



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB
COMISSÃO DE DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO

INDICAÇÃO: N° 028/2018

Autor: Adilson Rodrigues Pires

Proposição: O Projeto de Lei nº 3531/2017 da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), de autoria do Deputado estadual André L. Ceciliano, **republicado** em 07/03/2018, foi **convertido** na Lei ordinária nº 7.891, em 06/03/2018, **véspera** do dia da sua republicação pelo Poder Legislativo, sem discussão da matéria nas Comissões Permanentes da Alerj, justificando, por si só, o reexame da matéria pela CDFT. Ademais, a lei sancionada revela, na sua essência, vícios insanáveis de inconstitucionalidade formal e material – aspectos temporal e espacial do fato gerador do ICMS incidente sobre a importação de bens e mercadorias; violação das regras de competência concorrente; do princípio da anterioridade etc – podendo gerar demandas judiciais envolvendo não só contribuintes, mas também outros sujeitos ativos do imposto.

Presidente da Comissão: Adilson Rodrigues Pires

Relator da Comissão: Luiz Gustavo de França Rangel

Ementa: Projeto de Lei nº 3531/2017 da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), de autoria do Deputado estadual André L. Ceciliano, republicado em 07/03/2018, convertido na Lei ordinária nº 7.891, em 06/03/2018, véspera do dia da republicação do PL 3531/2017 pelo Poder Legislativo, sem discussão da matéria nas Comissões Permanentes da Alerj. Alteração da Lei nº 2.657/1996 (ICMS/RJ). Redefinição do fato gerador do ICMS nas operações de importação de bens e mercadorias, para fins de cobrança do ICMS. Local da operação. Entrada do bem ou da mercadoria em território fluminense. Competência concorrente. Vícios insanáveis. Princípio da anterioridade. Inobservância. Inconstitucionalidades formal e material. Parecer da CDFT posterior à sanção da lei pelo Poder Executivo. Parecer prejudicado. Reexame da matéria pela CDFT. Necessidade. Novo parecer pela propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei ordinária estadual nº 7.891, de 06/03/2018.

Palavras-chave: Tributário - Alerj - Lei ordinária - ICMS - Fato Gerador - Importação de mercadorias - Aspecto temporal - Aspecto espacial - Competência concorrente - Princípio da anterioridade - Inconstitucionalidade.



SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO,

Submeto ao reexame da CDFT o presente parecer que tem por objeto a Indicação nº 028/2018, que trata do Projeto de Lei nº 3531/2017, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), de autoria do Deputado André L. Ceciliano, republicado em 07 de março de 2018, convertido na Lei ordinária nº 7.891, em 06 de março de 2018, portanto, um dia depois (= a republicação) de sancionada a lei pelo Chefe do Poder Executivo fluminense.

RELATÓRIO

Cuida a Lei nº 7.891/2018 de alterações na Lei estadual nº 2.657/1996 (ICMS/RJ), especificamente no fato gerador do ICMS e na definição de contribuinte do imposto nas operações de importação de bens e mercadorias. Em linhas gerais, a citada lei redefine o local da operação, para fins de cobrança do ICMS, como sendo, preferencialmente, o local da entrada do bem ou da mercadoria em território fluminense.

Cabe salientar que a mesma matéria fora objeto de um parecer anterior (Indicação nº 010/2018), datado de 11/04/2018, o qual, embora tivesse sido aprovado por unanimidade pela Plenária do IAB – pela rejeição integral do PL 3531/2017, originário da Lei nº 7.891/2018 –, restou prejudicado pelo fato de já haver sido sancionada a Lei nº 7.891/2018 pelo Chefe do Poder Executivo do E. do RJ em data anterior (06/03/2018), até mesmo antes da data da republicação do PL 3531/2017 pelo Poder Legislativo (07/03/2018).

Justifica-se o reexame da matéria pela CDFT por conta de diversas inconstitucionalidades – de ordem formal e material – encontradas no texto da Lei nº 7.891/2018, dentre elas a de não ter sido distribuída (muito menos debatida) por qualquer das quatro (4) Comissões Permanentes da Alerj, conforme informação extraída da página do *site* desse órgão legislativo¹, a saber: Constituição e Justiça; Economia, Indústria e Comércio; Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais; Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A Lei nº 7.891/2018, bem assim o PL 3531/2017 que lhe deu origem, apresenta vícios insanáveis de inconstitucionalidade, não podendo, consequentemente, produzir efeitos no mundo jurídico. Em apertada

¹ <http://www.alerj.rj.gov.br>. Acessado em 14/03/2018.



síntese, essa lei ordinária redefine a ordem de preferência do local da operação para fins de cobrança do ICMS incidente sobre a mercadoria ou bem importados do exterior, privilegiando o estado (no caso, o Rio de Janeiro) onde ocorrer a entrada física do bem; além disso, a Lei nº 7.891/2018 também promove alterações concernentes ao momento da ocorrência do fato gerador.

