

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.319 / MATO GROSSO

02/12/2025

PLENÁRIO

RELATOR: MIN. CRISTIANO ZANIN

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

EMENTA

DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. BENEFÍCIOS FISCAIS DE ICMS CONCEDIDOS SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO EM CONVÊNIO NO ÂMBITO DO CONFAZ. LEI ESTADUAL PROMOVEDO A REINSTITUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS E A REMISSÃO DE CRÉDITOS. LEI COMPLEMENTAR 160/2017 E CONVÊNIO ICMS 190/2017. REJEIÇÃO DE VETO PELO PODER LEGISLATIVO. VIGÊNCIA DA NORMA REINSTITUIDORA. VIOLAÇÃO DO ART. 155, § 2º, XII, "G", DA CONSTITUIÇÃO. RENÚNCIA DE RECEITAS. ART. 113 DO ADCT. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. MODULAÇÃO DE EFEITOS. PEDIDO PROCEDENTE.

i. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Mato Grosso contra o art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar estadual nº 631, de 31 de julho de 2019, que dispõe sobre a regularização de benefícios fiscais de ICMS concedidos sem prévia autorização no âmbito do CONFAZ (art. 1º da Lei Complementar federal nº 160/2017).

2. O dispositivo foi vetado pelo Governador do Estado e o veto foi rejeitado pelo parlamento estadual.

ii. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Há três questões em discussão: (i) definir quando se dá o início de vigência do dispositivo de lei cujo veto, pelo Chefe do Poder Executivo, foi rejeitado pelo Poder Legislativo; (ii) saber se a reinstituição de benefícios fiscais e a concessão de remissão/anistia promovidas pelo art. 58 da Lei Complementar estadual nº 631/2019 violaram o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal; e (iii) saber se o art. 113 do ADCT, que impõe estimativa de impacto orçamentário e financeiro para a renúncia de receitas, se aplica ao processo legislativo dos estados-membros.

ii. RAZÕES DE DECIDIR

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto à inconstitucionalidade de atos normativos estaduais que concedam unilateralmente isenções, incentivos ou benefícios fiscais de ICMS sem prévia autorização de convênio interestadual no âmbito do CONFAZ, conforme o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/1988. Precedentes.

5. A parte do projeto de lei vetada pelo Chefe do Poder Executivo somente adquire existência jurídico-positiva após a apreciação e eventual derrubada do veto pelo Poder Legislativo, seguida de nova promulgação e publicação, conforme o art. 66 da Constituição Federal e a jurisprudência do STF (RE 706103, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 14/5/2020 - Tema 595 RG).

6. O art. 58 da Lei Complementar estadual nº 631/2019, restaurado após a derrubada do veto, teve sua vigência iniciada em 03 de dezembro de 2019, fora do prazo-limite de 31 de julho de 2019 estabelecido pelo Convênio ICMS nº 190/2017, e desconsiderou exigências nele estipuladas para a remissão de créditos, o que torna inconstitucionais a remissão e a manutenção dos benefícios fiscais irregulares a que se refere, por violação ao art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/1988.

7. A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro das medidas previstas no art. 58, incluído na LC 631/2019 por emenda parlamentar, viola o art. 113 do ADCT, também aplicável aos estados e ao Distrito Federal (ADI 7372, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/10/2024).

iv. DISPOSITIVO E TESE

8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 631/2019, do Estado de Mato Grosso. Modulação dos efeitos da decisão, para atribuir ao julgamento eficácia *ex nunc* a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 66, 155, § 2º, XII, “g”; ADCT, art. 113; Lei Complementar nº 160/2017, art. 1º; Convênio ICMS 190/2017, Cláusulas Oitava, § 2º, e Nona, caput e § 5º; Lei nº 9.868/1999, art. 27.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 1247, Plenário; STF, ADI 1179, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 19/12/2002; STF, ADI 2345, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 5/8/2011; STF, RE 706103, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 14/5/2020 (Tema 595 RG); STF, RE 85.950/RS, Rel. Min. Moreira Alves, Segunda Turma, DJ 31/12/1976; STF, ADI 7372, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/10/2024; STF, ADI 7374, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 3/11/2023; STF, ADI 5882, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 2/6/2022; STF, ADI 4481, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 19/5/2015; STF, ADI 3984, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 23/9/2019; STF, ADI 6222 ED, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 22/9/2020; STF, ADI 6074, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 8/3/2021.

ACÓRDÃO

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, conhecer da ação direta e julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 58, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, do Estado de Mato Grosso, por ofensa aos arts. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição e 113 do ADCT, nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, modular os efeitos da decisão, para que produza efeitos a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito. Tudo nos termos do voto do Relator.

Brasília, 2 de dezembro de 2025.

CRISTIANO ZANIN - RELATOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.319 MATO GROSSO

RELATOR: MIN. CRISTIANO ZANIN

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar proposta pelo Governador do Estado de Mato Grosso, na qual se questiona a constitucionalidade do art. 58 da Lei Complementar mato-grossense n. 631, de 31 de julho de 2019, com o seguinte teor:

“Art. 58. Fica o Poder Executivo autorizado a suspender, mediante edição de decreto, a partir de 1º de janeiro de 2020, o benefício fiscal que não esteja amparado por Convênio ICMS celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, ademais, em todos os termos desta Lei Complementar fica assegurado o direito adquirido gerado em razão de benefícios fiscais concedidos sob condição onerosa, que as contrapartidas tenham sido consumadas ou atendidas a hipótese do artigo 53 desta Lei Complementar, e, ainda, o prazo final do respectivo benefício fiscal tenha transcorrido 4/5 (quatro quintos) do seu prazo de vigência considerando a data de publicação desta Lei Complementar.

§ 1º Fica, ainda, o Poder Executivo autorizado a prorrogar, mediante edição de decreto, benefícios fiscais já implementados na legislação mato-grossense, autorizados e/ou prorrogados por Convênio ICMS, ademais, as empresas que se enquadrarem nas ressalvas do caput serão alcançadas pela anistia e remissão que tratam o artigo 1º, inciso I, desta Lei Complementar.

§ 2º Os benefícios fiscais reinstituídos por esta Lei Complementar poderão, a qualquer tempo, ser revogados ou modificados ou ter seu alcance reduzido, exceto a ressalva do caput, sendo que neste caso o benefício fiscal será reinstituído a pedido do contribuinte e seu início se dará a partir do 1º dia subsequente ao término de sua vigência, ficando nesta hipótese desobrigado da determinação

elencada no artigo 4º, incisos I e II e disposições em contrário desta Lei Complementar”.

O requerente informa que:

Em atendimento ao disposto na Lei Complementar Federal nº 160/2017, bem como em respeito à previsão contida na Cláusula nona do Convênio ICMS 190/17¹, o Governador do Estado de Mato Grosso encaminhou à Assembleia Legislativa, em 26 de junho de 2019, o Projeto de lei complementar nº 53/2019 [...].

O projeto em questão encontra-se inserido no contexto da Lei Complementar Federal nº 160/2017 e visa, em última análise, dar cabo à denominada “Guerra Fiscal” travada entre os Estados. Nessa “guerra”, os entes subnacionais atuam à revelia da Constituição Federal (especificamente, art. 155, § 2º, XII, “g”), concedendo vantagens fiscais aos contribuintes do ICMS sem qualquer observância aos requisitos e procedimentos impostos pelo ordenamento jurídico.

O autor acrescenta que, ao encaminhar o projeto de lei complementar estadual 53/2019 à Casa Legislativa, em atendimento ao disposto na LC Federal 160/2017, bem como à cláusula nona do Convênio ICMS 190/2017, houve diversas modificações durante a tramitação do processo legislativo, o que levou o Chefe do Poder Executivo estadual a vetar parcialmente o texto aprovado (incluindo o dispositivo ora impugnado).

