

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Como visto, trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade**, com pedido de concessão de medida cautelar, proposta pelo **Governador do Estado de Roraima** em face da **Lei Estadual nº 1.293**, de 29 de novembro de 2018, que “ *Dispõe sobre a isenção do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para pessoas portadoras de doenças graves*”.

2. O requerente tem legitimação *ad causam* nos termos do inciso V do art. 2º da Lei nº 9.868/1999. Atendidos, ainda, os pressupostos formais de admissibilidade. Conheço, pois, da ação direta e passo ao exame do mérito.

3. Para melhor compreensão da controvérsia constitucional posta, transcrevo o ato normativo impugnado:

“ LEI Nº 1.293 DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018

Art. 1º Ficam isentas do pagamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), no Estado de Roraima, as pessoas portadoras das seguintes doenças:

I – portadoras de Câncer;

II – portadoras de Diabetes;

III – portadoras de Hipertensão;

IV – pessoas afetadas por Acidente Vascular Cerebral (AVC); e

V – portadoras de Doença Mental Irreversível.

Art. 2º A isenção a que se refere o *caput* do artigo anterior será concedida mediante requerimento do interessado à Secretaria Estadual da Fazenda – SEFAZ, devendo ser anexado o Laudo Pericial comprovando que é portador de alguma dessas doenças previstas nos incisos do artigo 1º desta Lei.

Art. 3º Após a entrada do Requerimento, a SEFAZ terá 30 dias para conceder o benefício à pessoa que estiver dentro das normas desta Lei, que terá validade para o ano seguinte.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

4. Como **parâmetro de controle**, a parte autora indica os seguintes dispositivos da Constituição Federal:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

(...)

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

(...)

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

5. Quanto à **inconstitucionalidade formal**, rememoro que a **Emenda Constitucional nº 95/2016** disciplinou, no âmbito constitucional, a obrigatoriedade de qualquer proposta legislativa a criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

É cediço que a **Lei Complementar nº 101/2000** já previa obrigação semelhante, *in verbis*:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

(...)

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição”.

A **EC 95/2016** conferiu, portanto, **status constitucional à exigência**, de modo a possibilitar inclusive o controle concentrado de constitucionalidade de ato normativo que não observe os seus ditames.

Nesse contexto normativo-constitucional, sobreveio a **Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima**, que dispõe sobre a isenção do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para pessoas portadoras de doenças graves.

Na lição de Régis Fernandes de Oliveira, “ *A isenção é privilégio fiscal no qual ocorre a suspensão da eficácia da hipótese de incidência da norma tributária mediante lei específica. Ocorre a dispensa do pagamento de um*

tributo que em princípio seria devido. A hipótese de incidência está na lei. O legislador, por uma série de razões, impede que ela atue. É instrumento de extrafiscalidade”.

Houve, *in casu*, um novo disciplinamento que **gerou renúncia de receita**, de forma a acarretar, sem dúvidas, um **impacto orçamentário**. Não se verifica, porém, a **prévia instrução da proposta** legislativa com a **estimativa do impacto financeiro e orçamentário**, nos termos do **art. 113 do ADCT**.

A lei deveria ter sido acompanhada de um instrumento que proporcionasse a análise quantificada dos seus efeitos fiscais, a fim de viabilizar a respectiva **avaliação ao longo do processo legislativo**.

A estimativa de impacto financeiro insere-se, assim, na exigência de **sustentabilidade financeira**. Como ensina Fernando Facury Scaff: *“(...) não basta o equilíbrio matemático-contábil de receitas versus despesas. É imperioso verificar se tais receitas – incluindo os empréstimos públicos havidos e as renúncias fiscais – são sustentáveis a médio e longo prazo e não comprometerão as despesas que deverão ser realizadas – inclusive os juros dos empréstimos públicos obtidos – a médio e longo prazos”.*

De grande valia para elucidar a questão é o específico comentário doutrinário sobre o artigo 113 do ADCT:

“(...) A estimativa de “impacto orçamentário e financeiro” nada mais é do que a demonstração do quanto custam as despesas obrigatórias e as renúncias de receita que se estão a propor. A medida é salutar, uma vez que permite incorporar ao debate legislativo a análise do custo-benefício, que muitas vezes é relegada a segundo plano do debate político, especialmente em matéria de benefícios fiscais.

