. Invasão de competência. Vício formal. Incentivo fiscal. Diminuição de receita orçamentária. Ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Inconstitucionalidade material.

A competência para propositura de projeto de lei que acarrete redução de receita é privativa do Chefe do Poder Executivo, impondo-se a declaração de inconstitucionalidade formal do dispositivo que contraria tal regra.

Há inconstitucionalidade material no projeto de lei que implica em diminuição de receita para o Ente Federativo, quando não apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro (TJRO – TRIBUNAL PLENO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n. 0800047-25.2018.822.0000, Rel. do acórdão: Des. Kiyochi Mori, data de julgamento: 12/7/2018).



Aqui, há frontal violação à Razoabilidade Constitucional.

E neste sentido, recentemente a Suprema Corte decidiu os seguintes conceitos sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NO PRINCÍPIO FEDERATIVO (artigos 4º, § 2º, II, parte final, e § 4º; 11, parágrafo único; 14, inciso II; 17, §§ 1º a 7º; 24; 35, 51 e 60 da LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE NOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES (artigos 9, § 3º; 20; 56, *caput* e § 2º; 57; 59, *caput* e § 1º, IV, da LRF). IMPUGNAÇÃO PRINCIPAL COM BASE EM PRINCÍPIOS E REGRAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL (ARTIGOS 7º, § 1º; 12, § 2º; 18, *CAPUTE* § 1º; 21, II; 23, §§ 1º E 2º; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, INCISO I E § 2º; 39; 68, *CAPUT*, DA LRF). 1. ARTIGOS 7º, §§ 2º E 3º, E 15 DA LRF, ARTIGO 3º, II, E 4º DA MP 1980-18/2000. REEDIÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. AUSÊNCIA DE ADITAMENTO DA INICIAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO ÂMBITO NORMATIVO. NORMAS CONSTITUCIONAIS PARADIGMAS EXCLUSIVOS PARA CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. NÃO CONHECIMENTO.

1.1. No sistema constitucional brasileiro, somente as normas constitucionais positivadas podem ser utilizadas como paradigma para a análise da constitucionalidade de leis ou atos normativos estatais.

1.2. Fica prejudicada a análise da norma impugnada, quando esta é reeditada, sem que as novas edições houvessem sido acompanhadas de pedido de aditamento da petição inicial.



1.3. É inepto o pedido, por insuficiência do seu âmbito de impugnação, que não abrange todo o complexo normativo necessário.

2. ARTIGOS 30, I, E 72 DA LRF. EXAURIMENTO DA NORMA.  
PREJUDICIALIDADE.

2.1. Fica prejudicada a análise da norma impugnada quando já exaurida sua eficácia.

3. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.  
COMPATIBILIDADE. ESTRITA E ADEQUADA OBSERVÂNCIA DE PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE IMPOSIÇÃO DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ARTIGOS 4º, § 2º, II, E § 4º; 7º, *CAPUT*, E § 1º; 11, PARÁGRAFO ÚNICO; 14, II; 17, §§ 1º A 7º; 18, § 1º; 20; 24; 26, § 1º; 28, § 2º; 29, I, E § 2º; 39; 59, § 1º, IV; 60 E 68, *CAPUT*, DA LRF. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE COM DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS.

3.1. A exigibilidade (art. 4º, § 2º, II), em relação aos Entes subnacionais, de demonstração de sincronia entre diretrizes orçamentárias e metas e previsões fiscais macroeconômicas definidas pela União não esvazia a autonomia daqueles, exigindo que sejam estabelecidas de acordo com a realidade de indicadores econômicos.

3.2. O art. 4º, § 4º, da LRF estipula exigência adicional do processo legislativo orçamentário, não significando qualquer risco de descumprimento do art. 165, § 2º, da CF.

3.3. A consignação do resultado negativo do Banco Central do Brasil (BCB) como obrigação do Tesouro Nacional, na forma do art. 7º, § 1º, da LRF, não constitui crédito orçamentário, ainda menos ilimitado, veiculando regra de programação orçamentária, que é indispensável à garantia das competências privativas da Autarquia especial (art. 164 da CF).

3.4. A mensagem normativa do parágrafo único do art. 11 da LRF, de instigação ao exercício pleno das competências impositivas fiscais tributárias dos Entes locais, não conflita com a Constituição Federal, traduzindo-se como fundamento de subsidiariedade,



congruente com o Princípio Federativo, e desincentivando dependência de transferências voluntárias.

3.5. O art. 14 da LRF se destina a organizar estratégia, dentro do processo legislativo, de tal modo que os impactos fiscais de projetos de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários. A democratização do processo de criação de gastos tributários pelo incremento da transparência constitui forma de reforço do papel de Estados e Municípios e da cidadania fiscal.

3.6. Os arts. 17 e 24 representam atenção ao Equilíbrio Fiscal. A rigidez e a permanência das despesas obrigatórias de caráter continuado as tornam fenômeno financeiro público diferenciado, devendo ser consideradas de modo destacado pelos instrumentos de planejamento estatal.

3.7. A internalização de medidas compensatórias, conforme enunciadas pelo art. 17 e 24 da LRF, no processo legislativo é parte de projeto de amadurecimento fiscal do Estado, de superação da cultura do desaviso e da incosequência fiscal, administrativa e gerencial. A prudência fiscal é um objetivo expressamente consagrado pelo art. 165, § 2º, da Constituição Federal.

[...] 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade NÃO CONHECIDA quanto aos arts. 7º, §§ 2º e 3º, e 15 da LRF, e aos arts. 3º, II, e 4º da MP 1980-18/2000; JULGADA PREJUDICADA quanto aos arts. 30, I, e 72 da LRF; JULGADA IMPROCEDENTE quanto ao art. 4º, § 2º, II, e § 4º; art. 7º, *caput* e § 1º; art. 11, parágrafo único; 14, II; art. 17, §§ 1º a 7º; art. 18, § 1º; art. 20; art. 24; art. 26, § 1º; art. 28, § 2º; art. 29, I, e § 2º; art. 39; art. 59, § 1º, IV; art. 60 e art. 68, *caput*, da LRF; JULGADA PROCEDENTE com relação ao art. 9º, § 3º; art. 23, §2º, art. 56, *caput*, art. 57, *caput*, JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, para dar interpretação conforme, com relação art. 12, § 2º, e art. 21, II; e JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, sem redução de texto, do artigo 23, § 1º, da LRF (STF – Tribunal Pleno – ADI 2238, Rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 24/6/2020, Processo Eletrônico Dje-218 Divulg 31/8/2020 Public 1º/9/2020 Republicação: Dje-228 Divulg 14/9/2020 Public 15/9/2020).



É de se ressaltar que já no ano de 2017, foi editada a Lei Complementar Federal n. 159/2017 que, ao instituir o “Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal”, estabeleceu diretrizes a serem observadas sobre incentivos e anistias fiscais, *verbis*:

Art. 1º É instituído o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.

§ 1º O Regime de Recuperação Fiscal será orientado pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública.

§ 2º O Regime de Recuperação Fiscal envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime.

[...] Art. 2º O Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º Das leis ou atos referidos no *caput* deverá decorrer, observados os termos do regulamento, a implementação das seguintes medidas:



[...] III - a redução de pelo menos 20% (vinte por cento) dos incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais dos quais decorram renúncias de receitas, observado o § 3º deste artigo;

[...] CAPÍTULO V

DAS VEDAÇÕES DURANTE O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

[...] IX - a concessão, a prorrogação, a renovação ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal; [...].

E o Estado de Rondônia aderiu ao citado regime.

É claro, e até intuitivo, que a concessão de verdadeira anistia generalizada choca-se contra o espírito do Regime Fiscal estabelecido pela citada LC n. 159/2017, comprometendo as finanças do Estado de Rondônia, elemento do qual também condiciona a inconstitucionalidade material das normas questionadas.