A cláusula nona do Convênio ICMS 190/2017 dispunha o seguinte (redação vigente à época da publicação da Lei questionada - 31.7.2019 - e da derrubada do veto - 3.12.2019 - que restaurou o art. 58 ora impugnado):

(Redação dada ao caput da cláusula nona pelo Conv. ICMS 109/18, efeitos de 19.11.18 a 01.02.2020)

Cláusula nona Ficam as unidades federadas autorizadas, *até 31 de julho de 2019*, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja autorização se encerra em 28 de dezembro de 2018, a reinstituir os benefícios fiscais, por meio de legislação estadual ou distrital, publicada nos respectivos diários oficiais, decorrentes de atos normativos editados pela respectiva unidade federada, publicados até 8 de agosto de 2017, e que ainda se encontrem em vigor, devendo haver a informação à Secretaria Executiva nos termos do § 2º da cláusula sétima.

[...]

(Redação dada ao § 2º da cláusula nona pelo Conv. ICMS 109/18, efeitos de 19.11.18 a 01.01.2020).

§ 2º Não havendo a reinstituição prevista no caput desta cláusula, a unidade federada deve revogar, *até 31 de julho de 2019*, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja revogação deve ocorrer até 28 de dezembro de 2018, os respectivos atos normativos e os atos concessivos deles decorrentes.

[...]

§ 5º Relativamente ao Estado de Mato Grosso, no que tange aos benefícios fiscais enquadrados nos incisos I a IV da cláusula décima, a data limite para reinstituição prevista, respectivamente, no caput e no § 2º desta cláusula, *é 31 de julho de 2019* (Acrescido o § 5º à cláusula nona pelo Conv. ICMS 01/20, efeitos a partir de 26.02.2020).

Explica o autor que, após os vetos, “o projeto de lei em comento foi convolado na Lei Complementar Estadual nº 631, publicada em 31 de julho de 2019, portanto, dentro do prazo imposto pela Cláusula nona do Convênio ICMS 190/17 (31 de julho de 2019)”.

Destaca que, nada obstante, quando da apreciação do referido veto, a Assembleia Legislativa, por maioria absoluta, procedeu à sua derrubada, promulgando o dispositivo vetado. *O ato foi publicado somente em 03 de dezembro de 2019, fora do prazo estipulado pelo Conselho Federal de Política Fazendária – CONFAZ para a reinstituição de benefícios fiscais antes instituídos irregularmente.*

Nesse contexto, aponta violação ao arts. 1º; 150, II; 155, § 2º, XII, g; e 170, IV, todos da CF; assim como ao art. 113 do ADCT, nos seguintes termos:

“I) Afronta ao disposto no art. 150, II, posto que a norma atacada elege, sem qualquer justificativa plausível, um determinado grupo de contribuintes para gozar benefícios nulos desde a sua origem. Consequentemente, atenta ao Princípio da Livre Concorrência contido no art. 170, IV, dando causa a distorções comerciais desprovidas de razoabilidade;

II) Ofensa ao disposto no art. 155, § 2º, XII. “g”, tendo em vista a inexistência de Convênio capaz de respaldar a vantagem fiscal concedida pela Assembleia Legislativa. Consequentemente, viola também o pacto federativo (art. 1º);

III) Desrespeito ao disposto no art. 113 do ADCT, uma vez que a emenda parlamentar, posteriormente transformada no art. 58 ora

em comento, não está acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro” (doc. 1, págs. 8-9).

Assevera desacato ao princípio da isonomia tributária, porque o critério de distinção inserido na norma pelo legislador, levando em consideração apenas o tempo de gozo do benefício, “[...] não encontra respaldo técnico, estabelecendo tratamento privilegiado completamente descolado da razoabilidade” (doc. 1, pág. 12). Na sua visão, não faz sentido manter o benefício para empresas que “[...] já contam com maior tempo de fruição, e que já desfrutam, por certo, de maior consolidação em relação às demais do mesmo setor”. (doc. 1, pág. 14).

Argumenta que o dispositivo afronta as cláusulas 8ª e 9ª do Convênio ICMS 190/17¹, porque:

[...] a publicação da norma estadual ocorre extemporaneamente (03/12/2019) e além disso, a remissão/anistia correu de forma incondicionada, independe da desistência de ações judiciais ou impugnações administrativas.” (doc. 1, págs. 15-16)

Defende que:

“[...] A Constituição Federal determina a organização dos Estados e Distrito Federal para a concessão de benefícios fiscais por meio de lei complementar. A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, ao *arrepio da limitação temporal prevista para a reinstituição de incentivos*, derruba o veto apostado pelo Governador do Estado de Mato Grosso e concede a manutenção de benefícios fiscais

¹ Cláusula oitava. Ficam remetidos e anistiados os créditos tributários do ICMS, constituídos ou não, decorrentes dos benefícios fiscais instituídos, por legislação estadual ou distrital publicada até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal. (...)

§ 2º A remissão e a anistia previstas no caput desta cláusula e o disposto na cláusula décima quinta ficam condicionadas à desistência:

I - de ações ou embargos à execução fiscal relacionados com os respectivos créditos tributários, com renúncia ao direito sobre o qual se fundam, nos autos judiciais respectivos, com a quitação integral pelo sujeito passivo das custas e demais despesas processuais;

II - de impugnações, defesas e recursos eventualmente apresentados pelo sujeito passivo no âmbito administrativo;

III - pelo advogado do sujeito passivo da cobrança de eventuais honorários de sucumbência da unidade federada.

Cláusula nona. Ficam as unidades federadas autorizadas, até 31 de julho de 2019, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja autorização se encerra em 28 de dezembro de 2018, a reinstituir os benefícios fiscais, por meio de legislação estadual ou distrital, publicada nos respectivos diários oficiais, decorrentes de atos normativos editados pela respectiva unidade federada, publicados até 8 de agosto de 2017, e que ainda se encontrem em vigor, devendo haver a informação à Secretaria Executiva nos termos do § 2º da cláusula sétima.

anteriormente usufruídos. Logo, há clara violação ao regime constitucional respeitante à concessão de benefícios fiscais de ICMS”.

Relativamente à ausência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, reforça que a norma em comento acarretou consequências negativas sobre as receitas correntes, necessárias ao custeio das despesas obrigatórias correntes, e informa que “a manutenção dos benefícios fiscais operada pelo artigo 58 da Lei Complementar Estadual nº 631/2019 impõe ao Estado de Mato Grosso prejuízos superiores a R\$ 80 milhões de reais, sendo que somente 13 sociedades empresárias beneficiadas respondem por 91% desse montante.” (doc. 1, 23).

Ante o exposto, requer:

“[...]

b) a concessão de medida cautelar para que se suspenda a vigência do artigo 58 da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, inclusive com efeitos *ex tunc*, nos termos do artigo 11, §1º, da Lei nº 9.868/1999;

c) a requisição de informações ao Poder Executivo Estadual e à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 6º da Lei nº 9.868/99;

d) a notificação do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República, nos termos do artigo 8º da Lei nº 9.868/99;

e) ao final, o julgamento de procedência dos pedidos deduzidos na presente ação declaratória de inconstitucionalidade, a fim de que se declare a inconstitucionalidade do artigo 58 da Lei Complementar mato-grossense nº 631/2019, inclusive com a atribuição de efeito *ex tunc*, nos termos do artigo 24 da Lei nº 9.868/1999”.

O Relator original do feito, Ministro Ricardo Lewandowski, determinou a aplicação do rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999 (doc. 6).

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso se manifestou pela improcedência dos pedidos, pois:

“[...] a norma ora impugnada, em consonância com a jurisprudência da Suprema Corte, não poderia ignorar essa proteção às isenções concedidas sob condições onerosas que, inclusive, já tinham se incorporado ao patrimônio do contribuinte, garantindo assim a irrevogabilidade das [isenções] concedidas, cuja proteção legal se constitui em mera explicitação da garantia constitucional do direito adquirido, consoante a inteligência do Art. 5º, inciso XXXVI da CRFB/88” (doc. 9, págs. 9-10).

Afirmou a ausência de violação aos princípios da isonomia e da livre concorrência, assim como que o art. 113 do ADCT não pode ser utilizado como parâmetro de controle, na medida em que “[...] é somente aplicável ao orçamento fiscal da União, não incidindo em âmbito estadual [...]” (doc. 9, pág. 13).

