



TRIBUNAL DE JUSTIÇA - ÓRGÃO ESPECIAL  
RELATOR: DES. MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0085032-70.2020.8.19.0000

REPTE : EXMO. SR. PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REPDO: (1) EXMO. SR. GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
(2) EXMO. SR. PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Norma impugnada: LEI ESTADUAL Nº 8.960, DE 30 DE JULHO DE 2020, QUE “DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE UM REGIME DIFERENCIADO DE TRIBUTAÇÃO PARA O SETOR METALMECÂNICO [...]”

**Representação por inconstitucionalidade. Medida cautelar. Lei estadual. ICMS. Regime diferenciado de tributação. Setor metalmeccânico. Aparente colisão com a norma do art. 113 do ADCT, implicitamente incorporada à ordem constitucional fluminense pelos arts. 6º, 77 e 122 da Carta estadual. *Fumus boni iuris* corroborado por parecer da própria Procuradoria do Estado em sede administrativa. *Periculum in mora* configurado pelo efeito prático de redução da arrecadação em meio ao estado de calamidade financeira que assola o Estado há meia década, severamente agravado pela crise econômica gerada pela pandemia global da covid-19. Concessão monocrática da medida cautelar, ad referendum.**

## DECISÃO:

Cuida-se de ação ajuizada por Sua Excelência o Procurador Geral de Justiça, buscando de imediato a suspensão da eficácia e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 8.906, de 30 de julho de 2020, que, nos termos de sua ementa, “dispõe sobre a instituição de um regime diferenciado de tributação para o setor metalmeccânico, com base no § 7º do artigo 3º da Lei Complementar nº 160/2017 como também da Cláusula 12ª do Convênio ICMS nº 190/2017, nos termos em que especifica” — negando-se, porém, efeito repristinatório da norma revogada pela referida lei (i.e., o Decreto Estadual nº 46.793/2015, de idêntico teor).



Para tanto, narra, pondera e alega o que adiante se exporá, em intentada síntese da extensa peça inicial, agrupando-se os argumentos pelos capítulos em que se desdobra a *causa petendi*:

1. A Constituição da República, para mitigar os efeitos nefastos da chamada “guerra fiscal” entre os Estados e salvaguardar o pacto federativo e a saúde arrecadatória dos diversos entes federados, estabeleceu, no seu art. 155, § 2º, inc. XII, alínea “g”, que a concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao ICMS deveriam dar-se “*mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal*”, na forma de lei complementar. Por se tratar de norma de reprodução obrigatória, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro repetiu-a expressamente no seu art. 199, § 11, inc. VII — além de adotá-la, implicitamente, já por força do art. 6º, que proclama observância aos “*princípios constitucionais da República Federativa do Brasil*”. Por essa razão, é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da inconstitucionalidade da instituição de benefícios fiscais relativos ao ICMS sem base em convênio interestadual — o que, atualmente, se dá por meio de deliberação conjunta no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, órgão inserido na estrutura do Ministério da Economia. Malgrado firmada essa jurisprudência pela Corte Suprema, o inválido procedimento continuou sendo adotado pelos Estados-membros, inclusive o do Rio de Janeiro, através, por exemplo, da Lei Estadual nº 6.979/2015, que dispunha “*sobre tratamento tributário especial de caráter regional aplicado a estabelecimentos industriais do Estado do Rio de Janeiro*”, a qual tinha por objetivo fomentar o desenvolvimento industrial de municípios do interior e de certos distritos periféricos da Região Metropolitana. Esse estado de coisas vinha deflagrando disputas judiciais e gestava o risco de inúmeras declarações de inconstitucionalidade ou mesmo a edição de uma súmula vinculante, que poderia gerar severos impactos para os estados já acostumados a atrair empresas, certo desenvolvimento econômico e aumento de arrecadação por meio, exatamente, dessa espécie de artifício. Para atalhar os efeitos deletérios dessa persistente disputa e assegurar, para o futuro, a estrita observância da norma constitucional, o legislador nacional editou a Lei Complementar nº 160/2017, com base na qual se seguiu a celebração do Convênio ICMS nº 190/2017, mediante os quais se autorizou e ajustou a remissão dos créditos tributários decorrentes dos benefícios instituídos em desacordo com aquela norma constitucional, bem como a reinstuição das isenções, incentivos e benefícios “*que ainda se encontrem em vigor*” (art. 1º, I e II, da LCp 160), de tal modo que foi reinstituído o regime fiscal especial editado pela Lei nº 6.979/2015, do Estado do Rio de Janeiro. Até aqui, não se insurge o representante.