Não bastasse, as normas impugnadas também são inconstitucionais sob a ótica ambiental, na medida em que afrontam dispositivos constitucionalmente protegidos.

Com efeito, ao promover perdão a todos os créditos de natureza não-tributária, aqui, incluídas multas ambientais, vulnera o postulado da Proteção ao Meio Ambiente. Isso porque, a inclusão das multas ambientais, estas, espécie de pena ao dano ambiental, implicará na supressão da eficácia da Lei Ambiental (em especial ao art. 14, I, da Lei 6.938/81).



Como bem verberou o nobre membro do *Parquet* em sua inicial:

Tais sanções, de natureza pecuniária, podem ser vislumbradas como instrumentos econômicos atribuídos ao Estado para o cumprimento do seu dever de proteção ambiental, também com vistas ao desempenho do seu “papel de regulador e fiscalizador da atividade econômica, em especial, diante de condutas e atividades potencialmente poluidoras”.

Aqui colaciono breve lição do Prof. Paulo Affonso Leme Machado:

Poder de Polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão do interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

O poder de polícia age através de “ordens e proibições, mas, sobretudo, por meio de normas limitadoras e sancionatórias”, ou pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia.

O campo de atuação do poder de polícia originariamente restringia-se à segurança, moralidade e salubridade, expandindo-se atualmente para a defesa da economia e organização social e jurídica em todas as ordens imagináveis.



[...] A multa é a sanção administrativa ambiental de caráter pecuniário aplicada, possui natureza jurídica reparatória e punitiva (natureza mista), imposta a terceiro que inobservou a regra ambiental.

[...] A Lei 9.605/98 disciplina duas espécies de multa no capítulo dedicado às infrações administrativas.

A primeira delas, a multa simples, prevista no art. 72, II, da Lei 9.605/98, tem cabimento sempre quando o agente: I – advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; II – opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

A segunda, a multa diária, prevista no art. 72, III, da Lei 9.605/98, tem cabimento sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo. Esta tem por escopo desestimular o causador do dano a prosseguir com a conduta degradadora do meio ambiente. Possui, pois, natureza jurídica coercitiva. Aquela, de seu lado, assume, segundo entendemos, duas funções distintas: sancionatória e reparadora, o que implica que tenha natureza jurídica igualmente mista: sancionatória e reparadora.

[...] O parágrafo 3º do artigo 72 da lei em testilha estabelece que a multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo, não sanar as irregularidades no prazo consignado na advertência ou opuser embaraço à fiscalização. Isso implica dizer que a lei foi clara ao estabelecer a modalidade subjetiva de responsabilidade ambiental administrativa, tema que já foi objeto do artigo.

O artigo 74 da Lei 9.605/1998 dispõe que a multa terá por base a unidade, o hectare, o metro cúbico, o quilograma ou outra medida pertinente de acordo com o objeto jurídico lesado, cabendo ao órgão ambiental especificar e justificar a escolha da unidade de medida aplicável. A multa poderá ser simples, que é aquela aplicada em função de uma infração administrativa ambiental comum, ou diária, que é aquela aplicada em razão de uma infração continuada, nos termos do que estabelece o parágrafo 3º do dispositivo citado.





Normalmente a multa diária é aplicada quando a irregularidade permanece mesmo após a aplicação da multa simples, embora nada impeça que aquela modalidade de multa seja aplicada diretamente. O artigo 73 determina que os valores arrecadados com as multas serão revertidos para o Fundo Nacional do Meio Ambiente, para o Fundo Naval ou para os fundos estaduais, distrital e municipais de meio ambiente, de acordo com o órgão responsável pela lavratura do auto de infração (autor citado, *in* Direito Ambiental Brasileiro, 27ª edição, Editora JusPodivm/Malheiros, pg. 397 e ss, 2020, SP).

Ao que se nota com esta natureza ressarcitório-punitiva, a multa, ao ser anistiada, torna ineficaz a Lei Federal n. 9.605/1998 (em especial arts. 72 a 74), levando afronta à norma federal, além de inúmeras diretrizes e princípios do Direito Ambiental.

Do efeito repressinatório.

Como já demonstrado anteriormente, a Lein. 4.953/2021, que criou o programa de Recuperação de Crédito Fiscal, foi alterada pela Lei n. 5.181/2021, e esta, supervenientemente, pela Lei n. 5.313/2022, de tal modo que, a declaração de inconstitucionalidade desta última, levaria, repressinatoriamente, à validade da Lei n. 5.181/2021, a qual, conforme já vimos, também inconstitucional.

Diante disto, pugna o *Parquet* o citado efeito repressinatório ressuscitaria norma inconstitucional, a qual também precisa ser declarada.

Aqui, convém citar a posição da Suprema Corte nesta matéria, *verbis*:



CONSTITUCIONAL. ART. 46, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À FIXAÇÃO DE ISONOMIA REMUNERATÓRIA ENTRE INTEGRANTES DA BRIGADA MILITAR, DO CORPO DE BOMBEIRO MILITAR E DA POLÍCIA CIVIL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 37, XIII, E 61, § 1º, II, “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA.

1. A jurisprudência desta CORTE aponta para a necessidade de que a Ação Direta questione todas as normas que integram o conjunto normativo apontado como inconstitucional, tendo em conta o efeito repristinatório verificado na declaração de inconstitucionalidade. A ausência de impugnação de toda a cadeia normativa, ressalvados os diplomas normativos anteriores à Constituição Federal de 1988, enseja o não conhecimento da ação ajuizada. Houve o oportuno aditamento da inicial, de modo a impugnar também a redação originária do § 5º do art. 46 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida. Precedentes desta CORTE.

2. Inconstitucionalidade material: Ao estabelecer uma indevida vinculação remuneratória entre diferentes carreiras de servidores públicos estaduais, o § 5º do art. 46 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, tanto na sua redação originária, quanto na redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 67/2014, desborda da disciplina normativa constante do art. 37, XIII, da Constituição Federal, em sua composição original e também após a modificação redacional decorrente da Emenda Constitucional 19/1998.

3. Inconstitucionalidade formal: A edição, por parte dos legislativos estaduais, de normas constitucionais que disponham sobre política remuneratória de servidores públicos do Poder Executivo implica afronta ao art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória em sede estadual e que não pode ser afastada nem mesmo no exercício do Poder Constituinte Decorrente. Precedentes desta CORTE.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente (STF – TRIBUNAL PLENO – ADI 5260, Rel. Alexandre de Moraes, julgado em 11/10/2018, Processo Eletrônico Dje-230 DIVULG 26/10/2018 PUBLIC 29/10/2018).



Ora, no caso concreto, a Procuradoria de Justiça impugna, correta e detidamente, a norma represtinada (qual seja, a Lei n. 5.181/2021), de tal modo que a supressão de ambas retornem ao *status quo ante* normativo, ou seja, à plena e eficaz validade (integral) tão somente da Lei n. 4.953/2021.

Dispositivo:

Pelo exposto, dou provimento para declarar a inconstitucionalidade formal e material, da Lei n. 5.313/2022, e, considerando o efeito represtinatório, declarar a inconstitucionalidade também da Lei n.5.181/2021. Assim, remanesce, eficazmente, a redação original da Lei n. 4.953/2021. Sem modulação de efeitos.

É como voto.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Pela ordem, o eminente relator até apresenta o julgado em que serviu de precedente em que a maioria passou a entender no sentido contrário. Considerando que é até possível que tanto para esse número 07, 12, 13, 14, talvez tenha algum diferencial, no sentido que não adote esse precedente, peço vista de todos eles.



DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Aguardo.

DESEMBARGADOR VALTER DE OLIVEIRA

Aguardo.

DESEMBARGADOR RENATO MARTINS MIMESSI

Aguardo.

JUIZ OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

De acordo.

JUIZ CARLOS AUGUSTO TELES DE NEGREIROS



Aguardo.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Aguardo.

