

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS

TUANNE ANTUNES GOMES

A INCONSTITUCIONALIDADE DA DESONERAÇÃO DO ICMS INCIDENTE SOBRE
A ENERGIA ELETRICA DESTINADA A ATIVIDADES RURAIS NO ESTADO DE
MINAS GERAIS

UBERLÂNDIA
2018

TUANNE ANTUNES GOMES

A INCONSTITUCIONALIDADE DA DESONERAÇÃO DO ICMS INCIDENTE SOBRE
A ENERGIA ELETRICA DESTINADA A ATIVIDADES RURAIS NO ESTADO DE
MINAS GERAIS

Monografia ao curso de Direito da Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Marcela Cunha Guimarães

UBERLÂNDIA
2018

RESUMO

O direito tributário é um dos ramos jurídicos mais próximos dos cidadãos, e quando se trata do ICMS incidente sobre a energia elétrica ainda mais evidente se torna a importância social e econômica da temática. A assembleia legislativa mineira e o próprio poder executivo do Estado, contudo, não demonstraram a necessária sensibilidade ao tratar do tema, quando ao editarem e publicarem o §22 do art.12 da Lei 6.763 de 1975, estabeleceram tratamento desigual a contribuintes em situação similar.

PALAVRAS CHAVES: ISONOMIA- TRIBUTOS- ENERGIA ELÉTRICA- ESSENCIALIDADE- CONSTITUIÇÃO

ABSTRACT

Tax law is one of the most important of citizens, and when it comes to ICMS, the incidence of an energy is still more important to make the economy social and economic. The mining legislature and the executive branch of the State, however, did not demonstrate the necessary sequence of treatment, when they published and published §22 of art.12 of Law 6.763 of 1975, establishing the inequality of contribution in a similar situation.

KEYWORDS: ISONOMY- TAXES- ELECTRICAL ENERGY- ESSENTIALITY- CONSTITUTION

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. O ICMS INCIDENTE NAS OPERAÇÕES COM ENERGIA ELÉTRICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS	6
2.1 Projeto de lei nº518 de 1999.....	7
2.2. Projeto de lei nº1.585 de 2007.....	9
3.PROCESSO LEGISLATIVO.....	12
4.A RELEVANCIA DA ATUAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES	20
4.1Comissão de Constituição e Justiça.....	21
4.2Comissão de fiscalização financeira e orçamentária.....	22
5.A NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES ORIUNDAS DA ATIVIDADE LEGISLATIVA.....	23
6.DIREITO CONSTITUCIONAL	26
6.1 Princípios da Isonomia e da Capacidade Contributiva	29
6.2 Princípio da liberdade de exercício da atividade econômica	36
6.3 Princípio da Seletividade.....	38
7.CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	40
CONCLUSÃO	44
8.REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	47

1. INTRODUÇÃO

Sendo a cobrança de tributos um assunto sempre atual e sensível, quaisquer matérias que demonstrem a aplicação destes de forma a ignorar a posição vulnerável do contribuinte, merece total atenção daqueles que direta ou indiretamente são afetados.

Por disposição da lei nº6.763 de 1975, em Minas Gerais a alíquota incidente sobre as operações de destinação de energia elétrica à irrigação é de 12 % no período diurno e 7% no noturno, enquanto que nas demais atividades rurais o percentual aplicável é de 18%.

O presente trabalho terá como foco central, a análise dessa desoneração, observando se a mesma está de forma condizente formal e material com os primados constitucionais. Pois nas palavras do renomado autor com quem não há como discordar, Roque Carrazza:

“a Constituição não é um mero repositório de recomendações, a serem ou não atendidas, mas um conjunto de normas supremas que devem ser incondicionalmente observadas, inclusive pelo legislador infraconstitucional, pelo administrador público e pelo juiz. Afinal, são elas que protegem os cidadãos das eventuais arbitrariedades estatais.”¹

Assim, uma análise sobre o aspecto formal da norma, se faz necessária, demonstrando se essa fora proposta e produzida em consonância aos preceitos constitucionais, bem como analisar a capacidade dos responsáveis pela sua elaboração e pelas emendas propostas.

Nesse viés, vislumbra-se não só a necessidade de se atentar as diretrizes constitucionais, mas também à forma procedimental como ocorre o processo legislativo que leva à publicação de dispositivos legais. Tratando o assunto de forma a demonstrar a necessidade de motivação e publicidade dos atos praticados durante o procedimento de elaboração das normas.

Assim, buscando explorar esse universo legislativo, necessário se faz ainda analisar mesmo que de forma breve o papel das comissões permanentes, em especial as comissões de Constituição e Justiça e Fiscalização Financeira e Orçamentária, responsáveis por emitirem pareceres referentes aos projetos de leis apresentados frente a Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

¹ CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29 ed. Malheiros Editores: São Paulo:2013, p.35

Vencida a análise do aspecto formal da norma passa-se à ponderar sobre seu conteúdo e sua relação com os princípios consagrados na carta magna de 1988, dando ênfase aos princípios da legalidade, isonomia, seletividade e capacidade contributiva. Haja visto, para que haja uma disparidade tão evidente nas alíquotas de uma exação, deve-se velar pela satisfação de algum objetivo constitucional, caso contrário estar-se-á diante de uma norma inconstitucional.

Concluindo de forma a mostrar como ocorre no Brasil o Controle de Constitucionalidade no caso de normas que representem iminente afronta aos princípios consagrados na carta magna de 1988.

2. O ICMS INCIDENTE NAS OPERAÇÕES COM ENERGIA ELÉTRICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Entre as espécies tributárias dispostas na Constituição Federal estão os Impostos, que representam em questão tributária a maior fonte arrecadatória dos entes públicos. Tão grande é a popularidade dessa exação que muitas vezes a população confunde o conceito de tributo com a figura dos impostos.

Dentre as espécies de impostos está o ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, previsto no art.155, II da carta magna de 1988. Exação esta, que compete aos Estados sua instituição e cobrança, observando, para tanto os princípios consagrados na constituição como todo.

No presente trabalho faremos a análise específica da legislação do ICMS incidente sobre a energia elétrica destinada a atividades rurais, que especificamente no Estado de Minas Gerais consta tanto do RICMS 2002 - Regulamento do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação,² quanto do art.12, §22 da lei nº 6.763 de 1975, alterada pela lei 17.247 de 2007, que será objeto de estudo.

² Efeitos de 30/09/2003 a 26/03/2008 - Redação dada pelo art. 1º e vigência estabelecida pelo art. 4º, ambos do Dec. nº 43.631, de 14/10/2003: Art. 42. As alíquotas do imposto são: b) 12 % (doze por cento), na prestação de serviço de transporte aéreo e nas operações com as seguintes mercadorias: “b.14) energia elétrica destinada a produtor rural e utilizada na atividade de irrigação nos períodos:” 1. noturno, relativamente às unidades consumidoras do grupo B (baixa tensão), nos termos definidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); 2. diurno e noturno, relativamente às unidades consumidoras do grupo A (média e alta tensões), nos termos definidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), desde que exista ponto de fornecimento de energia independente com medição exclusiva;”

Assim, afim de compreender a temática abordada no trabalho e a respectiva legislação em destaque, faz se necessário aprofundar se no seu contexto histórico e nas consequentes alterações por ela sofridas.

2.1 Projeto de lei nº518 de 1999

A lei nº 6.763 de 1975 sofreu algumas alterações ao longo dos anos, sendo a primeira delas proposta em 1999 pelo Deputado Paulo Piau. Nessa oportunidade fora proposta frente a Assembleia Legislativa de Minas Gerais o projeto de Lei nº518 que trazia em sua redação original a ideia de acrescentar ao artigo 12 da norma Estadual o §17, com a seguinte redação:

“PROJETO DE LEI Nº 518/99

Art. 1º - O art. 12 da Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, passa a vigorar acrescido do seguinte § 17:

"Art. 12 -

§ 17 - Fica o Poder Executivo autorizado, na forma, no prazo e nas condições previstas em regulamento e mediante dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelas companhias de energia elétrica com atuação no Estado, a reduzir a carga tributária para até doze por cento nas operações com energia elétrica destinadas a atividades de irrigação desenvolvidas pelos produtores rurais.”.³

A época o membro do poder legislativo responsável pela proposta argumentou que o acréscimo na legislação era necessário em virtude da situação econômica vivenciada pelo país, defendeu a tese de que o Estado de Minas Gerais necessitava buscar mecanismos que tornassem viável aos produtores rurais a competição tanto no mercado interno, quanto no externo. Em suas palavras:

“ O benefício fiscal previsto neste projeto de lei irá estimular o aumento do plantio em áreas irrigadas do Estado, com produtividade física superior duas a três vezes àquelas obtidas em agricultura de sequeiro, o que iria não apenas compensar, como também elevar a arrecadação do ICMS agregado pela produção agrícola, com efeito multiplicador de oito vezes, praticamente.”⁴

Ao passar pela Comissão de Constituição e Justiça, o projeto foi interpretado como constitucional, no que tange a competência do proponente para legislar sobre a

³ BRASIL, Assembleia legislativa de Minas Gerais disponível em :https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=1999&n=518&t=PL acesso em 16/10/18

⁴Idem.

temática, assunto este que oportunamente será tratado quando falar-se do processo legislativo em tópico específico.

Na oportunidade por sugestão do também Deputado Ermano Batista, membro desta comissão, fora proposta a emenda de nº 1 ao projeto original, sob o argumento de que o incentivo deveria ser estendido a todas as atividades de natureza agroindustrial e não só às de irrigação.

EMENDA Nº 1

Dê-se ao art. 1º a seguinte redação:

"Art. 1º - O art. 12 da Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, passa a vigorar acrescido do seguinte § 17:

'Art. 12 -

§ 17 - Fica o Poder Executivo autorizado, na forma, no prazo e nas condições previstas em regulamento e mediante dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelas companhias de energia elétrica com atuação no Estado, a reduzir a carga tributária para até 12% (doze por cento) nas operações com energia elétrica destinadas a atividades de irrigação desenvolvidas pelos produtores rurais e outras de natureza agroindustrial."⁵

Seguindo o rito processual da assembleia legislativa mineira o projeto foi submetido ao plenário acompanhado pela sugestão de emenda apresentada pela comissão de Constituição e Justiça, isso porque naquela oportunidade a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária deixou transcorrer o tempo a ela conferido, sem que fosse analisado o projeto.

Quando de sua análise no plenário, o relator do mesmo arguiu que o incentivo apesar de no momento imediato gerar um impacto econômico, poderia ser compensado em médio e longo prazo com o aumento da base tributária do setor agrícola. Assim o benefício representaria um estímulo ao aumento do plantio em áreas irrigadas do Estado, ampliando a movimentação econômica e consequentemente gerando mais ICMS.

Por outro lado, o parlamentar relator opinou pela rejeição à emenda nº 1, proposta pela Comissão de Constituição e Justiça, alegando que a extensão do benefício fiscal a todos que praticassem atividade agroindustrial, teria um impacto financeiro significativo sobre a arrecadação de ICMS de energia elétrica, e que não teria o mesmo significado social da proposta original.

⁵ BRASIL, Assembleia legislativa de Minas Gerais disponível em :https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=1999&n=518&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.199900518045%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue acesso em: 16/10/18

Acatada na íntegra a argumentação do relator do plenário, o projeto de lei nº518/1999, findou por ser aprovado sem estender o incentivo a outros produtores rurais e por questões diversas a original proposta de acréscimo do §17, resultou no acréscimo do §22 ao artigo 12 da lei nº6.763/1975.

2.2. Projeto de lei nº1.585 de 2007

No ano de 2007, o então Governador Aécio Neves, encaminhou a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais o Projeto de lei nº1.585, o qual não continha em sua redação original sugestões de alteração do § 22 do artigo 12 da lei nº6.763/1975.