O problema — diz o *Parquet* — é que, a pretexto de valer-se da permissão contida no art. 3º, § 7º, da LCp nº 160/2017, e na Cláusula 12ª do Convênio ICMS nº 190/2017, o Chefe do Poder Executivo fluminense editou o Decreto Estadual nº 46.793/2019, posteriormente revogado pela lei impugnada, de iniciativa do mesmo Executivo, que reproduziu o idêntico teor do decreto



revogado. De fato, as referidas normas da lei complementar nacional e do convênio interestadual autorizavam os Estados e o Distrito Federal a estenderem os benefícios fiscais “a outros contribuintes estabelecidos em seu território, **sob as mesmas condições e nos prazos-limites de fruição**”, daí implicando a vedação de acréscimo de qualquer vantagem tributária (ou seja, a mera extensão dos beneficiários, sem acréscimo de qualquer inovação ao próprio benefício). Todavia, a norma impugnada — e, antes dela, o Decreto nº 46.793/2019 —, além de se restringir aos setores metalúrgico e siderúrgico (enquanto a Lei nº 6.979/2015 destinou-se a toda e qualquer atividade industrial) e de ampliar seu espectro para todo o território fluminense (enquanto a Lei nº 6.979/2015 era restrita a alguns municípios), ainda “*institui benefícios fiscais inexistentes na Lei nº 6.979/2015 ou em quaisquer legislações tributárias estaduais editadas ou reinseridas no âmbito do Confaz*”. Isso porque, enquanto a Lei nº 6.979/2015 (art. 3º, V, c/c art. 4º) concedeu redução de alíquota (para 3%) de ICMS sobre produtos industrializados e isenção do tributo na aquisição interna de insumos destinados ao processo industrial, a Lei nº 8.960/2020 substituiu a isenção do imposto pelo diferimento do seu recolhimento para a aquisição interna de insumos. Na prática, isso permite ao fornecedor de minério de ferro ou carvão o lançamento de crédito de ICMS pela alíquota geral de 20%, muito embora, na saída final da cadeia produtiva, somente venha a ser recolhida a alíquota reduzida de 3%. Ao passo que, se permanecesse submetido ao regime geral de isenção de ICMS para a aquisição interna de insumos (estabelecido pela Lei nº 6.979/2015), o extrator de minério ou carvão teria de recolher o tributo à alíquota geral de 20%, e a isenção da indústria siderúrgica ou metalúrgica implicaria anulação do crédito para as operações futuras, nos termos do art. 155, § 2º, inc. II, “b”, da Constituição Federal. Assim, muito embora o diferimento consista, a princípio, em uma simples técnica de recolhimento do tributo, ele se revela, na prática, do modo como estabelecido na legislação impugnada, em razão de sua cumulação com a alíquota reduzida na saída, a um autêntico benefício fiscal com severa renúncia de receita e drástica redução do recolhimento global de ICMS. Isso se demonstra pelo próprio teor do Convênio ICMS nº 190/2017, cuja Cláusula 1ª, § 4º, inc. XVII, classifica entre os “benefícios fiscais”, para fins do disposto naquele convênio, qualquer “*outro benefício ou incentivo, sob qualquer forma, condição ou denominação do qual resulte, direta ou indiretamente, a exoneração, dispensa, redução, eliminação, total ou parcial, do ônus do imposto devido na respectiva operação ou prestação, mesmo que o cumprimento da obrigação vincule-se à realização de operação ou prestação posterior ou, ainda, a qualquer outro evento futuro*”. O próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 3.702-ES, deparou-se com hipótese de suposto “diferimento” que, em realidade, mascarava verdadeiro benefício fiscal — evidenciando, assim, que se deve antes investigar a real natureza do instituto do que a sua mera denominação formal. E, no caso concreto, a própria administração estadual assim concluiu, nos autos do Processo Administrativo nº E-04/058/54/2019, cujo objeto era avaliar a minuta do Decreto nº 46.793/2019; pois aí se encartou o Parecer nº 118/2019, da Coordenadoria de Estudos e Legislação Tributária da Superintendência de Tributação da Secretaria de Estado de Fazenda



