— Ação direta de inconstitucionalidade e prazo decadencial: O ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade não está sujeito *à observância de qualquer prazo de natureza prescricional ou de caráter decadencial, eis que atos inconstitucionais* jamais *se convalidam pelo mero decurso do tempo. Súmula 360.* Precedentes *do STF.*

— Direito de petição e ação direta: O direito de petição, presente em todas as Constituições brasileiras, qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático. Trata-se de instrumento jurídico-constitucional posto à disposição de qualquer *interessado — mesmo daqueles* destituídos *de personalidade jurídica —*, com a explícita finalidade de viabilizar a *defesa, perante as instituições estatais, de direitos ou valores revestidos tanto de natureza pessoal quanto de significação coletiva. Entidade sindical que pede ao Procurador-Geral da República o ajuizamento de ação direta perante o STF.* Provocatio ad agendum. *Pleito que traduz o exercício concreto do direito de petição.* Legitimidade *desse comportamento.* ICMS e repulsa constitucional à guerra tributária entre os estados-membros: *O legislador constituinte republicano, com o propósito de impedir a* "guerra tributária" *entre os Estados-membros, enunciou postulados e prescreveu diretrizes gerais de caráter subordinante destinados a compor o* estatuto constitucional do ICMS. *Os princípios fundamentais consagrados pela Constituição da República,* em tema de ICMS, *a) realçam o perfil nacional de que se reveste esse tributo, b) legitimam a instituição, pelo poder central, de regramento*

normativo unitário destinado a disciplinar, de modo uniforme, essa espécie tributária, notadamente em face de seu caráter não-cumulativo, *c) justificam a edição de lei complementar nacional vocacionada a regular o modo e a forma como os Estados-membros e o Distrito Federal,* sempre após deliberação conjunta, *poderão, por ato próprio, conceder e/ou revogar isenções, incentivos e benefícios fiscais.*

— Convênios e concessão de isenção, incentivo e benefício fiscal em tema de ICMS: *A celebração de* convênios interestaduais *constitui* pressuposto *essencial à* válida *concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos ou benefícios fiscais em tema de ICMS.*

— *Esses convênios — enquanto instrumentos de exteriorização formal do* prévio *consenso institucional entre as unidades federadas investidas de competência tributária em matéria de ICMS — destinam-se a* compor *os conflitos de interesse que necessariamente resultariam,* uma vez ausente essa deliberação intergovernamental, *da concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos e benefícios fiscais pertinentes ao imposto em questão.*

— *O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir às relações institucionais entre as comunidades políticas que compõem o Estado Federal, legitima as restrições de ordem constitucional que afetam o exercício, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS.*

— Matéria tributária e delegação legislativa: *A* outorga *de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a* redução *da base de cálculo e a* concessão *de anistia ou remissão em matéria tributária* só podem *ser deferidas mediante* lei específica, *sendo vedado ao Poder 'Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa* Precedente: ADIn 1.296-PE, *Rel. Ministro CELSO DE MELLO.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.247

Requerente: Procurador Geral da República
Requeridos: Governador do Estado do Pará;
Assembléia Legislativa do Estado do Pará
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráfi-

cas, por unanimidade de votos, em *rejeitar* as preliminares. No mérito, também por unanimidade de votos, em *deferir*, em parte, o pedido de medida liminar para suspender, até decisão final da ação, a eficácia do *caput* do art. 12 e da expressão "*sem prejuízo do disposto no* caput *deste artigo*", constante do parágrafo único desse mesmo artigo 12 da Lei nº 5.780, de 15.12.93, do Estado do Pará.

Brasília, 17 de agosto de 1995.

Sepúlveda Pertence — Presidente Celso de Mello — Relator

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Celso de Mello — O Procurador-Geral da República, com fundamento em representação que lhe foi dirigida pelo Sindicato do Grupo Ocupacional Tributação, Arrecadação e Fiscalização, da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Pará — SINDITAF/PA, ajuíza ação direta de inconstitucionalidade impugnando a norma inscrita no art. 12 e respectivo parágrafo único, da Lei Estadual nº 5.780, de 15 de dezembro de 1993, do Estado do Pará, que dispõe sobre a concessão de anistia fiscal pertinente a cominações legais decorrentes do ICMS.

As normas legais impugnadas têm o seguinte teor:

"*Art. 12 — Fica o Poder Executivo autorizado, nos casos em que identificar notória necessidade de defender a Economia do Estado e a capacidade competitiva de empreendimentos locais, a conceder, provisoriamente, independentemente de deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), benefícios fiscais ou financeiros, que poderão importar em redução ou exclusão do ICMS.*

Parágrafo único — Sem prejuízo do disposto no *caput* deste artigo, sempre que outro Estado ou Distrito Federal conceder benefícios fiscais ou financeiros, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus tributário, com inobservância de disposições legais aplicáveis à celebração de Acordos ou Convênios, pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o Poder Executivo poderá adotar as medidas necessárias à proteção da Economia do Estado."

Requisitei *prévias* informações aos órgãos estatais de que emanaram os preceitos normativos ora impugnados (fls. 29). O Governador do Estado (fls. 36/48) e a Assembléia Legislativa do Estado do Pará (fls. 59/91), ao prestarem os esclarecimentos que lhes foram solicitados, suscitaram questões preliminares pertinentes à alegada "*intempestividade da representação*" e à "*ilegitimidade ativa do SINDITAF*".

Os órgãos de que provieram as regras legais questionadas nesta sede de controle normativo abstrato, analisando o fundo da controvérsia ora suscitada, defenderam a plena validade jurídico-constitucional dos preceitos impugnados.

Tendo sido requerida medida cautelar, para suspensão da eficácia dos dispositivos questionados, submeto esse pedido à deliberação do Egrégio Plenário desta Suprema Corte.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Celso de Mello (Relator) — Ajuizada a presente ação direta pelo em. Procurador-Geral da República, determinei a *prévia* requisição de informações aos órgãos de que emanou o ato legislativo estadual ora impugnado (*fls. 29*).

O Governador do Estado (*fls. 16/48*) e a Assembléia Legislativa do Pará (*fls. 59/64*) suscitaram questões preliminares concernentes, *de um lado*, à intempestividade da presente argüição de inconstitucionalidade e, *de outro*, à ilegitimidade ativa do organismo sindical que formalmente provocou a atuação processual do Procurador-Geral da República.

Sustenta-se, inicialmente, que o Chefe do Ministério Público da União, não obstante provocado em setembro de 1994 pela entidade sindical interessada, somente em 08.03.95 veio a ajuizar, perante o Supremo Tribunal Federal, a presente ação direta de inconstitucionalidade, *superando*, desse modo, o prazo

máximo de 30 (trinta) dias fixado pelo art. 2º da Lei nº 4.337/64, que assim dispõe: "*se o conhecimento da inconstitucionalidade resultar de representação que lhe seja dirigida por qualquer interessado, o Procurador-Geral da República terá o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da representação, para apresentar a argüição perante o Supremo Tribunal Federal*"(fls. 38).