O Advogado-Geral da União ofertou parecer pela procedência do pedido (doc. 11), o qual recebeu a seguinte ementa:

“Tributário. Artigo 58 da Lei Complementar nº 631/2019 do Estado de Mato Grosso, que “dispõe sobre a remissão e anistia de créditos tributários, relativos ao ICMS e sobre a reinstituição e revogação de benefícios fiscais, nos termos da Lei Complementar Federal nº 160, de 7 de agosto de 2017 e do Convênio ICMS 190/2017, nas hipóteses e condições que especifica, bem como sobre alterações de benefícios fiscais relativos ao ICMS”. Reinstituição de benefício em desacordo com Convênio ICMS nº 190/2017 do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. O dispositivo impugnado, ao convalidar benefícios concedidos ao arrepio dos critérios elencados pelo legislador federal, e não amparados por Convênio no âmbito do CONFAZ, violou o artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea “g” da Constituição Federal. Descabe invocar, na espécie, suposto direito adquirido a benefícios onerosos concedidos por prazo certo, uma vez que se trata, na espécie, de benefícios sem respaldo legal. Nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte, a distinção entre contribuintes que não se coaduna com o princípio da razoabilidade viola o artigo 150, inciso II, da Constituição. Manifestação pela procedência do pedido.”

No mesmo sentido é o Parecer encartado nos autos pelo Procurador- Geral da República (doc. 14), assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ART. 58 DA LEI COMPLEMENTAR 631/2019 DO ESTADO DO MATO GROSSO. REMISSÃO E ANISTIA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. REINSTITUIÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. CONVÊNIO ICMS 190/17. EDIÇÃO APÓS PRAZO PREVISTO NO CONVÊNIO. DESCUMPRIMENTO DE CONVÊNIO INTERESTADUAL (CF, ART. 155, § 2º, X, “G”). INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A possibilidade de convalidação de benefícios fiscais de ICMS, nos termos da Lei Complementar 160/2017 e do Convênio ICMS 190/2017, representa constitucionalização superveniente não admitida pelo sistema jurídico brasileiro e não alcança as benesses concedidas em contrariedade aos arts. 150, § 6º, e 152 da Constituição Federal.

2. É inconstitucional norma estadual ou distrital que estabeleça benefícios ou incentivos fiscais de ICMS sem observar prazos e requisitos estabelecidos pelo Convênio previamente celebrado pelos Estados e pelo Distrito Federal no âmbito do CONFAZ. Precedentes.

Parecer pela procedência do pedido, para declaração de inconstitucionalidade do art. 58 da Lei Complementar 631, de 31.7.2019, do Estado de Mato Grosso”.

Na sequência, após as manifestações da AGU e da PGR, a Assembleia Legislativa mato-grossense veio aos autos para reiterar a manifestação anterior e requerer o seguinte (doc. 16):

- “(i) diante da inexistência dos requisitos autorizadores, pugna-se pela não concessão da medida cautelar, a ser confirmada com o julgamento de total IMPROCEDÊNCIA da presente ação, declarando-se, por força do caráter dúplice, constitucional o art. 58 e demais dispositivos da Lei Complementar Estadual n. 631, de 31 de julho de 2019, ante a ausência de qualquer violação da Constituição Federal;
- (ii) alternativamente, no caso desde colendo Tribunal entender de modo diverso (pela existência de eventual inconstitucionalidade), importante ressaltar, que perante o controle concentrado, este Supremo Tribunal Federal tem aplicado a teoria da divisibilidade das leis, segundo a qual, em sede de jurisdição constitucional, somente se deve proferir a nulidade dos dispositivos maculados pela inconstitucionalidade, de maneira que todos aqueles dispositivos legais que puderem subsistir autonomamente não são abarcados pelo juízo de inconstitucionalidade, havendo a possibilidade do feito ser julgado com provimento parcial, a fim de preservar a norma (ADI 1942);
- (iii) também de modo alternativo, visando prestigiar a presunção de constitucionalidade dos atos normativos do poder público, que seja adotada a técnica da interpretação conforme, para excluir determinadas hipóteses de interpretação da norma, concedendo aquela que compatibilize com o texto constitucional (ADI 4.277);
- (iv) Por último, havendo a declaração de inconstitucionalidade da referida norma, e tendo em vista razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, com base no art. 27 da Lei Federal 9.868/99, requer a restrição dos efeitos desta declaração para que apenas tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado”.

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.319 MATO GROSSO

RELATOR: MIN. CRISTIANO ZANIN

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Conforme relatado, na presente ação direta de inconstitucionalidade o Governador do Estado de Mato Grosso questiona a constitucionalidade do art. 58 da Lei Complementar mato-grossense 631, de 31 de julho de 2019, tendo em vista a inobservância do Convênio CONFAZ que autorizou a manutenção dos benefícios fiscais de que trata o dispositivo, a violação da isonomia tributária e a inobservância do art. 113 do ADCT.

Quanto à legitimidade ativa ad causam, a jurisprudência consolidada do STF entende que o Governador de Estado é legitimado especial (não universal) para deflagrar o controle de abstrato de constitucionalidade na forma do art. 103, inciso V, do texto constitucional, estando sujeito, portanto, à demonstração de pertinência temática.

No caso, é evidente a correlação entre o papel institucional desempenhado pelo governador e o interesse na higidez constitucional das leis tributárias de seu estado.

Reconheço, portanto, a legitimidade ativa da parte autora.

Quanto ao mérito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente rechaçado a constitucionalidade de atos normativos estaduais e distritais – inclusive leis, decretos e demais instrumentos infralegais – que, sem a prévia autorização de convênio interestadual no âmbito do CONFAZ, concedam unilateralmente isenções, incentivos ou benefícios fiscais relacionados ao ICMS.

Esse entendimento fundamenta-se na interpretação do art. 155, § 2º, XII, alínea “g”, da Constituição Federal, que determina a deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos de Lei Complementar, como condição para definir como serão concedidos e revogados isenções, incentivos e benefícios fiscais do ICMS. Essa exigência expressa uma lógica de coordenação federativa, imposta pelo constituinte com o propósito de coibir práticas unilaterais que gerem distorções concorrenciais e comprometam o equilíbrio entre os entes da Federação — fenômeno identificado como “guerra fiscal”.

A jurisprudência do STF é robusta nesse sentido, abrangendo múltiplas formas de concessão indevida de benefícios fiscais. A propósito, veja-se a ementa da ADI 1247, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 17/8/2011:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 12, caput e parágrafo único, da Lei estadual (PA) nº 5.780/93. Concessão de benefícios fiscais de ICMS independentemente de deliberação do CONFAZ. Guerra Fiscal. Violação dos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.

É pacífica a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal de que são inconstitucionais as normas que concedam ou autorizem a concessão de benefícios fiscais de ICMS (isenção, redução de base de cálculo, créditos presumidos e dispensa de pagamento) independentemente de deliberação do CONFAZ, por violação dos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, os quais repudiam a denominada “guerra fiscal”. Precedente: ADI nº 2.548/PR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 15/6/07.

Inconstitucionalidade do art. 12, caput, da Lei nº 5.780/93 do Estado do Pará, e da expressão “sem prejuízo do disposto no caput deste artigo” contida no seu parágrafo único, na medida em que autorizam ao Poder Executivo conceder diretamente benefícios fiscais de ICMS sem observância das formalidades previstas na Constituição.

Ação direta julgada parcialmente procedente.

Sob o mesmo fundamento, o Supremo Tribunal Federal também já considerou inconstitucionais leis estaduais que concediam diferimento do prazo de pagamento de tributos (ADI 1179, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 19/12/2002), cancelamento de notificações fiscais (ADI 2345, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 5/8/2011), entre outras situações, sem prévia celebração de convênio intergovernamental no âmbito do CONFAZ.

Em todos os casos, reafirmou-se a necessidade de deliberação conjunta dos entes federados, mediante convênio, como condição para a validade dos benefícios em matéria de ICMS.