DESEMBARGADOR OUDIVANIL DE MARINS

Aguardo.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Aguardo.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Vou antecipar meu voto.

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Vou antecipar meu voto.

Acompanho o relator.



1º/8/2022 – CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO

VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia e em face do art. 3º da Lei Estadual n. 5.313/2022 (que alterou o art. 1º-A da Lei Estadual n. 4.593/2021), bem como do art. 1º da Lei Estadual n. 5.181/2021, a fim de evitar o efeito repristinatório.

Resumidamente, a Lei Estadual n. 4.953/2021 instituiu o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda estadual (REFAZ-ICMS), editada para ratificar o Convênio ICMS n. 139/2018 do CONFAZ, que autorizou os Estados do Acre e Rondônia a instituir programa de parcelamento de débitos fiscais.

A Lei n. 4.953/2021 foi inicialmente alterada pela Lei n. 5.100/2021, que ampliou o prazo para adesão ao programa, assim como pelas Leis n. 5.181/2021 e n. 5.313/2022, ambas também de iniciativa do Chefe do Executivo, também para ampliar o prazo de adesão.

Contudo, além das alterações acima, as Leis n. 5.181/2021 e 5.313/2022 modificaram substancialmente o teor e a essência do REFAZ-ICMS, notadamente para incluir e, posteriormente, alterar a redação do art. 1º-A na Lei n. 4.953/2021, fazendo incluir outras dívidas tributárias e não tributárias no referido Programa, ainda que transitadas em julgado.



Embora as Leis de n. 5.181/2021 e 5.313/2022 decorram de projetos de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (PLOs n. 1.442/2021 e n. 1.529/2021), a previsão de inclusão e posterior modificação do art. 1º-A na Lei n. 4.953/2021 são decorrentes de emenda parlamentar.

O relator, em seu voto, julgou procedente o pedido inicial para o fim de declarar a inconstitucionalidade, formal e material, da Lei n. 5.313/2022 e, a fim de evitar o efeito repristinatório, da Lei n. 5.181/2021, remanescendo a redação original da Lei n. 4.953/2021, sem modulação de efeitos.

A fim de melhor refletir sobre a temática, pedi vista antecipada dos autos para análise mais acurada do tema. Nada obstante, o desembargador Miguel Monico, adiantando seu voto, acompanhou o relator.

Pois bem.

Analisei com bastante cuidado o tema posto em julgamento, especialmente diante do voto tão bem trabalhado do e. Relator, de quase quarenta laudas, que bem esmiuçou a situação jurídica.

Adentrando ao caso, as leis atacadas são assim dispostas:

Lei Estadual n. 5.313/2022.

Art. 1º O *caput* e os §§ 2º e 4º do art. 3º; os incisos do I ao IV, os incisos do I ao III do § 1º e os §§ 2º e 3º todos do art. 5º e o *caput* do art. 9º da Lei n. 4.953, de 19 de janeiro de 2021, que "Institui o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS, e dá outras providências", passam a vigorar com as seguintes alterações:

[...] Art. 3º Fica acrescentado o art. 1º-A e seu respectivo parágrafo único à Lei n. 4.953, de 2021, que passa a vigorar com a seguinte redação:



"Art. 1º-A Os mesmos critérios e condições de incentivo aos contribuintes, pessoa física ou jurídica, constantes na presente Lei, aplicam-se aos devedores de outras dívidas, além do ICMS, tributárias ou não tributárias de qualquer origem, judicializados ou não, mesmo com o trânsito em julgado, e inscritos ou não em dívida ativa.

Parágrafo único. As dívidas não tributárias dispostas no *caput* deste artigo, decorrentes de penalidade punitiva mediante auto de infração ou multas e infrações de qualquer espécie, ou de ressarcimento ao erário, lançadas por qualquer meio, poderão ser pagas, exclusivamente, em parcela única, com redução de 70% (setenta por cento), observando-se o limite previsto no § 4º do artigo 3º desta Lei" (NR).

Art. 4º Ficam revogadas as alíneas "a" a "g" dos incisos I, II e III do art. 5º da Lei n. 4.953, de 2021.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 23 de dezembro de 2021.

Lei Estadual n. 5.181/2021.

Art. 1º O *caput* e os §§ 2º e 4º do art. 3º; os incisos do I ao IV, os incisos do I ao III do § 1º e os §§ 2º e 3º todos do art. 5º e o *caput* do art. 9º da Lei n. 4.953, de 19 de janeiro de 2021, que "Institui o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS, e dá outras providências.", passam a vigorar com as seguintes alterações:





Art. 3º Para usufruir dos benefícios do Programa, o sujeito passivo deve formalizar sua adesão, que se efetivará com o pagamento de parcela única ou da primeira parcela, em até 30 de junho de 2022, observado o disposto no § 3º.

[...] § 2º A parcela do crédito tributário referente ao imposto deverá ser recolhida por meio de DARE, conforme a modalidade do benefício escolhido entre os incisos do art. 5º, pago antecipadamente a parcela referente à multa pecuniária, a qual somente será disponibilizada para pagamento na mesma modalidade escolhida ao pagamento do imposto.

[...] § 4º A adesão ao Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS, ficará limitada a débitos consolidados de forma individualizada, por CNPJ ou Inscrição Estadual, em valores de até R\$200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

Art. 5º [...]

I - em parcela única, com redução de até 95% (noventa e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora;

II - em até 12 (doze) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 85% (oitenta e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora;

III - em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 80% (oitenta por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora;

IV - em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 75% (setenta e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora;

§ 1º [...]

I - R\$600,00 (seiscentos reais), para os contribuintes enquadrados no regime normal de tributação;



II - R\$400,00 (quatrocentos reais), para os contribuintes optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional; e

III - R\$200,00 (duzentos reais), para o Microempreendedor Individual – MEI, Produtor Rural e Pessoas Físicas.

§ 2º Os regimes de pagamentos mencionados serão considerados no momento da adesão ao Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual – REFAZ ICMS.

§ 3º Para Pessoa Jurídica não inscrita no Estado de Rondônia aplicar-se-ão os percentuais constantes nos incisos do art. 5º.

[...] Art. 9º Tratando-se de parcelamento ou reparcelamento em curso ou já rescindido efetuado com os benefícios decorrentes dos programas de parcelamento previstos nas Leis n. 2.840, de 3 de setembro de 2012, n. 3.835, de 27 de junho de 2016, n. 4.214, de 18 de dezembro de 2017 e n. 4.703, de 12 de dezembro de 2019, somente será permitida a adesão ao REFAZ ICMS para pagamento parcelado, nos termos do artigo 5º, desde que a primeira parcela seja de no mínimo 5% (cinco por cento) do valor do saldo devedor."

[...] Art. 3º Ficam revogadas as alíneas "d" a "g" dos incisos I, II e III do art. 5º da Lei n. 4.953, de 2021.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como explicado pelo Relator:



[...] no ano de 2021, o Governo do Estado, especialmente em virtude da Pandemia, resolveu editar lei facilitando a recuperação de créditos tributários (nos termos do que ficou assentado colegiadamente no CONFAZ no Convênio n. 139/2018), vindo a lançar projeto de lei que se transformou na Lei n. 4.953/2021.

A partir daí, sobrevieram normas, de autoria do Legislativo, dando maior elasticidade ao programa de recuperação fiscal, editando a Casa Legislativa as Leis Estaduais n. 5.181/2021 e n. 5.313/2022.

O relator apontou a existência de inconstitucionalidade formal, pois haveria vício na fase inicial de tramitação do projeto de lei, especialmente diante do desrespeito ao art. 65, III, da Constituição do Estado de Rondônia, e do art. 61, § 1º, II, “*b*”, da Constituição Federal, *in verbis*:

(CE/RO) Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(CF/88) Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:



a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; [...].

Na sua compreensão, leis que disponham sobre matéria tributária e orçamentária são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Discordo, com as vênias merecidas.

