

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Nesta Sessão Virtual, submeto a decisão liminar por mim proferida a referendo do Plenário desta SUPREMA CORTE, propondo a sua confirmação pelos fundamentos adotados.

Inicialmente, anoto que a presente ação objetiva encontra-se devidamente instruída e versa sobre matéria enfrentada de maneira pacífica pela jurisprudência da SUPREMA CORTE, consoante destaquei, inclusive, ao acolher monocraticamente a medida cautelar deduzida na inicial.

Sendo assim, proponho, desde logo, a conversão do referendo da medida cautelar em julgamento de mérito, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/99, atendendo à sistemática procedimental já aplicada à Arguição em diversos precedentes firmados pelo STF (ADPF 370, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 6/10/2020; ADPF 384, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/10/2020; ADPF 542-MC-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 29/10/2020; ADPF 485, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 4/2/2021; ADPF 640-MC-Ref, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 17/12/2021).

Mérito

Em relação ao caso sob análise, registro que a EC 95/2016, embora tendo por principal escopo a instituição de regime fiscal aplicável à União, incluiu no art. 113 no ADCT um requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais. Esse requisito, por expressar regra de processo legislativo e concretizar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.

De fato, a obrigatoriedade de instrução da proposta legislativa de concessão de benefício fiscal com a adequada estimativa do impacto financeiro e orçamentário, já constante do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, foi incorporada ao texto constitucional pela EC 95/2016, ao incluir o art. 113 no ADCT, estabelecendo exigência semelhante.

Transcrevo o teor dessas normas:

Constituição Federal – 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”.

Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000

“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”.

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

Tratando especificamente sobre renúncias fiscais, o processo legislativo sobre medidas de impacto fiscal deve ser pautado pela observância de duas condições: (a) a inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; ou (b) a efetivação de medidas de compensação, por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo. Incentiva-se, assim, a decisão sobre

benefícios tributários na arena apropriada, que é a deliberação sobre o orçamento, quando o custo-benefício poderá ser melhor ponderado.

Tal qual sintetizado por esta CORTE, *“a concessão de benefício fiscal deve ser precedida de estudos de impacto financeiro e orçamentário e de previsão de medidas compensatórias, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma, com fundamento no art. 113 do ADCT”* (ADI 7.374, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 3/11/2023).

Sobre a necessidade de estudo de impacto financeiro e orçamentário na renúncia fiscal relativa ao imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), há um lastro jurisprudencial específico em formação nesta mesma linha:

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

1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.

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

Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material.

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

4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos *ex nunc* a contar da data da publicação da ata do julgamento.”

(ADI 6.074, Rel. Min. ROSA WEBER, TRIBUNAL PLENO, Dje de 8/3/2021)

“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 6.303, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, TRIBUNAL PLENO, DJe de 18/3/2022)

Nesse cenário, observo que a lei roraimense impugnada apresenta uma mácula formal semelhante àquelas apreciadas nos precedentes supracitados. Ao *“instituir isenção de IPVA para automóveis elétricos, híbridos, híbridos plug-in e a hidrogênio”*, a justificativa da proposição original limitou-se a somar os valores dos impostos que deixaram de ser recolhidos pelos proprietários já existentes de tais veículos, projetando-os num lapso porvindouro de cinco anos, sem quaisquer considerações sobre a atualização da base de cálculo do tributo, os impactos inflacionários e o potencial incremento no consumo do objeto beneficiado. Não realizou uma estimativa da renúncia nas peças orçamentárias do ordenamento estadual, nem concebeu quaisquer mecanismos de compensação para a sustentabilidade financeira do ente.

Foi por tais motivos que o Governador vetou integralmente a lei estadual impugnada, consoante a seguinte justificativa (eDoc. 6):

“A proposta trata de matéria tributária e, ao repercutir na arrecadação Estadual, guarda requisitos diferenciados, de modo

a resguardar os cofres públicos sofram déficits, sobretudo ao conceder algum tipo de benefício fiscal.

À vista disso, a respeito da renúncia de receita, o art. 14, da Lei Complementar nº 101/00 de Responsabilidade Fiscal, estabelece que a concessão de isenção de tributo Estadual está condicionada ao que dispõe a seguir:

[...]

Ademais, a renúncia de receita não pode ocorrer à parte de minucioso estudo apto a fornecer prospecto da repercussão da não entrada de receita sobre os cofres públicos, sobretudo em períodos de dificuldades financeiras tal como a vivenciada pelos entes da Federação brasileira.

Aliás, o art. 1º, da Lei Complementar nº 101/00, ao conceber postura de ‘responsabilidade na gestão fiscal’, vincula às práticas de planejamento, prevenção de riscos e, em se tratando de renúncia de receita, obediência aos limites e condições impostas, haja vista o dever dos gestores de assegurar o equilíbrio das contas públicas sob suas responsabilidades: [...]”.

Por todos estes motivos, a legislação do Estado de Roraima, impugnada nesta ação direta, ao expandir as hipóteses de isenção de um tributo estadual sem a prévia, necessária e efetiva mensuração do impacto orçamentário, incorreu em inconstitucionalidade formal.

Em vista do exposto, CONFIRMO A MEDIDA CAUTELAR concedida e, desde logo, JULGO PROCEDENTE o pedido formulado na presente demanda, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 1.983/2024 do Estado de Roraima.

É o voto.