

Em 09 de março de 2017.

Ofício PGPR n.º 10/2017

Excelentíssimo Senhor Ministro,

Cumpro o honroso dever de lhe dirigir, no prazo legal, as informações que me foram solicitadas pelo Ofício n° 3031/2017, de 17 de fevereiro de 2017, para instrução da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5635, em que é Representante a Confederação Nacional da Indústria - CNI e que tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2°, 4°, caput e inciso I, e 5° da Lei n° 7.428, de 25 de agosto de 2016, deste Estado do Rio de Janeiro.

Sem outro motivo, renovo a Vossa Excelência protestos de elevada estima e consideração.

> Deputado Jorge Picciani Presidente da ALERJ

Hariman Araújo Procurador-Geral da ALERJ Mat. 414,432-5 - OAB/RJ 99.893 Sérgio Eduardo Leal Carneiro Procurador da ALERJ Mat. 201.648-3 - OAB/RJ 66.841

Ao Excelentíssimo Senhor Doutor Ministro ROBERTO BARROSO MD. Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5635



INFORMAÇÕES

Argui a Autora a inconstitucionalidade dos artigos 2°, 4°, caput e inciso I, e 5° da Lei n° 7.428, de 25 de agosto de 2016, deste Estado do Rio de Janeiro, que são assim reproduzidos:

"LEI Nº 7.428, DE 25 DE AGOSTO DE 2016.

INSTITUI O FUNDO ESTADUAL DE EQUI-LÍBRIO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 10 - (...)

Art. 2º - A fruição do benefício fiscal ou incentivo fiscal, já concedido ou que vier a ser concedido, fica condicionada ao depósito ao FEEF do montante equivalente ao percentual de 10% (dez por cento) aplicado sobre a diferença entre o valor do imposto calculado com e sem a utilização de benefício ou incentivo fiscal concedido à empresa contribuinte do ICMS, nos termos do Convênio ICMS 42, de 3 de maio de 2016, já considerado no aludido percentual a base de cálculo para o repasse constitucional para os Municípios (25%).



(...)

Art. 4º - Constituem receitas do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF:

I - depósito no valor correspondente ao percentual 10% (dez por cento) aplicado sobre o montante da diferença entre o valor do imposto calculado com e sem utilização de benefício ou incentivo fiscal, concedido a empresa contribuinte do ICMS, nos termos do Convênio ICMS 42, de 3 de maio de 2016, já considerado o repasse constitucional para os municípios;

(...)

Art. 5° - O descumprimento do disposto no art. 2° desta lei resultará em:

I - perda automática, não definitiva, no mês seguinte ao da fruição dos respectivos benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, se o contribuinte beneficiário ou incentivado não efetuar, no prazo regulamentar, o depósito previsto no art. 2º desta Lei;

II – perda definitiva dos respectivos benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, se o contribuinte beneficiário ou incentivado não efetuar, no prazo regulamentar, o depósito previsto no art. 2º desta Lei por 3 (três) meses, consecutivos ou não.

(...)"



Diz a Autora ser a lei inconstitucional porque: (i) ao instituir nova espécie tributária, não o fez com observância das regras dos artigos 146, inciso III, 148, 149 e 154 da Constituição; (ii) instaurou empréstimo compulsório estadual, em desatenção ao disposto no artigo 148 da Constituição; (iii) violou as regras anterioridade do artigo 150, inciso III, "b" e "c", da Constituição; (iv) foi editada com fraude à norma de não vinculação de receita tributária a fundo, com consequente prejuízo à repartição tributária do ICMS aos municípios, o que importou em ofensa aos artigos 158, inciso IV, e 167, inciso IV, da Constituição.

