



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Valdeci Castellar Citon

---

Processo: 0805523-05.2022.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. VALDECI CASTELLAR CITON

Data distribuição: 14/06/2022 08:19:16

Data julgamento: 06/03/2023

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: ESTADO DE RONDONIA e outros

Advogado do(a) REQUERIDO: ARTHUR NOBRE BORGES - RO11992

---

## RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar apresentada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia, com o objetivo de declarar inconstitucional a Lei Estadual 5.311/2022, que proibiu a *“cobrança de ICMS das entidades beneficentes de assistência social e templos religiosos de qualquer culto, quando forem consumidores finais”*.

Afirma o requerente que a referida norma possui vício formal e insuperável de constitucionalidade, tendo em vista que o processo legislativo que a precedeu não foi instruído com a estimativa de renúncia fiscal decorrente da aplicação da norma, contrapondo-se ao disposto no art. 113 do ADCT da Constituição Federal e Art. 134 da Constituição Estadual, c/c Art. 165, §2º e 6º da CF.

Segundo narrado na inicial, desde o período de debates do processo legislativo perante a Assembleia, órgãos da Secretaria de Estado de Finanças alertaram para ausência de previsão orçamentária para abrigar a isenção fiscal objeto da norma, que abrange não apenas os serviços e produtos pagos diretamente pelos templos de qualquer culto, mas também o ICMS de todas as operações que aquelas entidades forem consumidoras finais, situação que foge do cenário descrito na Nota Técnica nº 12 da SEFIN, utilizada como justificativa do Projeto de Lei.

Descreve ainda que, embora esta isenção não caracterize a hipótese de violação ao pacto federativo no que se refere à chamada “guerra fiscal”, o vício de formalidade da norma questionada viola os princípios constitucionais que regem o sistema financeiro-orçamentário.

Sobre o devido processo legislativo, assinala que o art. 113 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, prevê que “*A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”, reportando que o STF, no julgamento da ADI 6120 reconheceu a possibilidade deste dispositivo servir como parâmetro de controle de Constitucionalidade em razão do seu caráter nacional.

Mais adiante, inicia o debate acerca da inexistência de estudo completo de impacto orçamentário e financeiro da isenção decorrente da norma, afirmando que o Secretário Estadual de Finanças recomendou o veto à norma impugnada por este motivo, sobretudo pela ausência de informações concretas sobre o valor da renúncia do ICMS nos produtos e serviços tomados por aquelas entidades, relatando que o documento utilizado como referência no Projeto de Lei (Notas Técnicas de nº 12 da SEFIN/RO e nº 16/2021/SEFIN-NEEC) não se referem a valores de ICMS pagos pelas entidades de atividade religiosa e de assistência social na condição de consumidoras finais de serviços, mas, sim, como contribuintes de direito.

Acrescenta que idêntica proposta legislativa já foi aprovada anteriormente, resultando na Lei Estadual 4.012/2017, que foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5816 também em razão da inconstitucionalidade formal por violação ao art. 113 do ADCT.

Aponta também incompatibilidade da norma questionada com o Art. 165, §2º e 6º da Constituição Federal, em razão da ausência de previsão da renúncia, do impacto financeiro e das medidas compensatórias na LDO e na LOA.

Requeru a concessão da medida cautelar para imediata suspensão da eficácia da norma, até o julgamento final do mérito, argumentando que a probabilidade do direito está evidenciada na ausência de previsão do custo-benefício da norma em debate, em aparente confronto com os princípios de responsabilidade fiscal, bem como pela preexistência de julgamento de ADI pelo STF, declarando inconstitucional norma de idêntico objeto (Lei 4.012/2017).

Quanto ao perigo da demora, declara que ele está evidenciado no potencial risco à economia pública estadual e para a continuidade de políticas essenciais, afetadas pela incerteza de impacto da efetividade da norma nas receitas do Estado.

Avaliando os autos optei pela adoção do rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Em manifestação apresentada no ID 16419845 a Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia defendeu a procedência do pedido inicial, por vício formal de constitucionalidade, assinalando que Lei aprovada pela Casa de Leis Estadual implica em renúncia de receita sem o demonstrativo de impacto financeiro, confrontando diretamente o art. 134 da Constituição Estadual, Art. 167, I, da Constituição Federal e Art. 113 do ADCT do mesmo diploma.

A Assembleia Legislativa defendeu a constitucionalidade da norma no ID 16430702, afirmando inicialmente que o art. 113 do ADCT da CF não se aplica aos Estados. Em segundo momento, alega que o art. 113 do ADCT foi preservado, pois o Presidente daquela Casa de Leis requereu a apresentação do estudo de impacto financeiro à SEFIN. Em eventual declaração de inconstitucionalidade, pugna pela modulação dos efeitos para após o julgamento do mérito da ADI.

No Parecer de ID 16863864, a Procuradoria de Justiça opinou pela declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.311/2022, afirmando que o art. 134 do ADCT é norma válida de parâmetro de controle nos Estados e que a Lei objeto da ADI não observou os pressupostos mínimos de elaboração no que se refere ao impacto financeiro.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

### **1 Dos Pressupostos da ADI**

Antes de avançar ao estudo do mérito da ADI, identifico que a ação foi proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, legitimado pela Constituição Estadual a propor a ação de controle concentrado e a norma objeto é de caráter estadual, o que permite a atuação jurisdicional desta Corte.

Passo seguinte, verifico se os parâmetros de controle de constitucionalidade, elementos informativos essenciais para a verificação e confronto do conteúdo da norma questionada, são válidos e se são passíveis de análise perante esta Corte.

Neste ponto, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia apresenta questionamento específico, apontando para a impossibilidade de uso do art. 113 do ADCT da Constituição Federal como parâmetro de Controle de Constitucionalidade, afirmando ser aquele texto aplicável exclusivamente à União.

Sem razão a ALE/RO porquanto no julgamento da ADI 6303, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, o STF, ao avaliar norma do Estado de Roraima que concedia isenção de IPVA a motocicletas de até 160 cilindradas, compreendeu que referido texto constitucional é norma de repetição obrigatória, espraiando-se sua força normativa também no âmbito dos Estados, independente de qualquer emenda do texto estadual, de forma que eventual proposição legislativa 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.

Cito a ementa daquela ADI para exaurir dúvidas:

**EMENTA: 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 nº 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 nº 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 nº 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.”.

(ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022)

Percebe-se então, que o art. 113 do ADCT constitucionalizou a regra do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cessando as dúvidas sobre o parâmetro de constitucionalidade de normas que não atendessem aos preceitos de preservação fiscal do Estado.