Portanto, a Lei nº 7.891/2018 altera efetivamente os aspectos espacial e temporal do fato gerador do ICMS. Em outros termos, significa dizer que a lei modifica normas gerais que cercam a definição do imposto, seus respectivos fatos geradores e contribuintes.

Ocorre que o art. 146, III, “a” da Constituição Federal determina que cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de tributos e de suas espécies, bem assim, em relação aos impostos discriminados na CRFB, sobre seus respectivos fatos geradores, bases de cálculo e seus contribuintes².

Afora essa questão da inconstitucionalidade formal – necessidade de lei complementar para veicular a matéria –, a Lei nº 7.891/2018 confronta com outro preceito constitucional, que é o da inobservância das regras de competência concorrente dispostas nos §§ do art. 24 da CRFB³ - inconstitucionalidade orgânica –, as quais estabelecem pertencer à União a competência para legislar sobre normas gerais de direito tributário (inciso I), cabendo aos Estados a competência suplementar, que será plena (ou não), se inexistir lei federal.

Sucedendo que, no caso em exame, há uma lei complementar federal em plena vigência, que é a Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), que dispõe sobre o ICMS, de competência de TODOS os Estados e do Distrito Federal, e que estatui no art. 11, I e alíneas o *local da operação* (aspecto espacial) para os efeitos da cobrança do ICMS e da definição do estabelecimento responsável⁴,

² Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

(...)

³ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

⁴ Art. 11. O local da operação ou da prestação, para os efeitos da cobrança do imposto e definição do estabelecimento responsável, é:



como sendo o do estabelecimento onde ocorrer a entrada física da mercadoria importada (e não o da entrada física da mercadoria em território fluminense); bem assim no art. 12, *caput*, IX da mesma lei complementar⁵ o *momento da incidência* do imposto (aspecto temporal), como sendo o do desembaraço aduaneiro da mercadoria importada (e não o da entrada física da mercadoria no estabelecimento do importador), como determina a Lei ordinária estadual nº 7.891/2018.

Dessa forma, resta clara a necessidade de haver um regramento único dessas normas gerais, limitadoras à lei de incidência do imposto, por meio de lei complementar federal, no caso, a Lei Kandir, sob pena de se instaurar uma multiplicidade de legislações estaduais díspares e inevitavelmente conflitantes, instaurando-se, subsequentemente, a sempre indesejada insegurança jurídica.

Portanto, parece incontestável que a Lei ordinária estadual nº 7.891/2018, por conta dos vícios de inconstitucionalidade, formal e orgânica, revela-se imprópria para veicular a matéria em discussão, dada a imperiosa necessidade de se uniformizar essa legislação tributária numa base nacional.

Por fim, mas não menos importante, cabe acrescentar que a Lei nº 7.891/2018, sem prejuízo de todo o acima exposto, contraria o princípio da anterioridade (clássica ou nonagesimal) ao dispor sobre sua vigência a partir da data de sua publicação, não observando o preceito do art. 150, III, “b”, da CRFB⁶, que estatui que o tributo só poderá ser exigido no exercício seguinte ao da publicação da lei que o instituiu.

I - tratando-se de mercadoria ou bem:

(...)

d) importado do exterior, o do estabelecimento onde ocorrer a entrada física;

e) importado do exterior, o do domicílio do adquirente, quando não estabelecido;

f) aquele onde seja realizada a licitação, no caso de arrematação de mercadoria ou bem importados do exterior e apreendidos ou abandonados; (Redação dada pela LC 114, de 16.12.2002)

⁵ Art. 12. Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no momento:

(...)

IX – do desembaraço aduaneiro de mercadorias ou bens importados do exterior; (Redação dada pela LC 114, de 16.12.2002)

(...)

⁶ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - cobrar tributos:

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;



CONCLUSÃO

Por todo o exposto, reitero os termos do meu parecer proferido na Indicação nº 010/2018, de 11/04/2018, pela rejeição integral do PL 3531/2017 e dos termos da lei que o sucedeu.

Entretanto, considerando que a Lei nº 7.891/2018 foi sancionada pelo Chefe do Poder Executivo um dia ANTES (06/03/2018) da data da republicação pelo Poder Legislativo do próprio PL 3531/2017 originário daquela (07/03/2018);

Considerando, ainda, que o IAB não figura no rol das entidades com legitimação constitucional para propor ação direta de inconstitucionalidade (art. 103 da CRFB e art. 162 da CERJ):

Opino pelo encaminhamento de sugestão à Presidente do IAB no sentido de que este Instituto remeta Ofício ao Conselho Seccional da OAB/RJ, com vistas ao Conselho Federal da OAB, propondo o ingresso de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei estadual ordinária nº 7.891/2018;

Encerrando, opino também pelo envio de cópias desse expediente da Presidência do IAB para o Ministério Público Federal e do Estado do Rio de Janeiro; bem assim para a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e do Estado do Rio de Janeiro (PGE), sem prejuízo das remessas de praxe ao Presidente da Alerj e das suas Comissões Permanentes.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 07 de agosto de 2018

LUIZ GUSTAVO DE FRANÇA RANGEL
Relator