A lei nesta ação inquinada de inconstitucional é oriunda do Projeto de Lei nº 2.008/2016, de autoria do Poder Executivo, encaminhado a esta Assembleia Legislativa por meio da Mensagem nº 20/2016, assim justificada:

"JUSTIFICATIVA

MENSAGEM Nº 20/2016 Rio de Janeiro, 19 de julho de 2016

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES PRESIDENTE E DEMAIS MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Tenho a honra de submeter à elevada deliberação dessa Egrégia Casa o incluso Projeto de Lei que 'INSTITUI O FUNDO ESTADUAL DE EQUILÍBRIO FISCAL DO ESTA-DO DO RIO DE JANEIRO'.

A concessão de benefícios fiscais do ICMS é um tema que ganhou destaque ante a crise no país, não sendo diferente no Estado do Rio de Janeiro, que ainda sofreu sobremaneira com a significativa redução das receitas provenientes dos royaltes do petróleo a das participa-



ções especiais relacionadas com a extração de petróleo e gás natural.

A redução da receita de ICMS foi acarretada, também, por outros fatores exógenos ao controle da administração estadual, sendo certo que decisões judiciais desfavoráveis e alterações nas estratégias tributárias, em setores econômicos com forte influência na arrecadação, contribuíram ainda mais para acentuar a frustração de receita.

Sendo assim, as medidas de reajuste das finanças estaduais não podem deixar de passar por uma rigorosa reavaliação das políticas relativas a benefícios ou incentivos fiscais concedidos.

O projeto que ora apresento, vale dizer, está baseado no Convênio ICMS nº 42, de 3 de maio de 2016, que autoriza os Estados e o Distrito Federal a criarem condições para a fruição de incentivos e benefícios no âmbito do ICMS ou reduzirem o seu montante, bem como na Lei do Estado de Pernambuco - Lei nº 15.865, de 20 de junho de 2016, que foi nosso paradigma, e nas Leis nº 13.564, de 20 de junho de 2016, do Estado da Bahia e nº 19.261, de 19 de abril de 2016, do Estado de Goiás.

Registre-se, ademais, que o Pacto dos Governadores do Nordeste (Carta de Maceió) assinado pelos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, no item nº 05, recomendou 'a adoção da redução em 10% dos benefícios fiscais concedidos, regulamentado o Convênio ICMS 42/2016, aprovado por todos os estados brasileiros no Confaz: estipular que, pelo menos, 10% dos benefícios e incentivos fiscais concedidos sejam destinados a Fundo, a ser definido por cada Estado'.

Assim, esperando contar mais uma vez com o apoio e respaldo dessa Egrégia Casa Legislativa e solicitando que seja atribuído ao processo o regime de urgência, nos termos do artigo 114 da Constituição do Estado, reitero a Vossas Excelências os protestos de estima e consideração."

(Texto disponível em http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpr o1519.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/a395f a874c80472d83257ff5007314ed?
OpenDocument&Highlight=0,2008).

Incluído na ordem do dia da sessão de 21 de julho de 2016, o Projeto recebeu emendas em Plenário,

tendo, assim, retornado ao exame das Comissões Técnicas desta Assembleia Legislativa.

O Projeto retornou, então, para votação na sessão de 26 de julho de 2017, oportunidade em que os membros desta Casa de Leis aprovaram a proposição, na forma de substitutivo apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça.

Enviado à sanção do Exmo. Sr. Governador do Estado, este houve por vetar, parcialmente, o Projeto, fazendo recair o veto sobre os artigos 13 e 14, inciso VI, ambos com redação oriunda de emenda parlamentar, artigos esses que não são, contudo, objeto desta ação direta de inconstitucionalidade.

Os preceptivos legais impugnados pela Autora, portanto, integram a vigente Lei nº 7.428/2016 tais como aprovados por esta Assembleia Legislativa, sem que padeçam, ressalte-se, de qualquer vício de constitucionalidade, como já demonstrei ao prestar informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada, contra a mesma Lei, pela Federação do Comércio de Bens e Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro -FECOMERCIO/RJ perante o Eg. Tribunal de Justiça deste Estado1. Naquela ação, assim me manifestei, no que aqui interessa:

"(...)