Faço ainda outra análise no que se refere ao parâmetro de controle, agora para verificar a competência desta Corte para processamento e julgamento da direta de inconstitucionalidade, que entendo competente pois o autor aponta e demonstra o vínculo da norma questionada com o art. 134 da Constituição do Estado de Rondônia.

Ademais, o STF já fixou em longa data que normas de repetição obrigatória são passíveis de julgamento pelos Tribunais de Justiça dos Estados:

Reclamação. Competência.

2. Ação direta de inconstitucionalidade de lei estadual em face de norma da Constituição do Estado, que constitui mera repetição de dispositivo da Constituição Federal.
  3. Competência do Tribunal de Justiça do Estado e não do STF, para processar e julgar originariamente a ação, na hipótese referida, cabendo, entretanto, da decisão definitiva da Corte local, recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal, de observância obrigatória pelo Estado-membro, contrariar o sentido e o alcance desta.
  4. Precedentes do STF.
  5. Indeferida cautelar pleiteada na reclamação, interpôs-se agravo regimental.
  6. O agravo regimental não afastou os fundamentos do despacho agravado, examinando, entretanto, o mérito da controvérsia posta na ação. 7. Agravo regimental desprovido.
- (Rcl 596 AgR, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 30/05/1996, DJ 14-11-1996 PP-44487 EMENT VOL-01850-01 PP-00037)

A não revisitação deste tema, somada à lição do Ministro Roberto Barroso na Reclamação 17954 (Rcl 17954 AgR/PR, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016), de que as normas de repetição obrigatória *“ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local”*, demonstram a competência deste TJRO para processar e julgar essa ADI.

Superada essa avaliação, passo à análise do mérito.

### Da Inconstitucionalidade Formal

Conforme já relatado, o autor da ADI reporta a inconstitucionalidade formal da Lei Estadual 5.311/2022, que não teria observado requisitos para sua elaboração, com destaque para a ausência de estudos de impacto orçamentário da isenção fiscal concedida a templos religiosos de qualquer culto e entidades beneficentes de assistência social enquanto consumidores finais.

Cito o texto da norma questionada:

LEI N°5.311, DE 13 DE JANEIRO DE 2022.

Dispõe sobre a **proibição de cobrança do** Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços - **ICMS sobre serviços que tenham como consumidores finais entidades beneficentes de assistência social e templos religiosos de qualquer culto.**

Art. 1º Fica proibida a cobrança do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS sobre serviços que tenham como consumidores finais entidades beneficentes de assistência social e templos religiosos de qualquer culto.

**§ 1º A isenção prevista no art. 1º desta Lei alcança os serviços públicos estaduais próprios, delegados, terceirizados ou privatizados de fornecimento de água, luz, telefone, internet, gás, dentre outros serviços que incidam o ICMS.**

§ 2º Para fazer jus ao benefício previsto no caput deste artigo, as entidades filantrópicas e templos religiosos de qualquer culto deverão comprovar junto à Secretaria de Estado de Finanças do Estado de Rondônia - SEFIN a destinação institucional do imóvel imune compatível com suas finalidades essenciais.

§ 3º Nos casos em que o imóvel não for próprio, a comprovação do funcionamento deverá se dar através de contrato de locação ou comodato devidamente registrado, ou ainda, da justificativa de posse judicial.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber e for necessário à sua efetiva aplicação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

O autor aponta que no decorrer do processo legislativo não foi realizado o estudo de impacto orçamentário e financeiro da isenção de ICMS pretendida, tendo em vista que a execução do orçamento de 2022 acabara de se iniciar sem a previsão daquela renúncia fiscal.

Conforme defendido pelo STF na ADI 6303/RR, a exigência desses estudos “*não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes*”. Pois “*visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política*”. Logo, percebe-se que embora a gerência final do orçamento do Estado seja do Poder Executivo, não cabe a este obstar as proposições de leis que criam benefícios fiscais sob argumento de vício de iniciativa, todavia cabe ao legislador cercar-se das cautelas mínimas para a edição das leis.

Diz-se de cautelas mínimas porque a renúncia de receita deve vir acompanhada de demonstrativo concreto de que aquela perda não representará riscos para o pagamento das despesas do orçamento (LOA) ou mesmo do alcance da metas já estabelecidas no anexo respectivo da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

O art. 113 do ADCT prevê que “*a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”. Portanto, a proibição de cobrança do ICMS depende de estudo de impacto orçamentário e financeiro, que possibilitará ao Poder Legislativo, enquanto órgão vocacionado a instituir benefícios fiscais, avaliar o atendimento dos objetivos constitucionais que se pretende atingir com a benesse fiscal, e ainda o controle financeiro da escolha política.

Rememora-se ainda que antes da edição da Lei 5.311/2022 o STF declarou inconstitucional a Lei 4.017/2017, também do Estado de Rondônia, em razão do mesmo vício de formalidade ora alegado. Cito a ementa:

**Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE**

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016).  
EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS.  
INCONSTITUCIONALIDADE.

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

Na justificativa do projeto de Lei que resultou no objeto desta ADI, o proponente aponta para essa circunstância, demonstrando a ciência da Casa de Leis para a necessidade de apresentar o estudo de impacto econômico e financeiro da renúncia fiscal, indicando que a Nota Técnica nº 12 expedida pela SEFIN, com a finalidade de instruir a elaboração do projeto de Lei, cumpriria essa finalidade (vide ID Num. 16121083).

Ocorre que o documento apontado como suporte da propositura do projeto de Lei não atende ao fim pretendido, conforme assinalado pelo Secretário Estadual de Finanças no Ofício nº 12991/2021/SEFIN-ASTEC (ID Num. 16121308 - Pág. 22/24), pois, nas palavras daquele Secretário o “Estudo de Impacto (0023150463) não contempla as hipóteses previstas no Autógrafo Lei 1452/2021 (0023027284)”.

Tal incongruência decorre da divergência de hipótese entre o pedido apresentado pelo parlamentar e o efetivo texto da Lei. Compulsando os autos, verifica-se na Nota Técnica 16 que a SEFIN recebeu “solicitação de levantamento da arrecadação de tributos estaduais tendo como sujeito passivo do crédito tributário entidades religiosas e de assistência social instaladas no Estado de Rondônia através do requerimento parlamentar nº 1957/21 (0020807964)”.

Atendendo a este pedido foi realizado estudo de impacto que não atendeu ao necessário para a edição da referida norma, pois foram apurados apenas os valores arrecadados nos anos 2018/2021 pelas entidades religiosas e de assistência social, realizando-se projeção da arrecadação para o ano de 2023.