Com o objetivo de enfrentar o passivo de conflitos e restaurar a confiança nas relações tributárias entre estados e contribuintes relativamente aos benefícios já concedidos, a União editou a Lei Complementar nº 160/2017. Esse diploma autorizou estados e Distrito Federal a celebrarem convênio no âmbito do CONFAZ visando à remissão dos créditos tributários oriundos de benefícios concedidos à margem da deliberação constitucionalmente exigida e permitindo a reinstituição desses mesmos benefícios, agora sob a égide de um novo marco normativo devidamente pactuado.

Eis o que dispõe o art. 1º da Lei Complementar nº 160/2017:

Art. 1º Mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar no 24, de 7 de janeiro de 1975, os Estados e o Distrito Federal poderão deliberar sobre:

I - a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar;

II - a reinstituição das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais referidos no inciso I deste artigo que ainda se encontrem em vigor.

Nesse contexto, foi editado o Convênio ICMS 190/2017, que dispõe sobre a remissão dos créditos tributários decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais relativos ao ICMS, instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como sobre a reinstituição desses benefícios, *observado o contido na Lei Complementar nº 160/2017, e no próprio convênio*.

O Convênio ICMS nº 190/2017, portanto, estabeleceu os requisitos e condições para que os benefícios até então vigentes nas unidades federadas pudessem ser regularizados à luz do art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição, mantendo-se, assim, a estabilidade institucional e a segurança jurídica em relação ao gozo de tais benesses.

No caso em apreço, conforme se depreende do relatório, o dispositivo impugnado (artigo 58, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 631, de 31 de julho de 2019, do Estado de Mato Grosso), foi editado justamente no contexto dessa regularização.

O *caput* do art. 58 autoriza o Poder Executivo estadual a suspender, a partir de 1º de janeiro de 2020, os benefícios fiscais de ICMS não amparados por convênio aprovado no âmbito do CONFAZ, *preservando, contudo, aqueles que, concedidos sob condição onerosa*: (i) tenham contrapartidas já atendidas ou se enquadrem no art. 53 da mesma lei; e (ii) tenham sido usufruídos em pelo menos 4/5 (quatro quintos) do prazo de vigência até a data de publicação da Lei Complementar estadual nº 631/2019.

O § 1º do art. 58, por sua vez, determina que “empresas que se enquadrarem nas ressalvas do *caput* serão alcançadas pela anistia e remissão que tratam o artigo 1º, inciso I, desta Lei Complementar”.

O § 2º do mesmo artigo estabelece que os benefícios que se enquadrem na ressalva do *caput* não poderão ser revogados ou modificados ou ter seu alcance

reduzido, e serão reinstituídos a pedido do contribuinte, com início a partir do 1º dia subsequente ao término de sua vigência, desobrigando-o de desistir de ações judiciais ou impugnações administrativas nos termos do artigo 4º da Lei Complementar 631/2019.

Informação relevante é a de que o art. 58, ora impugnado, foi introduzido no texto legal por emenda parlamentar, tendo sido em seguida *vetado* pelo Governador do Estado de Mato Grosso.

Conforme apontou a Secretaria de Estado da Fazenda (Nota Técnica nº 025/2020-CRDI/SUNOR/SARP/SEFAZ - doc. 2, pág. 32), do projeto de lei enviado pelo Poder Executivo “não constava dispositivo com teor equivalente ou, sequer, correlato ao que resultou no artigo 58 da LC (estadual) nº 631/2019”, e durante o processo legislativo, inicialmente, incluiu-se preceito então numerado como art. 57 cuja redação era a seguinte:

Art. 57 Fica o Poder Executivo autorizado a, mediante edição de decreto, suspender, a partir de 1º de janeiro de 2020, os benefícios fiscais enquadrados no disposto no inciso V do § 2º do artigo 3º da Lei Complementar (Federal) no 160, de 7 de agosto de 2017, reinstituído na forma desta lei complementar, caso o benefício não esteja amparado por Convênio ICMS celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.

Não obstante, a Secretaria de Fazenda aponta que essa redação sofreu novas alterações ao longo do processo legislativo e que o dispositivo ao final aprovado, agora identificado como artigo 58, “anunciou comandos que modificaram sobremaneira os critérios utilizados na construção dos benefícios reinstituídos pela LC (estadual) nº 631/2019, inclusive desconsiderando condições mínimas definidas na LC (federal) nº 160/2017”. A Nota Técnica mencionada afirma, ainda, que:

[...] a parte final do caput e dos §§ 1º e 2º do artigo 58 fulminam de morte todos os princípios que nortearam a redação da Lei Complementar (estadual) no 631/2019. Assim é que foram assegurados aos contribuintes, quando já transcorridos 4/5 do prazo de vigência do respectivo enquadramento para a respectiva fruição:

- o “direito adquirido” ao benefício fiscal como concedido antes da reinstituição;
- a aplicação da remissão e anistia sem condicionantes;
- a renovação do benefício com dispensa de atendimento ao disposto no artigo 4º (renúncias das defesas administrativas e judiciais). (Doc. 2, pág. 33/35).

Por tais razões, o Governador do Estado vetou o dispositivo, nos seguintes termos (Mensagem n.º 118, de 31 de julho de 2019):

Não bastasse isso, o artigo 58 e seus §§ 1º e 2º permite a manutenção de termos de acordo que tenham decorrido mais de 4/5 de seus prazos de fruição do benefício fiscal, incorrendo nos mesmos problemas de conformidade constitucional já mencionados e gerando uma inconstitucionalidade ainda mais forte em relação ao princípio da isonomia, porque, sem qualquer razão jurídica, trata empresas em mesma situação (termos de acordo assinados) de forma distinta.

Nesse particular, cabe anotar que, conforme se depreende da manifestação técnica da Secretaria de Fazenda, seriam beneficiadas 43 (quarenta e três) empresas de diversos setores econômicos, que, sem razão jurídica plausível, teriam seus termos de acordo prorrogados pela norma ora vetada em detrimento de inúmeras outras indústrias estabelecidas no Estado, como se infere do seguinte trecho:

Não bastasse, o dispositivo desdenha do princípio da isonomia tributária, consignado no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, ao estender a vigência da legislação atual para além da data fixada na lei complementar para sua expiração, favorecendo os beneficiários dos termos de acordo nele descritos, que abarcam 43 (quarenta e três) contribuintes dos segmentos de bebidas, frigoríficos, óleos vegetais e fabricação de laticínios, entre outros;

Assim, criar-se-ia uma casta de 43 (quarenta e três) empresas que, por lei, estaria em nítida vantagem em relação a outras empresas, gerando prejuízo aos cofres públicos com a manutenção de benefícios fiscais em patamares superiores aos de outras empresas que se submeterão às novas regras instituídas no PLC 53/2019.

Diante de tal convergência entre os órgãos acima citados, que foram contundentes no posicionamento pelo veto dos referidos dispositivos, não há outro caminho senão o veto ao parágrafo único do artigo 1º e ao artigo 58 e seus §§ 1º e 2º, do PLC 53/2019.

O veto, contudo, foi *rejeitado* pela Assembleia Legislativa e a promulgação da parte da lei vetada inicialmente *foi publicada no Diário Oficial do Estado na data de 3 de dezembro de 2019*, conforme se observa dos docs. 2, pág. 3/5 e 3, pág. 29/30.

Assim, foram restauradas as determinações do art. 58, entre elas a impossibilidade de suspensão/revogação dos benefícios concedidos à revelia de convênio CONFAZ citados no *caput*; a extensão da anistia e remissão de que tratam o artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar às empresas beneficiárias do *caput*; e a desobrigação à desistência de ações/impugnações para fins de remissão e a anistia.

Ocorre que, como mencionado, a legitimidade da remissão de créditos tributários decorrentes da fruição de benefícios fiscais instituídos em desacordo com a alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como a reinstituição desses benefícios, está condicionada à devida observância do convênio de que trata o art. 1º da Lei Complementar nº 160/2017.

Nos exatos termos do referido convênio, o prazo limite para reinstituição de benefícios fiscais pelas unidades federadas foi fixado em 31 de julho de 2019²¹, e a remissão de créditos tributários foi condicionada à desistência de ações judiciais e impugnações administrativas relacionados. Veja-se:

Cláusula oitava Ficam remetidos e anistiados os créditos tributários do ICMS, constituídos ou não, decorrentes dos benefícios fiscais instituídos, por legislação estadual ou distrital publicada até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

[...]