¹ Direta de Inconstitucionalidade nº 0063240-02.2016.8.19.0000



a) considerações iniciais

Como é de notório conhecimento, o Estado do Rio de Janeiro vem enfrentando uma grave crise de ordem financeira, que gerou o encaminhamento, ao Parlamento estadual, de uma série de proposições legislativas tendentes a cortar gastos e obter recursos. Essas medidas vêm provocando várias manifestações em frente ao Palácio Tiradentes, onde se localiza a Assembleia Legislativa, especialmente dos servidores públicos estaduais. Nessas manifestações verifica-se a ocorrência de conflitos e invasões que terminaram por causar ferimentos nos envolvidos e até mesmo em pessoas que simplesmente passavam pelo local, além de prejuízos com a quebra e destruição de diversos bens públicos, incluindo áreas internas e externas do histórico Palácio.

Os servidores não vêm recebendo integralmente e no devido tempo as suas remunerações, os fornecedores do Estado também sofrem com o atraso no pagamento de suas faturas, o que, não há como negar, vem se refletindo na qualidade dos serviços públicos prestados.

A situação é bastante difícil, chegando-se a decretar o 'estado de calamidade pública', por meio do Decreto nº 45.692/2016, reconhecido posteriormente pela Lei 7.483/2016 (...).

Os grandes meios de comunicação não param de noticiar as diversas tentativas do Governo do Estado do Rio de Janeiro de obter a ajuda do Governo Federal, inclusive por meio de renegociação de dívidas. Também se divulga abertamente que a União vem exigindo do Estado a adoção de uma série de medidas no sentido de conter despesas e



aumentar a arrecadação, para que possa efetivamente dar alguma colaboração. Aliás, a crise atinge diversos Estados da Federação, razão pela qual, inclusive, já foi encaminhado ao Congresso Nacional um projeto de lei regulamentando esse tipo de auxílio (PL 54/2016 e PL 257-F/2016).

Nesse contexto, e na forma do art. 155, inciso XII, 'g', da Carta Federal, foi editado o Convênio ICMS 42, de 3/05/2016 – devidamente ratificado pelo Ato Declaratório nº 7/2016 –, autorizando, em sua Cláusula Primeira, os Estados e o Distrito Federal a condicionar a fruição dos 'incentivos e benefícios fiscais, financeiro-fiscais ou financeiros , inclusive os decorrentes de regimes especiais de apuração, que resultem em redução do valor do ICMS a ser pago, inclusive os que ainda vierem a ser concedidos', a que as empresas beneficiárias depositem em um fundo de equilíbrio fiscal 'o montante equivalente a, no mínimo, dez por cento do respectivo incentivo ou benefício' (inciso I) ou que os Estados e o Distrito Federal reduzam o montante do respectivo incentivo ou benefício em, no mínimo, dez por cento (inciso II).

Na respectiva Cláusula Segunda, estabeleceu-se que 'A unidade federada que optar pelo disposto no inciso I da cláusula primeira instituirá fundo de equilíbrio fiscal, destinado à manutenção do equilíbrio das finanças públicas, constituídos com recursos oriundos do depósito de que trata o inciso I da cláusula primeira e outras fontes definidas no seu ato constitutivo.'

Assim, amparado em tal Convênio, o Poder Executivo encaminhou à ALERJ o projeto que deu origem à Lei agora inquinada de inconstitucional, ressaltando na Mensagem



apresentada a importância da medida para as finanças estaduais. Confira-se:

(...)2

Optou-se, assim, na forma da Lei cuja inconstitucionalidade se questiona, por instituir o aludido Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF, com vigência de dois anos, ou seja, um fundo temporário, tendo por finalidade a manutenção do equilíbrio das finanças públicas e previdenciárias do Estado do Rio de Janeiro.