Convém acentuar, desde logo, que a Lei n. 4.337/64 destina-se, precipuamente, a reger o *iter* procedimental pertinente à *ação direta interventiva*, que constitui instrumento processual revestido de finalidade diversa daquela de que se acha impregnada a ação direta *genérica*, pois nesta — ao contrário do que acontece naquela — instaura-se uma controvérsia constitucional *in abstracto*, sem qualquer conexão com situações individuais ou com hipóteses concretas.

Bem por isso, adverte ALFREDO BUZAID, ao versar o tema em questão, que, *tratando-se de ação direta interventiva, "a função do Supremo não é decidir a inconstitucionalidade em tese, mas sim julgar um ato* em hipótese, *oriundo de uma situação que pode autorizar a intervenção federal*" (*"Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro"*, p. 111, item nº 50, 1958, Saraiva).

Ocorre, no entanto, que a ação direta de inconstitucionalidade ora promovida pelo Procurador-Geral da República qualifica-se como ação direta meramente genérica, destinada a viabilizar *apenas* o exame *em tese* de uma situação normativa alegadamente incompatível com o princípio da supremacia jurídica da ordem constitucional, circunstância esta que permite distinguir a denominada *representação interventiva* (CF, art. 36, III) — que objetiva propiciar, como desdobramento político do reconhecimento jurisdicional da ofensa aos princípios constitucionais sensíveis, a decretação da intervenção federal nos Estados-membros — do controle abstrato de normas ensejado pelo ajuizamento da ação direta genérica (GILMAR FERREIRA MENDES, *"Controle de Constitucionalidade"*, p. 226, 1990, Saraiva).

Impõe-se observar, por necessário, que, ainda que aplicável fosse a regra inscrita no art. 2º da Lei nº 4.337/64 ao processo de fiscalização normativa abstrata, mesmo assim a eventual superação do prazo nela fixado (*trinta dias*) não impediria o Procurador-Geral da República de ajuizar, a *qualquer tempo*, a pertinente ação direta genérica, eis que a instauração do controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal *não se acha sujeita* a *qualquer* prazo de índole prescricional ou de natureza decadencial.

Cumpre não perder de perspectiva que situações inconstitucionais *jamais* convalescem, eis que é *nenhum*, em nosso sistema normativo, o valor jurídico dos atos eivados de inconstitucionalidade (*RTJ* 19/127 — *RTJ* 37/165 — *RTJ* 55/744 — *RTJ* 102/671).

O ato inconstitucional, precisamente porque afetado por um radical vício de nulidade jurídica (*RTJ* 146/461, Rel. Min. CELSO DE MELLO), revela-se *insuscetível* de convalidação, qualquer que tenha sido o lapso de tempo já decorrido. Esse princípio, que veio a ser consagrado pela *súmula 360* do Supremo Tribunal Federal, *proclama* a absoluta irrelevância do tempo no processo de convalidação de atos estatais eivados do defeito supremo da inconstitucionalidade, de tal modo que, vigente a *mesma* ordem constitucional sob cuja égide foram eles editados, tornar-se-á lícito questionar, *sempre*, perante o Supremo Tribunal Federal, a validade de tais preceitos em sede de controle normativo abstrato.

Daí, a *procedente* observação de ROBERTO ROSAS, cujo preciso magistério ressalta que, *verbis*:

"A eiva de inconstitucionalidade não pode ser atingida pela prescrição ou decadência. A qualquer tempo pode ser alegada. A prevalecer o contrário, é legitimar a inconstitucionalidade somente pelo decurso do tempo."

(*"Comentários ao Código de Processo Civil"*, vol. V/93, 1975, RT)

Sendo assim, *rejeito* a preliminar de decadência do direito de ajuizar a presente ação direta genérica de inconstitucionalidade, *eis que atos inconstitucionais* — ressalvada deliberação especial em contrário emanada do

próprio legislador constituinte — *jamais se convalidam pelo mero decurso do tempo.*

Sustenta-se, *ainda em caráter preliminar*, que o Procurador-Geral da República não poderia ter ajuizado a presente ação direta, pelo fato de a representação que provocou a sua atuação processual haver sido formulada por entidade sindical que deixou de comprovar tanto o seu registro perante órgão estatal competente quanto a regular aquisição de personalidade jurídica própria.

Essa preliminar não se reveste de *qualquer* consistência jurídica, eis que o pleito encaminhado pela entidade sindical interessada ao Procurador-Geral da República nada mais representa, em sua concreta expressão, do que o direito de petição *a todos assegurado* pelo ordenamento constitucional em seu art. 5º, XXXIV, *a*..

O direito de petição, presente em *todas* as Constituições brasileiras, qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático. Trata-se de instrumento jurídico-constitucional posto à disposição de *qualquer* interessado — mesmo daqueles *destituídos* de personalidade jurídica -, com a explícita finalidade de viabilizar a defesa, *perante as instituições estatais*, de direitos ou valores revestidos tanto de natureza pessoal quanto de significação coletiva.

A entidade sindical, no caso presente, dirigiu verdadeira *provocatio ad agendum* ao Chefe do Ministério Público da União, dele pretendendo o ajuizamento, perante esta Corte, da pertinente ação direta de inconstitucionalidade.

O Procurador-Geral da República, que dispõe de legitimidade ativa plena para fazer instaurar o controle normativo abstrato no âmbito do Supremo Tribunal Federal (*CF*, pela entidade sindical em questão, dando início, desse modo, a *regular* processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.

Eventuais vícios que possam infirmar ou descaracterizar a personalidade jurídica do organismo sindical, que meramente postulou ao Procurador-Geral da República o ajuizamento da presente ação direta, não afetam a validade do comportamento processual do Chefe do Ministério Público da União, a quem *não podem* ser opostas, *nesta causa*, objeções que *apenas* teriam sentido e pertinência *se* o processo de controle normativo abstrato houvesse sido instaurado pelo próprio Sindicato em questão.

Assim sendo, e por qualificar-se o Procurador-Geral da República, *sem qualquer restrição*, ao ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, *rejeito* a preliminar de "*ilegitimidade ativa do SINDITAF*"(fls. 38/40).

Superadas as questões preliminares, passo a analisar a postulação de ordem cautelar deduzida pelo Autor da presente ação direta.