Ocorre que a natureza dessa avaliação não tomou como referência o fato inovador da norma relativo à característica de consumidor final das entidades religiosas e de assistência social, apurando-se apenas fatos geradores “relacionados com as finalidades essenciais das entidades”, ou seja, como contribuinte de direito.

Todavia, a norma impugnada pretende proibir a cobrança de ICMS das entidades religiosas e de assistência social tanto como contribuintes de direito – onde integram a relação jurídica tributária e exerce pessoal e direta com o fato gerador – quanto como contribuintes de fato – que suporta o ônus tributário enquanto consumidor final.

Essa falha instrutória não foi observada no momento da produção legislativa, sendo capaz de afetar a constitucionalidade formal da Lei 5.133/2022, tendo em vista a violação direta ao art. 113 do ADCT da CF e art. 134 da CE, decorrente da ausência de real estimativa do impacto financeiro e as medidas compensatórias efetivas para não comprometimento da LOA e LDO.

O caminho adequado então seria a renovação do pedido de informações à SEFIN para a realização do estudo adequado à exigência, todavia aprovou-se a norma mesmo diante da notória falha, o que leva necessariamente ao reconhecimento de nova inconstitucionalidade formal.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE a ação para reconhecer o vício formal apontado na inicial, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual 5.133/2022.

Quanto à modulação dos efeitos postulada pela Assembleia, embora caracterizada a renitência da falha legislativa, há que se preservar a confiança legítima e a boa-fé objetiva dos destinatários da norma, até mesmo porque inexistem informações da atuação direta destes na instigação ou propositura da Lei.

Desta forma, aplico efeitos **ex-tunc** ao julgado, resguardando-se apenas o direito das instituições destinatárias que já tiverem usufruído do benefício fiscal ou daquelas que, tendo sido negado o crédito de ICMS, tenham proposto ação judicial até a data de publicação da ata de julgamento desta ADI, modulação coerente com o julgado do STF no RE 1287019 / DF.

É como voto.

## EMENTA

***DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DO ICMS. CONTRIBUINTE DE FATO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. AUSÊNCIA DE ESTUDOS DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT. VIOLAÇÃO AO ART. 134 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.***

1. O Art. 113 do ADCT da Constituição Federal é norma de repetição e obediência obrigatória pelos Estados, servindo como parâmetro de controle de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça Estaduais. Precedentes do STF.

2. Ainda que seja possível a ampliação do escopo de imunidades que beneficia as igrejas e tempos de qualquer culto, a concessão da benesse exige prévia avaliação do impacto econômico e financeiro, de forma a compatibilizar a execução da LOA e LDO.

## 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, **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.**

Porto Velho, 06 de Março de 2023

Desembargador VALDECI CASTELLAR CITON

RELATOR

Assinado eletronicamente por: VALDECI CASTELLAR CITON

10/03/2023 12:10:43

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 18932196



230310121043146000001881

IMPRIMIR

GERAR PDF

Luciana



Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia  
Poder Judiciário  
Gabinete Des. Valdeci Castellar Citon

O EXCELENTÍSSIMO DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON, RELATOR DOS AUTOS DA DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 0805523-05.2022.8.22.0000 - PJe, NA FORMA DA LEI:

De ordem, manda o Senhor Oficial de Justiça deste Tribunal, com o objetivo de instruir os autos em epígrafe, proceder a **notificação do Governador do Estado de Rondônia, Sr. Marcos Rocha e do Procurador-Geral do Estado de Rondônia, Sr. Maxwell Mota de Andrade, do Presidente da Assembleia Legislativa de Rondônia, Sr Alex Redano, e do Advogado-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, Sr Luciano José da Silva** para prestarem informações, no prazo de 10 (dez) dias no feito em que é requerente o Procurador-Geral de Justiça, Sr Ivanildo de Oliveira, tudo em conformidade com o r. decisão constante no ID16149675.

Segue anexa a cópia dos documentos pertinentes.

Dado e passado aos vinte e dois dias do mês de junho do ano dois mil e vinte e dois, nesta cidade de Porto Velho, capital do Estado de Rondônia, o qual para constar, eu, Coordenadora do Pleno da CPE 2º Grau, conferi e ao final assino, por ordem do e. Relator.

Rua José Camacho, 585, 3º Andar, Sala 303, Bairro Olaria, CEP 76.801-330, Porto Velho/RO

Fone: (69) 3309-6132/6133 (Geral) / (69) 3309-6134 Coordenadora

e-mail: cpleno-cpe2g@tjro.jus.br

0014.068275/2022-13

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE DO GOVERNADOR	
Data: 04/Jul/2022	Horário: 16h00min
Nº Proc. SEI: _____	
Recebido por: _____	
MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS	
Governador do Estado de Rondônia	

6620





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

Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Valdeci Castellar Citon

---

Processo: 0805523-05.2022.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: VALDECI CASTELLAR CITON

Data distribuição: 14/06/2022 08:19:16

Polo Ativo: MPRO (MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA) e outros

Polo Passivo: ESTADO DE RONDÔNIA e outros

---

**DECISÃO**

Vistos,

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de liminar apresentada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia, com o objetivo de declarar inconstitucional a Lei Estadual 5.311/2022, que proibiu a *“cobrança de ICMS das entidades beneficentes de assistência social e templos religiosos de qualquer culto, quando forem consumidores finais”*.

Afirma o requerente que a referida norma possui vício formal e insuperável de constitucionalidade, tendo em vista que o processo legislativo que a precedeu não foi instruído com a estimativa de renúncia fiscal decorrente da aplicação da norma, contrapondo-se ao disposto no art. 113 do ADCT da Constituição Federal, Art. 134 da Constituição Estadual, c/c Art. 165, §2º e 6º da CF.

Cito por oportuno os conteúdos, respectivamente, da Lei estadual 5.311/2022 e o parâmetro principal de controle de constitucionalidade informado na inicial, o art. 113 do ADCT da Constituição Federal:



Lei estadual 5.311/2022:

Art. 1º Fica proibida a cobrança do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS sobre serviços que tenham como consumidores finais entidades beneficentes de assistência social e templos religiosos de qualquer culto.

§ 1º A isenção prevista no art. 1º desta Lei alcança os serviços públicos estaduais próprios, delegados, terceirizados ou privatizados de fornecimento de água, luz, telefone, internet, gás, dentre outros serviços que incidam o ICMS.

§ 2º Para fazer jus ao benefício previsto no caput deste artigo, as entidades filantrópicas e templos religiosos de qualquer culto deverão comprovar junto à Secretaria de Estado de Finanças do Estado de Rondônia - SEFIN a destinação institucional do imóvel imune compatível com suas finalidades essenciais.