A iniciativa reservada para as leis que estabeleçam as diretrizes orçamentárias não se confunde e nem compreende a competência para iniciar o processo legislativo envolvendo direito tributário, inclusive quanto à concessão de benefícios fiscais como parcelamento, redução ou isenção de juros e correção monetária e que, eventualmente, importem em redução de receita e venham a ter repercussão no orçamento do Estado.

Aliás, esse entendimento encontra-se sedimentado no âmbito do egrégio Supremo Tribunal Federal, afastando a alegada exclusividade do chefe do Poder Executivo para criar projetos de leis que tratam de matéria tributária, cuja iniciativa é concorrente.

Vejamos os precedentes aplicáveis, com os destaques deste julgador:

ADI – LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A  
REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE  
INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO



ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário.

- A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

- O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado (Plenário. ADI 724, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 27/4/2001).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL.

1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, “B”, da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI n. 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 2/4/2004, ADI n. 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15/12/2000 e ADI n. 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13/12/2002.

2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de



direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI n. 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/4/2001 e ADI n. 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 6/2/2004.

3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente (Plenário. ADI 2.464, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 25/5/2007).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DE LEI. COMPETÊNCIA CONCORRENTE AINDA QUE DECORRA ALGUM BENEFÍCIO FISCAL. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Esta Corte possui entendimento pacificado no sentido de que é de iniciativa concorrente o projeto de lei que trata de matéria tributária, ainda que exista proposta com o intuito de concessão de benefício fiscal. Precedentes: ADI n. 727, Plenário, Relator o Ministro Celso de Mello, ADI n. 2.464, Plenário, Relatora a Ministra Ellen Gracie; RE n. 667.894, Relator o Ministro Gilmar Mendes, RE n. 583.116, Relator o Ministro Dias Toffoli.

2. *In casu*, o acórdão recorrido assentou (fl. 68): AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI QUE REDUZ A BASE DE CÁLCULO DE CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA – RENÚNCIA DE RECEITA – VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE – REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. – Projeto de Lei que importe em renúncia de receita é da iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal.

3. O Tribunal de origem divergiu do entendimento consolidado por esta Corte.

4. Recurso extraordinário a que se dá provimento (RE 626.570/MG, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 30/4/2012, Data de Publicação: DJe-089 DIVULG 7/5/2012 PUBLIC 8/5/2012).



Portanto, o dispositivo invocado pelo e. Relator – art. 61, § 1º, II, “b”, da CF – somente se aplica na órbita dos territórios federais, sendo, pois, inaplicável aos Estados e Municípios, uma vez que, tratando-se de matéria de direito estrito, não comporta interpretação extensiva.

Vejamos novamente o dispositivo, com o destaque necessário:

(CF/88) Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração **dos Territórios** (g.n.).

O julgado utilizado no voto condutor (ADI 6.303) consigna uma inconstitucionalidade formal não pelo vício de iniciativa, mas pela ocorrência de renúncia de receita sem a realização de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Por lealdade, reproduzo:



DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. 1. AÇÃO DIRETA CONTRA A LEI COMPLEMENTAR Nº 278, DE 29 DE MAIO DE 2019, DO ESTADO DE RORAIMA, QUE ACRESCENTOU O INCISO VIII E O § 10 AO ART. 98 DA LEI ESTADUAL Nº 59/1993. AS NORMAS IMPUGNADAS VERSAM SOBRE A CONCESSÃO DE ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) ÀS MOTOCICLETAS, MOTONETAS E CICLOMOTORES COM POTÊNCIA DE ATÉ 160 CILINDRADAS.

2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.

3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.

4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.

5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.





6. A Lei Complementar do Estado de Roraima n. 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT.

7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar n. 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT.

8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT” (STF – Tribunal Pleno – ADI 6303, Rel. Roberto Barroso, julgado em 14/3/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17/3/2022 PUBLIC 18/3/2022).

Na mesma linha, os arestos das ADI n. 5.816 e 6.074.

Não podemos criar precedentes perigosos e impedir o livre exercício da atividade legiferante. Noutras palavras, não há óbice para que o Poder Legislativo edite leis tratando sobre matéria tributária.

A inconstitucionalidade formal declarada pela Suprema Corte nos casos aviados pelo Relator não se deu por vício na iniciativa, mas pela ausência de estudos técnicos de impacto orçamentário.

Portanto, ousou discordar da conclusão do voto condutor pela inconstitucionalidade por vício de iniciativa, em que pese ainda adotar a tese da inconstitucionalidade formal pela ausência dos estudos necessários a estimar os impactos na receita do Estado.

A respeito da inconstitucionalidade material, que até mesmo se confunde, em alguns aspectos, com a própria inconstitucionalidade formal, visto que o *Parquet* novamente traz como fundamento a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, mas, aliando fundamentos de violação da razoabilidade e



proporcionalidade, nada tenho a acrescentar, no que acompanho a compreensão do voto condutor.

Em suma. Em que pese também entender pela inconstitucionalidade formal, não compreendo ter havido vício de iniciativa, já que pela tranquila jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é possível ao Poder Legislativo editar normas concernentes ao direito tributário, ainda que com promoção de benefício fiscal, tratando de matéria concorrente.

Friso, não se pode engessar o Poder Legislativo em sua atividade típica – atividade legislativa –, sendo corriqueira a edição de leis dessa ordem no Congresso Nacional, nas Assembleias dos Estados e nas Câmaras Municipais. Entendimento diverso equivaleria a violar a regra da separação dos poderes estatais.

Na situação posta, caso a normativa editada pelo Poder Legislativo viesse com os estudos prévios de impacto orçamentário e estimativa de outra fonte de receita, respeitando-se, assim, as normas da responsabilidade fiscal, não haveria de se falar em vício de iniciativa (vício formal).

Concludentemente, a declaração de inconstitucionalidade trazida nesse voto se dá apenas pela ausência de estimativa de impacto orçamentário (aí a inconstitucionalidade formal que se entende existir) e pela violação aos postulados da razoabilidade e proporcionalidade (inconstitucionalidade material – que se acompanha o relator).

Em face do exposto, divergindo parcialmente do relator quanto aos fundamentos, nesse ponto por entender não ter havido vício na iniciativa da norma, julgo procedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade, para o fim de declarar a inconstitucionalidade, formal (pela ausência de estudo de impacto orçamentário) e material (pela violação aos postulados da razoabilidade e proporcionalidade), da Lei n. 5.313/2022 e, a fim de evitar o efeito repristinatório, da Lei n. 5.181/2021, remanescendo a redação original da Lei n. 4.953/2021, sem modulação de efeitos.

É como voto.



DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES FERREIRA NETO

Acompanho integralmente o voto do eminente relator.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Com o relator.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Com o relator.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Com o relator.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Com o relator.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Com o relator.



DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Com o relator.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Acompanho o relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Tratam os autos de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador Geral de Justiça, em relação ao art. 3º da Lei n. 5.313/22 e art. 1º da Lei n. 5.181/21 (este último, para evitar efeito repristinatório), sob o fundamento de sua inconstitucionalidade formal (art. 65, I, II e VII e art. 134 da Constituição Estadual) e material (arts. 7º e 11º da Constituição Estadual).

Como se infere dos autos, foi editado o Convênio ICMS 139/2018 – CONFAZ autorizando unidades federadas (AC/RO) a reduzir multas e demais acréscimos



legais, e a conceder parcelamento de débito fiscal relacionados com o ICMS, razão pela qual foi editada, por iniciativa do Chefe do Executivo, a Lei Estadual n. 4.953/2021, que instituiu o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual – REFAZ ICMS.

Assim determinava o diploma legal:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS, relacionados com o ICMS cujos fatos geradores tenham ocorrido até 30 de dezembro de 2020, constituídos ou não, inclusive os espontaneamente denunciados pelo contribuinte, inscritos ou não em dívida ativa, ainda que ajuizados.