O Procurador-Geral da República, ao adotar os fundamentos expostos na representação que lhe foi dirigida pelo *SINDITAF/PA*, sustenta a incompatibilidade dos preceitos inscritos no art. 12 e em seu parágrafo único, ambos da Lei estadual nº 5.780/93, com a norma consubstanciada no art. 150, § 6º, da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 3/93, salientando, *verbis*:

"*Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativo ao ICMS, só poderá ser concedido mediante lei estadual específica que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o referido tributo, sem prejuízo dos que forem concedidos mediante convênios celebrados nos termos da Lei Complementar nº 24 de 7 de janeiro de 1975.*

Efetivamente, a Constituição Federal recepcionou a L.C. nº *24/75, através do Parágrafo 8º do art. 34 do ADCT, investindo, tal diploma legal, na condição de que trata a alínea g do inciso XII do Parágrafo 2º do seu art. 155.*

Depreende-se, portanto, que os benefícios fiscais, na área do ICMS, só poderão ser concedidos por lei estadual específica, ou seja, que os especifique caso a caso, podendo tal lei regular exclusivamente a matéria, ou de forma ampla o correspondente tributo.

Os benefícios fiscais, também, poderão ser concedidos, por deliberação dos Estados, mediante convênios celebrados nos termos da Lei Complementar nº *24/75.*

O *caput do art. 12* — os ditames nele inse-

ridos — não trata especificamente, caso a caso, da concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS.

Ao invés de revestir a condição de norma específica concessiva de benefícios fiscais do tributo *in casu tal dispositivo autoriza o Poder Executivo Estadual a concedê-los, independentemente de deliberação do CONFAZ.*

Delega o indelegável e ao fazê-lo desacata a Constituição Federal, no art. 150, Parágrafo 6º, *na nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17.03.93.*"

(*fls. 6/7*)

Tenho para mim que se reveste de plausibilidade jurídica, no que concerne ao *caput* do art. 12 da Lei nº 5.780/93, editada pelo Estado do Pará, a tese ora deduzida pelo Procurador-Geral da República.

Com efeito, a norma legal em questão, ao autorizar o Poder Executivo estadual *a* conceder, em caráter provisório, mediante decreto específico, e independentemente de deliberação do *CONFAZ*, benefícios fiscais ou financeiros que importem em redução ou em exclusão do ICMS, nos casos em que se identifique, a juízo exclusivo do Governador, "*notória necessidade de defender a Economia do Estado e a capacidade competitiva de empreendimentos locais*", *parece transgredir* as cláusulas inscritas no art. 150, § 6º, e no art. 155, § 2º, XII *g*, da Constituição.

A norma inscrita no *caput* do art. 12 da Lei nº 5.780/93 do Estado do Pará, ao permitir a livre concessão, *pelo Poder Executivo*, de benefícios fiscais ou financeiros de que decorram redução ou exclusão do ICMS, parece veicular uma *inaceitável* delegação legislativa externa, pois torna possível, naquela unidade da Federação, a *inadmissível* atuação normativa do Poder Executivo em tema de liberalidade estatal em matéria tributária.

Na realidade, a outorga ao Poder Executivo de prerrogativa jurídica cuja *sedes materiae* — tendo em vista o sistema constitucional de poderes limitados vigente no Brasil — só poderia residir em *atos estatais primários* editados pelo Poder Legislativo, reveste-se de eficácia vulneradora do postulado da divisão funcional do poder estatal.

O preceito legal em questão deslocou, *para instância juridicamente inadequada*, o poder de regulação estatal incidente sobre determinadas categorias temáticas — a outorga de benefício fiscal, com a conseqüente redução ou exclusão da exigibilidade do ICMS — que se acham submetidas, *em razão de sua própria matéria*, ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei em sentido formal.

Não se pode desconhecer que a atividade do Estado, em matéria tributária, constitui ação *necessariamente* subordinada à estrita observância dos modelos consagrados pelo texto constitucional.

O Poder Público está *rigidamente* sujeito, no regramento de matérias que exijam disciplinação mediante atos normativos primários — como ocorre na veiculação de temas de direito tributário que concernem às relações entre o Estado e o contribuinte — ao princípio constitucional da reserva de lei. Este postulado, *enquanto valor subordinante da atuação governamental*, extrai a sua autoridade da matriz jurídica de que se origina, qualificando-se como fator condicionante da própria validade e eficácia das deliberações estatais que versem questões como aquelas pertinentes às matérias referidas nos preceitos legais impugnados nesta sede de controle normativo abstrato.

É preciso enfatizar que a essência do direito tributário reside na *integral* submissão do poder estatal à *rule of law*, de tal modo que, *respeitados os postulados fixados pela própria Constituição*, a eficácia da atividade governamental em matéria tributária resulte sempre condicionada por tudo quanto haja sido fixado pelo legislador em sede jurídica adequada, *vale dizer*, por tudo quanto tenha sido ditado pelo Poder Público *em lei*.

Não basta, portanto, que o Poder Público tenha promulgado um ato legislativo para que se legitime, desde logo, a atividade estatal. Impõe-se, *antes de mais nada*, que o legislador, abstendo-se de agir *ultra vires, não haja excedido* os limites que condicionam, no plano constitucional, o exercício de sua *indisponível* prerrogativa de fazer instaurar, *em caráter inaugural*, a ordem jurídico-normativa. Isso significa dizer que o legislador *não pode* abdicar de sua competência institucional para permitir que *outros* órgãos do Estado — *como*

o Poder Executivo — produzem a norma que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar.

Cumpre ter presente que a *idéia de lei* — enquanto "*instrumento de garantia contra o poder executivo e como regra primária indispensável ao desenvolvimento da atividade administrativa*" (J. J. GOMES CANOTILHO, "*Direito Constitucional*", p. 799, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) — conduz ao reconhecimento de que o postulado da reserva legal comporta análise sob dupla perspectiva: *uma*, de caráter negativo, e *outra*, de natureza positiva.

A *dimensão negativa* da reserva constitucional de lei — adverte o magistério da doutrina (J. J. GOMES CANOTILHO, *op. loc. cit.*) — traduz a noção de que "*nas matérias reservadas à lei está proibida* a intervenção de *outra* fonte de direito diferente da lei (a não ser que se trate de normas meramente executivas da administração)". *De outro lado*, o princípio constitucional em questão, ao projetar-se em sua dimensão positiva, *reafirma* a idéia de que "nas matérias reservadas à lei, esta deve estabelecer, *ela mesma*, o respectivo regime jurídico, não podendo declinar a sua competência normativa a favor de outras fontes"(J. J. GOMES CANOTILHO, *op. loc. cit.*).

Vê-se, portanto, que o legislador paraense, olvidando a importância da *necessidade* de submissão constitucional do tratamento jurídico de certas matérias ao *exclusivo* domínio normativo da lei formal, *parece* ter agido de modo abusivo, concretizando, com o seu comportamento institucional, uma possível transgressão ao princípio nuclear da separação de poderes.