(CELT/SUT), o qual concluiu que “a minuta do decreto nos termos em que foi apresentada extrapola os limites do Convênio ICMS 190/2017, configurando, assim, concessão de benefício fiscal em desacordo com a previsão da alínea ‘g’ do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal”. E tanto é acertada essa conclusão, que o art. 16 da lei impugnada assegura às empresas beneficiárias do tratamento tributário previsto na Lei nº. 6.979/2015 a faculdade de nele permanecer ou aderir ao novo regime — o que indica tratar-se, não de mera extensão, mas de verdadeira criação de novo benefício fiscal.

2. Além disso, a Lei nº 8.960/2020, por meio de seu art. 2º, § 1º, ainda introduziu outra inovação que também termina por exacerbar os limites da Lei Complementar nº 160/2017 e do Convênio ICMS nº 190/2017, ao caracterizar como industriais, pela primeira vez na história da legislação tributária estadual, as atividades de mero desbobinamento e corte de bobinas de chapas de aço, que não implicam transformação nem beneficiamento algum. Isso porque, nos termos do Parecer Normativo nº 19/2013 da Coordenação-Geral de Tributação — Cosit (órgão da Receita Federal), “*excluem-se do conceito de industrialização as operações de desbobinamento e de corte das chapas, com a mera finalidade de reduzi-las a tamanho menor, sem modificação da espessura e mantida a forma original, retangular ou quadrada*”, sendo certo que a legislação fluminense sempre seguiu as conceituações da Receita Federal sobre industrialização, nas suas características e modalidades, desde a edição do Regulamento do antigo ICM, nos termos do Parecer Normativo SUT nº 03/2019. Assim, a norma impugnada promoveu, também nesse ponto, não mera extensão de benefício fiscal a outros contribuintes, mas sim verdadeira alteração dos elementos essenciais do fato gerador do benefício fiscal, excedendo, também por este motivo, a autorização contida nos já mencionados § 7º do art. 3º da LC nº 160/2017 e cláusula 12ª do Convênio ICMS nº 190/2017, os quais só permitiam a extensão de benefícios fiscais a outros contribuintes “*sob as mesmas condições*”, expressão esta que inclui a natureza, tipo ou espécie de benefício fiscal; os requisitos exigíveis de enquadramento do contribuinte; os elementos essenciais do fato gerador; o prazo de duração e fruição, etc.

3. Ademais, segundo exigência inscrita no art. 113 do ADCT, “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” — norma cogente, de estatura constitucional, implicitamente incorporada na ordem estadual por força do art. 6º da Constituição fluminense, e que não pode ser afastada pelo art. 4º da LCp nº 160/2017, hierarquicamente inferior. O próprio Supremo Tribunal Federal já declarou a inconstitucionalidade formal de diploma que concedia benefício fiscal sem observância do requisito de validade estabelecido pelo art. 113 do ADCT (ADI nº 5.816/RO). De fato, tal exigência está em linha com o princípio da *accountability* ou transparência fiscal, por sua vez decorrente dos princípios da eficiência na gestão financeira e orçamentária e do interesse público, previstos expressamente nos arts. 77 e 122 da Constituição



Estadual. Ocorre que nenhum estudo de impacto financeiro-orçamentário precedeu a edição do Decreto nº 46.793/2019 ou da Lei nº 8.960/2020, de igual teor – o que, inclusive, resultou na edição de dois pareceres, um no âmbito da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Fazenda (Parecer nº 79/2020/SEFAZ/SUBJUR), outro no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado (Parecer CFS nº 11/2020-PG-2), ambos concluindo pela inconstitucionalidade formal da minuta do decreto por inobservância da exigência do art. 113 do ADCT quanto à realização prévia de estudo de impacto orçamentário-financeiro. E, na mesma linha, em 30-9-2020, ao julgar auditoria extraordinária dos benefícios de ICMS concedidos pelo Estado (Processo nº 108.773-3/16), o TCE-RJ determinou *“a revisão de todos os benefícios concedidos por prazo indeterminado, bem como daqueles que não tenham observado o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange à mensuração do impacto orçamentário-financeiro [...]”*.