(...)

Ao elevar a exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro ao nível da Constituição Federal, no Novo Regime Fiscal, o que antes era tomado como apenas uma causa de arquivamento, passível de superação pelo voto de maioria legislativa eventual, tornou-se um vício de inconstitucionalidade e, como tal, insuscetível de convalidação. Será, portanto, inconstitucional a aprovação de lei que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, sem que seu processo de deliberação tenha sido devidamente acompanhado de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Desse modo, o art. 113 do ADCT foi elaborado pelo constituinte derivado para garantir a sustentabilidade financeira proporcionada pela mensuração orçamentária dos impactos gerados pela concessão de benefícios como a isenção em exame. É, pois, um instrumento de gestão financeira que permite projetar, estimar, quantificar e avaliar os efeitos de eventuais criações de despesas ou alterações nas receitas existentes.

O processo legislativo passou a ter um requisito imprescindível, sob pena de originar leis eivadas do vício de inconstitucionalidade formal. Para ser válida, a legislação deve, por conseguinte, **conformar-se ao equilíbrio e à sustentabilidade financeira**, aferíveis no bojo do processo legislativo que proporcione um **disgnóstico do impacto**: (*i*) do montante de recursos necessários para abarcar as **despesas criadas** ou (*ii*) da ausência de recursos em razão da **renúncia de receitas**.

A jurisprudência quanto à necessidade de observância do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias está sendo construída nesta Suprema Corte.

Na **ADI 5816**, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, o Plenário julgou **inconstitucional lei de Rondônia** que proibia a cobrança do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – de igrejas e templos religiosos de qualquer título. Considerou-se **configurada a afronta ao art. 113** do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, **aplicável a todos os entes federativos**. Confira-se a ementa do precedente:

“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, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019, destaqueei)

Ao apreciar a **medida cautelar da ADPF 662**, recebida como ADI por ter sido proposta com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade da nova redação dada ao artigo 20, §3º, da Lei 8.742/1993, resultante da aprovação do PSL 55/1996 pelo Congresso Nacional **sem a observância do quanto disposto no artigo 113 do ADCT**, o Ministro Gilmar Mendes deferiu o pedido nos seguintes termos:

“Concedo, em parte, a medida cautelar postulada, *ad referendum* do Plenário, apenas para **suspender a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020**, enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, §5º, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO”. (ADPF 662 MC, Decisão Monocrática, Relator: Min. Gilmar Mendes, J. 03/04/2020, Dje 07/04/2020)

Nessa linha de raciocínio jurídico, considerando que a lei impugnada foi editada em 2018, quando já vigente o comando do art. 113 do ADCT, era indispensável a sua observância durante o processo legislativo, mediante a séria apreciação da estimativa do impacto orçamentário pela Assembleia Legislativa em momento anterior à votação da lei.

Ao não cumprir a norma constitucional, o legislador de Roraima criou lei sem a prévia deliberação sobre o **custo-benefício da isenção** para o Estado.

A **renúncia de receita** engendrada implicou o exercício negativo de uma competência tributária, sem o necessário exame na arena e na ocasião apropriadas. Inexistiu debate sobre as consequências da norma a ser criada, como assinalado pelo constituinte derivado. Por envolver a concessão de

benefício fiscal e o tratamento especial a contribuintes, deveria, o processo legislativo que originou a **Lei nº 1.293/2018 de Roraima**, ter seguido à risca o procedimento constitucional obrigatório fixado pelo art. 113 do ADCT.