Dentro dessa perspectiva, parece assumir conotação de *ilegitimidade constitucional*, na linha de *recente* decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na *ADIn 1.296-PE*, Rel. Min. CELSO DE MELLO, a norma que, não obstante veiculada em sede legal (art. 12, *caput* da Lei estadual nº 5.780/93), opera indisfarçável delegação legislativa externa, outorgando ao Executivo o exercício de um encargo jurídico absolutamente intransferível pelo Parlamento a qualquer outra instância de poder.

O preceito legal em questão — *extravazando* os limites, *exorbitando* das hipóteses e *inobservando* o procedimento e a forma previstos no art. 68 da Carta Política — deferiu ao Executivo estadual uma competência normativa primária que se revela absolutamente estranha às atribuições desse Poder, facultando-lhe a prática, *mediante ato próprio*, da excepcional prerrogativa de inovar, *com a nota da inicialidade*, a própria ordem jurídica, dispondo, sem maiores restrições de caráter normativo, sobre questões postas expressamente pelo legislador constituinte sob a égide do postulado fundamental da reserva absoluta de lei em sentido formal (*CF*, art. 150, § 6º).

A nova Constituição da República revelou-se extremamente fiel ao postulado da separação de poderes, disciplinando, *mediante regime de direito estrito*, a possibilidade, *sempre excepcional*, de o Parlamento proceder à delegação legislativa em favor do Poder Executivo.

A *excepcionalidade* da delegação legislativa — que traduz situação jurídica derrogatória do postulado da divisão funcional do poder (*CF*, art. 2º) — acha-se claramente enfatizada pela norma inscrita no art. 25, I, do *ADCT/88*, que extinguiu a eficácia de *todos* os dispositivos legais que houvessem atribuído ou delegado a órgão do Poder Executivo competência para, em caráter primário, exercer prerrogativas inerentes à atribuição parlamentar de legislar.

Mais do que isso, impede destacar — tal como o faz ROQUE ANTONIO CARRAZZA ("*Curso de Direito Constitucional Tributário*", p. 198, item nº 9, 5ª ed., 1993, Malheiros) — que o princípio da reserva de lei "*foi robustecido, na nova Constituição, por seu art. 49, V, que atribuiu ao Congresso Nacional (e, por extensão, à Assembléia Legislativa, à Câmara Municipal e à Câmara Legislativa*) competência para *sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar...*".

O que assume inegável relevo jurídico-constitucional, no caso, é a circunstância, *sempre enfatizada pelo magistério doutriná-*

rio, de que o Estado *não pode* — especialmente quando a norma legal veicula, de modo incompatível com o *iter* procedimental de sua concretização, uma indisfarçável delegação legislativa — autorizar o Executivo a "*incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação novos*" (CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, "*Ato Administrativo e Direitos dos Administrados*", p. 95, 1981, *RT*).

Cumpre ter presente, neste ponto — ainda que se reconheça, *ad argumentandum*, a partir da cláusula restritiva decorrente do art. 68, § 1º, da própria Carta Política, a possibilidade extraordinária de regulação, *sempre em caráter limitado*, de *alguns* temas de direito tributário mediante delegação legislativa externa (BERNARDO RIBEIRO DE MORAES, "*Compêndio de Direito Tributário*", vol. 2ª/39, 2ª ed., 1994, Forense; CELSO RIBEIRO BASTOS, "*Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*", p. 171, 1991, Saraiva; PAULO DE BARROS CARVALHO, "*Curso de Direito Tributário*", p. 49, 4ª ed., 1991, Saraiva) — que a elaboração da lei delegada *não pode* ser arbitrariamente substituída, *mesmo que com a vontade aquiescente do legislador*, pela figura do regulamento delegado ou autorizado, especialmente quando esta espécie administrativa de caráter juridicamente secundário objetivar, *com inaceitável usurpação do âmbito de incidência normativa da lei*, a veiculação de comandos, determinações ou imposições que caracterizem atividade estatal desenvolvida *praeter legem*, *ultra legem*, *extra legem* ou *contra legem* (CELSO RIBEIRO BASTOS, "*Comentários à Constituição do Brasil*", vol. 2/31, 1989, Saraiva; CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELO, "*Ato Administrativo e Direito dos Administrados*", p. 90, 1981, RT; OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, "*Princípios Gerais do Direito Administrativo*", vol. 1/354, 2ª ed., Forense; MICHEL TEMER, "*Elementos de Direito Constitucional*", p. 161, 5ª ed., 1989, RT).

Impende destacar, na análise do tema em questão, o sempre douto magistério do eminente Min. CARLOS VELLOSO, para quem, *verbis*:

"*Delegação legislativa não deve ser confundida, no sistema constitucional brasileiro, com poder regulamentar. A delegação legislativa propicia a prática de ato normativo primário, de ato com força de lei, enquanto o poder regulamentar, na Constituição brasileira, é ato administrativo, assim ato secundário, porque, na ordem jurídica brasileira, o regulamento é puramente de execução (CF, art. 84, IV). Quer dizer: o regulamento brasileiro não inova na ordem jurídica. Quando muito, pode-se falar, no nosso sistema constitucional, no regulamento delegado ou autorizado, intra legem, que não pode, entretanto, ser elaborado praeter legem.*" ("*Temas de Direito Público*", p. 411, item nº 7, 1994, Del Rey).

Impõe-se considerar, na perspectiva da questão suscitada na presente sede de controle normativo abstrato, a cláusula inscrita no art. 150, § 6º, da Constituição, que assim dispõe:

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

.....

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a impostos, taxas ou contribuições só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o corresponde tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g."

O magistério da doutrina, ao justificar a *ratio* subjacente a esse preceito normativo da Lei Fundamental — que constitui clara limitação ao poder do Estado em matéria tributária — expende, como o fez SACHA CALMON NAVARRO COÊLHO ("*O Controle da Constitucionalidade das Leis e do poder de tributar na Constituição de 1988*", p. 420/422, item nº 21, 1992, Del Rey), as seguintes considerações, *verbis*:

"*Trata-se de outra limitação imperativa, porém, de atuação direta sobre o próprio legislador da lei complementar, versando sobre dispensa de tributos e consectários e não sobre a imposição de tributos. No entanto, o dispositivo é de eficácia contida. Mesmo sem*

lei complementar, atua e obriga a União, Estados e Municípios. O destinatário é o legislador da lei complementar, regulador das limitações. Perigoso aqui é pensar que só tais matérias além das dispostas no art. 146, III, a, b e c seriam reservadas à lei complementar. Ora, o tributo todo, seus elementos estruturais e operacionais são matérias sob reserva de lei e, comumente, de lei complementar da Constituição.