§ 3º Nos casos em que o imóvel não for próprio, a comprovação do funcionamento deverá se dar através de contrato de locação ou comodato devidamente registrado, ou ainda, da justificativa de posse judicial.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber e for necessário à sua efetiva aplicação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ADCT:

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.

Segundo narrado na inicial, desde o período de debates do processo legislativo perante a Assembleia, órgãos da Secretaria de Estado de Finanças alertaram para ausência de previsão orçamentária para abrigar a isenção fiscal objeto da norma, que abrange não apenas os serviços e produtos pagos diretamente pelos templos de qualquer culto, mas também o ICMS de todas as operações que aquelas entidades forem consumidoras finais, situação que foge do cenário descrito na Nota Técnica nº 12 da SEFIN, utilizada como justificativa do Projeto de Lei.

Descreve ainda que, embora esta isenção não caracterize a hipótese de violação ao pacto federativo no que se refere à chamada “guerra fiscal”, o vício de formalidade da norma questionada viola os princípios constitucionais que regem o sistema financeiro orçamentário.



Sobre o devido processo legislativo, assinala que o art. 113 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, prevê que *“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*, reportando que o STF, no julgamento da ADI 6120 reconheceu a possibilidade deste dispositivo servir como parâmetro de controle de Constitucionalidade em razão do seu caráter nacional.

Mais adiante, inicia o debate acerca da inexistência de estudo completo de impacto orçamentário e financeiro da isenção decorrente da norma, afirmando que o Secretário Estadual de Finanças recomendou o veto à norma impugnada por este motivo, sobretudo pela ausência de informações concretas sobre o valor da renúncia do ICMS nos produtos e serviços tomados por aquelas entidades, relatando que o documento utilizado como referência no Projeto de Lei (Notas Técnicas de nº 12 da SEFIN/RO e nº 16/2021/SEFIN-NEEC) não se referem a valores de ICMS pagos pelas entidades de atividade religiosa e de assistência social na condição de consumidoras finais de serviços, mas, sim, como contribuintes de direito.

Acrescenta que idêntica proposta legislativa já foi aprovada anteriormente, resultando na Lei Estadual 4.012/2017, que foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5816 também em razão da inconstitucionalidade formal por violação ao art. 113 do ADCT.

Aponta também incompatibilidade da norma questionada com o Art. 165, §2º e 6º da Constituição Federal, em razão da ausência de previsão da renúncia, do impacto financeiro e das medidas compensatórias na LDO e na LOA.

Requeru a concessão da medida cautelar para imediata suspensão da eficácia da norma, até o julgamento final do mérito, argumentando que a probabilidade do direito está evidenciada na ausência de previsão do custo-benefício da norma em debate, em aparente confronto com os princípios de responsabilidade fiscal, bem como pela preexistência de julgamento de ADI pelo STF, declarando inconstitucional norma de idêntico objeto (Lei 4.012/2017).

Quanto ao perigo da demora, declara que ele está evidenciado no potencial risco à economia pública estadual e para a continuidade de políticas essenciais, afetadas pela incerteza de impacto da efetividade da norma nas receitas do Estado.

É a síntese necessária.

Decido.

A concessão de medida cautelar em ações de controle concentrado de constitucionalidade requer a inequívoca demonstração de perigo de dano irreparável, ladeado pela plausibilidade dos fundamentos apresentados na inicial, tendo em vista que o provimento provisório é uma exceção aos princípios da segurança jurídica e presunção de legitimidade que, via de regra, revestem os atos normativos desde sua formação.



Conforme lições do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 3401 MC, a avaliação da medida cautelar importa no exercício da discricionariedade, exercitando-se o juízo de conveniência política do Tribunal julgador. Cabe nesse momento de efêmera avaliação, com aprofundamento mínimo da matéria, a valoração da pertinência da suspensão cautelar da Lei impugnada, aferindo-se a plausibilidade dos argumentos apresentados e as prováveis repercussões da manutenção ou suspensão da eficácia do ato.

No caso, esta ADI sustenta a incompatibilidade existencial da Lei 5.311 com a redação do art. 113 do ADCT da Constituição Federal, Art. 134 da Constituição Estadual, ambos cumulados com o Art. 165, §2º e 6º da CF, dispositivos que exigem que a norma geradora de renúncia de receita presente desde o processo legislativo a estimativa de reflexos orçamentários e financeiros.

Avaliando o pedido liminar frente aos imperativos da Lei 9.868/1999, compreendo que a escolha pelo caminho de concessão inicial da liminar para posterior avaliação do mérito (art. 10) mostra-se menos eficiente que a adoção do rito abreviado do art. 12 da mesma norma, motivo pelo qual adoto este último para o trâmite desta direta de inconstitucionalidade.

Solicite-se então informações da autoridade requerida, no prazo máximo de 10 [dez] dias.

Imediatamente, após este prazo, dê-se vista ao Procurador-Geral do Estado e ao Procurador-Geral de Justiça, sucessivamente, no prazo de 5 [cinco] dias, para que cada qual se manifeste na forma da legislação vigente.

Após, decorridos os prazos, com ou sem manifestação, venham conclusos os autos.

Porto Velho, 15 de junho de 2022

Publique-se e intime-se.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

RELATOR





**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA**

**Feito nº 2022001010007477/MPRO**

O **Procurador-Geral de Justiça**, no uso de suas atribuições institucionais, e com fundamento no art. 88, III, da Constituição Estadual e art. 45, II, item "01", da Lei Complementar Estadual nº 93/1993, vem propor a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com Medida Cautelar**, em face da **Lei Ordinária nº 5.311, de 13 de janeiro de 2022, do Estado de Rondônia**, pelos fundamentos de direito a seguir expostos.

### **I – DA NORMA IMPUGNADA**

Em 26 de outubro de 2021, a partir de proposta do Deputado Estadual Alex Silva, deu-se início ao Projeto de Lei nº 1452/2021, com o objetivo de *proibir a cobrança de ICMS das entidades beneficentes de assistência social e templos religiosos de qualquer culto, quando forem consumidores finais*.

Na justificativa do projeto legislativo, o autor informou que a Nota Técnica nº 12 da SEFIN/RO verificou previamente que o Estado arrecadou o valor de R\$ 480 mil reais com ICMS das entidades que seriam beneficiadas pela proposta legislativa, o que seria um "valor pífio" ante o papel que os templos religiosos desenvolvem em favor da sociedade. Mencionou, ainda, que a SEFIN/RO, a seu pedido, estaria confeccionando estudo de impacto financeiro e orçamentário do projeto de lei então apresentado (Processo nº 00.434383/2021-17).

O texto foi aprovado pela Casa de Leis em 14/12/2021.