§ 2º A remissão e a anistia previstas no caput desta cláusula e o disposto na cláusula décima quinta ficam condicionadas à desistência: (Redação dada ao caput do § 2º da cláusula oitava pelo Conv. ICMS 109/18, efeitos a partir de 19.11.18)

I - de ações ou embargos à execução fiscal relacionados com os respectivos créditos tributários, com renúncia ao direito sobre o qual se fundam, nos autos judiciais respectivos, com a quitação integral pelo sujeito passivo das custas e demais despesas processuais;

II - de impugnações, defesas e recursos eventualmente apresentados pelo sujeito passivo no âmbito administrativo;

III - pelo advogado do sujeito passivo da cobrança de eventuais honorários de sucumbência da unidade federada.

²¹ 1 Registre-se que alterações posteriores modificaram a data-limite prevista no caput da cláusula nona do Convênio ICMS 190/2017. Todavia, especificamente para o Estado de Mato Grosso, o § 5º da mesma cláusula nona manteve como limite para a para a reinstituição de benefícios fiscais a data de 31 de julho de 2019, veja-se:

Cláusula nona. [...]

§ 5º Relativamente ao Estado de Mato Grosso, no que tange aos benefícios fiscais enquadrados nos incisos I a IV da cláusula décima, a data limite para reinstituição prevista, respectivamente, no caput e no § 2º desta cláusula, é 31 de julho de 2019. (Acrescido o § 5º à cláusula nona pelo Conv. ICMS 01/20, efeitos a partir de 26.02.2020).

Cláusula nona Ficam as unidades federadas autorizadas, até 31 de julho de 2019, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja autorização se encerra em 28 de dezembro de 2018, a reinstituir os benefícios fiscais, por meio de legislação estadual ou distrital, publicada nos respectivos diários oficiais, decorrentes de atos normativos editados pela respectiva unidade federada, publicados até 8 de agosto de 2017, e que ainda se encontrem em vigor, devendo haver a informação à Secretaria Executiva nos termos do § 2º da cláusula sétima. (Redação dada ao caput da cláusula nona pelo Conv. ICMS 109/18, efeitos de 19.11.18 a 01.02.2020)

[...]

§ 2º Não havendo a reinstituição prevista no caput desta cláusula, a unidade federada deve revogar, até 31 de julho de 2019, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja revogação deve ocorrer até 28 de dezembro de 2018, os respectivos atos normativos e os atos concessivos deles decorrentes (Redação dada ao § 2º da cláusula nona pelo Conv. ICMS 109/18, efeitos de 19.11.18 a 01.01.2020)

No caso vertente, embora a Lei Complementar estadual nº 631/2019 tenha sido publicada na data-limite prevista no Convênio (31 de julho de 2019), o seu artigo 58 foi integralmente vetado e acabou sendo promulgado pelo Poder Legislativo apenas em 03 de dezembro de 2019, portanto, fora do prazo peremptório estabelecido pela cláusula nona do Convênio ICMS nº 190/2017 para a reinstituição válida dos benefícios fiscais antes instituídos à margem das exigências constitucionais.

Quanto a este aspecto, a Assembleia Legislativa, ao defender a constitucionalidade da Lei, se limitou a afirmar que:

Demais disso, não resta dúvida que a lei impugnada teve sua publicação dentro do prazo inicial estabelecido pela Lei Complementar 160/2017 e Convênio ICMS n. 190/2017 (cláusula nona), ou seja, até 31/07/2019, portanto, em total consonância com o preceito do art. 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea g, da Carta Magna.

Ressalte-se que a alteração ocorrida em 03/12/2019, com modificação do caput do art. 58 da LC 631/2019, não altera ou desfaz os efeitos do cumprimento do prazo inicial estabelecido pelo Convênio n. 190/2017 (até 31/07/2019), cuja publicação apresenta-se como corolário do devido processo legislativo constitucional, após rejeição do veto pelo Poder Legislativo (art. 59 da CF/88).

A disciplina constitucional do veto do Poder Executivo aos projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo é dada pelo artigo 66 da Constituição Federal de 1988:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Em estudo que examinou o instituto do veto presidencial à exaustão, sob a vigência da ordem constitucional anterior a 1988, José Alfredo de Oliveira Baracho já assinalava, quanto aos efeitos do texto de lei objeto de veto do Poder Executivo:

Os efeitos do veto parcial, até sua apreciação pelo Congresso, têm sido examinados. Quando um projeto de lei alcança a aprovação conjunta da Câmara e do Senado, sobe ao exame do Executivo, que nele poderá aquiescer no todo ou em parte. A aceitação se

traduz pela sanção. A discordância com a vontade manifestada pelo Congresso se traduz no veto. Estabelecida a divergência, o texto em torno do qual ela ocorreu permanece como simples projeto, cabendo ao Congresso uma segunda manifestação: mediante quorum especial de dois terços insistir pela conversão em lei (rejeição do veto) ou assentir no entendimento do Executivo (aceitação do veto). Qualquer que seja o resultado do segundo pronunciamento do Poder Legislativo, o texto vetado não constitui elemento integrante do direito positivo do País, no período que medeia entre a oposição do veto e a sua rejeição. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Veto*. In: Revista de Informação Legislativa. Ano 21, nº 83, jul-set/1984, p. 207)

À luz da Constituição Federal de 1988, os efeitos e desdobramentos dessa prerrogativa do Chefe do Poder Executivo também foram objeto de análise por este Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 595 da Repercussão Geral (RE 706103, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 14/5/2020).

Na ocasião, o Ministro Relator Luiz Fux observou o seguinte:

Assevere-se que, na linha do que já assentado, a aposição de veto parcial implica o desmembramento do processo legislativo em duas fases distintas, eis que enquanto a parte não vetada do texto do projeto de lei segue para a fase de promulgação, a parte objeto do veto retorna ao Poder Legislativo para nova apreciação, após o que será ou não promulgada, conforme o resultado da deliberação. Sobre o tema, transcrevo, por oportuno, as clássicas lições do Ministro Moreira Alves no julgamento do RE 85.950 (Tribunal Pleno, DJ 26/11/1976):

“De acordo com o sistema constitucional brasileiro, quando há veto parcial, a parte da lei que não foi vetada, mas sancionada e promulgada, deve ser publicada para, conforme o caso, entrar em vigor na data da publicação ou outra data fixada em seu texto, ou, ainda, se ele é omissa a respeito, depois de decorrido o período de *vacatio* estabelecido na Lei de Introdução ao Código Civil. No tocante, porém, à parte vetada, o projeto não se transformou em lei, e se o veto for rejeitado, é necessário, para que se conclua o processo legislativo quanto a essa parte, que seja ela promulgada e publicada, para que se transforme em lei e possa ser eficaz.

Deveras, quanto às premissas teóricas aqui expostas, conclui-se que a aposição de veto pelo Chefe do Poder Executivo a Projeto

de Lei acarreta um dever constitucional de deliberação pelo Poder Legislativo, dentro do prazo constitucionalmente previsto, a fim de que se perfectibilize o processo legislativo, mediante a manutenção ou rejeição do veto. Em caso de veto parcial – como o do caso paradigma da presente repercussão geral –, a parte não vetada é desde logo promulgada e publicada, momento a partir do qual já passa a ter vigência (respeitado eventual prazo de *vacatio legis*). Em relação à parte não vetada, abre-se nova fase do processo legislativo, relativa à manutenção ou derrubada do veto apostado. Se mantido o veto, este estará concluído, persistindo vigente apenas parte não vetada, cuja promulgação já terá se dado anteriormente. De outro lado, se derrubado o veto, o projeto será novamente enviado ao Chefe do Executivo para necessária promulgação (artigo 66, §5º), providência a ser tomada em quarenta e oito horas (§7º). Findo tal prazo sem que tenha ocorrido a promulgação da parte relativa ao veto derrubado, deverá o Presidente do Poder Legislativo fazê-lo em igual prazo, após o qual a atribuição de promulgação transmuda-se ao Vice-Presidente do Poder Legislativo (§ 7º), para o qual não há indicação de prazo específico ou de outra consequência para o caso de omissão.