**4.** Ao estender os benefícios fiscais a todo e qualquer contribuinte industrial do setor metalmeccânico, situado em qualquer parte do território fluminense, a lei impugnada ainda violou a regra constitucional segundo a qual a política industrial do Estado do Rio de Janeiro deve priorizar as ações voltadas à redução das desigualdades regionais (arts. 221 e 224 da CERJ), objetivo este que era resguardado pelo regime da Lei nº 6.979/2015, aplicável aos demais ramos da indústria, mas somente aos estabelecimentos industriais situados em determinados municípios do interior. Pelo mesmo motivo, a lei impugnada termina por beneficiar região já industrialmente desenvolvida e que goza de logística privilegiada (a Região Sul Fluminense, às margens da Rodovia Presidente Dutra). Tal foi o sentido de manifestação exarada pela auditoria fiscal especializada em siderurgia, nos autos do já citado Processo Administrativo nº E-04/058/54/2019: *“a ampliação do benefício já em vigor para outras regiões é equivocada, pois descaracteriza o intuito daquela lei [nº 6.979/2015], que é o de desenvolver polos afastados da capital, e desnecessária, pois a grande maioria das empresas do setor já está instalada no Sul do Estado, região beneficiada e de logística privilegiada, às margens da rodovia Presidente Dutra, e é temerária, pois dificulta o controle já difícil das operações de empresas que em nada contribuem para o desenvolvimento industrial do ERJ”*. Assim, o diploma impugnado também incorre em violação aos princípios da proporcionalidade (implícito no art. 77, *caput*), da isonomia em sentido material (art. 9º, § 1º) e da capacidade contributiva (art. 194, § 1º, todos da CERJ).

**5.** Por derradeiro, o representante afirma que suas alegações evidenciam o *fumus boni iuris*, e que, quanto ao *periculum in mora*, argumenta que a lei impugnada (e, já antes dela, o decreto que ela revogou mas cujo teor reproduziu inteiramente) implica drástica redução da arrecadação tributária em tempos de grave crise orçamentária que o Estado do Rio de Janeiro atravessa há meia década. Assevera que a lei impugnada, cujos efeitos começaram a produzir-se em 1º de novembro de 2020, acarretará vultosos prejuízos às combatidas finanças do Estado, o qual, além de se encontrar em regime de recuperação fis-



cal desde 2016, ainda enfrenta os desafios gerados pela pandemia do novo coronavírus, com a conseqüente queda arrecadatória e aumento de gastos nos esforços para combate da covid-19. Argumenta que, nos termos do art. 6º da Lei Complementar nº 160/2017, a manutenção de benefício fiscal em descompasso com os convênios interestaduais do ICMS poderá implicar as sanções previstas no art. 23, § 3º, incs. I a III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, no limite, até mesmo à extinção do regime de recuperação fiscal (nos termos do art. 13, inc. I c/c § 2º, da LC 159/17).

Pede, pois, a concessão monocrática de medida cautelar, *ad referendum* do colegiado, para suspender a eficácia da lei impugnada, negando-se, outrossim, efeito repristinatório, considerando que o Decreto nº 46.793/2019, revogado pela lei impugnada, padecia dos mesmos (e ainda outros) vícios de inconstitucionalidade formal e material.

#### **É o relatório. Decido:**

A regra geral do processo civil brasileiro é que se evitem as decisões prejudiciais à parte antes de ouvi-la nos autos — regra essa que decorre não só da norma de vedação da surpresa, como dos princípios mais caros do contraditório efetivo, da ampla defesa e do devido processo legal.

Todavia, o inciso I do parágrafo único do art. 9º do CPC excepciona a regra geral do *caput* para as hipóteses de tutela provisória de urgência, à qual corresponde, malgrado a diversidade de nomenclaturas, a medida cautelar em controle concentrado de constitucionalidade. Assim, desde que configurado o *periculum in mora* — a ser analisado no momento próprio desta decisão —, admite-se a exceção da regra geral que impede liminar *inaudita altera parte*.