Parágrafo único. O débito será consolidado, de forma individualizada, na data do pedido de ingresso no programa, com todos os acréscimos legais vencidos, previstos na legislação vigente, na data dos respectivos fatos geradores da obrigação tributária.

Art. 5º Os créditos tributários referentes ao ICMS consolidados poderão ser pagos:

I - para os contribuintes enquadrados no regime normal de tributação:

I - em parcela única, com redução de até 95% (noventa e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora; (Redação dada pela Lei n. 5.313, de 18/1/2022).

a) em parcela única, com redução de até 85% (oitenta e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora; (Revogada pela Lei n. 5.313, de 18/1/2022).

b) em até 12 (doze) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 75% (setenta e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora; (Revogada pela Lei n. 5.313, de 18/1/2022).



c) em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 70% (setenta por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora; (Revogada pela Lei n. 5.313, de 18/1/2022).

d) em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 65% (sessenta e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora; (Revogada pela Lei n. 5.313, de 18/1/2022).

e) em até 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 60% (sessenta por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora; (Revogada pela Lei n. 5.313, de 18/1/2022).

f) em até 120 (cento e vinte) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 55% (cinquenta e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora; (Revogada pela Lei n. 5.313, de 18/1/2022).

g) em até 180 (cento e oitenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de até 50% (cinquenta por cento) das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora, para as empresas em processo de recuperação judicial, inclusive para o contribuinte que tenha sido declarada judicialmente a sua falência, nos termos do Convênio ICMS 59, de 22 de junho de 2012. (Revogada pela Lei n. 5.313, de 18/1/2022).

Em sequência, foi editada a Lei n. 5.181/21, também de iniciativa do Chefe do Executivo, para prorrogar o prazo de adesão àqueles benefícios, conforme Convênios n. 127/21 e 211/21 do CONFAZ. Contudo, durante a sua tramitação, foi incluído por meio de emenda parlamentar (id n. 14617608 – Pág. 15) o art. 1º-A àquela proposta, nos seguintes termos:



Art. 1º Ficam alterados os *caputs* dos artigos 1º e 3º e inserido o artigo 1º-A e seu parágrafo único da Lei n. 4.953, de 19 de janeiro de 2021, que “Institui o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual – REFAZ ICMS, e dá outras providências”, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Fica instituído o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS, relacionados com o ICMS cujos fatos geradores tenham ocorrido até 30 de dezembro de 2020, constituídos ou não, inclusive os espontaneamente denunciados pelo contribuinte, inscritos ou não em dívida ativa, ainda que ajuizados.

Art. 1º-A. Os mesmos critérios e condições de incentivo aos contribuintes, constantes na presente Lei, aplicam-se aos devedores de outras dívidas, além do ICMS, tributárias ou não tributárias de qualquer origem.

Parágrafo único. Estes débitos poderão estar judicializados ou não, mesmo com trânsito em julgado, e inscritos ou não em dívida ativa.

Art. 5º [...] IV - exclusivamente, em parcela única, para os contribuintes de qualquer regime de pagamento, com redução de 100% (cem por cento), quando se tratar de crédito tributário ou não tributário decorrente de penalidade punitiva lançada mediante auto de infração em que o imposto não foi exigido ou qualquer outro.

No ano de 2022, veio nova alteração da regulamentação, por meio da Lei n. 5.313/22, de iniciativa do Executivo, que pretendia alterar os arts. 3º, 6º e 9º, sem nada dispor sobre o art. 1º-A incluído pela Lei n. 5.181/21.



Assim, via emenda parlamentar, o Poder Legislativo alterou a redação do art. 1º-A, incluindo o que estava disposto no parágrafo único no *caput* do artigo, e prevendo nova redação ao parágrafo único, senão vejamos:

Art. 3º Fica acrescentado o art. 1º-A e seu respectivo parágrafo único à Lei n. 4.953, de 2021, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º-A Os mesmos critérios e condições de incentivo aos contribuintes, pessoa física ou jurídica, constantes na presente Lei, aplicam-se aos devedores de outras dívidas, além do ICMS, tributárias ou não tributárias de qualquer origem, judicializados ou não, mesmo com o trânsito em julgado, e inscritos ou não em dívida ativa.

Parágrafo único. As dívidas não tributárias dispostas no *caput* deste artigo, decorrentes de penalidade punitiva mediante auto de infração ou multas e infrações de qualquer espécie, ou de ressarcimento ao erário, lançadas por qualquer meio, poderão ser pagas, exclusivamente, em parcela única, com redução de 70% (setenta por cento), observando-se o limite previsto no § 4º do artigo 3º desta Lei” (NR)

Podemos sintetizar:

**Redação original da Lei  
Estadual n. 4.953/2021**





	<b>Alteração legislativa via emenda parlamentar pela Lei n. 5.181/21</b>	<b>Alteração legislativa via emenda parlamentar pela Lei n. 5.313/22</b>
Institui o REFAZ-ICMS, referente a débitos estritamente relacionados ao ICMS.	<b>Inclui o art. 1º-A</b> , acrescentando outras dívidas, além do ICMS, tributárias ou não tributárias de qualquer origem, judicializados ou não, mesmo com trânsito em julgado, e inscritos ou não em dívida ativa.	Alterou o art. 1º-A caput e seu parágrafo primeiro, passando a dispôr a possibilidade do REFAZ para débitos decorrentes de penalidade punitiva mediante auto de infração ou multa, e infrações de qualquer espécie de ressarcimento ao erário.
Concede parcelamento e redução das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora.	Inclui o art. 5º, IV, para prever redução de 100% das multas punitivas e moratórias e dos juros de mora, além de pagamento em parcela única, para débitos decorrentes de penalidade punitiva lançada mediante auto de infração em que o imposto não foi exigido ou qualquer outro.	O art. 1º-A passou a prever a possibilidade de pagamento em parcela única, com redução de 70%.

O relator julgou procedente a ação direta e declarou a inconstitucionalidade formal e material, da Lei n. 5.313/2022, e, considerando o efeito repristinatório, declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 5.181/2021, sem modulação de efeitos.

Da inconstitucionalidade formal – violação à regra de iniciativa reservada

Como se vê, o autor alega violação à regra de iniciativa reservada, sob o fundamento de violação ao art. 65, I, da CE, que trata das atribuições administrativas do Chefe do Executivo estadual, determinando ser de sua competência a “direção superior da administração estadual”, e ainda, “dispor sobre a organização e funcionamento da administração do Estado na forma da lei”. Vejamos o que diz o art. 39 da CE a respeito da regra de iniciativa legislativa:



Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem, organizem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, observadas as diretrizes estabelecidas na Legislação Federal.

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

c) organização do Ministério Público, sem prejuízo das atribuições contidas nesta Constituição, e da Defensoria Pública;

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo [...].

Destarte, o dispositivo constitucional não atribui iniciativa privativa ao Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, tratando-se de leis que tratem de matéria tributária.

Ao contrário, pois o próprio Supremo Tribunal Federal já assentou que, embora as regras de iniciativa previstas no § 1º do inc. II do art. 61 da Constituição Federal



sejam de reprodução obrigatória, a regra prevista na alínea “b” do inc. II do §1º do art. 61, que dispõe ser de iniciativa reservada a “organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios” tem aplicação apenas para a União, no âmbito dos Territórios Federais.

A competência concorrente para matéria tributária restou pacificada, inclusive, em sede de Repercussão Geral pelo STF, que assentou a seguinte tese: “inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária” (ARE 743480 RG, Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-228 DIVULG 19/11/2013 PUBLIC 20/11/2013).

Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI RONDONIENSE Nº 3.0572013. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVO DE LEI ANTERIOR PELA QUAL SE ACRESCENTAVAM TAXAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO NA TABELA DE SERVIÇOS E TAXAS DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE RONDÔNIA – DETRAN/RO. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO PARA PROPOR PROJETO DE LEI REGULANDO MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AL. B DO INC. II DO § 1º DO ART. 61 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA OFENSA AO INC. I DO ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Não ofende a al. b do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República lei estadual, de iniciativa parlamentar, que trate de matéria tributária. Aplicação do dispositivo restrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na esfera exclusiva dos territórios federais. Precedentes.