Se ainda assim não restar promulgada esta parte, não estará concluído, quanto a ela, o processo legislativo, de modo que o excerto relativo ao veto derrubado ainda não terá vigência ou força normativa, atributos que só são adquiridos a partir de sua promulgação e publicação, seja pelo Chefe do Poder Executivo, seja pelo Presidente ou Vice-Presidente do Poder Legislativo.

Em voto-vogal proferido nos mesmos autos do RE 706103, o Ministro Alexandre de Moraes, por sua vez, assinalou, com absoluta pertinência:

Embora este seja o entendimento referente ao Processo Legislativo no âmbito Federal, aplica-se perfeitamente ao caso em apreço, por simetria, considerando que as normas constitucionais que tratam da matéria são de observância obrigatória para os demais entes federados. No caso, foram reproduzidas na Constituição do Estado de Minas Gerais e na Lei Orgânica do Município.

Além disso, esse entendimento alinha-se perfeitamente ao adotado por esta SUPREMA CORTE, a respeito do veto parcial e o início da vigência da lei, no julgamento do RE 85.950/RS, relatado pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES, o qual, embora tenha sido julgado sob a égide de Carta Magna pretérita, entendo que, por

sua total conformidade com o processo legislativo previsto na Constituição Federal de 1988, conforme artigos antes citados, merece ser confirmado no presente caso sob a sistemática da repercussão geral. A propósito, veja-se a ementa do referido julgado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. HONORARIOS DE ADVOGADO. INICIO DA VIGENCIA DE PARTE DE LEI CUJO VETO FOI REJEITADO. SEGUNDO DECISÕES RECENTES DE AMBAS AS TURMAS DO STF (RE 81.481, DE 8.8.75; RE 83.015, DE 14.11.75; E RE 84.317, DE 06.4.76), CONTINUA EM VIGOR A SÚMULA 512.. QUANDO HÁ VETO PARCIAL, E A PARTE VETADA VEM A SER, POR CAUSA DA REJEIÇÃO DELE, PROMULGADA E PUBLICADA, ELA SE INTEGRA NA LEI QUE DECORREU DO PROJETO. EM VIRTUDE DESSA INTEGRAÇÃO, A ENTRADA EM VIGOR DA PARTE VETADA SEGUE O MESMO CRITÉRIO ESTABELECIDO PARA A VIGENCIA DA LEI A QUE ELA FOI INTEGRADA, CONSIDERADO, POREM, O DIA DE PUBLICAÇÃO DA PARTE VETADA QUE PASSOU A INTEGRAR A LEI, E, NÃO, O DESTA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO, EM PARTE” (Segunda Turma, DJ 31-12-1976 PP-11240 EMENT VOL-01047-05 PP-01241).

Verifica-se, portanto, que o quadro normativo-constitucional vigente impõe reconhecer que a parte do projeto de lei vetada pelo Chefe do Poder Executivo somente adquire existência jurídico-positiva após a apreciação e eventual derrubada do veto pelo Poder Legislativo, seguido de nova promulgação e publicação, etapas indispensáveis à perfectibilização do processo legislativo.

No caso em apreço, a vigência do art. 58 da Lei Complementar n.º 631/2019, restaurado após a derrubada do veto pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, teve início somente com sua promulgação em 03 de dezembro de 2019 — e não a partir da lei anteriormente sancionada, com vetos, em 31 de julho de 2019 —, em estrita consonância com o art. 66 da Constituição Federal (cujo modelo é de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais) e com a firme orientação deste Supremo Tribunal Federal.

O Convênio ICMS 190/2017, relembre-se, autorizou os Estados e o Distrito Federal a promoverem a reinstituição de benefícios fiscais concedidos em desacordo com o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal, bem como a remissão de créditos tributários oriundos do gozo indevido desses benefícios, *desde que observadas as condições fixadas em suas cláusulas*. Dentre tais condições, destacam-se a necessidade de publicação da lei estadual até 31 de julho de 2019 (cláusula nona) e a desistência de ações judiciais ou impugnações administrativas como requisito para a remissão dos créditos tributários (cláusula oitava).

Observa-se que os benefícios fiscais mantidos na parte final do *caput* do art. 58 e referidos nos seus §§ 1º e 2º foram concedidos e mantidos sem respaldo em convênio interestadual, em afronta ao art. 155, § 2º, XII, alínea “g”, da Constituição Federal, uma vez que desrespeitado o prazo-limite estabelecido. De igual modo, a leitura conjunta dos §§ 1º e 2º do art. 58 com o art. 4º, incisos I e II, da lei impugnada revela que a remissão/anistia de créditos concedida pelo legislador estadual às “empresas que se enquadrarem nas ressalvas do *caput*” desconsidera as exigências mínimas estipuladas no Convênio ICMS 190/2017, notadamente a desistência prévia de ações judiciais e impugnações administrativas relacionadas ao respectivo crédito tributário (cláusula oitava, § 2º).

É flagrante, portanto, a inconstitucionalidade do artigo 58, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar mato-grossense nº 631/2019, por violação ao art. 155, § 2º, XII, alínea “g”, da Constituição Federal.

Nesse contexto, afirma-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não se admite, via de regra, a invocação de direito adquirido para perpetuar benefício fundado em norma flagrantemente inconstitucional, como ocorre com aquelas editadas à margem do art. 155, § 2º, XII, alínea “g”, da Constituição Federal. Não há direito adquirido quando inexistente o próprio direito, eis que sua percepção se funda em norma inconstitucional.

Neste sentido:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE IMPÕE AOS ATUAIS OCUPANTES DE SERVENTIAS MISTAS A ESCOLHA ENTRE CARGO NO PODER JUDICIÁRIO E TITULARIDADE DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. AÇÃO CONHECIDA E JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

[...]

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que não é possível convalidar remoções ou ingresso em serventias judiciais estatizadas por quem, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, optou por continuar em situação transitória, isto é, na titularidade de cartório judicial privatizado (ADCT, art. 31), sendo certo que, em casos tais, a situação de transitoriedade permanecerá até a vacância do titular da unidade anteriormente privatizada, quando a serventia deverá, então, ser provida nos termos da norma constitucional (Constituição, art. 37, II)

3. A Lei Complementar 68/2003 do Estado do Maranhão foi editada quinze anos após a promulgação da Constituição de 1988, *não se afigurando possível a invocação de direito adquirido para salvaguardar*

eventual situação inconstitucional estabelecida após o advento da norma constitucional.

4. Ação julgada parcialmente procedente para interpretar o art. 8º da Lei Complementar 68/2003 do Estado do Maranhão conforme a Constituição e assentar que a opção prevista no dispositivo configura faculdade conferida ao serventuário e aplica-se tão somente àqueles que eram “titulares” das serventias judiciais, exercidas em caráter privado, em 5 de outubro de 1988, não servindo para convalidar situações inconstitucionais estabelecidas após o advento da Constituição Federal de 1988. (ADI 3245, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 20/2/2024)

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 1º, PARTE FINAL, DA EMENDA CONSTITUCIONAL 22/2003 DO ESTADO DO MATO GROSSO. MANUTENÇÃO DO PAGAMENTO DE PENSÃO VITALÍCIA A EX-GOVERNADORES, EX-VICE-GOVERNADORES E SUBSTITUTOS CONSTITUCIONAIS QUE PERCEBIAM O BENEFÍCIO À ÉPOCA DE SUA EXTINÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. [...].

1. A pensão vitalícia paga aos ex-governadores, vice governadores ou substitutos constitucionais, quando suprimida reclama a modulação quanto ao dever de ressarcimento, à luz da boa fé e da segurança jurídica.

2. O acórdão embargado deu interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso, para declarar que o trecho “respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal” não autoriza a continuidade do pagamento de pensão mensal e vitalícia aos ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais, ante o entendimento de que o princípio do direito adquirido não pode ser invocado para albergar situações ofensivas à Constituição, como, na hipótese, aos princípios federativo, republicano, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade.

3. O direito adquirido não configura fundamento idôneo para a preservação do recebimento da referida pensão vitalícia, máxime quando baseada em previsão inconstitucional.