Contudo, ainda em dezembro de 2021, diversos Órgãos da Secretaria de Estado de Finanças recomendaram o veto ao Projeto de Lei nº 1452/2021, em razão da ausência de demonstrativo regionalizado do efeito da isenção, exigência esta do §6º do art. 165 da Constituição da República, bem como por não atender o regramento previsto na Lei Complementar nº 101/2000, que teve sua essência acrescentada à Constituição Federal por meio do art. 113 do ADCT.

Ocorre que mesmo com as manifestações contrárias a edição da lei isentiva, o Chefe do Executivo se manteve inerte quanto ao projeto de lei. Então, o Presidente da Assembleia Legislativa, com fulcro no art. 42, §7º, da Constituição Rondoniense, promulgou a Lei nº 5.311, de 13 de janeiro de 2022, publicada em 17/1/2022, com o seguinte teor:



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Art. 1º Fica proibida a cobrança do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS sobre serviços que tenham como consumidores finais entidades beneficentes de assistência social e templos religiosos de qualquer culto.

§ 1º A isenção prevista no art. 1º desta Lei alcança os serviços públicos estaduais próprios, delegados, terceirizados ou privatizados de fornecimento de água, luz, telefone, internet, gás, dentre outros serviços que incidam o ICMS.

§ 2º Para fazer jus ao benefício previsto no caput deste artigo, as entidades filantrópicas e templos religiosos de qualquer culto deverão comprovar junto à Secretaria de Estado de Finanças do Estado de Rondônia - SEFIN a destinação institucional do imóvel imune compatível com suas finalidades essenciais.

§ 3º Nos casos em que o imóvel não for próprio, a comprovação do funcionamento deverá se dar através de contrato de locação ou comodato devidamente registrado, ou ainda, da justificativa de posse judicial.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber e for necessário à sua efetiva aplicação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em que pese a autonomia do Estado de Rondônia para concessão de isenção de ICMS, quando não configurada a Guerra Fiscal<sup>1</sup>, no presente caso, em que a Lei nº 5.311/2022 foi editada em inobservância aos requisitos formais, bem como aos princípios constitucionais que regem o sistema financeiro-orçamentário, necessária a declaração da sua inconstitucionalidade.

## II – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

### ***II.a. Da ofensa à regra de processo legislativo prevista no art. 113 do ADCT***

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, prescreve:

**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.**

<sup>1</sup> ICMS - SERVIÇOS PÚBLICOS ESTADUAIS PRÓPRIOS, DELEGADOS, TERCEIRIZADOS OU PRIVATIZADOS DE ÁGUA, LUZ, TELEFONE E GÁS - IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA - CONTAS - AFASTAMENTO - "GUERRA FISCAL" - AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO. Longe fica de exigir consenso dos Estados a outorga de benefício a igrejas e templos de qualquer crença para excluir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços nas contas de serviços públicos de água, luz, telefone e gás.

(STF. ADI 3421, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/2010, DJe-096 DIVULG 27-05-2010 PUBLIC 28-05-2010 EMENT VOL-02403-01 PP-00126 RDDT n. 180, 2010, p. 199-201 RSJADV set., 2010, p. 42-44 LEXSTF v. 32, n. 378, 2010, p. 85-90 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 150-153)



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Importa consignar que a Suprema Corte Constitucional no julgamento recente da ADI 6102, reconheceu a possibilidade do dispositivo supratranscrito ser parâmetro de controle de constitucionalidade de leis estaduais, dado o caráter nacional que irradia obrigações a todos os entes federativos.

Válida a colação da ementa:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. **O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar 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. 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de 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. 5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.

(STF. ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021 – g.n.)



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PROCESSO LEGISLATIVO. CONCESSÃO DE VANTAGEM REMUNERATÓRIA E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 169, § 1º, INCISO I, DA CF. **ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE NORMAS ESTADUAIS COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. É possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016).** 2. Agravo Regimental provido.

(STF. ADI 6080 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 25-02-2021 PUBLIC 26-02-2021 – g.n.)

Nesse diapasão, possível concluir que o art. 113 do ADCT é norma de reprodução obrigatória e pode ser utilizado como parâmetro na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Portanto, fixado o principal parâmetro para o reconhecimento do vício formal de inconstitucionalidade.

A partir da documentação que instrui a presente ação objetiva, resta evidente que a Lei nº 5.311/2022 contraria o art. 113 do ADCT, já que o respectivo projeto de lei foi apresentado e aprovado sem a realização de um estudo completo de impacto orçamentário e financeiro referente à eventual isenção de ICMS quando entidades beneficentes de assistência social e templos religiosos forem **contribuintes de fato** do imposto.

Ressalte-se que o Secretário de Estado de Finanças<sup>2</sup>, em manifestação datada de 30/12/2021, além de recomendar o veto total ao citado projeto de lei, ressaltou que o estudo de impacto financeiro, realizado a partir do Requerimento Parlamentar nº 1657/2021, englobou apenas a renúncia de receita do ICMS pago direta e eventualmente pelas entidades sociais e associações religiosas, **mas não conteve dados/informações acerca de ICMS embutido em serviços prestados a essas entidades por concessionárias de serviços públicos contribuintes de fato desse Tributo.**

<sup>2</sup> "Assim, tendo em vista que Estudo de Impacto (0023150463) não contempla as hipóteses previstas no Autógrafo Lei 1452/2021 (0021027284), recomendamos o VETO TOTAL e informamos que estamos à disposição para realização de estudo de impacto orçamentário-financeiro específico à proposta de lei quando solicitado, a fim de que todos os requisitos sejam legalmente atendidos." (Secretário de Estado de Finanças Luís Fernando Pereira da Silva, Ofício nº 12991/2021/SEFIN-ASTEC)



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Dessa forma, as Notas Técnicas de nº 12 da SEFIN/RO e nº 16/2021/SEFIN-NEEC, bem como o valor referido na justificativa do Projeto de Lei nº 1452/21, não se referem a valores de ICMS pagos pelas entidades de atividade religiosa e de assistência social na condição de consumidoras finais de serviços, mas, sim, como contribuintes de direito<sup>3</sup>.

Inequívoco que a Lei nº 5.311/2022 foi editada sem que houvesse, ao longo do processo legislativo, instrumento que viabilizasse a análise quantificada dos seus efeitos fiscais.

Assim, embora o autor do Projeto de Lei nº 1452/2021 tenha expressamente apontando preocupação de não fazer o processo legislativo incorrer no vício detectado e declarado na Lei nº 4.012/2017, certo é que a nova tentativa de conceder isenção tributária aos templos religiosos e entidades de assistência social padece da mesma inconstitucionalidade reconhecida na ADI 5816, ante a flagrante inobservâncias dos requisitos formais do art. 113 da ADCT.