2. Ausência de ofensa ao inc. I do art. 163 da Constituição da República, pelo qual se determina que caberá à lei complementar dispor sobre finanças públicas, não se referindo aos requisitos para a renúncia de receitas previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Análise de contrariedade à Constituição dependente da apreciação prévia de conformidade da lei estadual com a Lei de Responsabilidade Fiscal: ofensa indireta à norma constitucional. Precedentes.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar constitucional a Lei n. 3.057/2013 de Rondônia (STF – ADI: 5005 RO, Rel.<sup>a</sup> Cármen Lúcia, data de julgamento: 5/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/11/2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 268, DE 2 DE ABRIL DE 1990, DO ESTADO DE RONDÔNIA, QUE ACRESCENTOU INCISO AO ARTIGO 4º DA LEI 223/89. INICIATIVA PARLAMENTAR. NÃO-INCIDÊNCIA DO ICMS INSTITUÍDA COMO ISENÇÃO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA: INEXISTÊNCIA. EXIGÊNCIA DE CONVÊNIO ENTRE OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL. 1. A reserva de iniciativa do Poder Executivo para tratar de matéria tributária prevista no artigo 61, § 1º, inciso II, letra 'b', da Constituição Federal, diz respeito apenas aos Territórios Federais. Precedentes [...] (ADI n. 286, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 22/5/2002, DJe 30/8/2002).

Dessa forma, sendo concorrente a iniciativa para o processo legislativo, resta ausente o vício de inconstitucionalidade formal alegado.

Da inconstitucionalidade formal – ausência de pertinência temática



No que se refere à inserção, via emenda parlamentar, em lei que pretendia a concessão de isenção de ICMS de outros débitos, inclusive de caráter não tributário, tenho como necessárias algumas considerações, senão vejamos:

O art. 40 da Constituição Estadual assim dispõe:

Art. 40. Não é admitido aumento de despesa prevista:

I - em projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal;

II - em projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Embora seja possível a realização de emendas parlamentares em matéria de iniciativa reservada, estas se submetem a duas limitações: a) não podem implicar em aumento da despesa prevista e b) devem guardar pertinência temática.

A necessidade de pertinência temática, ressalta-se, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI n. 5127, de relatoria da Min. Rosa Weber, onde consignou-se, expressamente:

Desse modo, a nova Constituição repeliu a interpretação – que certa vez prevaleceu nesta Corte (RF 165/155) – no sentido de que, sendo o poder de emenda corolário do poder de iniciativa, resultava inadmissível (segundo tal exegese restritiva)



qualquer alteração, pela instância parlamentar, dos projetos decorrentes da competência privativa dos outros poderes ou órgãos. [...] A extração constitucional do poder de emenda, de outro lado, não permite presumir a existência de vedações que não as decorrentes de cláusula constitucional explícita, como a que resulta da norma inscrita no art. 63, inciso I, da Constituição da República, ressalvado o entendimento, que esta Corte já proclamou (ADI 574/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJU de 08/06/93), de que se revela implícita, no sistema constitucional brasileiro, a exigência de que as emendas parlamentares guardem relação de pertinência (“afinidade lógica”) com o objeto da proposição legislativa.

Contudo, no caso em análise, não há nenhum vício de pertinência temática a ser combatido, uma vez que a emenda parlamentar foi inserida em projeto de lei de competência legislativa concorrente, não incidindo a vedação prevista no art. 40, I, da Constituição Estadual.

Assim sendo, com as devidas vênias, entendo ausente, também, a inconstitucionalidade formal apontada.

Da inconstitucionalidade formal – ausência do estudo de impacto financeiro

Em sequência, temos a afirmação de que o art. 3º da Lei Estadual n. 5.313/22 deveria ter sido acompanhado de impacto financeiro, pois implica em renúncia de receita, de acordo com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, teria violado o art. 11 da Constituição Estadual, que dispõe:



Art. 11. A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e nesta Constituição.

*Ab initio*, com todas as vênias aos que pensam diferente, considero que a estimativa do impacto financeiro funciona como pressuposto objetivo à edição da lei. Logo, quando indispensável, sua ausência configura ofensa formal à Constituição e não material. A esse respeito, trago a oportuna lição de Pedro Lenza, in *verbis*:

Segundo Canotilho, 'hoje, põe-se seriamente em dúvida se certos elementos tradicionalmente não reentrantes no processo legislativo não poderão ocasionar vícios de inconstitucionalidade. Estamos a referir-nos aos chamados pressupostos, constitucionalmente considerados como elementos determinantes de competência dos órgãos legislativos em relação a certas matérias (pressupostos objectivos)'. [...] Nesse caso, a audiência e participação obrigatórias são elementos externos ao procedimento de formação das leis e a sua falta gera a inconstitucionalidade formal, já que os pressupostos do ato legislativo devem ser entendidos como "elementos vinculados do ato legislativo". Transportando a teoria de Canotilho para o direito brasileiro, valemo-nos de exemplos trazidos por Clemerson Merlin Clève, quais sejam, a edição de medida provisória sem a observância dos requisitos da relevância e urgência (art. 62, *caput*) ou a criação de Municípios por lei estadual sem a observância dos requisitos do art. 18, § 4º.

É nesse mesmo sentido a compreensão do Supremo Tribunal Federal, exposto pela Min. Rosa Weber, que, quanto à necessidade de observância do art. 113 do ADCT, indicou:



O processo legislativo passou a ter um requisito imprescindível, sob pena de originar leis eivadas do vício de inconstitucionalidade formal. Para ser válida, a legislação deve, por conseguinte, conformar-se ao equilíbrio e à sustentabilidade financeira, aferíveis no bojo do processo legislativo que proporcione um diagnóstico do impacto: (i) do montante de recursos necessários para abarcar as despesas criadas ou (ii) da ausência de recursos em razão da renúncia de receitas.

Feitas essas considerações passo à análise da alegada inconstitucionalidade.

Conquanto não se olvide que o Supremo Tribunal Federal tenha fixado, na ADI n. 6303/RR a tese de que “é inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT”, está presente na norma em análise evidente distinção, a afastar a incidência do precedente vinculante.

Vejamos os precedentes que deram origem à tese.

A ADI n. 6303/RR, citada, versava, nos dizeres do Supremo, “sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas”.

Por sua vez, a ADI n. 6074-RR, tinha por objeto “a isenção do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para pessoas portadoras de doenças graves”.





No mesmo sentido, ainda, o RE 1.300.587-SP, que tinha por objeto o “desconto de 100% (cem por cento) no pagamento do IPTU a imóveis onde estavam instaladas clínicas veterinárias que prestem atendimento em animais em situação de abandono”.

Diversamente do caso sob julgamento, as normas analisadas pelo Supremo tratavam de isenções instituídas exclusivamente sobre impostos, os quais, certamente, implicam em renúncia de receitas pelo administrador, e, por motivos claros, demandam a estimativa do impacto financeiro.

O caso em análise não trata de benefício de natureza tributária.

Ela apenas promove a extensão dos benefícios de redução de juros e multa e de redução do valor principal de créditos decorrentes das atividades sancionatórias do Estado, decorrentes de atos ilícitos, enquanto as obrigações de natureza tributária decorrem de atos ilícitos praticados pelos contribuintes, como auferir rendas ou comercializar produtos.

Veja-se, o art. 113 do ADCT prevê que a “renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Contudo, juros e multa não implicam em renúncia de receita, por constituírem verbas variáveis, das quais o Estado pode ou não perceber. Nesse mesmo sentido, as multas resultantes de autos de infração, e, ainda, de punições aplicadas pelo TCE, que possuem caráter sancionador e reparatório.