Ao ser submetido ao crivo do processo legislativo mineiro, o projeto de lei passou pelas Comissões de Constituição e Justiça e Fiscalização Financeira e Orçamentária, sem nenhuma referência ao dispositivo alvo da análise. Contudo, nesse entremeio parlamentares propuseram sugestões de emendas ao projeto original. Fazendo nascer assim, a emenda e/ ou substitutivo nº1, no qual os Deputados Welinton Prado e Elmiro Nascimento apresentaram as emendas de nº41 e 114 que tratavam justamente do §22 do artigo 12 da lei em comento.

A emenda de nº41 de autoria do Deputado Welinton Prado, continha a seguinte redação:

“EMENDA Nº 41

Acrescente-se ao art. 1º do projeto, que altera o art. 12 da Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, o seguinte parágrafo:

“§ ... - Fica o Poder Executivo autorizado, na forma e nas condições previstas em regulamento, a reduzir para 0% (zero por cento) a alíquota de ICMS nas operações internas com energia elétrica destinada a atividades produtivas desenvolvidas pelos produtores rurais.”⁶

Ao expor os motivos que o levaram a propor a referida emenda o parlamentar arguiu que a pedido de diversos produtores rurais de todo o Estado, e em vista dos sucessivos aumentos da tarifa de energia elétrica, entendia necessária a reformulação do dispositivo legal, afim de reduzir a alíquota do ICMS que incide sobre a energia

⁶ BRASIL, Assembleia legislativa de Minas Gerais disponível em :https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2007&n=1585&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.200701585061%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue acesso em: 16/10/18

elétrica, destinada a atividades produtivas desenvolvidas pelos produtores rurais, de 18% para 0%.

A alteração proposta representaria uma extensão do benefício tributário a toda uma classe de produtores e não só àqueles que se dedicam a atividades com irrigação e conseqüentemente, zelava pela observância do princípio da seletividade em virtude da essencialidade da mercadoria e pelo princípio da isonomia. Contudo, deve-se pontuar que uma alíquota de 0% representa isenção tributária, o que claramente não poderia ser proposto pelo parlamentar.

Nas palavras do parlamentar:

“Ora e vez que a Assembléia Legislativa não possui competência para alterar a tarifa de energia cobrada pela Cemig, resta a alternativa de defender os consumidores mineiros com a redução do tributo que incide sobre a energia elétrica - o ICMS.

Importante considerar, também, que não se poderá falar em perda de receita do Estado, pois o aumento da tarifa aplicada esse ano propiciará um grande acréscimo à arrecadação de ICMS, já que quanto maior é a tarifa, maior o valor da base de cálculo do imposto incidente e pago pelos consumidores.”⁷

Ainda em defesa da alteração do dispositivo, o deputado Weliton Prado, discorreu sobre como a redução da alíquota poderia servir de incentivo aos produtores rurais mineiros, que em virtude da redução de custos operacionais, poderiam ampliar seus investimentos, gerando empregos, renda e aumentando a produção.⁸

Argumento este que a época da proposição do projeto de lei nº518 do deputado Paulo Piau, serviu como principal motivação para a benesse dos produtores que mantinham atividade de irrigação, e que no mesmo teor fora afastado dos demais produtores rurais ao argumento de que suas atividades não representavam igual impacto socioeconômico.

Por sua vez o Deputado Elmiro Nascimento, em sua proposta de emenda buscou beneficiar tão somente os produtores rurais que desenvolvessem atividade de irrigação, distanciando de forma ainda mais drástica o tratamento ofertado a contribuintes de uma mesma classe:

EMENDA Nº 114

Acrescente-se onde convier o seguinte artigo:

"Art. ... - Acrescente-se no art. 12 da Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, o seguinte parágrafo:

⁷ BRASIL, Assembleia legislativa de Minas Gerais disponível em https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2007&n=1585&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.200701585061%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue acesso em :16/10/18

⁸ Idem.

"Art. 12 - (...)

§ ... - Fica o Poder Executivo autorizado, na forma, no prazo e nas condições previstas em regulamento, a reduzir para 0% (zero por cento) a carga tributária de fornecimento de energia elétrica relativa à atividade noturna de irrigação desenvolvida por produtores rurais.".⁹

A justificativa para a emenda estava no custo da energia elétrica por hectare irrigado, e como tratava-se de um tema de relevante interesse socioeconômico, podendo a isenção gerar um aumento significativo na produção.

Submetidas à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentaria ambas as emendas foram vetadas. No parecer emitido pela comissão a emenda nº114 fora relatada como passível de contribuir para o aperfeiçoamento do projeto, embora fosse necessário realizar algumas modificações. Enquanto a emenda de nº41 foi rejeitada ao argumento de que acarretaria significativa renúncia de receita.¹⁰

Na oportunidade a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentaria, propôs o substitutivo nº 3 com a seguinte redação:

SUBSTITUTIVO Nº 3

§ 22 - Fica o Poder Executivo autorizado, na forma, no prazo e nas condições previstas em regulamento e mediante dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelas companhias de energia elétrica com atuação no Estado, a reduzir a carga tributária nas operações com energia elétrica destinadas a atividades de irrigação desenvolvidas por produtores rurais para até:

I - 12% (doze por cento) no período diurno;

II - 7% (sete por cento) no período noturno.¹¹

A proposta de emenda nº3 teve sua redação aprovada, sofrendo uma única alteração quanto a forma de redação do artigo, que ao invés de contar com dois incisos resumiu-se em um único texto.

Sendo interessante ressaltar que ao final fora publicado um dispositivo legal quase que idêntico ao original, contando apenas com a menção a alíquota de 7% no

⁹ BRASIL, Assembleia legislativa de Minas Gerais disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2007&n=1585&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.200701585061%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue acesso em: 16/10/18

¹⁰ BRASIL, Assembleia legislativa de Minas Gerais disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2007&n=1585&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.2007015850810%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue acesso em: 16/10/18

¹¹ Idem

período noturno como diferencial, a qual tem previsão na Resolução Normativa nº414 de 2010 da Agência Nacional de Energia Elétrica -ANEEL.¹²

Assim, após analisar mesmo que de forma breve o respectivo dispositivo da legislação mineira e suas alterações ao longo das últimas décadas, passar-se-á correlaciona-lo com o texto constitucional e a formalidade do processo legislativo, buscando esclarecer a incompatibilidade existente entre esses.

3.PROCESSO LEGISLATIVO

Apesar de exercer outras funções de forma atípica, aquela que prepondera para o legislativo é a função de legislar. Editando normas esse poder não só regula seu próprio funcionamento como em muito regula a atuação do poder executivo.

A esse respeito correlaciona-se o seguinte pensamento:

“ O Processo Legislativo está ligado à elaboração de normas. Para que estas estejam adequadas ao ordenamento jurídico, precisam obedecer a condições do Direito. Porém, numa visão mais ampla, é uma ferramenta de agentes políticos para a consecução de seus objetivos ou os daqueles a quem representam. As especificidades técnicas existem para garantir a lisura dos procedimentos, embora se prestem ora ao jogo, ora às regras. Em termos de Processo Legislativo, o Direito foca no produto, a norma; a técnica concentra-se na produção, a elaboração; e a Política orienta-se aos agentes, os mandatários de Poder e o próprio povo que o origina.”¹³

Ideia esta que leva a concepção de que a constitucionalidade do processo legislativo, bem como de qualquer outra função oriunda do texto constitucional, está diretamente ligada a correspondência deste com os princípios consagrados no texto da carta magna, ainda que tenda a funcionar de forma a atender interesses específicos.

Dessa forma, partindo dessa ideia inicial sobre o processo legislativo e adentrando na temática central, relativamente as normas que têm conteúdo tributário, enfatiza-se que os tributos devem ser criados ou aumentados por leis ordinárias, e como sustenta Roque Carrazza:

“A lei ordinária (inclusive e principalmente a que cria ou aumenta tributos) tem uma força própria: a força de lei. A força

¹² BRASIL, Agência Nacional de Energia Elétrica, disponível em: <http://www.aneel.gov.br/documents/656877/14486448/bren2010414.pdf/3bd33297-26f9-4ddf-94c3-f01d76d6f14a?Version=1.0> acesso em 22/10/18

¹³ LOPES, Fábio Almeida. Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. câmara dos deputados centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento programa de pós-graduação. Brasília, 2009. P.27

de lei consiste na possibilidade que ela tem de inovar na ordem legislativa não constitucional (conjunto de normas de nível legal) preexistente (força de lei ativa) e, ao mesmo tempo, de não ser afetada por normas de inferior hierarquia (força de lei passiva).”¹⁴

E em se tratando de concessão de subsídios, isenções ou redução da base calculo dos impostos a carta magna foi mais além e no §6º do artigo 150, arguiu que estas são mudanças que só poderão ocorrer por meio de lei específica, Federal, Municipal ou Estadual, que regule exclusivamente as benesses listadas acima ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

Nesse mesmo sentido dispôs a Constituição Mineira no art.146, XI:

XI – as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais poderão ser concedidos ou revogados pelo Estado, na forma de lei complementar federal;¹⁵

Especificamente no que tange ao ICMS, para a concessão de uma isenção, será necessário a existência de um convênio estabelecido pelos Estados Membros da Federação, por meio do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária-, com o fim de evitar a guerra fiscal entre eles.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 24 de 1975, aborda a temática, elencando ao longo de seu texto a forma como será celebrado esse convênio e no parágrafo único do art. 1º, estende a outros benefícios inerentes ao ICMS a necessidade de celebração de Convênio.

Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:

- I - à redução da base de cálculo;
- II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;
- III - à concessão de créditos presumidos;
- IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de

¹⁴ CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29 ed. Malheiros: São Paulo:2013, p.339

¹⁵ Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf> acesso em: 18/11/18

Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data¹⁶.

Assim, antes de propor uma alteração legislativa que contenha, qualquer dos benefícios elencados no artigo transcrito, o legislador deverá atentar-se as peculiaridades inerentes a sua criação, sob o risco de editar norma inconstitucional, como de fato ocorreu na lei nº6.763 de 1975.

Outro aspecto que merece atenção é o de que em virtude da repercussão da temática, na elaboração dessas legislações o executivo também atua, sendo que, a Constituição exigiu nesse caso que a vontade do ente público, fosse expressa pela conjugação de vontades dos seus poderes, como forma de reforçar a intenção expressa na norma.

Conforme traça a carta magna de 1988, o processo legislativo, seguirá um rito composto pela fase introdutória (iniciativa), fase constitutiva (a deliberação e a sanção) e se completa numa fase complementar ou integrativa da eficácia (a promulgação e a publicação). Sendo que, cada uma dessas etapas será de forma breve tratada, com o intuito de aproximar o leitor do universo legislativo, e esclarecer a complexidade das normas e como sua validade e eficácia abrange muito além de seu conteúdo.

- **Iniciativa**

No âmbito federal a competência para dar início ao processo de elaboração de lei está prevista no artigo 61 da CRFB/88. Aos Estados, Municípios e Distrito Federal, aplica-se, *mutatis mutandis*, as mesmas regras do artigo 61. Sendo assim, os poderes conferidos aos membros do congresso nacional em âmbito federal, serão redirecionados aos componentes da Assembleia Legislativa Estadual e demais casas legislativas.

Muito relevante se faz pontuar que no §1º, II, “b” do art.61 da Constituição, há previsão de iniciativa privada do Chefe do Executivo para tratar de matéria tributária, o que certamente está relacionado aos interesses do Erário, afinal é o executivo que diretamente administra o patrimônio público.¹⁷ Contudo, deve-se reforçar que essa

¹⁶ Disponível em: <http://www.portaltributario.com.br/legislacao/lc24.htm> acesso em 11/11/2018

¹⁷ Nesse sentido segue previsão da Constituição do Estado de Minas Gerais: Subseção IV Das Atribuições da Assembleia Legislativa • (Art. 61 – Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 62, dispor sobre todas as matérias de

restrição tange tão somente as leis tributárias benéficas, enquanto a competência para criar e aumentar tributos é ampla incumbindo a qualquer membro do legislativo, conforme entendimento do renomado doutrinador Roque Carrazza.¹⁸

Em matéria tributária, leis benéficas, seriam aquelas que acarretam diminuição de receita, concedendo isenções tributárias ou parcelando débitos fiscais, ou seja, beneficiando os contribuintes, justamente como o faz a lei nº6.763/1975, tema central deste trabalho.