Outro motivo corrobora essa possibilidade no caso concreto: é que, por se tratar de ato estatal precedido de processos internos — não só processo administrativo no âmbito do Poder Executivo, mas mesmo o processo legislativo, com todo o seu debate político —, toda a matéria vertida pelo representante nos presentes autos já terá sido extensa e pormenorizadamente debatida e considerada pelas autoridades que prestarão informações, bem como pelo órgão de representação do Estado do Rio de Janeiro. Noutras palavras, em hipóteses tais, pode-se verdadeiramente dizer que a surpresa estará, em grande medida, mitigada — porque a defesa judicial terá sido antecipada pelos pareceres internos em sede de processos administrativo e legislativo.

O caso dos autos não poderia ser mais emblemático dessa circunstância mitigadora da surpresa: quase a cada passo da peça inicial, o Ministério Público aponta algum parecer ou manifestação jurídica de órgãos da administração estadual direta, em abono à sua argumentação.



Ademais, a concessão monocrática de medida cautelar em sede de controle concentrado e abstrato e constitucionalidade, *ad referendum* do colegiado ou plenário competente, a par de gozar longo histórico de aplicação na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, já não é novidadeira nem sequer no âmbito do Órgão Especial desta Corte.<sup>1</sup>

Feito esse introito, passo a examinar as alegações tecidas pelo representante para argumentar a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* — assinalando que a extensão do relatório que encabeça esta decisão presta-se não só a propiciar o melhor entendimento da tese inicial, como também permitir análise mais sintética nesta fundamentação, como convém em sede de cognição sumária.

São basicamente três as linhas argumentativas de Sua Excelência o Procurador Geral de Justiça para sustentar a ilegalidade do diploma legal impugnado:

[i] primeiro, a inconstitucionalidade material (por ofensa ao art. 199, § 11, VII, da CERJ, que reproduz o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CRFB) por extravasamento dos limites da permissão concedida pela Lei Complementar nº 160/2017 e pelo Convênio ICMS nº 190/2017, e isto por dois motivos: [i.a] a substituição de isenção por diferimento do tributo para as atividades industriais do setor metalmeccânico, consistindo em verdadeira instituição de novo benefício fiscal, embora disfarçada, e [i.b] a definição, como se industriais fossem, de atividades que meramente alteram tamanhos de bobinas de chapas, o que implica profunda alteração do fato gerador e, por conseguinte, do próprio benefício fiscal;

[ii] segundo, a inconstitucionalidade formal, por ofensa ao art. 113 do ADCT (incluído pela Emenda nº 95/2016), que estabelece uma exigência de validade processual para “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita”, e que estaria implicitamente incorporada, no plano constitucional estadual, pelos arts. 6º, 77 e 122 da Carta fluminense, e

[iii] por fim, a inconstitucionalidade material, por deixar de priorizar o desenvolvimento das regiões e municípios mais pobres e desiguais (arts. 221 e 224, CERJ), mas, ao contrário, privilegiar região de industrialização já pulsante e beneficiar contribuintes de elevada capacidade econômica, violando, assim, os princípios da isonomia e da proporcionalidade, bem como a regra da graduação tributária pela capacidade contributiva (arts. 9º, § 1º; 77, *caput* e 194, § 1º, todos da CERJ).

<sup>1</sup> Cf. RI's nº 0031000-18.2020.8.19.0000, 0064571-77.2020.8.19.0000 e 0061869-61.2020.8.19.0000.



É robusta a alegação de que, no caso concreto, o diferimento estabelecido na legislação impugnada, na medida em que associado a uma alíquota tributária reduzida na operação de saída, termina por constituir um outro (e, aliás, bem mais vantajoso) benefício fiscal.

Não se ignora, porém, que a vasta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vislumbra, no diferimento, mera postergação da obrigação tributária, e não efetivo benefício fiscal, de sorte a excluir a sua instituição do âmbito de aplicação da exigência de convênio interestadual, determinada pelo art. 155, § 2º, inc. XII, alínea “g”, da Constituição da República.<sup>2</sup>

É verdade, como bem pontua a Procuradoria Geral de Justiça, que a Corte Suprema da República já teve oportunidade de distinguir o verdadeiro diferimento daquele que meramente serve de disfarce a um autêntico benefício fiscal — como artifício para burlar a exigência constitucional de prévio convênio interestadual.