São, portanto, sanções que têm por objetivo censurar uma conduta do sujeito passivo, ou ainda, remunerar ante o decurso de tempo em inadimplência. Não se tratam de tributos em si, mas, penalidades pelo descumprimento da norma tributária, ambiental ou administrativa.

Vejamos o que dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal:



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: [...].

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já consignou que:

A renúncia de receita, para o Professor Ives Gandra, caracteriza-se “pela desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição”. Como bem afirma a Autoridade, “tanto a multa como os juros moratórios são sanções pelo inadimplemento da obrigação [...] e, portanto, não são tributos. E se não são tributos, a anistia ou remissão dela não importa em renúncia de receitas e, por conseguinte, inexigível o impacto orçamentário”. Efetivamente, a multa constitui sanção em virtude do inadimplemento da obrigação, e juros de mora são resultantes da mora no pagamento, “quando não seja cumprida no vencimento a obrigação contratual avençada ou a obrigação imposta por Lei” (juros moratórios), conforme explica, com razão, a Autoridade. De acordo com o artigo 3º, do Código Tributário Nacional, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído por Lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Vê-se, pois, que, na forma do dispositivo transcrito, a medida questionada não se identifica como renúncia de receita, já que – repita-se – os juros e multas configuram sanções (Penalidades), por conta do inadimplemento de uma obrigação.



Por tal, concluo ausente a inconstitucionalidade formal por ausência do estudo de impacto orçamentário.

Da alegada inconstitucionalidade material – violação ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade

Em relação à alegação de violação à razoabilidade, argumenta o *Parquet* que a disposição legal institui anistia para os mais variados tipos de multa e autos de infração, anistiando comportamentos ilegais, por permitir o desconto de até 70% (setenta por cento) sobre todas as multas impostas por órgãos administrativos até dezembro de 2020, até o limite de 30 (trinta milhões de reais).

Conforme a própria disposição legal, o desconto ofertado será de até 70%, ou seja, não será concedido integralmente a todas as penalidades previstas, e ainda, abrange prazo determinado – no contexto da pandemia do coronavírus – com expressa limitação do montante a ser anistiado.

Tenho que a opção legislativa não viola a razoabilidade ou proporcionalidade, pois não criou anistia indistinta e incondicionada.

Está presente a adequação, na medida em que visa o incremento da arrecadação com recuperação de verbas mediante concessão de incentivos, que sabemos, muitas vezes se revelam difíceis de ressarcimento. Há demonstração da necessidade, em razão da situação financeira atual, ocasionada pela pandemia do coronavírus e recessão econômica.



Ainda, a proporcionalidade em sentido estrito está presente, pois, de acordo com a prescrição legal, será observado pelo administrador o desconto até 70% (setenta por cento), ou seja, permite-se gradação no desconto efetuado.

Isso porque, como a fixação do montante da multa fica a cargo da atuação administrativa, é possível compreender que esses valores podem ser anistiados pelo administrador frente ao período de austeridade, com fulcro na teoria dos poderes implícitos.

Por outro lado, visando conferir maior proteção jurídica e isonomia, ao realizar a gradação prevista, tenho que deve ser resguardado, ao menos, o valor mínimo previsto em lei para a multa ou auto de infração, de forma a estabelecer uma interpretação conforme a Constituição Estadual do dispositivo legal.

Portanto, embora ausente a citada inconstitucionalidade, deve ser conferida interpretação conforme a Constituição Estadual do citado dispositivo, para acrescentar que o desconto deve resguardar, ao menos, o montante disposto como mínimo legal para a multa ou auto de infração.

Da alegada inconstitucionalidade material – violação aos princípios do não retrocesso e proteção ambiental

O *Parquet* argumenta, em suma, que a isenção da multa efetuada pelo Estado de Rondônia viola o dever de proteção ambiental do Estado e à garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, além dos princípios da razoabilidade e vedação ao retrocesso ambiental, pois permite ampla anistia de débitos que tratam da atuação administrativa dos órgãos de fiscalização ambiental.

Conclui, portanto, que a legislação impugnada viola o art. 218, *caput*, e art. 219, IV, ambos da Constituição Estadual.



Contudo, saliento que a Lei dos Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998) prevê, em seu art. 72, ampla gama de sanções que podem ser aplicadas ao infrator, como: a) advertência; b) multa simples; c) multa diária; d) apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, apetrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; e) destruição ou inutilização do produto; f) suspensão de venda e fabricação do produto; g) embargo de obra ou atividade; h) demolição de obra; i) suspensão parcial ou total de atividades; j) restritiva de direitos.

Nessa toada, a isenção parcial da multa ou auto de infração, com a concessão de incentivos para seu pagamento, não constitui retrocesso à proteção ambiental, justamente porque não é a última e nem a maior punição que pode ser aplicada para reprimir a delinquência ambiental.

Outrossim, sabe-se que a própria fixação do montante da multa depende do mérito administrativo e está inserido dentro da liberdade de conformação legislativa, insindicável pelo Poder Judiciário.

Portanto, ausente na legislação impugnada qualquer pecha de inconstitucionalidade material nesse sentido.

#### Da alegada inconstitucionalidade material – separação de poderes

Nesse tópico, o *Parquet* afirma que a concessão de desconto de até 70% (setenta por cento) das multas afeta a separação de poderes, pois engloba também multas aplicadas pelo Poder Judiciário e Tribunal de Contas, ainda que transitadas em julgado na esfera respectiva, motivo pelo qual pleiteia a declaração de sua inconstitucionalidade por violação ao art. 7 da Constituição Estadual.



O controle de constitucionalidade é atividade legislativa negativa que tem como parâmetro a conformidade de normas à Constituição Federal sendo atividade jurisdicional de natureza excepcional, que decorre de um sistema regido pelo princípio da supremacia formal e material da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico.

A norma atacada regula exclusivamente receitas do Estado de Rondônia por sua atividade sancionatória ou haveres devidos em razão de configuração de atos que importem em dever de ressarcimento aos seus cofres por danos praticados por particulares e arbitrados pelo Tribunal de Contas ou pelo Poder Judiciário, por exemplo, e sequer toca quaisquer receitas que sejam próprias desse Órgão de modo que esse argumento não merece prosperar.

A isenção concedida não retira ou atenua as atribuições constitucionais outorgadas àquela Corte, e nem mesmo viola a autonomia administrativa, financeira e orçamentária do Tribunal de Contas ou deste Poder Judiciário, em nada atingindo a separação de poderes, ausente qualquer violação ao art. 7º da Constituição Estadual.

Afasto, portanto, a alegação de inconstitucionalidade material por violação à separação de poderes.

#### Conclusão do julgado

Ante o exposto, com todas as vênias, divirjo do relator, para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, afastando:

1. A inconstitucionalidade formal referente:
  - à violação da regra de iniciativa reservada;



- à ausência de pertinência temática;

- à ausência de estudo de impacto financeiro.

2. A inconstitucionalidade material referente:

- à ofensa ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, conferindo, em relação a esta alegação, interpretação conforme a Constituição para que, na concessão do desconto, seja assegurado, ao menos, o valor mínimo previsto em lei para a multa ou auto de infração;

- à violação aos princípios da vedação ao retrocesso e proteção ambiental;

- à violação ao princípio da repartição dos poderes.

Por fim, caso prevaleça a tese trazida pela douta relatoria, faço apenas uma ressalva no sentido de que a inconstitucionalidade declarada seja apenas dos arts. 3º da Lei n. 5.313/2022 e art. 1º da Lei n. 5.181/2021, como assim requerido na inicial e não na integralidade da lei, como consta no voto do relator, o que acredito ocorre por mero erro material.

Quanto à modulação dos efeitos, constato que a Lei n. 5.313 estendeu a adesão ao pagamento até 30/6/2022, sendo a presente ação direta proposta em 31/1/2022. Ainda, ressalto que, conforme previsão do art. 5º da Lei, os parcelamentos ainda encontram-se em vigência, uma vez que instituído, inclusive, o prazo de cento e oitenta meses para pagamento.