A ratio da limitação ora sob comento é de ordem pragmática e não sistêmica. Impressionou o constituinte a quantidade enorme de 'delegações' legislativas nas três ordens de governo da Federação 'autorizando' o Poder Executivo a dar anistias e remissões, sob meras cláusulas abertas, deixando para o ato administrativo a fixação dos permissivos (...).

.....

A conclusão a que chegamos é que o constituinte quis evitar delegações legislativas nestas matérias, daí o enfático da disposição."

Essa, *também*, é a visão que, sobre o tema, manifesta IVES GANDRA DA SILVA MARTINS (*"Comentários à Constituição do Brasil"*, vol. 6, tomo I, p. 211, 1990, Saraiva), *verbis*:

"O § 6º restringe a faculdade, que muitas vezes se auto-outorgava o Poder Executivo, de remir ou anistiar créditos tributários.

Em nível de legislação complementar já havia tratamento sobre a matéria. Os arts. 180, 181 e 182 do Código Tributário Nacional ofertam sua disciplina jurídica, explicitando — por ser esta a função da lei complementar — os denominados princípios implícitos da Lei Maior.

O novo Texto, todavia, eleva, em nível constitucional, as amarras colocadas no direito pretério."

O Governador do Estado do Pará, ao prestar as informações que lhe foram requisitadas, defendeu a plena validade da norma impugnada, *enfatizando* que a edição desse ato estatal decorreu do legítimo exercício, pelo Estado-membro, da plena competência de que dispõe para legislar sobre matéria tributária, notadamente no que concerne à concessão, *mesmo em tema de ICMS* — e independentemente de sua veiculação em convênio interestadual *ou* de sua autorização pela lei complementar a que se refere o art. 155, § 2º, XII, *g*, da Carta Política —, dos correspondentes benefícios de ordem fiscal (*fls. 40/46*).

A posição sustentada pelo Governador e pela Assembléia Legislativa do Estado do Pará *antagoniza-se*, de modo frontal, com a tese exposta pelo Procurador-Geral da República, eis que os órgãos de que proveio a norma ora impugnada salientam que o Estado-membro *"detém competência plena para legislar sobre benefícios e insenções de ICMS, em função, ou não, de convênios"* (*fls. 64*).

Esse dissídio bem evidencia o extremo relevo jurídico do tema ora *sub examine*, pois o eventual acolhimento da tese defendida pelo Governador e pela Assembléia Legislativa do Pará implicará o reconhecimento de uma ampla e irrestrita competência exonerativa dos Estados-membros em tema de ICMS.

Impõe-se destacar, neste ponto, até mesmo para enfatizar a inquestionável relevância jurídico-constitucional da matéria em análise, que o tema concernente à exoneração do ICMS, *mediante deliberação autônoma e unilateral do Estado-membro*, tem constituído matéria especificamente apreciada pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim é que, apreciando a questão da exigência de tratamento normativo em âmbito nacional para a disciplina do ICMS, notadamente no que concerne à definição de suas hipóteses de exoneração, o em. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE fez registrar, ao suspender cautelarmente a eficácia da norma impugnada, que, *verbis*:

"(...) tem-se a considerar o caráter nacional da disciplina do ICMS, patente no artigo 155, § 2º, XII, g, com base no qual já suspendemos meras isenções concedidas por constituições estaduais (...)"

(ADIn 773-RJ, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA)

Na mesma linha de entendimento, o Ministro CARLOS VELLOSO, ao votar pelo deferimento da medida liminar, enfatizou que:

".....

Finalmente, Sr. Presidente, o que me pare-

ce, realmente, muito importante no equacionamento da questão, é que a Constituição, no inciso XII do parágrafo 2º *do art. 155*, é expressa *no prescrever:*

'XII — Cabe à lei complementar:

(...)

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.'

O legislador constituinte se impressionou com o dado sociológico, com as isenções em cascata, com os benefícios em cascata que muitos Estados, muitos municípios costumavam, em certas épocas, conceder. De sorte que há de ser observada a diretriz inscrita na lei complementar federal."

(ADIn 773-RJ, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA)

Os aspectos versados na análise desse tema — e realçados nos votos referidos — bem evidenciam o extremo relevo jurídico da tese, especialmente se se considerar a discussão em torno do alcance da competência estadual para conceder exoneração em matéria tributária, *notadamente no que concerne ao ICMS.*

Todos sabemos que o poder de exonerar constitui, na realidade, uma derivação do poder de tributar, de tal modo que, *ausente este*, torna-se inviável o exercício da competência para definir hipóteses de isenção ou de não-incidência das espécies tributárias em geral.

Com a superveniência do novo ordenamento constitucional — que buscou recompor o equilíbrio nas relações político-jurídicas entre as unidades da Federação —, prestigiaram-se, em sua máxima extensão, todas as potencialidades inerentes à competência tributária deferida às pessoas estatais.

Assim, o novo quadro normativo inaugurado com a promulgação da Constituição de 1988 *baniu* a possibilidade de concessão das isenções tributárias *heterônomas*, na medida em que não reproduziu a autorização extraordinária inscrita no art. 19, § 2º, da Carta Política *revogada*, que deferia à União o poder de instituir, mediante lei complementar, isenções de impostos estaduais e municipais.

A Lei Fundamental de 1988 prescreveu, *em cláusula vedatória*, a impossibilidade jurídica de a União Federal *"instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios"(art. 151, III).*

Esse preceito constitucional — que consagra a fórmula de que, em matéria tributária, *só* pode isentar quem *efetivamente* dispõe da competência para tributar — mereceu, *da doutrina*, as seguintes considerações:

"A isenção é feita, na respectiva esfera, por lei estadual, lei municipal ou lei distrital; na área da União, por lei federal. Cada pessoa política tem competência para instituir isenção de tributo, em sua própria área. O contrário seria invasão indébita ou usurpação de competência de uma pessoa política na área de outra."

(J. CRETELLA JÚNIOR, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", *vol. VII/3.587, Forense Universitária)*

"O artigo 151/III veio, finalmente, estabelecer o princípio segundo o qual só poderá isentar quem pode tributar. E pode tributar quem tem a competência tributária que, como vimos anteriormente, é privativa ou de uma ou de outra pessoa pública interna."

(VITTORIO CASSONE, "Sistema Tributário Nacional", *2ª ed., p. 46, item nº 44, 1989, Atlas)*

"(...) A isenção pressupõe a competência. Não faz sentido imaginar-se um poder tributante conferir isenção para algo que ele não tinha poder de tributar. A isenção acaba por interferir no próprio núcleo da hipótese de incidência da norma tributária."