Daí a importância da anuência do chefe do executivo em relação a essa norma, pois é ele o responsável por gerir as finanças públicas, e seria ilógico exigir do mesmo um demonstrativo, sobre as repercussões de benefícios fiscais que ele não previu, nem sabe quando e em que condições irão surgir.

Outro aspecto a se destacar é que o Governador no caso dos Estados, está sujeito as previsões da lei de responsabilidade fiscal, e corre o risco de ser imputado nos crimes de improbidade administrativa caso reste configurada hipótese de renúncia de receita sem o preenchimento dos critérios legais, nesse sentido:

CAPÍTULO III
DA RECEITA PÚBLICA
Seção I

Da Previsão e da Arrecadação

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

(...)

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das

competência do Estado, especificamente: I – plano plurianual e orçamentos anuais; II – diretrizes orçamentárias; III – sistema tributário estadual, arrecadação e distribuição de rendas; IV – dívida pública, abertura e operação de crédito; V – plano de desenvolvimento; VI – normas gerais relativas ao planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, a cargo da região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião;(....), • (Inciso com redação dada pelo art. 2º da Emenda à Constituição nº 39, de 2/6/1999.) • (Vide Lei Complementar nº 54, de 13/12/1999.)

¹⁸ CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29 ed. Malheiros: São Paulo:2013, p.342

receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Seção II

Da Renúncia de Receita

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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.¹⁹

Assim, reforça Carrazza a ideia de que a competência no caso dessas leis seria exclusiva do Chefe do Executivo:

“Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a noção das consequências políticas das leis tributárias benéficas. Nunca de suas consequências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las de antemão. Segue-se, pois, com a força irresistível dos raciocínios lógicos, que não podem apresentar projetos de lei neste sentido.”²⁰

¹⁹ BRASIL, Lei complementar nº 101. Brasília mar. De 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm acesso em:21/11/18

²⁰ CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29 ed. Malheiros: São Paulo:2013, p.343

Exemplificativamente correlaciona-se artigo referente as atribuições do governador previsto na Constituição Mineira:

Subseção II

Das Atribuições do Governador do Estado

Art. 90 – Compete privativamente ao Governador do Estado: I – nomear e exonerar o Secretário de Estado; II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior do Poder Executivo; III – prover e extinguir os cargos públicos do Poder Executivo, observado o disposto nesta Constituição; IV – prover os cargos de direção ou administração superior das autarquias e fundações públicas; • 83 V – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; VI – fundamentar os projetos de lei que remeter à Assembleia Legislativa; VII – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos; VIII – vetar proposições de lei, total ou parcialmente; IX – elaborar leis delegadas; (...)²¹

Nesse ponto, insta fazer uma crítica ao projeto de lei nº518 de 1999 e as propostas de emendas nº 41 e 114 apresentadas em face do projeto de lei nº1.585 de 2007, apresentadas por membros do legislativo, que de fato não estariam aptos a fazê-lo, pelos motivos já enfatizados e também pelo viés pessoal que as mesmas podem conter. Como, leis tributárias benéficas carregam um forte apelo popular podem servir de mecanismo para preparar o terreno para uma nova candidatura, afinal não incumbe ao legislativo o papel de zelar diretamente pelo erário público.

Se acontecer de o legislativo tomar a iniciativa de redigir projeto de lei contendo matéria de competência privativa do poder executivo, esse ao apreciar o projeto deve vetá-lo sob o argumento de inconstitucionalidade, pois ainda, que o mesmo tenha passado pelo membro do executivo, ainda assim estará eivado de vício.

É importante, lembrar que essa restrição se estende as emendas, pois, bem como o legislativo não poderá apresentar projetos de leis tributárias benéficas, ele também está impedido de apresentar alterações ou acréscimos que direta ou indiretamente venham beneficiar os contribuintes. O que torna o projeto de lei

²¹ BRASIL. Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG,2018. Disponível em : <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 19/11/18

apresentado e as posteriores propostas de emendas aqui estudadas absolutamente inconstitucionais no que tange a competência para sua proposição.

Nesse sentido Carraza, ainda afirma, a inconstitucionalidade de lei oriunda de emenda ampliativa, quando a matéria por ela regulada é de competência privativa do chefe do executivo. Ademais, nem mesmo ato ulterior de convalidação proferido por este último, possui a faculdade de tornar a norma constitucional, já que a elaboração legislativa não passa de uma sequência de atos, em que se exige que cada um deles seja válido para que os próximos também possam ser.²²

Num parêntese, se faz relevante ressaltar que quando tratávamos no primeiro capítulo deste estudo, sobre a passagem dos projetos de leis analisados pela comissão de Constituição e justiça essa considerou a regularidade na competência do Deputado proponente da emenda, quando o mesmo não o era. Mas sobre o papel das comissões permanentes nos debruçaremos logo mais, cabendo por hora essa mera observação.

- **Deliberação**

Superada a fase inicial e passado o projeto e suas propostas de emendas pelas comissões, esse é levado ao plenário, onde será debatido e votado. Nessa fase, cada artigo do projeto será alvo das ponderações dos legisladores, que apenas poderão colocar tal pauta em discussão se preenchido o *quórum* estabelecido.

De forma geral cada regimento interno, irá estabelecer como se dará a discussão para votação do projeto em pauta. Mas no comum, à votação será seguida pela proclamação do resultado dessa, por parte do presidente do colégio votante.

Assim poderá o projeto de lei ser aprovado ou rejeitado. No caso de ser aprovado, será enviado ao chefe do Poder Executivo, afim de que este o sancione e promulgue, convertendo-o em lei. Havendo a rejeição do projeto pelo plenário, ele será arquivado e não poderá ser rediscutido na mesma sessão legislativa, salvo se for requerido pela maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo.

- **Sanção**

Essa é a fase de aprovação pelo chefe do Poder Executivo do Projeto de lei, sendo sua forma de participação na criação de lei ordinária. Assim, como instrumento de expressão da vontade do poder executivo a sanção poderá ser expressa ou tácita, parcial ou total.

²² CARRAZZA, 2013, Idem. p.347

Será expressa, quando dentro de 15 dias o capacitado concordar com os termos do projeto de lei, e tácita quando o mesmo deixar esse prazo correr *in albis*, ou seja, sem exprimir nenhuma opinião. Quanto a segunda classificação, a sanção será total quando o chefe do executivo aprovar todo o projeto, e parcial, quando apenas uma parte do projeto é aprovada. Enfatizando, como dito anteriormente, que a sanção do projeto eivado com vício de constitucionalidade, não lhe tira essa mancha jurídica.

Por outro viés, o membro do executivo também possui a prerrogativa de vetar o projeto posto a sua disposição para apreciação, ele poderá vetar o projeto tanto por razões constitucionais, quanto por motivos de interesse público²³. Assim, parte do projeto ou o seu inteiro teor poderão ser vetados por uma inconstitucionalidade ou inconveniência.

Entretanto, para que o legislativo possa reparar os contratemplos que levaram ao veto, esse deverá ser acompanhado por uma descrição minuciosa dos motivos que o ensejaram. Retornando ao legislativo acompanhado então da exposição de motivos, o veto pode ser ainda aceito, ou rejeitado, pela maioria absoluta dos votos dos membros do legislativo.

No caso de haver a rejeição do veto, a lei será promulgada e publicada.

- **Promulgação**

Nas palavras do ilustre doutrinador Oswaldo Aranha Bandeira de Mello:

“Promulgação é o ato pelo qual o Executivo autentica a lei, isto é, atesta a sua existência ordenando-lhe a aplicação, e conseqüente cumprimento, por parte de terceiros, depois dessa providência.”²⁴

Nesse viés, nada mais é a promulgação, que o ato que certifica que a lei passou a integrar o direito positivo e que possui o respectivo conteúdo apresentado. Enfatizando que essa pode ocorrer ainda quando o chefe do executivo vete o seu projeto, bastando para tanto que os membros do legislativo rejeitem o veto.

Dessa forma, a partir da promulgação a lei está perfeita e acabada, sendo válida e vinculante, pelo menos até que o Poder Judiciário se manifeste de forma

²⁴MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo, 3 ed., 2 tir., vol. I, São Paulo, Malheiros Editores, 2010, p. 280.

contrária. Assim, existe uma presunção iuris tantum de que a lei promulgada possui aptidão para operar todos os efeitos no ordenamento jurídico.²⁵

- **Publicação**

Como princípio regente do processo legislativo tem-se a publicidade, e a forma de torna-la efetiva é por meio da publicação da lei, ato pelo qual seus destinatários tomam consciência do seu conteúdo.

Em suma, a publicação é o ato de comunicação da lei, que lhe concede eficácia e sem o qual ocorrerá a inexistência jurídica da lei.

Sem que a lei seja conhecida ela não poderá ser obrigatória, e o conhecimento desta se faz com sua vinculação nos veículos oficiais, que em âmbito federal se dará pelo Diário Oficial da União, no Estadual no Diário Oficial do Estado, no municipal, no Diário Oficial do Município (ou, na sua falta, em periódico local, isto é, que circule em seu território); e no distrital, no Diário Oficial do Distrito Federal.

Assim, tendo percorrido as fases do processo legislativo e levantado algumas questões significantes, cabe agora dedicar uma atenção especial às comissões permanentes, que de forma tão relevante atuam nesse cenário criativo.

4. A RELEVANCIA DA ATUAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES

Realizar esse estudo ao qual este trabalho se dedica, precipuamente é um papel incumbido às comissões permanentes da Assembleia legislativa. Cabe a elas a análise de conformidade das propostas apresentadas, sobre os mais variados aspectos.

São as comissões que conhecendo os dispositivos constitucionais, indicam se o projeto de lei em debate está em conformidade ou não aos mesmos, da mesma forma após analisarem a situação econômica nacional e a regional apontam os reflexos da efetivação da proposta defendida pelo parlamentar.

Atualmente na assembleia legislativa mineira existem as seguintes Comissões Permanentes: administração pública, agropecuária e agroindústria , assuntos municipais e regionalização ,constituição e justiça, cultura, defesa do consumidor e do contribuinte, defesa dos direitos da mulher, defesa dos direitos da pessoa com deficiência, desenvolvimento econômico, direitos humanos, educação, ciência e

²⁵ CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 29 ed. Malheiros Editores: São Paulo:2013, p.355

tecnologia, esporte, lazer e juventude, fiscalização financeira e orçamentária, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, minas e energia, participação popular, política agropecuária e agroindustrial, prevenção e combate ao uso de crack e outras drogas, redação, saúde, segurança pública, trabalho, trabalho, da previdência e da assistência social transporte, comunicação e obras públicas turismo, indústria, comércio e cooperativismo.

Contudo, como exposto no primeiro capítulo deste trabalho os projetos de lei nº518 de 1999 e nº1.585 de 2007, foram submetidos tão somente as Comissões de Constituição e Justiça e Fiscalização Financeira e Orçamentária, que sem sombra de dúvidas são extremamente relevantes e, portanto, imprescindíveis, mas em virtude do conteúdo da matéria tratada seria relevante que esses fossem submetidos também a outras comissões como a de agropecuária e agroindústria, que seriam diretamente afetadas com a aprovação do projeto.

Embora o procedimento legislativo, não seja o tema central do estudo se faz relevante uma rápida análise do papel desempenhado por estas comissões na função de elaboração das leis.

4.1 Comissão de Constituição e Justiça

A primeira e talvez a mais importante das comissões pelas quais passou ambos os projetos de leis que visavam a alteração da redação do art.12, §22 da lei nº6.763 de 1975, foi a comissão de Constituição e Justiça. Essa tem suas competências estipuladas pelos artigos 102 e 103 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa Mineira. Vejamos:

Artigo 102 do Regimento Interno
São matérias de competência da Comissão de Constituição e Justiça:

- a) os aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições;
- b) a representação que vise à perda de mandato de deputado, nos casos previstos no parágrafo 1º do artigo 53;
- c) o pedido de licença para processar deputado e secretário de Estado;
- d) o recurso de decisão de questão de ordem, na forma do parágrafo 1º do artigo 167, de decisão de não-recebimento de proposição por inconstitucionalidade e o recurso de que trata o parágrafo 3º do artigo 112;
- e) a adequação de proposição às exigências regimentais, nos termos do disposto no parágrafo 5º do artigo 173 e no parágrafo 2º do artigo 288.