Trata-se do julgamento da ADI nº 3.702 (DJe 30-8-2011), no qual o Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Min. Dias Toffoli, apreciando decreto do Estado do Espírito Santo, concluiu que, ali, “o nominado diferimento, em verdade, reveste-se de caráter de benefício fiscal, resultando em forma de não pagamento do imposto, e não no simples adiamento”.

No entanto, a hipótese dos autos, embora possa vir a resultar na mesma conclusão, não parte dos mesmos elementos característicos. Se burla houve no caso concreto, terá sido por meio de artifício diverso daquele sobre o qual se debruçou o Supremo Tribunal Federal — que examinava diferimento do ICMS na aquisição de máquinas e equipamentos que se incorporariam ao ativo permanente do contribuinte e, portanto, não estariam vocacionados a circular.

Não é absolutamente o caso dos autos, em que os produtos adquiridos (sobretudo chapas de aço) são destinados à cadeia produtiva, e não à incorporação ao ativo permanente das indústrias. Aqui, o que se alega é que a escrituração de crédito contábil terminará por implicar redução da tributação, em aprofundamento do benefício fiscal antes em vigor. E a evidência dessa diferenciação dos benefícios estaria no dispositivo constante do art. 16 da lei impugnada, que autoriza o contribuinte contemplado pelo regime especial da Lei nº 6.979/15 a optar pela migração, ou não, ao novel regime tributário — faculdade essa que pressupõe distinção dos benefícios.

---

<sup>2</sup> Cf., sobretudo, os julgados na ADI nº 3.676, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 16-9-2019; no RE nº 1.041.587-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 13-10-2017; na ADI nº 4.481, Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 19-5-2015; e na ADI nº 2.056, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 17-8-2007.





Convém, no entanto, a prévia oitiva das autoridades e do órgão de representação judicial do Estado do Rio de Janeiro, a fim de melhor subsidiar a convicção deste magistrado e dos demais membros do colegiado que compõe — cuja formação, como cediço, não necessariamente abrange conhecimentos contábeis para apreender, com o necessário grau de convencimento, ainda que a título precário, a plausibilidade dos argumentos neste ponto.

No que diz respeito à alegada incongruência com o Parecer Normativo COSIT nº 19/2013, seria o caso de examinar se a hipótese não revela, em tese, e se tanto, simples inconstitucionalidade reflexa ou indireta. Ademais, e salvo melhor juízo, não se mostra evidente, *primo oculi*, que a especificação de certas atividades como industriais possa, só por si, ter a qualidade de alterar as condições do benefício fiscal anterior — já que, antes, não se restringia a um determinado ramo industrial. Exatamente o caráter mais restrito de incidência no domínio das atividades (embora mais largo no aspecto territorial) pode ser a causa justificadora da maior minúcia do legislador fluminense em especificar quais seriam, ou quais não seriam, as atividades consideradas como industriais para fins de aplicação do regime tributário especial.

Quanto ao objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais, em que pese a pretensão contar com o abono de parecer interno exarado pela Auditoria Fiscal Especializada 05 (Siderurgia) da Secretaria de Estado de Fazenda, é preciso sopesar que essa diretriz constitucional corresponde a apenas um dos princípios norteadores da política industrial fluminense, a qual também tem por finalidades “a geração de empregos, elevação dos níveis de renda e da qualidade de vida” e a viabilização do “acesso da população ao conjunto de bens socialmente prioritários” (art. 224, CERJ).

Na ponderação das variáveis que caracterizam os encontros e desencontros de finalidades por vezes opostas (pois gerar empregos pode não necessariamente coadunar-se com a redução das desigualdades regionais), convém respeitar a presunção de legitimidade do juízo de discricionariedade exercido pelo legislador fluminense e prestigiar o contraditório a fim de, antes, apreciar suas razões, que podem ser legítimas — por exemplo, com o intuito de reforçar a competitividade frente à concorrência de outras unidades federativas e assim evitar o fechamento de postos de trabalho em determinada região, conquanto já privilegiada do ponto de vista logístico frente a outras regiões do mesmo Estado fluminense.