(CELSO RIBEIRO BASTOS, *"Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário"*, p. 130, 1991, Saraiva)

Desse modo, e desde que observado o princípio da reserva legal, nada impede que as entidades investidas de competência tributária — *aí incluídos os Estados-membros* — valham-se das técnicas de exoneração tributária, seja para conceder isenções, seja para outorgar benefícios fiscais outros, seja, ainda, para estabelecer hipóteses diversas de inexigibilidade de tributos.

Tratando-se, porém, do ICMS — e tal como unanimemente enfatizado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal no julgamento da *ADIn 930-Ma* (Cautelar), Rel. Min. CELSO

DE MELLO —, a Constituição delineou-lhe, no que concerne ao exercício pelo Estado-membro de sua competência exonerativa, um regime jurídico-tributário próprio e estrito, com disciplina normativa *exorbitante* daquela peculiar às *demais* espécies tributárias.

O *tratamento uniforme*, que o legislador constituinte buscou dispensar ao ICMS, encontra justificação plausível no magistério de SACHA CALMON NAVARRO COÊLHO que, ao versar esse específico aspecto do tema, observa, *verbis*:

"O ICM, por ser (...) um imposto nacional que difunde os seus efeitos pelo território inteiro do país, em razão, principalmente, do seu caráter não cumulativo, viu-se — imposto deveria ser da União — *na contingência de ser retalhado em termos de competência impositiva entre os diversos Estados-Membros da Federação, o que antecipou sérias dificuldades no manejo do gravame que deveria ter* 'perfil nacional' *uniforme. A conseqüência foi o massacre da competência estadual, já que o imposto teve que se submeter a um* regramento unitário pela União através de leis complementares e resoluções *do Senado. E, para evitar políticas regionais autônomas e objetivos extrafiscais paraninfados pelos Estados de per se, foram ideados os* convênios *de Estados-Membros,* espécie de convívio forçado *em que um só podia fazer o que os demais permitissem ou tolerassem."*

(*Revis Jurídica Mineira*, vol. 96/69, 82, Jul-Ago/1992 — *grifei*)

Isso significa que o Estado-membro *sofre* importantes restrições de índole constitucional no que concerne ao regramento peculiar ao ICMS, *notadamente* quanto ao uso das técnicas de exoneração tributária.

O perfil nacional peculiar à estrutura jurídico-normativa do ICMS — que impõe expressivas limitações à competência impositiva do Estado-membro no tratamento legislativo dessa espécie tributária — foi bem realçado em magistério expendido por RUY BARBOSA NOGUEIRA (*"Curso de Direito Tributário"*, p. 140, 9ª ed. 1989, Saraiva), *verbis*:

"Se, como já referimos, essa disciplinação constitucional desse imposto estadual é excessivamente pormenorizada, procurando impedir a chamada guerra tributária, *pode-se ainda observar que, entre Estados, esse imposto continua, em seus traços fundamentais, prefigurado no texto e contexto da Constituição e de sua legislação complementar. Neste sentido, as últimas disposições desta seção sobre o ICMS reforçam certas observações, pois o item XII estabelece que cabe à lei complementar:*

.....

g) *regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.*

Reservando a lei complementar, que é de caráter nacional, dispor sobre todos esses itens básicos do ICMS, vê-se que a Constituição Federal previu a maior concentração e unificação da disciplina desse imposto que, embora pertença aos Estados e ao Distrito Federal, é prioritariamente regido por legislação nacional, por deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal, pouco restando à criatividade legislativa dos Estados, de per si. *"*(grifei)

A Carta Política, consoante ressaltado, prescreveu, em seu art. 155, § 2º, XII, *g*, que se inclui no domínio normativo da lei complementar *nacional* — lei esta que se acha inscrita na esfera de competência da União Federal —, a regulação da forma como isenções, incentivos e benefícios fiscais poderão ser concedidos e revogados por deliberação dos Estados-membros.

Essa norma constitucional, destinada a estabelecer padrões normativos uniformes em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS, acha-se teleologicamente vinculada a um objetivo de nítido caráter político-jurídico: impedir a *guerra tributária* entre os Estados-membros.

Daí, a advertência de CELSO RIBEIRO BASTOS, que, ao analisar, no regime constitucional anterior, regra de conteúdo *aproximado* ao da cláusula referida, acentuou, *verbis*:

"O propósito desse dispositivo é evitar a chamada guerra tributária. A outorga de isenções do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias, desde que

feita unilateralmente pelos Estados, se presta a que se instaure entre eles uma luta consistente nos objetivos entre si conflitantes de cada um dos Estados ganhar parcela do mercado dos outros mediante a liberação desse imposto."

(*"Lei Complementar — Teoria e Comentários"*, p. 87, 1985, Saraiva)

Esse propósito teleológico visado pelo legislador constituinte com a norma inscrita no art. 155, § 2º XII, *g*, da Carta Política levou o Pleno do Supremo Tribunal Federal a *conceder* medida cautelar suspensiva da eficácia de ato normativo editado pelo Estado de São Paulo, quando do julgamento da *ADIn 902-SP*, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, cujo voto, nas passagens mais expressivas, após destacar a imprescindibilidade do convênio interestadual como veículo legitimador da concessão de isenção e de benefícios fiscais em tema de ICMS e de reconhecer a recepção pelo vigente ordenamento constitucional da Lei Complementar nº 24/75, assim analisou a questão ora renovada na presente sede processual, *verbis*:

"Dispõe o artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea 'g', da Constituição Federal, que à lei complementar cabe regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. A norma é de abrangência maior, no que cogita não apenas de isenções, mas também de incentivos e benefícios fiscais. Não se trata de inovação da Carta de 1988, razão pela qual, ao menos de início, deixo de evocar o que se contém no artigo 34, § 8º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ressaltando, no entanto, que o preceito respectivo também cuida de convênio a ser celebrado pelos Estados.

Na espécie, o que se nota é que, mediante decreto, o Estado de São Paulo introduziu benefício fiscal que tem inegável repercussão na política de incentivo de outros Estados, objetivando à manutenção e o alargamento do próprio parque industrial.

.....

Quanto à relevância do tema, constata-se que se relegou a plano secundário a necessidade de o benefício estar disciplinado, no tocante às linhas gerais, e nestas situa-se o convênio, à lei complementar. O risco decorre da desigualdade estabelecida e, portanto, da possibilidade de prejuízo para o Estado do Paraná, relativamente à extensão do respectivo parque industrial."