Artigo 103 do Regimento Interno
Compete às comissões permanentes apreciar, conclusivamente, em turno único, as seguintes proposições:

- projetos de lei que versem sobre declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos;
- projetos de resolução que tratem de subvenções;

- requerimentos escritos que solicitarem providência a órgão da administração pública; manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público; manifestação de apoio, aplauso, regozijo ou congratulações; manifestação de repúdio ou protesto. Esses requerimentos não precisam de parecer.²⁶

Com o foco na alínea “a” do dispositivo acima transcrito rememora-se que cabe a essa comissão indicar a conformidade do projeto apresentado aos princípios constitucionais, e que quando da proposição do projeto nº518/1999 pelo Deputado Paulo Piau, o Deputado Ermano Batista que aquela época compunha esta comissão, sugeriu a reedição do dispositivo estendendo a redução da alíquota tributária a toda aquela classe de contribuintes.

Eis que na oportunidade que lhe fora ofertada o parlamentar nada o fez além de exercer seu papel buscando adequar a redação do dispositivo ao princípio constitucional da isonomia tributária, evitando assim que a norma tivesse sua validade comprometida por estar em desacordo ao texto constitucional.

O que de fato deve-se ser considerado, pois um dos princípios pelos quais todo o direito vela é a segurança jurídica e é através do trinômio, eficácia, validade, efetividade, que esse inicia sua concretização.

4.2 Comissão de fiscalização financeira e orçamentária

A Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária de forma similar à anteriormente abordada também possui sua competência prevista no regimento interno da Assembleia Legislativa no art.102:

Artigo 102 do Regimento Interno

São matérias de competência da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, sem prejuízo da competência específica das demais comissões:

- a) o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, o crédito adicional e as contas públicas, destacadamente as apresentadas anualmente pelo Governador do Estado;
- b) o acompanhamento da execução de políticas públicas e a fiscalização de investimentos;
- c) o sistema financeiro e a matéria tributária;
- d) a repercussão financeira das proposições;

²⁶ BRASIL. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Regimento Interno. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/comissoes/permanentes/interna.html?idCom=5&leg=18 acesso em 21/10/18

e) a comprovação de existência e disponibilidade de receita, nos termos do inciso I do art. 68 da Constituição do Estado; f) a matéria de que tratam os incisos XIV e XVI do art. 100; g) as subvenções sociais.

Embora sua atuação seja igualmente imprescindível, enquanto a comissão de constituição e justiça pôde se manifestar por uma única vez em relação ao projeto de lei nº 1.585 de 2007, essa segunda teve a chance de fazê-lo por duas vezes. Demonstrando de forma bem clara as prioridades do legislativo ao ignorar a conformidade do projeto em relação a Constituição e enfatizar seus reflexos no âmbito econômico. Atos que demonstram um verdadeiro descaso, com o ordenamento jurídico vigente e conseqüentemente com a ideia de norma superior.

Por tal reflexão é que se defende a relevância de haver uma fundamentação minuciosa nas decisões tomadas pelas comissões, especialmente quando estas tratam de discordar das propostas apresentadas por outras comissões. Afinal imagina-se que não existe hierarquia entre essas e se caso houvesse deveria repensar-se se não seria o caso dos pareceres da comissão de constituição e justiça terem um peso maior.

5.A NESSECIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES ORIUNDAS DA ATIVIDADE LEGISLATIVA

Ao analisar as propostas de emendas à lei nº 6.763/1975 de nº 41 e 114, observa-se que as mesmas foram fundamentadas, apresentando-se argumentos que de fato demonstravam a necessidade de se igualar as alíquotas do ICMS incidente sobre a energia elétrica num percentual similar a todos os produtores rurais. Por outro lado, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária no seu relatório, ao discorrer sobre a emenda nº 41 contentou-se em arguir que a proposta não poderia ser acatada porque significaria renúncia à receita.

“Já as Emendas nºs (...) 40 a 45, do Deputado Weliton Prado; 46, da Comissão de Política Agropecuária e Agroindustrial; 50, do Deputado Irani Barbosa; 53, que tem como primeiro signatário o Deputado Gilberto Abramo; 69, do Deputado Antônio Júlio; 72, do Deputado Fábio Avelar; 73, 75, 77 e 78, do Deputado Padre João; 81, da Bancada do Partido dos Trabalhadores e do Deputado Carlin Moura; 82, 85 e 86, do Deputado Carlin Moura; 87, do Deputado Carlos Pimenta; 88, do Deputado Gustavo Valadares; 89, do Deputado Dalmo Ribeiro Silva; 91, 93 a 95, 97, 98, 101 e 106 a 113, do Deputado Weliton Prado; e a Subemenda nº 1 à Emenda nº 13, do

Deputado Vanderlei Miranda, **não podem ser acatadas, uma vez que acarretariam significativa renúncia de receita...**²⁷

Facilmente constata-se que a matéria fora tratada de forma bastante sucinta, não houve preocupação por parte dos parlamentares em expor as razões que de fato motivaram a negativa à proposta de emenda apresentada. Ação essa que afronta não só os princípios que norteiam o processo legislativo, mas também ao próprio texto do regimento interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

CAPÍTULO X DO PARECER

Art. 144 - Parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame.

Art. 145 - O parecer será escrito e concluirá pela aprovação ou pela rejeição da matéria, salvo o da Comissão de Constituição e Justiça, que se restringirá ao exame preliminar de constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

§ 1º - O parecer poderá ser oral, quando relativo a requerimento ou emenda de redação final ou quando da ocorrência de perda de prazo pela comissão.

§ 2º – Incluída a proposição na ordem do dia sem parecer, o Presidente da Assembleia designar-lhe-á relator, que, no prazo de vinte e quatro horas, emitirá parecer no Plenário sobre a proposição e emendas, se houver, sendo-lhe facultado apresentar emendas. (Parágrafo com redação dada pelo art. 56 da Resolução da ALMG nº 5.511, de 1º/12/2015.)

Art. 146 - **O parecer é composto de relatório, fundamentação e conclusão.**

§ 1º – O parecer sobre as escolhas referidas nos incisos XXI e XXIII do art. 62 da Constituição do Estado constará de: (Caput com redação dada pelo art. 57 da Resolução da ALMG nº 5.511, de 1º/12/2015.)

I - relatório sobre o indicado, após sua arguição pública, contendo as informações obtidas quanto aos requisitos para o exercício do cargo;

II - conclusão.

§ 2º - O Presidente da Assembleia devolverá à comissão o parecer emitido em desacordo com as disposições deste artigo.²⁸

²⁷ BRASIL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Disponível em : https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2007&n=1585&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.2007015850810%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue acesso em :03/10/18

²⁸ BRASIL. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Regimento Interno. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/regimento_interno_m_ultvigente.pdf acesso em:03/10/18

Alegando que pecou a comissão em não justificar sua recusa ao projeto de emenda, não se quer afirmar que a ela incumbiria fazer a análise da constitucionalidade do dispositivo, pois esse papel seria da Comissão de Constituição e Justiça, mas tão somente expor de forma sucinta os impactos econômicos deste.

O mesmo descaso ocorreu quando da submissão da proposta de emenda nº 1 ao plenário da assembleia legislativa de Minas Gerais de 1999, que rejeitou a proposição da comissão de constituição e justiça sem demonstrar uma fundamentação adequada:

“ Este relator opina pela rejeição da Emenda nº 1, da Comissão de Constituição e Justiça, que estende o benefício previsto no projeto para outras atividades de natureza agroindustrial. O impacto financeiro sobre a arrecadação de ICMS de energia elétrica seria significativo, conforme informações da Secretaria da Fazenda, além de não ter o mesmo significado social da proposta original.”²⁹

Fazendo uma analogia àquilo que se aplica ao poder legislativo em âmbito federal e atentando-se à previsão constante do retro mencionado artigo 146 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, referente à necessidade de fundamentação dos pareceres, torna-se evidente a necessidade de enfatizar a aplicação dos princípios que tornam legítimo o processo legislativo, e a atividade dos agentes de forma geral.

Os agentes políticos responsáveis pela criação das leis devem manter com os cidadãos um compromisso de probidade bem como os agentes públicos, ambos têm suas funções norteadas pelas diretrizes constitucionais e por isso, espera-se que atuem de forma a satisfazer o interesse daqueles a quem a legislação atinge e não só os interesses políticos partidários.

Nesse sentido aplica-se à atividade legislativa as palavras de José Carvalho do Santos Filho no que tange à atividade administrativa:

“ Toda vontade emitida por agente da Administração resulta da impulsão de certos fatores fáticos ou jurídicos. Significa que é inaceitável, em sede de direito público, a prática

²⁹BRASIL. Assembleia legislativa de Minas Gerais. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=1999&n=518&t=P&aba=js_tabDocs acesso em: 21/10/18

de ato administrativo sem que seu autor tenha tido, para tanto, razões de fato ou de direito, responsáveis pela extroversão da vontade.”³⁰

Sendo os membros da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária agentes executores de uma função, têm como prerrogativa para validade de seus atos a demonstração do motivo que resultou na prática do mesmo. Essa exposição não só valida o ato, como atua como instrumento de informação e proteção do interessado, no caso o contribuinte.

Assim, deve-se atentar-se para o fato de que a atividade legislativa está vinculada à satisfação do interesse público e por tanto os princípios constitucionais que buscam zelar por esse fim não podem ser ignorados, devendo o legislador preocupar-se em responder aos cidadãos o porquê das decisões por eles tomadas. Vencida a análise do processo legislativo ao qual o projeto de lei fora submetido, e constatada a inconstitucionalidade formal da lei nº 6.763 de 1975, faz-se necessária adentrar na análise do conteúdo da norma.

6.DIREITO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 trata especialmente nos artigos 145 a 162, do sistema tributário nacional. No decorrer destes dispositivos se encontram as limitações ao poder de tributar, que nada mais são do que um conjunto de normas e princípios disciplinadoras das definições e do exercício da competência tributária.

Assim antes de instituir ou aumentar qualquer espécie tributária, o legislador, ou mesmo o membro do poder executivo no caso de medidas provisórias, deverá atentar-se aos preceitos constantes nos artigos retro mencionados, sob pena de editar normas inconstitucionais.

Uma forma de garantir que estas limitações serão observadas pelo legislador ordinário é a submissão dos projetos de leis às Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa, nesse caso especificamente à Comissão de Constituição e Justiça, havendo também a hipótese de interferência do Judiciário nesse sentido, quando acionado para exercer o Controle de Constitucionalidade.

³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32ed. São Paulo: Atlas, 2018. P.117

Entre as limitações ao poder de tributar estão os princípios da legalidade, da anterioridade anual e nonagesimal, da irretroatividade tributária, da uniformidade geográfica, da não diferenciação tributária, da não cumulatividade e aqueles aos quais será dedicada maior atenção, qual sejam os princípios da seletividade, da isonomia, da capacidade contributiva e da livre iniciativa.

O princípio da legalidade tributária insculpido no artigo 150, I da CRFB/88, correlaciona-se diretamente a ideia de competência tributária, haja visto, esta última ser um requisito de validade da norma. Assim em conformidade com o texto constitucional, os entes públicos não poderão se não por meio de lei instituir ou aumentar tributos, observada para tanto sua competência para a instituição destas exações que também está prevista na carta magna.

Outro ponto referente a legalidade que merece atenção e que está diretamente relacionado a temática deste trabalho é a questão do art. 150, §6º, que exige lei específica no caso de concessões de benefícios ao contribuinte do ICMS. A instituição de uma alíquota reduzida a um grupo específico de contribuintes por qualquer meio legal que não seja uma lei específica afronta diretamente o princípio da legalidade, sendo esta justamente a hipótese da legislação mineira objeto de estudo.