No entanto, quanto ao vício formal, penso que se está diante de suficientes elementos para formar a convicção sumária da probabilidade do direito, máxime ante os termos categóricos do Parecer CFS nº 11/2020, emitido pela própria Procuradoria Geral do Estado ao apreciar o projeto de lei que originou o diploma impugnado, *in verbis*: “o projeto de lei nº 1.524/19, nada obstan-



*te em conformidade com o art. 150, § 6º, c/c o art. 155, § 2º, XII, 'g', ambos da CF/88, apresenta inconstitucionalidade formal, eis que não acompanhado do imprescindível estudo de impacto orçamentário-financeiro exigido pelo art. 113 do ADCT/CF”.*

A inexistência desse estudo prévio não só resta afirmada nesse parecer, como havia sido pretensamente justificada em manifestação da assessoria jurídica da Secretaria de Estado de Fazenda, sob o especioso argumento de que “o artigo 113 do ADCT, ao referir-se à ‘proposição legislativa’, não estaria a abarcar as produções normativas extraídas da LC nº 160/2017 e da LC nº 24/1975, assim como aquelas do Convênio Confaz nº 190/2017” (Parecer nº 79/2020/SEFAZ/SUBJUR) — o que parece não se sustentar, sob pena de se admitir que mera lei complementar nacional excepcione (e pior, implicitamente) requisito formal de validade estabelecido por norma não só de estatura jurídica mais elevada (porque constitucional), mas também anterior (pois incluída no ADCT por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, promulgada em 15-12-2016 e desde então em vigor, ao passo que a LCp nº 160/2017 só viria a vigor oito meses depois).

Apesar da relativa juventude da norma constitucional de controle, o Supremo Tribunal Federal já teve ao menos duas ocasiões de se pronunciar sobre a irradiação de seus efeitos a todos os entes federativos, bem como sobre a pecha de inconstitucionalidade formal da lei que não a observe:

*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 PROCE-*



DENTE 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. **(ADI 6102, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, DJe 10-02-2021)**

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, **exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.** 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do



*ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, DJe 26-11-2019)*

Por outro tanto, soa convincente a alegação de que a exigência contida no art. 113 do ADCT reverbera implicitamente na ordem constitucional fluminense, por força da referência expressa ao princípio da economicidade no art. 122, *caput*, da CERJ, do princípio implícito da eficiência (art. 77, *caput*), e mais ainda, da cláusula geral inscrita no art. 6º da sua Carta, ao proclamar que “o Estado do Rio de Janeiro rege-se por esta Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios constitucionais da República Federativa do Brasil”.

Quanto ao *periculum in mora*, a grave crise fiscal atravessada pelo Estado do Rio de Janeiro já há meia década é bastante para assinalar as nefastas consequências que a perda de arrecadação poderá vir a acarretar em semelhantes circunstâncias — agravadas, presentemente, pelo arrefecimento geral da economia, na esteira da pandemia de covid-19 e da adoção da política sanitária de isolamento e distanciamento sociais.

Embora já não vigore com a redação original o art. 13 da Lei Complementar nº 159/2017 — considerando que, no interregno entre o ajuizamento da representação e esta decisão, entrou em vigor a Lei Complementar nº 178/2021, cujo art. 13 alterou inúmeras disposições da LCp nº 159/2017 —, ainda assim o presumível decréscimo arrecadatório, de dimensões sequer pesquisadas pelos agentes legiferantes, poderá implicar desequilíbrios financeiros que, no limite, desemboque igualmente em riscos de descontinuidade ao regime de recuperação fiscal do Estado, fora do qual suas já periclitantes contas públicas estariam de todo insolúveis.

Ante o exposto, **defiro a medida cautelar, inaudita altera parte e ad referendum** do Órgão Especial, para **suspender a eficácia da Lei Estadual nº 8.960/2020, sem efeito repristinatório do Decreto Estadual nº 46.793/2019**, por ela revogada, mas que padecia, em tese, do mesmo vício formal considerado decisivo na fundamentação *supra*.

**Em mesa** para ratificação do colegiado.

Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 2021.



**MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES**  
**DESEMBARGADOR RELATOR**