Nessa linha, deliberou-se, na forma do art. 2º da aludida Lei, promover uma redução temporária dos benéficos concedidos ou que vierem a ser concedidos, no 'montante equivalente ao percentual de 10% (dez por cento) aplicado sobre a diferença entre o valor do imposto calculado com e sem a utilização de benefício ou incentivo fiscal concedido à empresa contribuinte do ICMS, nos termos do Convênio ICMS 42, de 3 de maio de 2016, já considerado no aludido percentual a base de cálculo para o repasse constitucional para os Municípios (25%).' O valor decorrente desse cálculo deverá será depositado no FEEF.

Contudo, deixando claro que a finalidade da redução em tela é realmente gerar recursos para cobrir a insuficiência de arrecadação verificada atualmente no Estado, o art. 3º da norma deixa claro que 'os contribuintes poderão usufruir do benefício já concedido, na sua integridade, desde que a arrecadação do trimestre do ano corrente comparado com o mesmo trimestre do ano anterior, seja incrementada, em termos nominais, em patamar superior ao montante que seria depositado no

² Texto já reproduzido nestas informações.



Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal – FEEF explicitado no art. 2°, em cada empresa.'

Além disso, a verdade é que, no final das contas, a redução em questão não prejudicará o contribuinte, pois, o parágrafo único, do art. 4º, da Lei atacada, prorroga, 'nos termos de decreto específico, o prazo de fruição de benefício ou incentivo fiscal de empresa que proceder conforme o disposto no inciso I do art. 4º³, pelo período necessário ao ressarcimento do montante depositado no FEEF.' Dessa forma, o contribuinte recuperará integralmente o valor equivalente à redução imposta.

Veja-se que a redução imposta é da ordem de apenas 10% dos benefícios que as empresas auferem do Estado!!!! Diante do tamanho da crise, o corte temporariamente imposto pelo Estado em relação aos benefícios em questão se mostra até tímido.

Como se vê, portanto, a Lei em tela, além de ser plenamente constitucional, revela-se indubitavelmente lógica e razoável, evidenciando o senso de responsabilidade dos Governantes do Estado do Rio de Janeiro.

Ora, em um momento de crise financeira aguda, como manter no mesmo patamar benefícios fiscais, em prejuízo de toda a sociedade? Ao mesmo tempo, a norma traz disposições que permitem ao empresário recuperar o momentâneo sacrifício! A razoabilidade da Lei em tela é evidente.

³ "Art. 4º - Constituem receitas do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF:

I - depósito no valor correspondente ao percentual 10% (dez por cento) aplicado sobre o montante da diferença entre o valor do imposto calculado com e sem utilização de benefício ou incentivo fiscal, concedido a empresa contribuinte do ICMS, nos termos do Convênio ICMS 42, de 3 de maio de 2016, já considerado o repasse constitucional para os municípios;"



A presente ação, portanto, além de não se sustentar do ponto de vista jurídico, revela uma total falta de sensibilidade e visão empresarial de longo prazo por parte dos integrantes da entidade Autora, pois investe contra regras que, na verdade, buscam manter um mínimo de estabilidade em um Estado que pode caminhar para uma situação de total descontrole financeiro. E isto, certamente, prejudicará, e muito, as atividades econômicas de maneira geral.

b) constitucionalidade da norma

Diante da expressa competência conferida aos Estados para legislar sobre direito tributário, especialmente sobre isenções de seus tributos e outros benefícios fiscais, nos termos dos arts. 24, incisos I, 25, 150, §6º, 151, inciso III, e 155, inciso II, da Constituição Federal, o Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei 7.428/2016, que nada mais fez do que estabelecer uma condição para a fruição de benefícios ou incentivos fiscais referentes ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual ou Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.

Tal condição importa a redução temporária de benefícios fiscais, o que se mostra plenamente justificável diante da grave crise financeira enfrentada pelo Estado do Rio de Janeiro, como já mencionado.