Com esses fundamentos, entendo que, ao suprimir a formalização de tal **mecanismo de diagnóstico financeiro** do processo legislativo, foi **descumprido** o art. 113 do ADCT. O legislador do Estado de Roraima produziu, em razão da omissão quanto à estimativa do impacto orçamentário e financeiro, ato normativo eivado de **inconstitucionalidade formal**.

6. Reputo cabível a **modulação dos efeitos da decisão**.

Configuradas as estritas condições materiais previstas no **art. 27 da Lei nº 9.868/1999** – razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social –, cumpre ao Supremo Tribunal Federal, no desempenho do seu papel de Corte Constitucional, lançar mão do poder-dever de harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considerado o aspecto temporal, histórico e irreversível da realidade, de preceitos outros da Lei Maior que, sem essa providência, seriam feridos caso atribuída eficácia retroativa ou plena à decisão: notadamente a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva, expressões que são do devido processo legal e do Estado de Direito.

A jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que as decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade têm natureza declaratória, e, portanto, resultam na pronúncia da nulidade *ab initio* da lei ou do ato normativo atacado. Eventuais efeitos prospectivos atribuídos à decisão, na esteira do que dispõe o art. 27 da Lei nº 9.868/99, devem derivar de manifestação expressa do Tribunal, por maioria de dois terços de seus membros, de modo que a ausência de pronunciamento categórico nesse sentido só pode ser interpretada no sentido de considerar como *ex tunc* os efeitos imprimidos à respectiva decisão.

In casu, verifica-se que o ato normativo declarado inconstitucional no julgamento do presente feito – **Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima** – não obstante viciado na sua origem, possibilitou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores.

Com efeito, a intangibilidade dos montantes integrados ao patrimônio deve ser resguardada dos efeitos retroativos da decisão de inconstitucionalidade, sob pena de se configurar situação de insegurança jurídica.

A modulação dos efeitos da decisão, no caso, apresenta-se como necessária para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e observa a boa-fé objetiva.

Proponho, pois, a **modulação dos efeitos** da decisão desta ação direta de inconstitucionalidade, para assentar a validade do ato normativo até a **data da publicação da ata** do presente julgamento.

7. Noutro giro, afastado a alegada inconstitucionalidade material. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de **vulnerabilidades**, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária.

Trata-se, em verdade, da aplicação da **igualdade material**. O legislador valeu-se da **função extrafiscal**, sem desbordar do princípio da **proporcionalidade e com previsão abstrata e impessoal**.

Colho precedentes nesse sentido:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Artigos 22 e 29, III, da Lei nº 10.684/03. Aumento da base de cálculo do tributo para as empresas prestadoras de serviço. Violação dos princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da vedação do confisco ou da anterioridade. Não ocorrência. Improcedência da ação. 1. A alteração da redação do art. 20 da Lei nº 9.249/95 pela Medida Provisória nº 232/04 não é suficiente para gerar o prejuízo da ação, pois o dispositivo que modificava o art. 20 da Lei nº 9.249/95 não foi aprovado pelo Congresso Nacional, deixando de constar no texto final da lei de conversão (Lei nº 11.119/05). O efeito revogador somente se operaria quando da conversão em lei do texto provisório. 2. Descabimento da alegação de inconstitucionalidade do art. 29, inciso III, da Lei nº 10.684/03 por desrespeito ao princípio da anterioridade anual previsto no art. 150, inciso III, alínea b, da Lei Fundamental. A instituição ou a majoração de contribuições sociais submete-se a regramento específico, estampado no art. 195, § 6º, da Constituição Federal, fazendo o dispositivo remissão expressa à vigência do art. 22 da mesma lei após