Por isso mesmo, *parece questionável* a possibilidade de o Estado-membro, *sem* prévia deliberação favorável constante de convênio interestadual (*CF*, art. 155, § 2º, XII, *g*), conceder, em tema de ICMS, vantagens de caráter tributário (isenção, incentivos ou benefícios fiscais), cumprindo invocar, neste ponto, no que concerne à extensão conceitual do favor tributário, a lição de FERNANDO ALBINO DE OLIVEIRA, que assinala, *verbis*:

"O termo isenção, *usado pelo legislador constituinte (na redação do § 6º, do art. 23) numa interpretação sistemática da Constituição, deve ser ampliado de modo a compreender quaisquer benefícios tributários, entendidos estes como sendo os concedidos no âmbito da relação jurídica obrigacional entre fisco e contribuinte, antes da sua extinção pelo pagamento do imposto."*

(*"Isenção do ICM"*, *in RDP* vol. 27/230 — *grifei*)

Essa questão envolve, ainda, aquela referente a *sedes materiae* das exonerações fiscais concedidas no âmbito dos Estados-membros em tema de ICMS.

Quanto a esse aspecto, cumpre registrar a posição doutrinária daqueles que consideram o convênio interestadual como pressuposto necessário à válida concessão, por ato local do Estado-membro, de exoneração ou de benefícios fiscais concernentes ao ICMS. Nesse sentido, cf. o magistério de ROQUE ANTONIO CARRAZA, para quem:

"Os Estados e o Distrito Federal podem conceder (ou revogar) isenções, em matéria de ICMS, não por meio de lei ordinária, mas de decreto legislativo, *ratificando* convênio *entre eles firmado. Só após aprovados, legislativamente, os convênios que concedem isenções de ICMS passam a ter eficácia. Tal aprovação deve ser feita por meio de* decreto legislativo.

Portanto, para que as isenções de ICMS surjam validamente, é preciso que os Estados e o Distrito Federal celebram entre si convênios, *que, ao depois, para se transformarem*

em direito interno *de cada uma destas pessoas políticas, deverão ser por elas ratificados. O instrumento idôneo da ratificação, longe de ser o decreto do Governador (como alguns apregoam), é o* decreto legislativo *(estadual ou distrital, conforme o caso).*

A celebração dos convênios — relembramos — deve ser levada a efeito pelo Poder Executivo, e sua ratificação pelo Poder Legislativo (a Assembléia Legislativa de cada Estado e a Câmara Legislativa do Distrito Federal). Portanto, os convênios que concedem isenções de ICMS só entrarão a fazer parte do ordenamento jurídico interno dos Estados ou do Distrito Federal após serem aprovados pelas respectivas Casas Legislativas. Isto, aliás, nos levou a sustentar (...) que, em rigor, o convênio é, apenas, o pressuposto para a concessão da isenção do ICMS. Esta surgirá do decreto legislativo (estadual ou distrital) que confirma o convênio.

Observamos, ainda, que é preciso que todos os Estados e o Distrito Federal ratifiquem o convênio para que a isenção em tela nasça. Reforçando a idéia, se uma única destas entidades tributantes deixar de fazê-lo, o benefício não surgirá. De fato, um dos traços característicos do ICMS é sua cobrança uniforme, em todo o território nacional. Exemplificando, não se pode cobrar este imposto de uma maneira, no Estado 'A' e, de outra, no Estado 'B' ou no Distrito Federal. Isto instalaria, entre as entidades tributantes, uma verdadeira guerra *tributária, fenômeno que, em relação ao ICMS, a Lei Suprema vedou expressamente, nos incs. V, VI, VII e VIII, do § 2º, de seu art. 155."*

(*"Curso de Direito Constitucional Tributário"*, 5ª ed., p. 349, 1993, Malheiros)

Tudo isto que vem de ser exposto *concorre* para o reconhecimento do indiscutível relevo jurídico do pedido, tanto mais quando se tem presente que a doutrina, ao analisar o tema da exoneração tributária em matéria de ICMS, *não prescinde*, qualquer que seja o veículo de exteriorização da competência isencional, da prévia e necessária celebração de convênio entre os Estados-membros. Assim, para AURELIO PITANGA SEIXAS FILHO:

"Visando a impedir uma 'guerra fiscal' entre os Estados, a concessão e a revogação de isenções e de quaisquer incentivos ou benefícios fiscais dependem de deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal, através de convênios como exigia o art. 23, § 6º, da Constituição de 67/69, e que, de acordo com a Carta de 1988, deverá ser regulada por uma lei complementar, conforme o art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g."

(*"Teoria e Prática das Isenções Tributárias"*, p. 73, 1989, Forense)

De outro lado, há o argumento, *que não foi suscitado pelo eminente Procurador-Geral da República*, de que o Estado-membro *sofreria* outra expressiva limitação em sua competência exonerativa, *no que concerne ao ICMS*, em face da vinculação constitucional que afeta, *em favor dos Municípios*, 25% do produto da arrecadação dessa espécie tributária.

Ter-se-ia, sob essa perspectiva, por aparentemente vulnerado o que dispõe o *art. 158, IV*, da Constituição.

Também quanto a esse aspecto, é indiscutível o relevo jurídico da tese.

É certo que a competência tributária da pessoa estatal *abrange*, na latitude dessa prerrogativa jurídica, a *possibilidade* de fazer editar normas legais que, *beneficiando o contribuinte*, disponham sobre a *suspensão* ou, até mesmo, sobre a própria *exclusão* do crédito tributário (ROQUE ANTONIO CARRAZZA, *"Curso de Direito Constitucional Tributário"*, p. 220, 5ª ed., 1993, Malheiros; GIULIANI FONROUGE, *"Conceitos de Direito Tributário"*, p. 37, 1973, Lael/SP, trad. de Geraldo Ataliba e Marco Aurélio Greco).

Impende observar, *no entanto* — e ante a compulsória destinação constitucional, *em favor dos Municípios*, de determinado índice percentual incidente sobre o produto da arrecadação do ICMS —, que esta Suprema Corte, ao conceder medida cautelar na *ADIn nº 773-RJ*, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, *vislumbrou*, na análise da questão pertinente à transferência de rendas tributárias dos Estados-membros para as pessoas municipais, uma *possível restrição* à competência exonerativa das entidades regionais que compõem a Federação brasileira.

Por isso mesmo, ao apreciar, naquela oportunidade, o pedido de medida liminar, o em. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE salientou que, *verbis*:

"Quanto aos impostos do Estado, creio que, quase tão manifesta quanto a *inconstitucionalidade do dispositivo, em relação aos impostos municipais, é a invalidade do preceito, no tocante ao ICMS, objeto exclusivo da lei ordinária também questionada e tributo compreendido na ampla imunidade concedida pela Constituição Estadual. É que, de um lado, o problema se compreende no que afirmei com relação aos municípios, dada a participação destes na arrecadação do ICMS, conforme o artigo 158, IV, da Constituição Federal, notoriamente, a maior fonte das finanças municipais."*

Naquele mesmo julgamento, e perfilhando igual orientação, o Min. CARLOS VELLOSO advertiu, *verbis*:

"Há mais: a Constituição, na linha do federalismo cooperativo que adota, estabelece o sistema de repartição das receitas tributárias: parte do ICMS arrecadado pelos Estados-membros pertence aos municípios (CF, art. 158, IV e parágrafo único).