Na verdade, ao conceder um benefício fiscal, o Estado abre mão de uma parcela de sua arrecadação em prol do contribuinte, naturalmente porque se deseja incentivar certa



atividade que trará vantagens para o desenvolvimento do Estado como um todo. Ora, nada mais normal do que, em um momento de crise, haver a imposição de condições mais rígidas à fruição do benefício ou ainda haver a redução ou o cancelamento do mesmo.

Note-se, como já assinalado, que a condição imposta na espécie é temporária, nos termos do art. 1º da Lei 7.428/2016, e o contribuinte será totalmente ressarcido da momentânea perda, nos termos do parágrafo único do art. 4º da aludida norma.

Sobre a competência dos Estados para legislar a respeito de matéria tributária, confira-se o magistério de Roque Antonio Carrazza, em seu Curso de Direito Constitucional Tributário⁴:

'Sendo autônomo, cada Estado deve, sem interferências (da União, de outros Estados, dos Municípios, do Distrito Federal, de autarquias, de grupos econômicos etc.), prover as necessidades do seu governo e administração. Para isto, a Constituição da República conferiu a cada um o direito de regular suas despesas e, conseguintemente, de instituir e arrecadar, em caráter privativo e exclusivo, os tributos que as atenderão.

À mão do que até aqui escrevemos, é de bom aviso advertirmos que, fosse o Brasil um Estado Unitário, e a faculdade de criar tributos pertenceria apenas ao *Ente Central*.

Só que, com mais de uma vez afirmamos, nossa Carta Magna estruturou o País sob a forma de Federação e, para reforçá-la, repartiu as competências legislativas (inclusive as tributárias) entre a União e os Estadosmembros.

Ao cabo do quanto tivemos a oportunidades de expor, percebemos que a União não pode estipular – nem mesmo por meio de lei – como os Estados exercitarão suas competências tributárias, que este é tema sobre o qual eles próprios, com a autonomia que possuem, devem deliberar.

A lei complementar, mesmo a pretexto de veicular 'normas gerais em matérias de legislação tributária' (artigo 146, III, da CF), também não pode se imiscuir no modo pelo qual os Estados cuidarão da criação e arrecadação dos tributos de sua competência.'

⁴ 11^a edição, 1998, Malheiros Editores, São Paulo, p.110.

(...)

Não pode haver dúvidas, pois, quanto à constitucionalidade da Lei atacada.

c) argumentos da Autora⁵

A Autora desenvolve os seus argumentos partindo de pressuposto totalmente equivocado, qual seja, o de que a Lei 7.428/2016 teria instituído um 'novo imposto'. Como exaustivamente acima demonstrado, a Lei em questão trata única e exclusivamente da alteração de condições referentes a benefícios ou incentivos fiscais na área de ICMS, em suma, reduz, temporariamente, tais benefícios em 10%.

Não há qualquer tributo novo, trata-se do mesmo ICMS, que, para as empresas favorecidas com benefícios ou incentivos, terá um pequeno acréscimo em função da redução desses benefícios.

Isto põe por terra a maior parte dos argumentos da Autora, eis que estão eles calcados na falta de competência do Estado para criar um 'novo imposto'. Nesse passo, não há que se falar em: ausência de previsão específica, nos artigos. 155 da Constituição Federal e 199 da Constituição Estadual, do imposto supostamente criado; proibição de vinculação de receita de impostos a fundo, nos termos dos arts. 167 da Carta Federal e 211 da Carta Estadual; inexistência de lei complementar prevendo o 'novo tributo', como exigiria o art. 146, inciso III, da Carta Federal; falta de previsão, nos artigos 193 e 194 da Constituição Estadual, da possibilidade de criação de um novo imposto e, finalmente,

⁵ A transcrição que se faz a partir deste ponto considera, apenas, os argumentos que também integram a petição inicial desta ação direta de inconstitucionalidade.



violação aos princípios da anterioridade, previsto nos artigos art. 150, inciso III, 'b', da Carta Federal e 196, inciso III, 'b', da Carta Estadual e isonomia, previsto nos arts. 150, inciso III, 'b', da Carta Federal e 196, inciso III, 'b', da Carta Estadual.