Nesse sentido, é a seguinte jurisprudência:

Decisão: Vistos. Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, interpõe agravo de instrumento contra a decisão que não admitiu recurso extraordinário assentado na violação dos artigos 2º, 5º, LV, 23, 150, VI, “a”, e 241 da Constituição da República de 1988. A agravante insurgiu-se, no apelo extremo, contra acórdão da Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim do: “EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS. IPTU. ISENÇÃO. CONVÊNIO. INEFICÁCIA. O convênio, ainda que aprovado e referendado por resolução, é inidôneo para instituir isenção de tributo, o que somente a lei pode fazê-lo.V.V. EMBARGOS INFRINGENTES. EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS. IPTU. COPASA. CONVÊNIO. ISENÇÃO APROVADA PELO LEGISLATIVO DO ESTADO E DO MUNICÍPIO. EQUIPARAÇÃO À LEI FORMAL. PREVALÊNCIA DA ISENÇÃO. EMBARGOS ACOLHIDOS. DESPROVIMENTO DO APELO “ (fl. 33). Opostos embargos de declaração, foram rejeitados. Decido. A irresignação não merece prosperar. No que se refere aos artigos 2º, 5º, LV, e 23 da Constituição Federal, carecem do necessário prequestionamento, sendo certo que os acórdãos proferidos pelo Tribunal de origem não cuidaram das referidas normas, as quais, também, não foram objeto dos embargos declaratórios opostos pelo recorrente. Incidem na espécie as Súmulas nºs 282 e 356 desta Corte. Verifico que o Tribunal de origem sustentou a imprescindibilidade de lei em sentido formal para que seja reputada válida a isenção que a recorrente pretende ver reconhecida a seu favor. A controvérsia foi decidida no âmbito da legalidade, preponderando a exigência

de lei em sentido estrito conforme prescreve o Código Tributário Nacional, de modo a serem consideradas insuficientes para excluir o crédito tributário na espécie as resoluções emanadas pela Câmara Municipal de vereadores que aprovaram o Convênio celebrado entre o Município e o Estado. Assim, para acolher a pretensão da agravante e ultrapassar o entendimento do Tribunal de origem seria necessário o reexame da legislação infraconstitucional pertinente, o que não é cabível em sede de recurso extraordinário, haja vista que eventuais ofensas aos dispositivos constitucionais invocados, se ocorressem, seriam indiretas ou reflexas. Nesse sentido, anote-se: “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA PREVISTA POR CONVÊNIO. CONTROVÉRSIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE nº 352.838/MG-AgR, Primeira Turma, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 18/9/09). “CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO FISCAL CONCEDIDA POR CONVÊNIO APROVADO POR RESOLUCAO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. I - Ausência de prequestionamento da questão constitucional suscitada. Incidência das Súmulas 282 e 356 do STF. II - O acórdão recorrido dirimiu a questão dos autos com base na legislação infraconstitucional aplicável à espécie. Inadmissibilidade do RE, porquanto a ofensa à Constituição, se ocorrente, seria indireta. III - Agravo regimental improvido” (RE nº 391.938/MG-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 25/8/06). (STF - AI: 743206 MG, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data e Julgamento: 30/10/2012, Data de Publicação: DJe-219 DIVULG 06/11/2012 PUBLIC 07/11/2012)³¹

Quanto ao princípio da anterioridade anual e nonagesimal, faz se necessário tecer-se também um breve comentário como mecanismo de rememoração, antes de adentrar naqueles princípios objeto de estudo. Previstos nas alíneas “b” e “c” do art. 150, III da Constituição, estes se referem respectivamente a proibição de cobrança de tributo no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, e à vedação da cobrança da exação antes de decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído.

³¹ STF. AI: 743206 MG, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data e Julgamento: 30/10/2012, Data de Publicação: DJe-219 DIVULG 06/11/2012 PUBLIC 07/11/2012. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22597335/agravo-de-instrumento-ai-743206-mg-stf?ref=serp> acesso em: 18/11/18

São, portanto, mecanismos para se conferir segurança jurídica ao contribuinte, impedindo que esse seja surpreendido com uma nova exação incidindo sobre sua atividade profissional ou sobre os itens adquiridos para seu consumo pessoal.

Já no art.155, §2º, I da Constituição Federal há previsão quanto ao princípio da não cumulatividade que se aplica tanto ao ICMS, ao IPI, ao imposto residual e a Contribuição Social e tem por objetivo desonerar a incidência tributária na cadeia produtiva, permitindo que o contribuinte adquirente do produto ou serviço, na etapa seguinte, possa se creditar do imposto pago nas etapas anteriores, compensando tal valor com o seu imposto devido no momento posterior da venda ou da saída.

São também princípios constitucionais específicos do direito tributário, o princípio da vedação ao confisco que encontra-se no art. 150, IV, da CRFB/88, princípio da irretroatividade, art.150, III, “a” da CRFB/88, princípio da uniformidade geográfica, art. 151,I da CRFB/88, princípio da liberdade de tráfego de pessoas e bens art. 150, V da CRFB/88, princípio da praticabilidade tributária, princípio da generalidade da tributação art.150, III da CRFB/88, princípio da não diferenciação tributária entre bens e serviços em razão de sua procedência ou destino, art.152 da CRFB/88 e princípio da transparência art. 150, §5º da CRFB/88.

Princípios estes indiscutivelmente de enorme relevância, e obviamente de cunho obrigatório aos aplicadores do direito. Contudo, buscando adentrar na temática central deste trabalho, passar-se-á análise de princípios específicos do direito tributário em comparativo ao texto da lei nº 6.763 de 1975, alterada pela lei 17.247 de 2007.

6.1 Princípios da Isonomia e da Capacidade Contributiva

O princípio da Isonomia, com previsão no art.150, II da CRFB/88, tem o teor de inibir o Estado de instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em virtude de sua profissão ou da função por eles exercidas, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos títulos ou direitos.³²

A denominação isonomia, advém do direito fundamental à igualdade, sendo que ambos se referem ao dever de tratar os iguais da mesma forma e a proibição de

³² CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional. 14 ed.rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey,2008. P.1212

desigualar arbitrariamente os contribuintes, como se abstrai do dispositivo retro mencionado.

Nesse sentido, segue uma ementa, na qual o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, julgava justamente uma alegação de afronta a esse princípio:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 824 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 32/2002, DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DA ALDEIA. ISENÇÃO DO IPTU AOS BENS IMÓVEIS DE ATÉ 80 M², DESDE QUE PERTENCENTES A SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL CONCURSADO, OU A QUALQUER CIDADÃO QUE TENHA REMUNERAÇÃO MENSAL ATÉ DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS VIGENTES NO PAÍS, PROPRIETÁRIO DE UM ÚNICO IMÓVEL. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE DO PEDIDO QUE SE REJEITA. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 9º, § 1º; 16; 25 E 196, INCISO II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, E ARTIGO 5º, CÁPUT, E INCISO LIV; 150, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA IGUALDADE TRIBUTÁRIA. **O princípio da isonomia cuja observância vincula todas as manifestações do Poder Público - deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios.** 2. O parágrafo único, do art. 824, da Lei Complementar nº 32/2002, do Município de São Pedro da Aldeia, estabelece tratamento desigual aos contribuintes, privilegiando os servidores municipais com a isenção do IPTU em detrimento dos demais munícipes, proprietários de único imóvel para uso próprio. 3. O exercício de cargo público municipal não pode ser paradigma de uma discrepância no exame da capacidade contributiva dos cidadãos, pois o tratamento tributário diferenciado fundar-se-ia em situação fática que, por si só, não tem como fundamento a hipossuficiência tributária. PROCEDÊNCIA DO PLEITO DECLARATÓRIO DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.

(TJ-RJ - ADI: 00328530920138190000 RJ 0032853-09.2013.8.19.0000, Relator: DES. JOSE CARLOS MALDONADO DE CARVALHO, Data de Julgamento: 09/06/2014, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 23/07/2014 15:18)³³

Assim, buscando efetivar esse preceito constitucional, deve-se investigar se a distinção legal era permitida e se a lei se atentou a essa desigualdade em hipótese na qual isso era exigido. Enfatizando que o tratamento desigual por iniciativa privativa do legislador ordinário, isto é, sem amparo no texto constitucional, é inconstitucional.³⁴

³³TJ-RJ - ADI: 00328530920138190000 RJ 0032853-09.2013.8.19.0000, Relator: DES. JOSE CARLOS MALDONADO DE CARVALHO, Data de Julgamento: 09/06/2014, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 23/07/2014. Disponível em : <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/133952665/direta-de-inconstitucionalidade-adi-328530920138190000-rj-0032853-0920138190000?ref=feed> acesso em 28/10/2018

³⁴ ÁVILA, Humberto. Sistema Constitucional tributário. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P.369

A aplicação da igualdade no caso concreto depende de quais critérios de diferenciação possuem real significado normativo. A construção dos fundamentos que permitem justificar esse tratamento isonômico, ou dispare, não pode ser abstraída do próprio conceito de igualdade, mas sim do contexto constitucional. Nas palavras do renomado autor Humberto Ávila:

“ ... a igualdade enquanto metanorma estruturadora da aplicação de outras, somente adquire significado normativo quando relacionada a critérios normativos materiais, sob pena de ser apenas uma forma despida de qualquer conteúdo.”³⁵

No caso do produtor rural tratado no art.12, §22 da lei 6.763 de 1975, houve evidentemente um tratamento desigual entre aqueles que praticam atividade de irrigação e os demais praticantes de atividades agroindustriais. Resta buscar nas fundamentações do texto normativo a evidência desses critérios que justificam o tratamento paritário entre os ruralistas.

Há uma correlação direta entre o princípio da isonomia e outros que dele são oriundos ou não, no caso da capacidade contributiva há autores como Humberto Ávila que sustentam que esta última seria um meio de concretização do direito fundamental à igualdade. Via preceitos constitucionais o legislador faria uma análise levando em conta valores como a solidariedade social, o livre exercício da atividade econômica, e a dignidade humana, para então permitir a variabilidade da carga tributária entre sujeitos de uma mesma classe, mas com características distintas.

Na concepção do autor os homens apenas podem ser iguais ou diferentes a partir de critérios matérias, como condição financeira, sexo e idade, assim o juízo de igualdade necessariamente estará ligado a esses critérios e à finalidade que se busca atingir com a diferenciação no tratamento.

Como no caso dos produtores rurais não se pode falar em diferenciação de alíquotas em virtude do sexo ou da idade dos contribuintes, um critério plausível seria a capacidade contributiva, ou de forma mais clara o poderio econômico dos mesmos. Contudo, analisando a problemática sobre a ótica desse princípio, deparamo-nos com a redação do art.145, §1º da CRFB/88, que dispõe que sempre que possível os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

A questão está justamente no caráter pessoal do tributo, haja visto, o ICMS ser um imposto real e indireto, e não possibilitar para sua instituição a análise subjetiva

³⁵ ÁVILA, 2010, Ibidem, P.371

do contribuinte. Então, afim de solucionar a problemática enfatiza-se que não necessariamente a capacidade contributiva está ligada a características pessoais do autor, e que nesse caso o instrumento de fundamentação da diferenciação deverá ser a essencialidade do produto. Contudo, com o intuito de analisar melhor o critério da essencialidade será dedicado mais afrente tópico específico.

Retornando a concepção inicial da necessidade de tratamento isonômico entre os contribuintes, e concordando que a capacidade contributiva seria um mecanismo de concretização do mesmo, busca-se mais vez um argumento de justificação ao tratamento conferido aos produtores rurais no caso da diferenciação de alíquotas do ICMS incidente nas operações com energia elétrica.

Isso com a intenção de eliminar quaisquer possibilidades de aplicação de critérios distintos daqueles inerentes à essencialidade da mercadoria, energia elétrica, de modo a fundamentar o tratamento diferenciado conferido aos praticantes de atividades agroindustriais, correlacionando os princípios constitucionais e não os aplicando de forma excludente.