o interregno de noventa dias da publicação do ato normativo. 3. O aumento da base de cálculo da CSLL foi destinado às empresas prestadoras de serviços tributadas com base no lucro presumido ou por estimativa, com exclusão das prestadoras de serviços hospitalares e equiparadas. A norma questionada, sob o pálio da política fiscal, teve o objetivo de sanar discrepância antes estabelecida consistente em uma menor tributação da renda (lucro) das pessoas jurídicas prestadoras de serviço, em detrimento das pessoas físicas desempenhadoras da mesma atividade. **4. A conformação do princípio da isonomia na Constituição Federal, mais ainda na vertente tributária, autoriza a adoção de medidas discriminativas para a promoção da igualdade em sentido material.** No caso da Contribuição Social de Lucro Líquido (CSLL), assim como de outras contribuições sociais, a Constituição Federal autoriza a adoção de alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, dentre outros critérios, em razão da atividade econômica desenvolvida pela empresa, notadamente após a Emenda Constitucional nº 20/98, que inseriu o § 9º no art. 195 da CF. 5. Atrelado ao valor da isonomia, o princípio da capacidade contributiva busca, exatamente, justificar a adoção de critérios de diferenciação de incidência, conforme exija a multiplicidade de situações sociais, sempre visando a uma tributação mais justa e equânime. 6. Tendo em conta a totalidade da carga tributária suportada pelo contribuinte, o incremento isolado de uma contribuição não seria suficiente para atestar o efeito confiscatório propalado, porquanto, apesar do maior sacrifício da renda do sujeito passivo do tributo, não se impôs óbice irrazoável ao exercício de sua atividade. 7. Ação que se julga improcedente”. (ADI 2898, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 30-11-2018 PUBLIC 03-12-2018, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS - ABRATI. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 8.899, DE 29 DE JUNHO DE 1994, QUE CONCEDE PASSE LIVRE ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA, DA ISONOMIA, DA LIVRE INICIATIVA E DO DIREITO DE PROPRIEDADE, ALÉM DE AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO (ARTS. 1º, INC. IV, 5º, INC. XXII, E 170 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA): IMPROCEDÊNCIA. 1. A Autora, associação de associação de classe, teve sua legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade reconhecida a partir do julgamento do Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.153, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 9.9.2005. 2. Pertinência temática entre as

finalidades da Autora e a matéria veiculada na lei questionada reconhecida. 3. Em 30.3.2007, o Brasil assinou, na sede das Organizações das Nações Unidas, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como seu Protocolo Facultativo, comprometendo-se a implementar medidas para dar efetividade ao que foi ajustado. 4. A Lei n. 8.899/94 é parte das políticas públicas para inserir os portadores de necessidades especiais na sociedade e objetiva a igualdade de oportunidades e a humanização das relações sociais, em cumprimento aos fundamentos da República de cidadania e dignidade da pessoa humana, o que se concretiza pela definição de meios para que eles sejam alcançados. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente". (ADI 2649, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2008, DJe-197 DIVULG 16-10-2008 PUBLIC 17-10-2008 EMENT VOL-02337-01 PP-00029 RTJ VOL-00207-02 PP-00583 LEXSTF v. 30, n. 358, 2008, p. 34-63, destaqueei)

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - IPI - AÇÚCAR DE CANA - LEI Nº 8.393/91 (ART. 2º) - ISENÇÃO FISCAL - CRITÉRIO ESPACIAL - APLICABILIDADE - EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO - ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - INOCORRÊNCIA - NORMA LEGAL DESTITUÍDA DE CONTEÚDO ARBITRÁRIO - ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO - INADMISSIBILIDADE - RECURSO IMPROVIDO. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA E UTILIZAÇÃO EXTRAFISCAL DO IPI. - A concessão de isenção em matéria tributária traduz ato discricionário, que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público (RE 157.228/SP), destina-se - a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal - a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade. A isenção tributária que a União Federal concedeu, em matéria de IPI, sobre o açúcar de cana (Lei nº 8.393/91, art. 2º) objetiva conferir efetividade ao art. 3º, incisos II e III, da Constituição da República. Essa pessoa política, ao assim proceder, pôs em relevo a função extrafiscal desse tributo, utilizando-o como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de superação das desigualdades sociais e regionais. O POSTULADO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA - A QUESTÃO DA IGUALDADE NA LEI E DA IGUALDADE PERANTE A LEI (RTJ 136 /444-445, REL. P/ O ACÓRDÃO MIN. CELSO DE MELLO). - O princípio da isonomia - que vincula, no plano institucional, todas as instâncias de poder - tem por função precípua, consideradas as razões de ordem jurídica, social, ética e política que lhe são inerentes, a de obstar discriminações e extinguir privilégios (RDA 55/114), devendo ser examinado sob a dupla perspectiva da igualdade na lei e da igualdade perante a lei (RTJ 136/444-445). A alta significação que esse