Cabem, apenas, algumas observações a respeito de alguns desses argumentos suscitados pela Autora, ainda que inaplicáveis à realidade criada pela Lei em debate.

No tocante à proibição da destinação de receita de impostos a fundos, vale salientar, de qualquer forma, que o Fundo criado pela Lei 7.428/2016, FEEF, não se enquadra, a rigor, entre aqueles previstos no artigo 167 da Constituição Federal.

De acordo com o art. 71 da Lei 4.320/64, 'Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços'. Ora, como se observa dos arts. 1º, parágrafo único, do art. 6º e § 1º, e do art. 7º da Lei atacada, o Fundo em questão não está destinado à realização de objetivos ou serviços específicos, mas sim ao equilíbrio financeiro do Estado como um todo, priorizando-se o 'adimplemento integral da folha de pagamento dos servidores públicos'. A destinação para Saúde, Educação e Segurança Pública, indicadas no aludido § 1º do art. 7º, funções básicas do Estado, corroboram o propósito de destinação genérica dos recursos previstos na Lei.

Assim, em verdade, os recursos advindos do FEEF não sofrem as limitações impostas pelo art. 167 da Carta Federal, que tem por objetivo impedir a vinculação de receita derivada de impostos a propósito determinado.



Quanto à suposta violação ao princípio da anterioridade, nem caberia cogitar-se na espécie, eis que a Lei em questão foi publicada em 26 de agosto de 2016 e a cobrança inicial do imposto se dará em 31 de janeiro de 2017, como previsto no art. 12 do Decreto nº 45.810/2016.

De qualquer forma, vale dizer que as revogações ou reduções de benefícios que importem o retorno ao pagamento de tributos não estão sujeitas a tal princípio, como já decidiu o Col. Supremo Tribunal Federal (v.g. RE 102.993 e RE 204.062). Confira-se, por todas, a decisão proferida no RE nº 204.062/ES:

'EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO: REVOGAÇÃO. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. I – Revogada a isenção, o tributo torna-se imediatamente exigível. Em caso assim, não há que se observar o princípio da anterioridade, dado que o tributo já é existente. II – Precedentes do Supremo Tribunal Federal. III – R.E. conhecido e provido. (STF, RE 204062-2/ES, 2ª T., rel. Min. Carlos Velloso, j. 27/09/1996).'

(...)

Logo, a lei em tela está em perfeita harmonia com o sistema constitucional em vigor, especialmente com os seus princípios e a competência tributária atribuída aos entes federativos

Não há como, portanto, acolher o pedido formulado pela Autora.

(...)"



À exposição acima transcrita, cuja pertinência a este caso é inquestionável, acresçam-se as irrefutáveis razões que consubstanciam as informações já prestadas, nestes autos, pelo Exmo. Sr. Governador do Estado (Ofício GG n° 97/2017, de 23 de fevereiro de 2017), as quais, para evitar inútil repetição, subscrevo, integralmente.

São essas, Excelência, as informações que me cumpria prestar nos autos da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, o que faço na convicção de que, ao final, o pedido será julgado improcedente, com a consequente declaração da constitucionalidade dos artigos 2°, 4°, caput e inciso I, e 5° da Lei n° 7.428, de 25 de agosto de 2016, deste Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 09 de março de 2017.

Deputado Jorge Picciani Presidente da ALERJ

Hariman Araújo Procurador-Geral da ALERJ Mat. 414.432-5 - OAB/RJ 99.893

Sérgio Eduardo Leal Carneiro Procurador da ALERJ Mat. 201.648-3 - OAB/RJ 66.841