A primeira observação que se faz é a de que está-se diante de uma única categoria de contribuintes, aqueles que desenvolvem atividade econômica no âmbito rural. Sendo assim é inconcebível a admissão de trata-los de forma dispare em virtude da atividade específica que cada um deles desenvolve.

Nesse sentido é a jurisprudência trazida a seguir, na qual como se pode ver o Supremo Tribunal Federal, afastou a aplicação do fundamento de diferenciação dos contribuintes pertencentes a uma mesma classe:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO FISCAL. ICMS. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE CONVÊNIO INTERESTADUAL (CF, ART. 155, § 2º, XII, 'g'). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONCESSÃO DE ISENÇÃO À OPERAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE AUTOMÓVEIS POR OFICIAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA

Concessão de isenção à operação de aquisição de automóveis por oficiais de justiça estaduais. (...) A isonomia tributária (CF, art. 150, II) torna inválidas as distinções entre contribuintes "em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida", máxime nas hipóteses nas quais, sem qualquer base axiológica no postulado da razoabilidade, engendra-se tratamento discriminatório em benefício da categoria dos oficiais de justiça estaduais.

[**ADI 4.276**, rel. min. Luiz Fux, j. 20-8-2014, P, *DJE* de 18-9-2014.]³⁶

A ocupação profissional ou a função desenvolvida pelos contribuintes, resta então invalidada como critério de justificação para o tratamento diferenciado. Ou seja, aqui se o produtor se dedica a produção de leite e para isso usa ordenhas mecânicas, ou possui em sua propriedade uma estrutura granjeira, serão fatores indiferentes para a determinação das alíquotas do ICMS incidente sobre a energia elétrica que ele consome.

Ademais, se diferenciar o contribuinte a partir da atividade que ele desenvolve, fosse considerado um critério válido, como isso seria possível no caso das propriedades em que ambas as atividades são praticadas? Não seria possível. Haja visto, ser inimaginável a aplicação de alíquotas diferenciadas para um mesmo contribuinte, sobre uma mesma mercadoria.

Permitindo essa possibilidade estaria o legislador oferecendo ao contribuinte um mecanismo de burla ao sistema tributário nacional, pois poderia o mesmo instalar em sua propriedade uma atividade de irrigação com o fim único de justificar o pagamento da alíquota menor, quando sua atividade principal é na verdade o confinamento de bovinos, por exemplo.

No art. 12, §22 da lei nº 6.763 de 1975, alterada pela lei 17.247/2007, não há menção alguma ao fato de que a alíquota de 12% será conferida a quem exclusivamente praticar atividades de irrigação. Assim, difícil seria a prova de que o contribuinte estaria utilizando de meios para reduzir a carga tributária com a qual arca, afinal de fato ele estaria praticando a atividade de irrigação.

Em segundo ponto, se a fundamentação do legislador estiver no poderio econômico do contribuinte, ou na capacidade que a atividade por ele praticada tem de gerar renda e empregos ao Estado de Minas Gerais, mais uma vez estaremos diante de um critério inválido. Haja visto, apesar de a capacidade contributiva ser um critério objetivo, a forma como foi abordada a partir da atividade desenvolvida pelo contribuinte o torna eivado de vício por ferir a concepção de tratamento isonômico.

Na remota hipótese de ser possível essa análise, o legislador teria que ter admitido outro critério de distinção que não a atividade desenvolvida. Um agricultor pode muito bem possuir capacidade econômica similar à de um produtor de leite,

³⁶ STF.ADI 4.276, rel. min. Luiz Fux, j. 20-8-2014, P, *DJE* de 18-9-2014.] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201420> acesso em 18/10/18

atividades diferentes rendas similares. Contudo, um critério razoável nesse caso poderia ser a aferição do consumo de energia elétrica, como um indicador da capacidade econômica do produtor rural, o que inclusive já ocorre em outros estados da federação.

Por exemplo nos Estados do Pará e Roraima onde a alíquota do ICMS varia de acordo com o consumo em Quilowatts por hora:

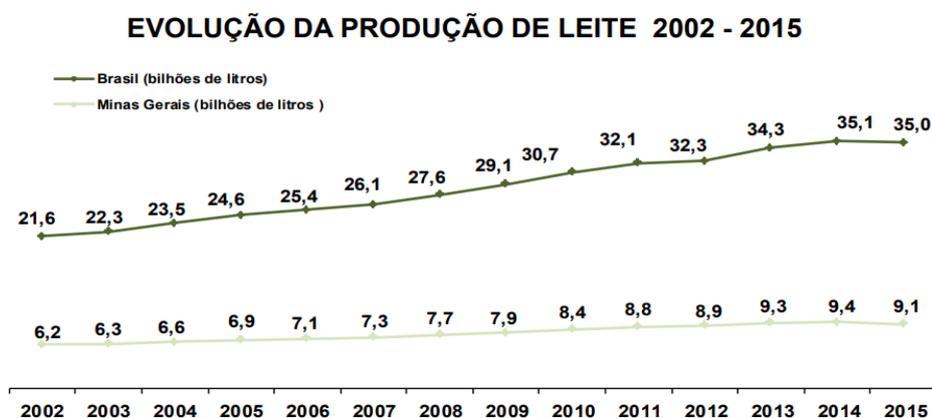
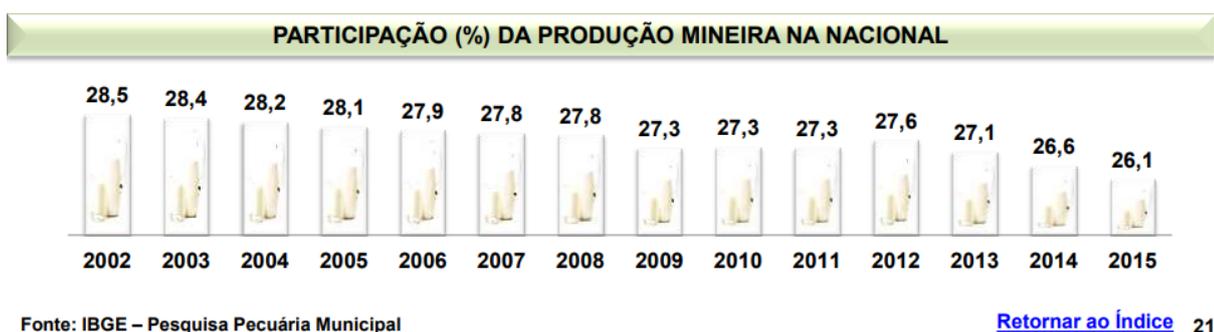
ESTADO	CONSUMO EM KWh	ALÍQUOTA INCIDENTE
PARÁ	De 0 a 100 kWh	Isento
	De 101 a 150 kWh	15%
	Acima de 151 kWh	25%. ³⁷
RORAIMA	De 0 a 200 kWh	Isento
	Acima de 200 kWh	17%

Nesse exemplo não poderia se falar em afronta ao princípio da isonomia, haja visto o critério de fundamentação da diferenciação ser objetivo e similar para todos os contribuintes daquela classe.

Quanto a relevância da atividade desenvolvida e sua capacidade de gerar renda ao Estado, bem como emprego a população local. Não há de fato como negar que a agricultura de uma forma geral é uma importante fonte de renda para o Estado e também para o país. O que se aplica igualmente as demais atividades praticadas no âmbito rural, como a agropecuária, em especial a produção de leite.

Minas Gerais é hoje o maior produtor de leite do Brasil, o que com certeza representa uma fonte significativa de renda, pois com o desenvolvimento dessa atividade há geração de empregos no âmbito rural, há a atração de grandes indústrias de fabricação de alimentos com laticínios, bem como há um grande consumo de insumos, como rações animais, equipamentos elétricos, e fármacos veterinários. Nesse sentido, seguem demonstrativos:

³⁷ Disponível em :<http://www.abradee.com.br/financeiro/mapas-aliquotas-icms/rural> acesso em: 21/10/2018



38

Assim incentivar essas outras atividades agroindustriais com alíquotas menos agressivas seria tão eficaz na geração de renda e empregos, quanto o é na agricultura com atividade de irrigação. Mas esse incentivo não pode representar uma afronta a preceitos constitucionais, como de fato ocorre.

Ademais, a questão do impacto socioeconômico possui relação direta com a extrafiscalidade do tributo, no caso o ICMS, removendo as atenções de uma análise centrada no princípio da isonomia e conseqüentemente na capacidade contributiva e redirecionado o foco ao princípio da essencialidade.

Nas palavras da respeitável autora Maria Helena Costa:

“A extrafiscalidade, por sua vez, consiste no emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas, sim, incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores, constitucionalmente contemplados.”³⁹

38

Disponível em
:http://www.agricultura.mg.gov.br/images/Arq_Relatorios/Pecuaria/2017/Mar/bovinocultura_leite_corte_mar_2017.pdf acesso em: 18/10/18

³⁹ COSTA, Maria Helena. Curso de Direito Tributário. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p.76.

Dessa forma, relevando o argumento do impacto socioeconômico como fundamento para a aplicação da distinção de tratamento no âmbito tributário, ainda de forma mais evidente os princípios constitucionais devem ser observados e respeitados.

Se o argumento para implementar uma alteração na legislação tributária é trazer para toda uma comunidade um impacto social e também econômico, o mesmo deve ser embasado justamente no fim dos preceitos consagrados pela carta magna. Afinal, uma constituição de um estado social democrático não permite uma análise na qual em benefício de uma categoria específica se sacrifique as demais.

Permitindo a aplicação de alíquotas de tamanha distinção pra contribuintes de uma mesma classe, ao invés de beneficiar uma atividade, o que se tem é justamente o sacrifício das demais em virtude dessa, pois quando se trata de uma mercadoria essencial como a energia elétrica não há opção ao contribuinte pelo seu uso, e nesse caso consequentemente há um prejuízo para sua atividade.

6.2 Princípio da liberdade de exercício da atividade econômica

Nessa linha de raciocínio aqui defendida outra anotação merece ser feita, antes de adentrar na análise do princípio da seletividade específico do direito tributário, um princípio geral do direito merece destaque, o da liberdade de exercício da atividade econômica, por correlacionar-se diretamente ao princípio da isonomia.

Insculpido no art.170, IV, da CFRB/88 esse princípio veda a interferência estatal no desenvolvimento de atividade econômica de forma a conferir privilégios a uma categoria específica, impedindo a livre concorrência de outras empresas para com esta. Nesse sentido, defende Humberto Ávila:

“Em virtude do princípio da liberdade de exercício da atividade econômica, nenhum contribuinte pode ser obrigado a pagar mais tributos só porque escolheu essa ou aquela profissão. O princípio da liberdade de exercício da atividade econômica pressupõe liberdade de escolha da profissão e do seu exercício.”⁴⁰

A esse respeito, correlaciona-se a seguinte jurisprudência que trata de uma hipótese de violação do princípio em pauta pelo fisco:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. PRESENÇA DOS REQUISITOS. ALTERAÇÃO DO CONTRATO. AVERBAÇÃO. RECUSA

⁴⁰ ÁVILA, Humberto. Sistema Constitucional tributário. 4. Ed. São Paulo: Saraiva,2010.p.341

ADMINISTRATIVA. DÉBITOS EM ABERTO COM O FISCO. AFRONTA À LIBERDADE DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA. IMPOSSIBILIDADE. - A recusa em proceder à averbação da alteração do contrato social, diante de débitos tributários perante o Fisco, constitui ofensa ao livre exercício de atividade econômica, princípio previsto nos arts. 5º, inciso XIII, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal. - As sanções políticas na seara tributária, consistentes em restrições impostas aos contribuintes como meio indireto de obrigá-los à satisfação do tributo, são amplamente rechaçadas pela doutrina e jurisprudência. AGRAVO DE INSTRUMENTO CÍVEL Nº 1.0024. 13.073303-3/001 - Comarca de Belo Horizonte - Agravante: Estado de Minas Gerais - Agravado: Marco Aurélio Lazzarini da Silveira - Autoridade coatora: Chefe da Superintendência Regional da Fazenda/Administração - Relator: DES. FERNANDO CALDEIRA BRANT⁴¹

Com o intuito então, de exercer uma interpretação principiológica sistêmica, com observância ao princípio da isonomia, bem como ao do livre exercício da atividade econômica, qualquer tratamento diferente conferido ao contribuinte deve ocorrer a partir de uma justificativa razoável.