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

Certo assim que, ante a ausência de estudo prévio ou concomitante ao curso do Projeto Legislativo nº 1452-2021, de impacto orçamentário e financeiro

<sup>3</sup> Tema 342. "A imunidade tributária subjetiva aplica-se a seus beneficiários na posição de contribuinte de direito, mas não na de simples contribuinte de fato, sendo irrelevante para a verificação da existência do beneplácito constitucional a repercussão econômica do tributo envolvido". (RE 608.872. Tese de Repercussão Geral)



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

da concessão de isenção de ICMS nas operações em que os tempos religiosos e entidades de assistência social figurarem como contribuintes de fato, descumpriu-se o artigo 113 do ADCT, razão pela qual deve ser reconhecida a inconstitucionalidade formal da Lei nº 5.311/2022.

### ***II.b. Do não atendimento ao disposto na LDO e da ausência de medida compensatória***

Importa consignar que direito tributário é norma de interesse público, portanto, rege-se pelos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, ante a necessidade do Estado de arrecadar recursos financeiros para subsidiar a máquina pública, a chamada receita derivada.

Em razão dessa primazia do interesse público, é que o ordenamento jurídico, no caso de renúncia fiscal, determina o atendimento de requisitos para propositura e trâmite legislativo, além de exigir de lei específica e a **acomodação das consequências orçamentárias geradas**.

A Constituição Rondoniense estatui:

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**.

Por sua vez, a Constituição da República estampa:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 6º **O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções**, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, **tributária** e creditícia.



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

A regra constitucional prevista no art. 113 do ADCT observa o regime preexistente definido no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>4</sup>) no tocante à concessão de isenção fiscal que ocasione a renúncia de receita. Para tanto, requer-se a consecução do referido estudo de impacto orçamentário e financeiro, por meio do qual se demonstre que a perda de recursos foi considerada na lei orçamentária e/ou sejam adotadas medidas de compensação com o aumento da receita por outra fonte (***princípio econômico da neutralidade orçamentária***).

A constitucionalização da temática fiscal explicita a obrigatória prudência na gestão fiscal, sobretudo na concessão de benefícios tributários que ensejam a renúncia de receita. A concessão de benefícios fiscais é uma escolha política, que atinge a receita do ente e afeta os meios financeiros pelos quais o Estado custeia as suas atividades.

A gestão fiscal responsável, constitucionalizada com o art. 113 do ADCT, está engendrando forte jurisprudência na Suprema Corte Constitucional no sentido de que a legislação deve **conformar-se ao equilíbrio e à sustentabilidade financeira**, aferíveis no bojo do processo legislativo que proporcione um **diagnóstico do impacto**: (a) do montante de recursos necessários para abarcar as despesas criadas ou (b) da ausência de recursos em razão da renúncia de receitas.

Nesse compasso, em que a norma ora impugnada, no decorrer do seu processo legislativo, não oportunizou o diagnóstico do impacto gerado com a sua edição, resta demasiadamente prejudicada a adoção de medidas de compensação. Portanto, a presente opção política foi inconsciente e inconsequente.

Indubitável, ainda, o descompasso do sistema financeiro estadual pelo fato da Lei nº 5.073 de 22/7/2021, que dispõe sobre as Diretrizes para

<sup>4</sup> LC101/00. 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. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o "caput" deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (g.n.)



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA**

elaboração da Lei Orçamentária de 2022, trazer apenas as seguintes disposições no Anexo de Metas Fiscais:

**ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA**

AMF - Demonstrativo VII (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)

TRIBUTO	BENEFÍCIO	SETOR/PROGRAMA	2022	2023	2024	COMPENSAÇÃO
ICMS	Crédito Presumido	G - Comércio de mercadorias (bens tangíveis, em geral)	6.747.802	7.107.825	7.487.237	Renúncia considerada na projeção de receita (nos termos do art. 14, inciso I, Lei Complementar nº101, de 04/05/2000).
		H - Transportes, armazenagem e correio	548.929	578.216	609.081	
		Programa de Incentivo Tributário	767.202.104	808.135.405	851.273.269	
		Q - Saúde humana e serviços sociais	10.665.628	11.234.682	11.834.384	
	Isenção	O - Administração pública, defesa e seguridade social	2.767	2.914	3.070	
	Isenção	Combustíveis	14.002.346	14.711.236	15.470.630	
	Redução de Base de Cálculo	G - Comércio de mercadorias (bens tangíveis, em geral)	2.678.481	2.821.389	2.971.993	
		H - Transportes, armazenagem e correio	1.898.504	1.999.796	2.106.544	
		Agropecuária	1.593.331	-	-	
	IPVA	Isenção de IPVA	Imposto sobre a Propriedade de	19.801.811	522.444	

E continua na página seguinte:



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

	Veículos Automotores - IPVA			
<b>Total Geral</b>	<b>825.143.725</b>	<b>847.113.907</b>	<b>892.306.540</b>	

Nota

Para o exercício de 2022, foi informada a renúncia por nãoção de IPVA, conforme a publicação no Diário Oficial do Estado de Rondônia, nº 18, de 21 de janeiro de 2022, a publicação no Decreto nº 26.912, de 27 de janeiro de 2022, que concede desconto para pagamento antecipado e em caso único e proroga o prazo para recolhimento do IPVA, excepcionalmente, para o exercício de 2022. Não obstante, referente aos exercícios de 2022, 2023 e 2024, foi informado a renúncia conforme OLS n.º 217/2022/SGP/PG-GFG 002366421 que a nãoção prevista refere-se a propriedades de veículos de aluguel (taxi) e veículos adquiridos por pessoas portadoras de deficiência conforme o Decreto nº 9.961/02.