De modo que, ao instituir a imunidade, o Estado estaria reduzindo as receitas municipais. Ademais, a Constituição expressamente estabelece que a lei complementar regularia as limitações constitucionais ao poder de tributar. Poderiam os Estados-membros regular essas limitações, independentemente da lei complementar federal? Esta seria outra questão. Também por isso, penso que há relevância no fundamento da inicial."

Finalmente, e uma vez reconhecida a indiscutível plausibilidade jurídica da tese (*fumus boni juris*), cumpre ter presente que resulta evidenciado, *na hipótese*, o requisito do *periculum in mora*, em face da irrecusável repercussão financeira imputável às regras concessivas de exoneração tributária, *notadamente quando se trata de ICMS.*

A própria disciplina nacional conferida pela Constituição ao ICMS, rompida através de concessão isolada e unilateral de exoneração fiscal, torna de extrema *conveniência* o provimento cautelar.

A conveniência de deferir a suspensão cautelar de eficácia da norma legal questionada, inscrita no *caput* do art. 12 da Lei nº 5.780/93, resulta — considerada a extrema plausibilidade jurídica da tese exposta na presente ação direta — do *dever* de preservar a integridade da ordem jurídico-tributária fundada no sistema constitucional brasileiro e da *necessidade de impedir* que se frustrem justas pretensões sociais estimuladas pela crença dos administrados nas manifestações estatais eventualmente colidentes com o texto da Lei Fundamental, *obstando-se*, desse modo, que se produzam *sérias* e muitas vezes *irreversíveis* conseqüências de ordem patrimonial *em desfavor* do próprio interesse público.

Impõe-se ressaltar que, precisamente com fundamento no preceito normativo em questão, o Governador do Estado do Pará, agindo *unilateralmente* em nome dessa unidade da Federação, e *fora* do quadro normativo delineado tanto pela Constituição da República quanto por convênios interestaduais celebrados com apoio no art. 155, § 2º, XII, *g*, da Carta Política, e na Lei Complementar nº 24/75, *já editou* os seguintes atos executivos destinados a conceder, *em tema de ICMS*, isenção, anistia, remissão, parcelamento dos débitos e redução da respectiva base de cálculo:

"1. Decreto nº 2.278, de 28.01.94 — *Isenta operações com pimentas (Pub. no D.O.E. de 01.02.94);*

2. Decreto nº 2.279, de 28.01.94 — *Isenta as operações com suco de laranja (Pub. D.O.E. de 01.02.94);*

3. Decreto nº 2.342, de 25.02.94 — *Isenta as operações com cacau e seus derivados (Pub. D.O.E. de 01.03.94);*

4. Decreto nº 2.365, de 11.03.94 — *Isenta as operações com castanha do Pará, concedendo, ainda, remissão e anistia (Pub. D.O.E. de 14.03.94);*

5. Decreto nº 2.370, de 16.03.94 — *Reduz a base de cálculo do imposto nas operações internas com farinha de trigo (Pub. D.O.E. de 17.03.94);*

6. Decreto nº 2.372, de 16.03.94 — *Concede anistia, remissão e parcelamento dos débitos de pescados (Pub. D.O.E. de 17.03.94);*

7. Decreto nº 2.393, de 18.03.94 — *Reduz a base de cálculo do imposto nas operações internas com carne (Pub. D.O.E. de 21.03.94);*

8. Decreto nº 2.412, de 24.03.94 — *Isenta as saídas de móveis da indústria moveleira (Pub. D.O.E. de 25.03.94);*

9. Decreto nº 2.422, de 29.03.94 — *Isenta as operações com castanha do Pará (Pub. D.O.E. de 30.03.94);*

10. Decreto nº 2.444, de 30.03.94 — *Isenta as prestações de serviços de transportes aquaviários de passageiros (Pub. D.O.E. de 31.03.94).*"

Se todas as razões desenvolvidas neste voto autorizam, *a meu juízo*, o reconhecimento da relevância jurídica do tema constitucional proposto com fundamento na *alegada* incompatibilidade hierárquica do preceito inscrito no art. 12, *caput*, da Lei estadual nº 5.780/93, com o que prescreve a Lei Fundamental da República, não me parece, contudo, tão veemente essa plausibilidade jurídica no que concerne à cláusula constante do *parágrafo único* do art. 12 desse mesmo ato legislativo.

Tenho para mim que esse preceito legal, ressalvada a cláusula introdutória nele inscrita — "*Sem prejuízo do disposto no 'caput' deste artigo*"—, não parece veicular qualquer transgressão normativa ao ordenamento constitucional, eis que, nas hipóteses de concessão de benefícios fiscais ou financeiros por *outros* Estados, em tema de ICMS, *por estes outorgada em desacordo* com as prescrições constantes de convênios celebrados no âmbito do CONFAZ, a regra em questão meramente autoriza o Poder Executivo local a adotar as medidas necessárias à proteção dos direitos, dos interesses e da economia do Estado do Pará.

A cláusula consubstanciada no *parágrafo único* do art. 12 da Lei estadual nº 5.780/93, desse modo, simplesmente permite que o Governador do Estado, reagindo a comportamentos eventualmente injurídicos de *outras* unidades regionais da Federação, busque afastar situações lesivas aos interesses do Pará.

Entendo, dentro desse contexto, que a única e aparente eiva de inconstitucionalidade existente no *parágrafo único* do art. 12 da Lei estadual 5.780/93 *residiria* em sua cláusula introdutória, em que o legislador *reitera* a aplicabilidade da norma inscrita no *caput* desse mesmo artigo de lei, o qual, como já precedentemente exposto no início deste voto, parece ostentar o vício da ilegitimidade constitucional.

Por tais razões, *defiro*, em parte, o pedido de medida cautelar e *suspendo*, em conseqüência, até final julgamento da presente ação direta, *a aplicabilidade* da norma inscrita no *caput* do art. 12 e a expressão "*Sem prejuízo do disposto no 'caput' deste artigo*" existente no parágrafo único desse mesmo artigo da Lei nº 5.780, de 15/12/93, do Estado de Pará.

É o meu voto

VOTO

O Sr. Ministro Maurício Corrêa: — Sr. Presidente, a regra do parágrafo único do art. 12 da Lei 5.780/93, é uma forma de clarear uma situação, visto que já surgiram ações a respeito da aplicação deste dispositivo. De tal modo que acompanho integralmente o voto do Sr. Ministro-Relator, deferindo, em parte, a medida liminar.