A própria Constituição inclusive confere parâmetros de fundamentação para essa diferenciação, nos arts. 146-A e 195, §9º.

“Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo”

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.”⁴²

É o que se confere por exemplo no simples nacional, quando a lei específica por meio de um sistema diferente de tributação, busca conferir parâmetros distintos de arrecadação com o fim de propiciar as pequenas empresas condições de concorrência com empresas de grande porte.

Enfim, correlacionando os artigos transcritos ao caso concreto, com o fim de não afrontar o texto constitucional o legislador mineiro tem o dever de justificar o

⁴¹ TJMG. AI Nº 1.0024. 13.073303-3/001. Relator: DES. FERNANDO CALDEIRA BRANT. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/2016/1/0206-TJ-JC-062.pdf> acesso em: 11/11/18

⁴² BRASIL, Planalto Central. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm acesso em:30/10/18

tratamento paritário conferido aos ruralistas, num motivo real e razoável que esteja diretamente relacionado ao objetivo que se visa alcançar com a diferenciação.

6.3 Princípio da Seletividade

Superada a questão de que não há argumento satisfatório a sustentar o tratamento paritário entre contribuintes de uma mesma classe, em virtude da atividade por eles desenvolvida, passa-se a discorrer sobre o princípio da seletividade em virtude da essencialidade.

Prevê o inciso III do §2º do art.155 da CRFB/88 que poderá o ICMS ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços. Contudo, em consonância a linha teórica defendida por Roque Antônio Carrazza, vale ressaltar que o termo poderá não se relaciona com uma mera faculdade do legislador, mas sim com uma norma cogente de observância obrigatória, o que enfatiza a necessidade de o ICMS ser utilizado como um instrumento de extrafiscalidade.⁴³

A seletividade respeita ao entendimento de que quanto mais essencial o produto, menor deveria ser sua alíquota. Sendo que essa essencialidade apenas poderia ser vista sob a concepção da garantia e do desenvolvimento das decisões valorativas constitucionais, isto é, aquilo que for essencial para a dignidade humana, para a sobrevivência e qualidade de vida do homem.⁴⁴

Correlacionando assim a concepção principiológica da seletividade em razão da essencialidade àquilo que se têm até aqui discorrido sobre o princípio da capacidade contributiva, elucida-se o pensamento de Carrazza, o qual entende que o princípio da seletividade funcionaria como instrumento de aplicação do princípio da capacidade contributiva aos contribuintes de fato, no caso dos tributos indiretos.⁴⁵

Maria Helena Costa, discorre sobre essa correlação principiológica afirmando que a seletividade representa uma manifestação do princípio da capacidade contributiva, na medida em que por meio da diferenciação ou progressividade de alíquotas, exprimi a preocupação do legislador com o ônus financeiro do contribuinte.⁴⁶

⁴³ CARRAZZA, Roque Antônio. ICMS.; 11ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 374 e 375.

⁴⁴ ÁVILA, Humberto. Sistema Constitucional tributário. 4. Ed. São Paulo: Saraiva,2010.p.394

⁴⁵ CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário.15.ed. São Paulo: Malheiros,2013.p71.

⁴⁶ COSTA, Maria Helena. Curso de Direito Tributário. 7 ed. São Paulo: Saraiva,2017.p.396.

Nessa mesma direção fora o pensamento consagrado pelo iminente Ministro Ricardo Lewandowski no Julgamento do Recurso Extraordinário nº634.457-RJ de 2014, do qual segue a ementa:

EMENTA : AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. ICMS. SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA E DE TELECOMUNICAÇÕES. MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA. PRINCÍPIO DE SELETIVIDADE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – **Não obstante a possibilidade de instituição de alíquotas diferenciadas, tem-se que a capacidade tributária do contribuinte impõe a observância do princípio da seletividade como medida obrigatória, evitando-se, mediante a aferição feita pelo método da comparação, a incidência de alíquotas exorbitantes em serviços essenciais.** II – No caso em exame, o órgão especial do Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade da legislação estadual que fixou em 25% a alíquota sobre os serviços de energia elétrica e de telecomunicações – serviços essenciais – porque o legislador ordinário não teria observado os princípios da essencialidade e da seletividade, haja vista que estipulou alíquotas menores para produtos supérfluos. III – Estabelecida essa premissa, somente a partir do reexame do método comparativo adotado e da interpretação da legislação ordinária, poder-se-ia chegar à conclusão em sentido contrário àquela adotada pelo Tribunal a quo. IV – Agravo regimental a que se nega provimento.⁴⁷

Com o posicionamento apresentado se volta a concepção de interpretação sistêmica dos princípios constitucionais e à ideia de que estes não podem ser resguardados de forma isolada. Aplicar o princípio da essencialidade quando da estipulação das alíquotas do ICMS incidente sob a energia elétrica, seria consequentemente uma aplicação do princípio da capacidade contributiva em conformidade ao direito fundamental à igualdade.

Quanto a questão da energia elétrica ser ou não uma mercadoria essencial apesar da matéria ainda estar sendo discutida pelo STF no RE nº714.139/SC, do qual segue abaixo a ementa, ressalta-se que não há muito o que se debater quanto a imprescindibilidade de um bem, quando sem ele não há como cogitar de praticar as atividades que em pleno século XXI lhe permitem sobreviver.

IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS – ENERGIA ELÉTRICA – SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÃO – SELETIVIDADE – ALÍQUOTA VARIÁVEL – ARTIGOS 150, INCISO II, E 155, § 2º, INCISO III, DA CARTA FEDERAL – ALCANCE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL

⁴⁷ STF. RE nº634.457-RJ. Ministro Relator Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6519626> acesso em:22/10/18

CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à constitucionalidade de norma estadual mediante a qual foi prevista a alíquota de 25% alusiva ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços incidente no fornecimento de energia elétrica e nos serviços de telecomunicação, em patamar superior ao estabelecido para as operações em geral – 17%.

(STF - RG RE: 714139 SC - SANTA CATARINA, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 12/06/2014, Data de Publicação: DJe-188 26-09-2014)⁴⁸

Deste modo, resta evidente a necessidade de ponderação dos princípios constitucionais quando da análise da legislação mineira em debate, haja visto, ser obrigação desta a observância não só das necessidades econômicas eminentes de uma categoria como também as necessidades gerais de todos os contribuintes.

7. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Nas palavras do doutrinador e ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes:

“O reconhecimento da supremacia da Constituição e de sua força vinculante em relação aos Poderes Públicos torna inevitável a discussão sobre formas e modos de defesa da Constituição e sobre a necessidade de controle de constitucionalidade dos atos do Poder Público, especialmente das leis e atos normativos”⁴⁹

Existem inúmeras formas de realizar esse controle, e estas podem ser classificadas quanto ao órgão que a realiza, controle político, controle jurisdicional, e controle misto. Quanto ao modo ou a forma de controle, incidental ou principal, e quanto ao momento de controle que pode ser preventivo e ou repressivo ou sucessivo.

O controle preventivo no Brasil pode ser observado, no âmbito das atividades de controle dos projetos e proposições exercidas pelas Comissões de Constituição e Justiça das Casas do Congresso, bem como das Assembleias estaduais e pelo chefe do Poder Executivo quando do veto do Projeto com base na sua inconstitucionalidade.

Mas o mais comumente tratado é o controle realizado pelo judiciário que em regra é o repressivo, pois discute-se nele uma lei que já foi promulgada e, portanto,

⁴⁸ STF - RG RE: 714139 SC - SANTA CATARINA, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 12/06/2014, Data de Publicação: DJe-188 26-09-2014. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311628966/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-714139-sc-santa-catarina/inteiro-teor-311628975> acesso em 24/10/18

⁴⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. Branco, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10.ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p1046

está em vigor, como é o caso da lei nº 6.763 de 1975, alterada pela lei 17.247 de 2007.

O controle jurisdicional, realizado por órgão integrante do Poder Judiciário ou por uma Corte Constitucional, pode ser ainda subdividido em: Concentrado, Difuso ou Misto.

O controle de constitucionalidade Concentrado é aquele realizado por um único órgão, no caso do Brasil o Supremo Tribunal Federal, nele se busca a declaração de inconstitucionalidade de uma lei independentemente de um caso concreto, visando a invalidação da norma, com o intuito de garantir a observância à norma superior e trazer segurança as relações jurídicas.

As espécies de ações que possibilitam o controle concentrado trazidas pela carta magna de 1988 são: Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica – ADI ou ADIn (art. 102, I, a, CF/88); Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva – ADIn Interventiva (art. 36, III, CF/88); Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO (art. 103, § 2º); Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADECON ou ADC (art. 102, I, a, in fine, CF/88); e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF (art. 102, § 1º, CF/88).

O controle difuso, por sua vez, é aquele que pode ser realizado por qualquer juiz ou tribunal. Conhecido como controle por via de exceção, caracteriza-se pela permissão a todos os magistrados de a partir de um caso concreto realizar a verificação de compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição Federal.

Nesse sentido segue jurisprudência do STF:

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – IMPLEMENTO E ESPÉCIES. Descabe confundir o controle concentrado de constitucionalidade com o difuso, podendo este último ser implementado por qualquer Juízo nos processos em geral, inclusive coletivo, como é a ação civil pública – precedentes: Recursos Extraordinários nº 424.993/DF, relator ministro Joaquim Barbosa, e 511.961/SP, relator ministro Gilmar Mendes, acórdãos publicados, respectivamente, no Diário da Justiça eletrônico de 19 de outubro de 2007 e 13 de novembro de 2009.

(STF - Rcl: 8605 MG, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 17/10/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-220 DIVULG 06-11-2013 PUBLIC 07-11-2013)⁵⁰

⁵⁰STF - Rcl: 8605 MG, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 17/10/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-220 DIVULG 06-11-2013 PUBLIC 07-11-2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24594040/agreg-na-reclamacao-rcl-8605-mg-stf?ref=serp> acesso em: 29/10/2018

Quanto a espécie de inconstitucionalidade que pode invalidar a norma, enfatizamos a distinção doutrinária que considera a inconstitucionalidade formal ou orgânica e a inconstitucionalidade material, relevando aspectos referentes ao conteúdo da norma ou às regras de caráter procedimental.

Os vícios formais atingem o ato normativo particularmente considerado, sem necessariamente englobar seu conteúdo, restringindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.

A incompatibilidade com a norma superior traduz-se na origem do ato normativo, pela inobservância de preceito de ordem técnica ou procedimental. Como por exemplo, quando uma autoridade legislativa apresenta projeto de lei de competência privativa do chefe do poder executivo.

A esse respeito destaca-se o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Piauí, que ao realizar o controle de constitucionalidade difuso de norma Municipal, tratou especificamente de vício formal por incapacidade da autoridade para propositura da norma:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DE LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CAMPO ALEGRE DO FIDALGO-PI - AUMENTO DE DESPESA - COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VICIO FORMAL DE INICIATIVA - PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E INDEPENDENCIA E HARMONIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA, À UNANIMIDADE. 1. Trata-se, in casu, de controle posterior concentrado de constitucionalidade de ato normativo municipal em face da Constituição Estadual, o que destina a este órgão plenário processar e julgar a presente ação de inconstitucionalidade, nos exatos termos do art. 125, § 2º da CF/88 c/c o art. 123, III, "a" da CE/PI e o art. 81, I "a" do RITJPI; 2. Com efeito, lei municipal que dispõe sobre plano de cargo, remuneração e desenvolvimento funcional dos servidores públicos, a despeito de implicar em aumento de despesa ao ente gestor, reserva-se à iniciativa do Executivo. Eventual sanção do prefeito não convalida o vício de iniciativa de vereador que a macula, como no caso. Precedentes; 3. Tal premissa decorre do princípio da simetria, segundo o qual os entes federados devem manter relação simétrica com os preceitos jurídicos constitucionais, a exemplo do processo legislativo municipal, como na hipótese, sob pena de afronta aos princípios da independência e harmonia dos Poderes; 4. Ação Direita de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente, à unanimidade.