Estimativa de Renúncia Potencial e medidas de compensação							
TRIBUTO	BENEFÍCIO	SETOR/PROGRAMA	DESCRIÇÃO	2022	2023	2024	COMPENSAÇÃO
ICMS	Isenção	Combustíveis	Desoneração de ICMS na saída interna de combustíveis com destino à Área de Livre Comércio (ALC) de Guajará-Mirim	14.002.346	14.711.236	15.470.630	Impacto já considerado na estimativa da receita
ICMS	Redução de base de cálculo	Agropecuária	Atence o Item 12 à Parte 3 do Anexo II do Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - RICMS-RO, aprovado pelo Decreto nº 22.721, de 5 de abril de 2018, com a seguinte redação: O benefício previsto no caput, está limitado ao valor de R\$ 1.500.536,00 (um milhão e quinhentos mil e quinhentos e trinta e seis reais), e cessará no último dia do mês subsequente àquele em que o total de saídas beneficiadas ultrapassar a quantidade de 12 mil e 625 (doze mil, seiscentos e vinte e cinco) cabeças de gado bovino, ou, em 31 de agosto de 2022, o que primeiro for cumprido. Havendo saída de gado superior ao limite estabelecido acima, será tributado pelo regime normal (sem o benefício fiscal)	1.500.536,00			Condiicionado a conta partida que o contribuinte recolha, no início da operação de saída do produto beneficiado, 1% (um por cento) do valor do benefício fiscal para o Fundo Estadual de Defesa Sanitária Animal - FESA-RO
<b>Total Geral</b>				<b>15.502.882,00</b>	<b>14.711.236</b>	<b>15.470.630</b>	

Consta, ainda, da Lei nº 5.076/2021, outro quadro referente à estimativa de renúncia de receita regionalizada:



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA**

I. Estimativa de Renúncia de receita regionalizada

Imposto/Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	Regiões de Planejamento									
		I	II	III	IV	IX	V	VI	VII	VIII	
ICMS	ISENÇÃO	O - Administração pública, defesa e seguridade social	167	296	-	-	4	790	-	933	-
		G - Comércio de mercadorias (bens tangíveis, em geral)	2.578.896	-	-	50.918	-	392.106	2.423.172	822.931	-
	CREDITO PRESUMIDO	H - Transportes, armazenagem e correio	26.487	-	-	-	-	492.441	-	-	-
		Programa de Incentivo Tributário	120.023.899	47.310.485	52.097.172	120.63	57.304.419	144.199.785	210.736.358	116.297.408	55.246.7
	REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO	Q - Saúde humana e serviços sociais	5.772.846	-	-	-	-	1.735.090	-	92	1.158
		G - Comércio de mercadorias (bens tangíveis, em geral)	932.078	297.786	74.004	119.616	131	148.240	167.299	114.865	806.009
	H - Transportes, armazenagem e correio	1.898.504	-	-	-	-	-	-	-	-	
IPVA	ISENÇÃO	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	5.854.554	2.590.525	938.204	790.914	601.234	2.368.598	2.371.377	2.293.756	1.502.32
	<b>Total Geral</b>		<b>131.634.395</b>	<b>47.543.778</b>	<b>52.174.615</b>	<b>2.295.586</b>	<b>17.307.578</b>	<b>147.004.940</b>	<b>213.352.328</b>	<b>117.346.094</b>	<b>16.061.5</b>

NOTAS:  
 1. A estimativa da renúncia de receita foi realizada pelo Sistema de Estudos Econômicos da Gerência de Incentivos Tributários e Estudos Econômicos da Secretaria de Finanças com base em informações disponíveis nos bancos de dados de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e), Notas Fiscais de Consumidor Eletrônicas (NFCE), e Licitação Fiscal Digital (SFD ICMS-DF) e Sistema Integrado de Tributação e Administração para Estados (SIME) atualizado em 08 junho/2021;  
 2. Para fins de estimativa da renúncia de receita, considerou-se a manutenção e a promulgação de totalidade das leis e decretos que concedem os atuais benefícios fiscais, por todo o período do primeiro triênio;  
 3. A projeção dos valores para os próximos três anos foi realizada com base na expectativa de inflação (IPCA) e de crescimento econômico (PIB), segundo informações do Relatório FOCUS do Banco Central do Brasil de 22 de outubro de 2021;  
 4. Regiões de planejamento definidas na Lei Complementar nº 434 de 28 de dezembro de 2017.

Patente, aqui, que inexistia na LDO previsão de qualquer renúncia de receita de ICMS em favor de templos religiosos e entidades de assistência social. Além disso, a Lei nº 5.076/2021 foi editada antes da apresentação do Projeto de Lei nº 1452/2021, e não há menção neste processo legislativo de eventual alteração da Lei de Diretrizes, tampouco adoção de providências para a inclusão da renúncia de receita na norma orçamentária do ano subsequente, ofendendo aí o art. 113 do ADCT e o art. 134 da Constituição Rondoniense c/c art. 165, §2º e §6º, da Constituição da República. Dessa forma, a entrada em vigor da Lei nº 5.311/2021, a partir de sua publicação em 17/1/2022, atenta contra as regras constitucionais impostas e



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

coloca em risco a sanidade<sup>5</sup> econômica do Estado de Rondônia, ao se abdicar de receita não mensurada, caracterizando inobservância à gestão fiscal responsável.

Nesse sentido, julgou recentemente a Suprema Corte:

EMENTA: 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 nº 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 nº 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 nº 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.”.**

<sup>5</sup> “[...] não basta o equilíbrio matemático-contábil de receitas *versus* despesas. É imperioso verificar se tais receitas – incluindo os empréstimos públicos havidos e as renúncias fiscais – são sustentáveis a médio e longo prazo e não comprometerão as despesas que deverão ser realizadas – inclusive os juros dos empréstimos públicos obtidos – a médio e longo prazos.” (SACFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. Inst. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 16, n.85, maio/jun. 2014, p. 42) *apud* Voto da Rel. Min. ROSA WEBER na ADI 6074, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

(STF. ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022 – g.n.)

No mais, a ausência de medidas de compensação acusa, por si, um potencial risco ao caixa da Administração Pública Estadual, com o consequente prejuízo à continuidade de políticas essenciais e, também, ao funcionamento da máquina pública, já que envolve renúncia de valores não mensurados da arrecadação tributária do Estado de Rondônia.

Imperioso, portanto, o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 5.311/2022, por ofensa ao art. 13 do ADCT e ao art. 134 da Constituição Rondoniense c/c art. 165, §2º e §6º da Constituição da República.

### III – DA MEDIDA CAUTELAR

Demonstrado, à saciedade, o *fumus boni iuris*, ante a existência de jurisprudência recente da Suprema Corte Constitucional reconhecendo a inconstitucionalidade de normas estaduais que concedem benefícios fiscais ou que onerem a Administração Pública, sem observância aos requisitos formais impostos pelo art. 113 do ADCT (*ADI 6074, Rel. Min. Rosa Weber, julg. 21/12/2020; ADI 6080 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, julg. 17/2/2021; ADI 6118, Rel. Min. Edson Fachin, julg. 28/6/2021*).

Em especial, há o precedente referente à declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.012/2017 por afronta ao art. 113 do ADCT, em razão do seu processo legislativo não ter quantificado, avaliado e assimilado, em termos orçamentários, os efeitos da norma isentiva.