postulado assume no âmbito do Estado democrático de direito impõe, quando transgredido, o reconhecimento da absoluta desvalia jurídico-constitucional dos atos estatais que o tenham desrespeitado. Situação inócua na espécie. - A isenção tributária concedida pelo art. 2º da Lei nº 8.393/91, precisamente porque se acha despojada de qualquer coeficiente de arbitrariedade, não se qualifica - presentes as razões de política governamental que lhe são subjacentes - como instrumento de ilegítima outorga de privilégios estatais em favor de determinados estratos de contribuintes. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA: RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI EM SENTIDO FORMAL E POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A exigência constitucional de lei em sentido formal para a veiculação ordinária de isenções tributárias impede que o Judiciário estenda semelhante benefício a quem, por razões impregnadas de legitimidade jurídica, não foi contemplado com esse "favor legis". A extensão dos benefícios isençionais, por via jurisdicional, encontra limitação absoluta no dogma da separação de poderes. Os magistrados e Tribunais, que não dispõem de função legislativa - considerado o princípio da divisão funcional do poder -, não podem conceder, ainda que sob fundamento de isonomia, isenção tributária em favor daqueles a quem o legislador, com apoio em critérios impessoais, racionais e objetivos, não quis contemplar com a vantagem desse benefício de ordem legal. Entendimento diverso, que reconhecesse aos magistrados essa anômala função jurídica, equivaleria, em última análise, a converter o Poder Judiciário em inadmissível legislador positivo, condição institucional que lhe recusa a própria Lei Fundamental do Estado. Em tema de controle de constitucionalidade de atos estatais, o Poder Judiciário só deve atuar como legislador negativo. Precedentes". (AI 360461 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2005, Dje-055 DIVULG 27-03-2008 PUBLIC 28-03-2008 EMENT VOL-02312-06 PP-01077, destaquei)

“Ao instituir incentivos fiscais a empresas que contratam empregados com mais de quarenta anos, a Assembléia Legislativa Paulista usou o caráter extrafiscal que pode ser conferido aos tributos, para estimular conduta por parte do contribuinte, sem violar os princípios da igualdade e da isonomia. Procedeu a alegação de inconstitucionalidade do item 1 do § 2º do art. 1º, da Lei 9.085, de 17/02/95, do Estado de São Paulo, por violação ao disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal. Em diversas ocasiões, este Supremo Tribunal já se manifestou no sentido de que isenções de ICMS dependem de deliberações dos Estados e do Distrito Federal, não sendo possível a concessão unilateral de benefícios fiscais. Precedentes ADIMC 1.557 (DJ 31/08/01), a ADIMC 2.439 (DJ 14/09/01) e a ADIMC 1.467 (DJ 14/03/97). Ante a declaração de inconstitucionalidade do incentivo dado ao ICMS, o disposto no § 3º do art. 1º desta lei, deverá

ter sua aplicação restrita ao IPVA. Procedência, em parte, da ação". (ADI 1276, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/2002, DJ 29-11-2002 PP-00017 EMENT VOL-02093-01 PP-00076, destaquei)

Desse modo, a lei impugnada não apresenta vício de inconstitucionalidade material, por buscar a implementação da **isonomia na vertente tributária**.

8. Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e julgo **procedente o pedido** para declarar a **inconstitucionalidade formal 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.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 17/12/2020 00:00