(TJ-PI - ADI: 00043263520178180000 PI, Relator: Des. Pedro de Alcântara Macêdo, Data de Julgamento: 05/02/2018, Tribunal Pleno)⁵¹

Quanto aos vícios materiais, esses dizem respeito ao conteúdo da norma ou ao aspecto substantivo do ato, que confrontam diretamente regras ou princípios consagrados pela Constituição Federal.

Mas essa inconstitucionalidade pode ir além do contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, levando à aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.

Nesse trabalho, pôde-se constatar as duas formas de inconstitucionalidade, o §22 do art. 12 da lei n° 6.763 de 1975, alterada pela lei 17.247 de 2007, primeiramente é nulo por conter vício formal.

Como visto a redação atual do dispositivo originou-se com a proposta de emenda n° 518 de 1999 apresentada pelo Deputado Paulo Piau, agente político este, que não possui capacidade para propor uma norma tributária de cunho benéfico, afinal como o chefe do executivo é o único capaz de mensurar os efeitos orçamentários de uma redução da carga tributária conforme o entendimento defendido acima, a competência para editar normas desse teor é privativa sua.

Posteriormente em 2007 quando houve alteração do texto legal, a inconstitucionalidade formal, fora novamente observada, tendo em vista, que apesar de tratar-se de um projeto de lei do então Governador do Estado de Minas Gerais Aécio Neves, as emendas que resultaram na redação atual do dispositivo foram novamente propostas por deputados.

No texto original apresentado pelo chefe do executivo, não havia menção alguma a alteração do §22 do art. 12 da lei n° 6.763 de 1975, sendo que posteriormente às propostas de emendas apresentadas pelos parlamentares, as comissões responsáveis por analisarem o projeto e as emendas optaram por alterarem a redação original do dispositivo.

De fato, nessa oportunidade não fora proferida alteração que conferisse novo benefício aos contribuintes, contudo, nem mesmo poderia haver alteração da redação

⁵¹ TJ-PI - ADI: 00043263520178180000 PI, Relator: Des. Pedro de Alcântara Macêdo, Data de Julgamento: 05/02/2018 Disponível em: <https://tj-pi.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/643055571/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-43263520178180000-pi?ref=serp> acesso em: 29/10/18

do texto pois trata-se de um dispositivo vicioso desde a origem e que, portanto, é nulo de pleno direito.

Há ainda que se pontuar a inconstitucionalidade material do dispositivo, que como demonstrado no capítulo específico, fere princípios gerais e específicos consagrados pela Constituição Federal, quais sejam, princípio da legalidade, isonomia, capacidade contributiva, livre exercício da atividade econômica e seletividade em razão da essencialidade.

Sem um argumento plausível de fundamentação a diferenciação de tratamento entre os produtores rurais, enfatizada na norma vigente em Minas Gerais relativamente ao ICMS incidente na energia elétrica, confronta diretamente a Isonomia e conseqüentemente os princípios dela decorrentes.

Nesse viés defende-se que seja realizado efetivo controle de constitucionalidade sobre o respectivo dispositivo, com o fim de conferir tratamento isonômico aqueles que praticam atividades agroindustriais e conseqüentemente trazer segurança jurídica aos contribuintes de forma geral.

CONCLUSÃO

Após uma análise intensiva do processo legislativo, pontuando cada uma de suas etapas e concluindo com uma passagem rápida pelo controle de constitucionalidade exercido no Brasil. Não restam dúvidas de que a lei objeto de estudo confronta com o ordenamento jurídico vigente.

Primeiramente, após o estudo da legislação mineira referente a alíquota do ICMS incidente sob as atividades com energia elétrica sob o viés dos princípios constitucionais tributários, chegou-se a concepção de que não há argumento jurídico plausível que justifique o tratamento paritário entre os contribuintes, da mesma classe.

Entendeu-se que há na norma mineira, iminente afronta ao princípio da isonomia, por conferir a semelhantes tratamento divergente. Bem como, os princípios da capacidade contributiva e da seletividade em razão da essencialidade da mercadoria foram visivelmente deixados de lado, não sendo mencionados em momento algum pelos legisladores responsáveis pelos projetos de leis e emendas.

A questão de a energia elétrica ser uma mercadoria essencial a sobrevivência e a prática de atividades no âmbito rural não foi posta em pauta, o que por consequência decorreu numa aplicação da norma de forma a ignorar o poderio econômico daqueles que dela dependem.

Em segundo ponto, restou evidente a falta de capacidade dos membros do legislativo autores das emendas ao projeto de lei de 2007 e do deputado proponente do projeto de lei nº518 de 1999, por se tratar de norma de matéria tributária que confere aos contribuintes de uma determinada classe evidente benefício.

Normas desse cunho devem segundo o entendimento teórico do doutrinador Roque Carrazza, ser de competência privativa do chefe do poder executivo, nesse caso do Governador do Estado, por tratarem de questões relativas ao orçamento e incumbir tão somente a essa figura a análise das repercussões financeiras que as alterações de alíquotas podem significar para o ente público.

Além do mais por tratar-se de norma que concede benefício ao contribuinte do ICMS, deveria haver um Convênio celebrado pelos Estados Membros e o Distrito federal, para que também a temática pudesse ser abordada pelos mineiros.

Desse modo, relatada a inconstitucionalidade material e formal da legislação objeto de análise, cabe a proposição de ação direta de inconstitucionalidade com o fim de trazer àqueles que por ela são afetados, segurança jurídica quanto a conformidade do ordenamento que a eles é posto obedecer e a norma superior vigente nesse país, qual seja a Constituição Federal de 1988.

Mas para além da inconstitucionalidade da norma em específico, constatou-se a iminente necessidade de um processo legislativo mais cauteloso com a observância das diretrizes constitucionais e com os papéis exercidos pelos seus membros.

Durante a análise da passagem dos projetos de leis pelas comissões da Assembleia Legislativa Mineira ficou constatado que estas exercem um papel superficial no cumprimento de sua função, haja visto, os pontos aqui levantados serem teoricamente objeto dos pareceres emitidos por estas.

Cogitar que a Comissão de Constituição e Justiça ignora a inconstitucionalidade formal e material de uma norma que por ela está sendo analisada, é demasiado desarrazoado, chegando a conclusão de que a mesma desconhece seu papel no processo legislativo.

Outro ponto que merece ser levantado e que pode ser constatado de forma muita clara e evidente, gira em torno da importância da fundamentação dos motivos que levam os agentes políticos a tomarem as mais variadas decisões no âmbito do processo legislativo, haja visto, não incumbir a eles agirem com discricionariedade em relação a assuntos com tamanha repercussão.

Assim, conclui-se com a ciência de que os representantes do povo muito têm a apreender para de fato tornarem se aptos a defenderem os interesses daqueles a quem assistem, caso contrário permanecerão realizando um trabalho voltado a satisfazer o interesse das categorias dominantes.

8.REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BRASIL, Assembleia legislativa de Minas Gerais disponível em :https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=1999&n=518&t=PL acesso em 16/10/18

BRASIL, Assembleia legislativa de Minas Gerais disponível em :https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=1999&n=518&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.199900518045%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue acesso em: 16/10/18

BRASIL, Assembleia legislativa de Minas Gerais disponível em :https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2007&n=1585&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.200701585061%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue acesso em: 16/10/18

BRASIL, Assembleia legislativa de Minas Gerais disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2007&n=1585&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.2007015850810%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue acesso em: 16/10/18

BRASIL, Agência Nacional de Energia Elétrica, disponível em: <http://www.aneel.gov.br/documents/656877/14486448/bren2010414.pdf/3bd33297-26f9-4ddf-94c3-f01d76d6f14a?Version=1.0> acesso em 22/10/18

BRASIL. Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_15.09.2015/art_61_.asp acesso em: 28/10/2018

BRASIL, Lei complementar nº 101. Brasília mar. De 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm acesso em:21/11/18

BRASIL. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Regimento Interno. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/comissoes/permanentes/interna.html?idCom=5&leg=18 acesso em 21/10/18

BRASIL. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Disponível em : https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2007&n=1585&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.2007015850810%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue acesso em:03/10/18

BRASIL. Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG,2018. Disponível em : <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 19/11/18

STF. AI: 743206 MG, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data e Julgamento: 30/10/2012, Data de Publicação: DJe-219 DIVULG 06/11/2012 PUBLIC 07/11/2012. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22597335/agravo-de-instrumento-ai-743206-mg-stf?ref=serp> acesso em: 18/11/18

STF.ADI 4.276, rel. min. Luiz Fux, j. 20-8-2014, P, *DJE* de 18-9-2014.] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201420> acesso em 18/10/18

STF. RE nº634.457-RJ. Ministro Relator Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6519626> acesso em:22/10/18

STF - Rcl: 8605 MG, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 17/10/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-220 DIVULG 06-11-2013 PUBLIC 07-11-2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24594040/agreg-na-reclamacao-rcl-8605-mg-stf?ref=serp> acesso em: 29/10/2018

TJ-RJ - ADI: STF - RG RE: 714139 SC - SANTA CATARINA, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 12/06/2014, Data de Publicação: DJe-188 26-09-2014. Disponível em : <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311628966/repercussao-geral-no->

recurso-extraordinario-rg-re-714139-sc-santa-catarina/inteiro-teor-311628975
acesso em 24/10/18

00328530920138190000 RJ 0032853-09.2013.8.19.0000, Relator: DES. JOSE CARLOS MALDONADO DE CARVALHO, Data de Julgamento: 09/06/2014, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 23/07/2014. Disponível em : <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/133952665/direta-de-inconstitucionalidade-adi-328530920138190000-rj-0032853-0920138190000?ref=feed> acesso em 28/10/2018

TJMG. AI Nº 1.0024. 13.073303-3/001. Relator: DES. FERNANDO CALDEIRA BRANT. Data de Julgamento:01/02/2016. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/2016/1/0206-TJ-JC-062.pdf> acesso em: 11/11/18

TJ-PI - ADI: 00043263520178180000 PI, Relator: Des. Pedro de Alcântara Macêdo, Data de Julgamento: 05/02/2018 Disponível em: <https://tj-pi.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/643055571/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-43263520178180000-pi?ref=serp> acesso em: 29/10/18

Disponível em : <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15028945/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1065234-rs-2008-0128378-3?ref=serp> acesso em: 29/10/2018

Disponível em : <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/133952665/direta-de-inconstitucionalidade-adi-328530920138190000-rj-0032853-0920138190000?ref=feed> acesso em 28/10/2018

Disponível em: <http://www.abradee.com.br/financeiro/mapas-aliquotas-icms/rural> acesso em: 21/10/2018

Disponível em : http://www.agricultura.mg.gov.br/images/Arq_Relatorios/Pecuaria/2017/Mar/bovinocultura_leite_corte_mar_2017.pdf acesso em: 18/10/18

Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6519626>
acesso em:22/10/18

Disponível em
:<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311628966/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-714139-sc-santa-catarina/inteiro-teor-311628975>
acesso em 24/10/18

ÁVILA, Humberto. Sistema Constitucional tributário. 4. Ed. São Paulo: Saraiva,2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo.32ed.São Paulo: Atlas,2018.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional. 14 ed.rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey,2008.

CARRAZZA, Roque Antônio. ICMS.; 11ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário.15.ed. São Paulo: Malheiros Editores,2013.

COSTA, Maria Helena. Curso de Direito Tributário. 7 ed. São Paulo: Saraiva,2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. Branco, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10.ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva,2015.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo, 3 ed., 2 tir., vol. I, São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

LOPES, Fábio Almeida. Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. câmara dos deputados centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento programa de pós-graduação. Brasília, 2009.