Logo, há que se considerar que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc* ocasionará prejuízos à segurança jurídica, razão pela qual há necessidade de modulação de seus efeitos, de modo a serem conferidos efeitos *ex nunc*.

É como voto.



DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Acompanho o voto do eminente relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTÔNIO ROBLES

Pedindo vênias ao voto contrário, acompanho o relator.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Máxima vênias da divergência, acompanho o relator.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Pedindo vênias a divergência, acompanho o relator.

DESEMBARGADOR JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

De igual forma, acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Acompanho o voto do eminente relator.





## EMENTA

*Constitucional. Lei originária do Parlamento Estadual que amplia Programa de Recuperação de Crédito Fiscal do Executivo, transformando-o em verdadeira anistia ampla aos devedores tributários e não-tributários. Vício de iniciativa legislativa. Ocorrência. Inconstitucionalidade formal. Violação aos Princípios da Separação dos Poderes, da Preservação da ordem econômico-administrativo-tributária, da Razoabilidade e Proporcionalidade, e da Efetivação do Direto Sancionatório Ambiental. Inconstitucionalidade material existente. Efeito repressinatório. Impugnação específica da lei repressinada. Reconhecimento e declaração, também, da inconstitucionalidade da referida lei. Preservação integral do conteúdo normativo primário indevidamente modificado.*

1. É formalmente inconstitucional a Lei n. 5.313/2022, que amplia o Programa de Recuperação Fiscal estabelecido pela Lei n. 4.953/2021 (e alterado pela Lei n. 5.181/2021), sem prévio estudo do impacto econômico-financeiro no orçamento estadual (art. 14 da LRF), a medida em que, em matérias desta natureza, compete ao Chefe do Executivo promover a prudência fiscal nos termos do que estabelece o art. 165, § 2º, da CF/88.

2. É materialmente inconstitucional a Lei n. 5.313/2022 a medida em que:

2.1. Viola o Princípio da Separação dos Poderes e da Preservação da ordem econômico-administrativo-tributária, porquanto, ao suprimir a capacidade do Poder Executivo, representado pelo seu respectivo Chefe, de dispor sobre o orçamento público, em especial sobre poder arrecadatório, atinge competência constitucionalmente que lhe é atribuída, mesmo porque, afronta visceralmente a LC n. 159/2017;

2.2. Viola o Princípio da Razoabilidade da Proporcionalidade, pois, a anistia geral e irrestrita (dirigida a créditos tributários e não-tributários, com redução de até 70% de valores e multas), agride o senso comum do razoável, de cujo conceito se invoca:



“A razoabilidade também exige uma relação de equivalência entre a medida adotada e o critério que a dimensiona. O postulado da proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado quando promove o fim a que se propõe. Um meio é dito necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais e um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca. A aplicação da proporcionalidade exige a relação de causalidade entre meio e fim, de forma que, adotando-se o meio, chega-se ao fim”.

(Humberto Ávila)

2.3. Efetivação do Direto Sancionatório Ambiental, isso porque, como se sabe, a multa ambiental, espécie da medida administrativa ambiental ao agente agressor do meio ambiente, e neste ambiente, a redução da multa ambiental leva não só à ineficácia da citada sanção, bem como agride frontalmente a Lei ambiental.

3. Havendo, como houve no caso concreto, impugnação da lei represtinada, declara-se a inconstitucionalidade da Lei n. 5.181/2021, de tal modo que torna íntegro, preservado e eficaz todo o conteúdo originário da Lei n. 4.953/2021.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, POR MAIORIA, VENCIDO O DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES.

Porto Velho, 01 de Agosto de 2022

Desembargador GLODNER LUIZ PAULETTO

RELATOR



## DADOS DO PROCESSO

## Dados do Processo



<b>Número Processo</b> 0800542- 30.2022.8.22.0000	<b>Data da Distribuição</b> 31/01/2022	<b>Classe Judicial</b> DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)	<b>Assunto</b> DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO (9985) - Controle de Constitucionalidade (10645) - Inconstitucionalidade Material (10646)
<b>Jurisdição</b> Tribunal de Justiça	<b>Órgão Julgador Colegiado</b> Tribunal Pleno	<b>Órgão Julgador</b> Gabinete Des. Glodner Pauletto	

## Polo ativo

Participante	Situação
<b>MPRO (MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA) (REQUERENTE)</b>    MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA	Ativo

1 resultados encontrados

## Polo Passivo

Participante	Situação
<b>ESTADO DE RONDÔNIA - CNPJ: 00.394.585/0001-71 (REQUERIDO)</b>    PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA	Ativo
<b>ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA - CNPJ: 04.794.681/0001-68 (REQUERIDO)</b>	Ativo

2 resultados encontrados

## Movimentações do Processo



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

MENSAGEM Nº 419/2021-ALE

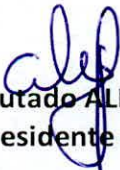
RECEBIDO  
20 / 12 / 2021.  
Hora: 12 : 51  
C210

EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO,

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO comunica a Vossa Excelência que promulgou, nos termos do § 7º do artigo 42 da Constituição Estadual, a Lei nº 5.181, de 16 de dezembro de 2021, que “Altera e acresce dispositivos à Lei nº 4.953, de 19 de janeiro de 2021”.

Na oportunidade, informa que a referida Lei será publicada no Diário Oficial da Assembleia Legislativa nº 226, de 16 de dezembro de 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 16 de dezembro de 2021.

  
Deputado ALEX REDANO  
Presidente – ALE/RO



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

**LEI Nº 5.181, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2021**

Altera e acresce dispositivos à Lei nº 4.953, de 19 de janeiro de 2021.

**O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA:**

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia decretou, e eu, nos termos do § 7º do artigo 42 da Constituição Estadual, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam alterados os *caputs* dos artigos 1º e 3º e inserido o artigo 1º-A e seu parágrafo único da Lei nº 4.953, de 19 de janeiro de 2021, que “Institui o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS, e dá outras providências”, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Fica instituído o Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual - REFAZ ICMS, relacionados com o ICMS cujos fatos geradores tenham ocorrido até 30 de dezembro de 2020, constituídos ou não, inclusive os espontaneamente denunciados pelo contribuinte, inscritos ou não em dívida ativa, ainda que ajuizados.

Art. 1º-A. Os mesmos critérios e condições de incentivo aos contribuintes, constantes na presente Lei, aplicam-se aos devedores de outras dívidas, além do ICMS, tributárias ou não tributárias de qualquer origem.

Parágrafo único. Estes débitos poderão estar judicializados ou não, mesmo com o trânsito em julgado, e inscritos ou não em dívida ativa.

.....  
Art. 3º Para usufruir dos benefícios do Programa, o sujeito passivo deve formalizar sua adesão, que se efetivará com o pagamento de parcela única ou da primeira parcela, em até 30 de dezembro de 2021, observado o disposto no § 3º.

.....”  
Art. 2º Acrescenta o inciso IV ao art. 5º da Lei nº 4.953, de 2021, com a seguinte redação:

“Art. 5º .....

.....  
IV - exclusivamente, em parcela única, para os contribuintes de qualquer regime de pagamento, com redução de 100% (cem por cento), quando se tratar de crédito tributário ou



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

não tributário decorrente de penalidade punitiva lançada mediante auto de infração em que o imposto não foi exigido ou qualquer outro.

.....”

Art. 3º Fica alterado o § 4º do artigo 3º da Lei 4.953, de 2021, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º .....

§ 4º A adesão ao Programa de Recuperação de Créditos de ICMS da Fazenda Pública Estadual – REFAZ ICMS ficará limitada a débitos consolidados de forma individualizada, por CNPJ ou Inscrição Estadual, em valores de até R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 16 de dezembro de 2021.

  
Deputado ALEX REDANO  
Presidente – ALE/RO