4. O direito adquirido à percepção de benefício distingue-se do direito à preservação patrimonial de montante já percebido, assegurado, nos termos do artigo 27 da Lei 9.868/1999, por força da segurança jurídica.

5. In casu, o caráter alimentar da vantagem remuneratória percebida de boa-fé, dada a ressalva contida na parte final do Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso, com suposto fundamento constitucional, afasta o dever de ressarcimento das verbas recebidas a título de pensão mensal e vitalícia. Precedentes: ADI 4884 ED, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 08/10/2018; e ADI 3791, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 27/08/2010. [...]. (ADI 4601 ED, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 23/4/2019)

Ementa: Direito constitucional. Ação rescisória. Lei municipal de iniciativa parlamentar editada sob a vigência da CF/1969. Fundo de Previdência da Câmara Municipal. Posterior extinção do fundo e cancelamento dos benefícios.

1. Ação rescisória contra acórdão do STF que reconheceu o direito adquirido de ex-vereadores a proventos de aposentadoria concedidos com base em lei municipal, de iniciativa parlamentar, editada sob a vigência da CF/1969 (Lei nº 2.988, de 06.10.1978, do Município de Belo Horizonte).

2. A Lei municipal nº 2.988/1978 instituiu o Fundo de Previdência da Câmara Municipal, assegurando o direito à aposentadoria por invalidez, independentemente de carência, e à aposentadoria voluntária após o parlamentar completar 96 (noventa e seis) meses de contribuição – prazo que foi reduzido para 71 meses em 1985. Em 31.05.1990, esse fundo foi extinto pela Lei municipal nº 5.735/1990, que destinou o patrimônio da entidade à devolução das contribuições aos segurados. Em razão disso, no mês subsequente, os benefícios foram cancelados.

3. O acórdão rescindendo, ao reconhecer a existência de direito adquirido com fundamento na Lei municipal nº 2.988/1978, viola a literalidade dos arts. 57, II, e 65 da CF/1969. Sob a ordem constitucional anterior, a iniciativa de projetos de lei que autorizassem, criassem ou aumentassem despesas públicas era reservada ao Chefe do Poder Executivo. Tal norma era de observância obrigatória por Estados e Municípios (art. 13, III, da CF/1969). Em razão disso, a Lei municipal nº 2.988/1978, de iniciativa parlamentar, continha vício de inconstitucionalidade formal.

4. *Não há que se falar em direito adquirido com base em lei inconstitucional (RE 290.776, Rel. p/ acórdão Min. Carlos Velloso, j. em 02.03.2005). Somente em caráter excepcional se admite que situação jurídica contrária à Constituição se consolide no tempo.* Na espécie, todos os ex-vereadores receberam a restituição das contribuições que haviam recolhido ao fundo de previdência. Diante da inconstitucionalidade do diploma legal em questão, nada mais lhes era devido.

5. O restabelecimento das aposentadorias sem qualquer base contributiva e com fundamento em lei formalmente inconstitucional afastaria, em princípio, a existência de boa-fé, o que seria determinante para se impor a devolução dos valores recebidos. No caso, porém, a percepção do benefício estava amparada em decisão já transitada em julgado. Não há, portanto, como impor aos réus a restituição das quantias já embolsadas até a data de prolação deste pronunciamento jurisdicional.

6. Procedência do pedido, para (i) rescindir o acórdão proferido no RE 221.902-AgR, e (ii) em novo julgamento da causa, dar provimento ao agravo regimental interposto pelo Município de Belo Horizonte, para julgar improcedente o pleito formulado na ação originária (AR 1753, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 19/6/2020).

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo.

2. Lei Complementar 115/2007, do Município de Santa Isabel/SP. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual que declarou inconstitucional dispositivo que concedia benefício fiscal para empresas, para fins de ressarcimento de despesas e investimentos.

3. *Ausência de direito adquirido com fundamento em lei declarada inconstitucional. Precedentes.* Decisão do Tribunal de origem que não destoa da jurisprudência desta Corte. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Negado provimento ao agravo regimental, sem majoração da verba honorária (ARE 1270652 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 18/1/2021).

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 15.08.2022. MANDADO DE SEGURANÇA. ESCRIVÃ DE CARTÓRIO JUDICIAL. REGIME PRIVATIZADO DE CUSTAS. REMOÇÃO APÓS O ADVENTO DA CF/88. CONCURSO PÚBLICO. EXIGIBILIDADE. ARTIGOS 236, § 3º, DA CF. NORMA AUTOAPLICÁVEL. ALEGADO DESRESPEITO AO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

[...]

3. Inaplicável, ao caso, o art. 31 do ADCT, bem como a regra do art. 208 da CF pretérita que garantia aos substitutos a efetivação no cargo do titular na atividade notarial e de registro, independentemente de prévio concurso público, não incide na hipótese de vacância ocorrida após a vigência da CF/88. *Inexiste direito adquirido a amparar situação flagrantemente inconstitucional*. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem honorários, por se tratar de mandado de segurança (art. 25 da Lei 12.016/2009 e Súmula 512 do STF) (ARE 921739 AgR-segundo, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJE 6/3/2023).

Rejeito, portanto, a alegação de que haveria direito adquirido aos benefícios fiscais concedidos, depois de 1988, sem respaldo do convênio a que alude o art. 155, § 2º, XII, g, da CF, capaz de amparar a constitucionalidade do art. 58 ora impugnado.

Além disso, a parte autora também fundamenta o pedido na alegação de que o dispositivo impugnado, inserido na Lei Complementar nº 631/2019 por emenda parlamentar, frustrou receitas estaduais sem se fazer acompanhar de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme determina o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

É inequívoco que o *caput* do art. 58, ao determinar a manutenção de benefícios fiscais concedidos à margem da legalidade — pois não amparados em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ — e que, de outro modo, deveriam ser revogados nos termos do § 2º da cláusula nona do Convênio ICMS 190/2017³, configura renúncia de receitas. Nessas condições, deveria vir acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT. A mesma exigência se impõe à previsão de anistia e remissão de créditos tributários contida no § 1º do dispositivo.

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso não refuta a criação de renúncia de receitas nem a falta de atendimento ao requisito constitucional, mas defende que “o referido preceito é somente aplicável ao orçamento fiscal da União, não incidindo em âmbito estadual” (doc. 16, p. 14).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no entanto, se firmou no sentido de que o artigo 113 do ADCT não tem sua abrangência restrita ao processo legislativo da União, aplicando-se também aos estados e ao Distrito Federal. Neste sentido:

³ 2 Cláusula nona. [...]

§ 2º Não havendo a reinstituição prevista no caput desta cláusula, a unidade federada deve revogar, até 31 de julho de 2019, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja revogação deve ocorrer até 28 de dezembro de 2018, os respectivos atos normativos e os atos concessivos deles decorrentes.

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º, LEI 17.111/2020, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. REDUÇÃO DE ALÍQUOTA. OPERAÇÕES COM CERVEJAS DE FÉCULA DE MANDIOCA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 113 DO ADCT. RENÚNCIA DE RECEITA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO. NECESSIDADE. DESEQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. O artigo 113 do ADCT aplica-se aos estados e ao Distrito Federal. Precedentes. A norma impugnada reduziu a alíquota de ICMS para as operações com cervejas que contenham, percentual mínimo de fécula de mandioca em sua composição. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário. Inconstitucionalidade formal reconhecida.

2. A concessão de incentivos fiscais de ICMS é ato complexo que demanda necessariamente a integração de vontades de distintas autoridades públicas, inclusive, de diferentes ordens federativas, dado o seu caráter eminentemente nacional. Assim, tratando-se a redução de alíquota de efetivo benefício fiscal, a Constituição exige, nos termos do art. 155, § 2º, XII, g, a celebração de Convênio, o que não ocorreu.

3. Não há critério de *discrímen* ao estabelecer renúncia fiscal em razão da matéria-prima, a qual parece possuir destinatário específico. Ocorrência de desigualdade e desequilíbrio concorrencial.

4. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material do artigo 1º, da Lei nº 17.111/2020, do Estado de Pernambuco. (ADI 7372, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/10/2024)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ART. 1º DA LEI N. 8.895/2021, DE SERGIPE. REDUÇÃO DE ALÍQUOTA DE IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E COMUNICAÇÃO - ICMS. OPERAÇÕES COM CERVEJAS QUE CONTEMHAM SUCO CONCENTRADO E/OU INTEGRAL DE LARANJA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 113 DO ADCT. RENÚNCIA DE RECEITA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO. NECESSIDADE. DESEQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

[...]

2. 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. Precedentes.

3. A redução de alíquota pela norma impugnada do ICMS sobre as cervejas produzidas com suco concentrado e/ou integral de laranja, diferenciando-as de todas as outras cervejas e das demais bebidas alcoólicas que permanecem submetidas à alíquota de 25% prevista pela al. 'd' da mesma norma, sem prévia deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, ofende a al. 'g' do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República. Precedentes.

4. Ao instituir unilateralmente regime tributário mais favorável, a resultar em renúncia de receita sem prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário e deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, a norma impugnada revela-se inconstitucional por contrariedade ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inc. II do art. 150 e al. g do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 8.895/2021, de Sergipe, que acrescentou a al. m ao inc. I do art. 18 da Lei n. 3.796/1996, de Sergipe. (ADI 7374, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 3/11/2023)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO MEDIDA CAUTELAR. CAUSA MADURA. MÉRITO. PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. MEDIDA PROVISÓRIA. PROGRAMA CATARINENSE DE RECUPERAÇÃO FISCAL (PREFIS-SC). LEI ESTADUAL 17.302/2017 (Art. 6º e art. 13). TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA. EMENDA PARLAMENTAR ADITIVA. PERTINENCIA TEMÁTICA. BENEFÍCIO FISCAL ICMS. AUTORIZAÇÃO CONFAZ. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. DIREITO COMERCIAL. NECESSIDADE. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO.

[...]

3. Tem-se por inconstitucional a concessão de incentivos fiscais de forma unilateral, sem convênio no CONFAZ, portanto, em desacordo com os requisitos previstos na Lei Complementar 24/1975.

4. A circularidade e a transferibilidade de valores mobiliários são características dos valores mobiliários, encontrando na União a sua competência legislativa (Art. 22, I da CF/88).

5. A renúncia de receitas exige uma necessária quantificação, a ser expressa em imperiosa estimativa de impacto fiscal e financeiro (Art. 113 do ADCT). Precedentes.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente (ADI 5882, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 2/6/2022).

Portanto, conclui-se que a manutenção de benefícios fiscais em desacordo com o Convênio ICMS 190/2017, bem como a concessão de anistia e remissão de créditos prevista no art. 58 da Lei Complementar nº 631/2019, *implicam inequívoca renúncia de receitas*, de modo que sua introdução deveria ter sido acompanhada da devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT.

A ausência de demonstração do impacto fiscal das medidas impugnadas vulnera o devido processo legislativo, impondo o reconhecimento da inconstitucionalidade formal do art. 58 da Lei Complementar nº 631/2019.

Por fim, anoto que esta Suprema Corte já reconheceu, em situações similares, a necessidade de modulação dos efeitos de decisões declaratórias de inconstitucionalidade de benefícios fiscais concedidos unilateralmente, à margem da deliberação interestadual exigida pelo art. 155, § 2º, XII, alínea “g”, da Constituição. A propósito:

Ementa: I. TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL QUE INSTITUI BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO INTERESTADUAL PRÉVIO. OFENSA AO ART. 155, § 2º, XII, g, DA CF/88. II. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS. 1. A instituição de benefícios fiscais relativos ao ICMS só pode ser realizada com base em convênio interestadual, na forma do art. 155, §2º, XII, g, da CF/88 e da Lei Complementar nº 24/75. 2. De acordo com a jurisprudência do STF, o mero diferimento do pagamento de débitos relativos ao ICMS, sem a concessão de qualquer redução do valor devido, não configura benefício fiscal, de modo que pode ser estabelecido sem convênio prévio. 3. A modulação dos efeitos temporais da decisão que declara a inconstitucionalidade decorre da ponderação entre a disposição constitucional tida por violada e os princípios da boa-fé e da segurança jurídica, uma vez que a norma vigorou por oito anos sem que fosse suspensa pelo STF. A supremacia da Constituição é um pressuposto do sistema de controle de constitucionalidade, sendo insuscetível de ponderação por impossibilidade lógica. 4.

Procedência parcial do pedido. Modulação para que a decisão produza efeitos a contar da data da sessão de julgamento (ADI 4481, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 19/5/2015).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS AO SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL OU INTERMUNICIPAL DE CARGAS. INSTITUIÇÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE CONVÊNIO INTERESTADUAL (ART. 155, § 2º, XII, ‘g’, da CRFB/88). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA E DA NÃO DISCRIMINAÇÃO SEGUNDO A PROCEDÊNCIA OU DESTINO DE BENS E SERVIÇOS (ARTS. 150, II, E 152 DA CRFB/88). DIFERENCIAÇÃO DE TRATAMENTO EM RAZÃO DO LOCAL EM QUE SE SITUA O ESTABELECIMENTO DO CONTRIBUINTE OU EM QUE PRODUZIDA A MERCADORIA. AUSÊNCIA DE QUALQUER BASE RAZOÁVEL A JUSTIFICAR O ELEMENTO DE DISCRÍMEN. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, COM EFEITOS EX NUNC. 1. O pacto federativo reclama, para a preservação do equilíbrio horizontal na tributação, a prévia deliberação dos Estados- membros para a concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS, na forma prevista no artigo 155, § 2º, XII, g, da Constituição e como disciplinado pela Lei Complementar 24/75, recepcionada pela atual ordem constitucional. 2. *In casu*, padece de inconstitucionalidade a Lei 13.790/06 do Estado de Santa Catarina, porquanto concessiva de benefícios fiscais de ICMS ao serviço de transporte rodoviário interestadual ou intermunicipal de cargas, caracterizando hipótese típica de guerra fiscal em desarmonia com a Constituição Federal de 1988. [...] 4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente, conferindo à decisão efeitos *ex nunc*, a partir da publicação da ata deste julgamento (artigo 27 da Lei 9.868/99). (ADI 3984, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 23/9/2019).

Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Decreto 31.109/2013, do Estado do Ceará, com as alterações promovidas pelos Decretos 31.288/2013 e 32.259/2017. [...] 5. Benefício fiscal. 6. Ausência de convênio interestadual, conforme exigido pelo art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal. 7. Tratamento diferenciado em razão da procedência. Afronta ao art. 152 da Constituição Federal. 8. Ofensa ao princípio da neutralidade fiscal, previsto no art. 146-A da Constituição Federal. 8. Necessidade da modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. 9. Embargos de declaração acolhidos para atribuir efeito *ex nunc* à

declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos do Decreto 31.109/2013, a partir de 29.4.2020 (ADI 6222 ED, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 22/9/2020).

Em relação a situações envolvendo declaração de inconstitucionalidade por violação do art. 113 do ADCT, veja-se também:

EMENTA 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: CARÁTER 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. [...]

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 reservar 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 6074, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 8/3/2021).

No presente caso, a fim de evitar situação de avultada insegurança jurídica em relação aos contribuintes que se encontravam albergados pelas normas isentivas ora

expurgadas do ordenamento jurídico, mostra-se pertinente a *modulação dos efeitos* da decisão, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/1999, para que produza efeitos a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito.

Ante o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, do Estado de Mato Grosso, por ofensa aos arts. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição e 113 do ADCT.

Nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, modulo os efeitos da presente decisão, para que produza efeitos a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito.

É como voto.

PLENÁRIO EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.319 MATO GROSSO

PROCED.: MATO GROSSO/MT

RELATOR(A): MIN. CRISTIANO ZANIN

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, do Estado de Mato Grosso, por ofensa aos arts. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição, e 113 do ADCT, e, nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, modulou os efeitos da presente decisão, para que produza efeitos a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Cristiano Zanin. Plenário, Sessão Virtual de 21.11.2025 a 1.12.2025.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza

Assessora-Chefe do Plenário