No julgamento da ADI 5816/RO, o Relator Min. Alexandre de Moraes, ao discorrer sobre o art. 113 do ADCT, explanou:

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

A massiva utilização dessa forma de intervenção estatal na economia tem sido vastamente criticada porque, embora opere efeitos equiparáveis às despesas, com consequências duradouras, **tais despesas historicamente são aprovadas em contextos legislativos alheios às deliberações gerais sobre o orçamento, o que elide significativamente as possibilidades de controle parlamentar sobre esse tipo de gasto.**

Além desse fator, que resulta em baixa transparência, a própria eficácia desse tipo de ação é também bastante controversa, como aponta EBER SANTA HELENA:



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Várias são as objeções levantadas quanto à eficácia dos gastos tributários. ***Por serem despesas indiretas, não constam dos créditos previstos na lei orçamentária não estando sujeitos à avaliação política a cada exercício, os incentivos fiscais são concedidos com pouca ou nenhuma transparência, malgrado o comando constitucional que obriga o ente público a demonstrar a estimativa de incentivos dessa ordem.*** Assim, cumpre-se mero procedimento administrativo formal.

Assinala Marcos Nóbrega (2002, p. 21) que os incentivos fiscais representam um mecanismo muito conveniente para efetuar o *by pass* no processo orçamentário. Além disso, as transferências diretas têm que ser anualmente revalidadas a cada novo orçamento, ao passo que ***os incentivos fiscais são concedidos uma única vez e não necessitam de registro anual nos orçamentos.*** Dessa forma, muito mais cômodo ao poder público conceder incentivos fiscais, malgrado a necessidade imperiosa de promover transparência no setor público.

Outro ponto importante é que um programa de fomento baseado em incentivos fiscais apresenta um viés em direção ao planejamento privado e uma política não intervencionista do Estado. Na medida em que as decisões de alocação passam a ser do empresário privado e não do governo, ocorreria no caso de transferências diretas. Surge a ilusão de que as decisões de despesas advém do setor privado que está investindo, o que, sabemos, constitui uma falácia posto que o efeito fiscal dos incentivos são os mesmos de despesas diretas. (EBER ZOEHLER SANTA HELENA. *Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e gasto tributário*. In: Série temas de interesse do Legislativo; n. 15. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 200/201)

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

(Trecho do Voto do Rel. Min. Alexandre de Moraes na ADI 5816, Tribunal Pleno, julg. 5/11/2019 – g.n.)

Como já destacado alhures, o projeto de lei foi apresentado em 26/10/2021 e a norma ora impugnada entrou em vigor em 17/1/2022, enquanto a Lei nº 5.076, que dispõe das Diretrizes da Lei Orçamentária de 2022, foi editada em 22/7/2021. Embora a Lei nº 5.311/2022 evidentemente reverbere nas metas fiscais do Estado de Rondônia, as normas referidas foram analisadas e discutidas em momentos diversos.

Ao não cumprir o art. 113 do ADCT, bem como o art. 134 da CE/RO c/c art. 165, §2º e §6º, da CRFB/88, criou-se despesa para o Estado, sem prévia deliberação acerca do custo-benefício, o que evidencia a ausência de responsabilidade fiscal.

Nesse contexto de negligência com a manutenção da máquina pública, a qual possui diversas incumbências prestacionais, como os serviços essenciais (saúde, educação, segurança, entre outros), é possível vislumbrar a



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



## PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

**urgência** e a **necessidade** de suspensão imediata dos efeitos da Lei nº 5.311/2022, ante o potencial risco gerado à economia pública estadual e à continuidade de políticas essenciais.

Além disso, a ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário, com a consequente inexistência de previsão de compensação das despesas criadas, demonstra claramente a falta de conformidade da norma impugnada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com o comprometimento de parte, não mensurada, da arrecadação tributária do Estado de Rondônia.

Assim, considerando a previsibilidade da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade (arts. 10 a 12 da Lei nº 9.868/99), e que devidamente demonstrados os requisitos ensejadores da tutela excepcional, quais sejam a probabilidade do direito e o perigo da demora, requer-se a suspensão imediata da eficácia da Lei nº 5.311/2022, até o final e definitivo julgamento da presente ação concentrada de constitucionalidade.

### IV – DO REQUERIMENTO

Ante todo o exposto, o Procurador-Geral de Justiça requer:

a) a autuação e recebimento da presente ação direta de inconstitucionalidade em face da **Lei nº 5.311/2022**;

b) a concessão da medida cautelar pleiteada, suspendendo-se a norma impugnada até o final julgamento;

b) a citação do Procurador-Geral do Estado, com fulcro no art. 88, §4º, da Constituição Rondoniense, bem como o pedido de informações à Assembleia Legislativa;

c) vista dos autos ao Ministério Público para parecer;

d) a procedência total da presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei nº 5.311/2022**, por inobservância ao **artigo 113 do Ato das Disposições Finais Transitórias** e do **artigo 134 da Constituição do Estado de Rondônia** c/c o **artigo 165, §2º e §6º da Constituição da República**;

e) por fim, seja a decisão de inconstitucionalidade comunicada à Assembleia Legislativa para suspensão da execução da lei impugnada, nos termos do §2º do artigo 88 da Constituição Rondoniense.

Porto Velho, 13 de junho de 2022.

**IVANILDO DE OLIVEIRA**



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*



**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA**

**Procurador-Geral de Justiça**



Autor DEP ALEX SILVA  
DO-e-ALE nº 7 de 17/01/2022

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

**LEI Nº 5.311, DE 13 DE JANEIRO DE 2022.**

Dispõe sobre a proibição de cobrança do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS sobre serviços que tenham como consumidores finais entidades beneficentes de assistência social e templos religiosos de qualquer culto.

**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 Fica proibida a cobrança do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS sobre serviços que tenham como consumidores finais entidades beneficentes de assistência social e templos religiosos de qualquer culto.

§ 1º A isenção prevista no art. 1º desta Lei alcança os serviços públicos estaduais próprios, delegados, terceirizados ou privatizados de fornecimento de água, luz, telefone, internet, gás, dentre outros serviços que incidam o ICMS.

§ 2º Para fazer jus ao benefício previsto no *caput* deste artigo, as entidades filantrópicas e templos religiosos de qualquer culto deverão comprovar junto à Secretaria de Estado de Finanças do Estado de Rondônia - SEFIN a destinação institucional do imóvel imune compatível com suas finalidades essenciais.

§ 3º Nos casos em que o imóvel não for próprio, a comprovação do funcionamento deverá se dar através de contrato de locação ou comodato devidamente registrado, ou ainda, da justificativa de posse judicial.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber e for necessário à sua efetiva aplicação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 13 de janeiro de 2022.

  
Deputado ALEX REDANO  
Presidente – ALE/RO