AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.622 CEARÁ

RELATORA	**: MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

Ação direta de inconstitucionalidade. ICMS. Guerra fiscal. Lei estadual cearense. Instituição de benefícios tributários em desacordo com a regra prevista no art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal. **Superveniente edição da LC nº 160/2017**, que dispõe sobre a **remissão** e a **reinstituição** dos incentivos fiscais concedidos, unilateralmente, pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal. **Celebração do Convênio ICMS nº 190/2017**, aprovado no âmbito do CONFAZ. Cumprimento, pelo Estado do Ceará, dos requisitos e condições – previstas na Constituição (CF, art. 155, § 2º, XII, "g"), na legislação federal (LC nº 160/2017) e em acordo interestadual (Convênio ICMS nº 190/2017) – necessárias e suficientes **à extinção** dos efeitos pretéritos (remissão) da legislação estadual questionada **e à reinstituição** dos benefícios tributários por ela criados. Modificação do quadro normativo subjacente ao presente litígio constitucional. Cessação dos efeitos do ato legislativo impugnado. Perda superveniente do objeto. Precedentes. **Hipótese de prejudicialidade configurada**.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 65E6-3618-A1A5-565A e senha AFDC-AB5F-A99F-47D2

DECISÃO: **1.** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria, sustentando a inconstitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 2º da Lei 10.367/1979, com a redação dada pelo art. 1º da Lei 12.631/1996, do Estado do Ceará, por meio da qual aquela unidade da Federação, **unilateralmente**, sem prévia deliberação em convênio interestadual celebrado no âmbito do CONFAZ, **instituiu isenções, incentivos e outros benefícios fiscais** relacionados ao ICMS.

2. Alega-se que os preceitos normativos impugnados teriam transgredido a cláusula inscrita no art. 155, § 2º, XII, alínea "g", da Constituição Federal, que estipula **a reserva de norma convencional interestadual**, para efeito de instituição de benefícios tributários em favor dos contribuintes do ICMS.

3. A autora postula o acolhimento do seu pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade *"dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 2º da Lei 10.367/1979, com a redação dada pelo art. 1º da Lei 12.631/1996, do Estado do Ceará"*.

4. Requisitadas **informações**, nos termos do art. 12, *caput*, da Lei nº 9.868/1999, foram prestadas pelo Governador e pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Manifestaram-se, ainda, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República.

5. Observo, no entanto, que **sobreveio** ao ajuizamento da presente ação direta o advento **da Lei Complementar nº 160/2017**, editada pela União Federal com o objetivo de viabilizar a cooperação entre os Estados-membros na construção de soluções consensuais e participativas em relação às disputas tributárias interestaduais ocorridas no contexto da chamada *"guerra fiscal"*.

Esse novo diploma legislativo instituiu a disciplina normativa do convênio interestadual, celebrado no âmbito do CONFAZ, que permite aos Estados-membros, em comum acordo, **perdoar os créditos tributários pretéritos** (resultantes de isenções, incentivos e demais privilégios fiscais

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 65E6-3618-A1A5-565A e senha AFDC-AB5F-A99F-47D2

concedidos **em desacordo** com a norma inscrita no art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal) **e reinstituir** os benefícios tributários anteriormente estabelecidos (concedidos, originariamente, com transgressão à cláusula constitucional da reserva de convênio), **operando-se**, a partir daí, **a sua convalidação**, como se vê do teor do art. 1º, I e II, da lei complementar em referência:

> "**Lei Complementar nº 160/2017**
>
> **Art. 1º Mediante convênio celebrado** nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, **os Estados e o Distrito Federal poderão deliberar sobre**:
>
> > **I - a remissão dos créditos tributários**, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar;
> >
> > **II - a reinstituição das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais** referidos no inciso I deste artigo que ainda se encontrem em vigor."

O referido **acordo interestadual** celebrado nos termos da LC nº 24/75 (a que alude o art. 1º da LC 160/2017) **foi aprovado** no âmbito do CONFAZ, resultando na edição **do Convênio ICMS n° 190**, de 15 de dezembro de 2017, que *"Dispõe, nos termos autorizados na Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017,* ***sobre a remissão de créditos tributários****, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal,* ***bem como sobre as correspondentes reinstituições****"*.

Em face desse novo quadro normativo, **solicitei informações adicionais** ao Governador e ao Presidente da Assembleia Legislativa

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 65E6-3618-A1A5-565A e senha AFDC-AB5F-A99F-47D2

cearense, para que informassem sobre eventual observância pelo Estado do Ceará das formalidades legais referentes à convalidação dos benefícios fiscais irregularmente concedidos no âmbito daquela unidade da Federação.

Em resposta, a Procuradoria-Geral do Estado do Ceará prestou esclarecimentos, fazendo as seguintes considerações:

> "O ESTADO DO CEARÁ, em atenção ao despacho de fl. vem respeitosamente a Vossa Excelência **manifestar-se no sentido de informar que houve a devida convalidação dos incentivos fiscais objeto das normas impugnadas**.
>
> Tal convalidação se deu, tendo em vista a publicação do Convênio ICMS do CONFAZ nº 190, de 15/12/2017 e do Decreto Estadual nº 32.563, de 26/03/2018, que em seus itens 2 e 92 fazem remissão, respectivamente, às leis e aos decretos que criam e regulamentam o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará - FDI.
>
> Cumpre observar que referido Decreto foi apresentado ao CONFAZ em 05/07/2018, nos termos do Certificado de Registro e Depósito – SE/CONFAZ nº 12/2018. Dessa feita, **requer-se o reconhecimento da perda superveniente do objeto da presente ação**, em decorrência da mencionada convalidação.
>
> Ante o exposto, o Estado do Ceará **manifesta-se pela perda superveniente do objeto** da presente ação direta de inconstitucionalidade, e consequentemente pela sua prejudicialidade. " (destaquei)

6. Presente esse contexto, entendo que se acha caracterizada, no caso, **hipótese de prejudicialidade** da ação.

Com efeito, **já não subsiste mais** a controvérsia submetida a análise desta Corte, pois, no caso, o Estado do Ceará, aderindo aos termos **do Convênio CONFAZ nº 190/2017** e com fundamento **na LC nº 160/2017**, procedeu à regularização dos benefícios tributários questionados nesta ação direta, **não apenas extinguindo seus efeitos pretéritos** (o que ocorreu mediante a remissão dos créditos tributários), **mas também**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 65E6-3618-A1A5-565A e senha AFDC-AB5F-A99F-47D2

pondo fim à vigência das normas legais estaduais que os havia instituído, **vindo**, posteriormente, **a reinstituir tais incentivos fiscais** – agora, no entanto, em conformidade com a cláusula prevista no art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal –, por meio da publicação do **Decreto Estadual nº 32.563**, de 26 de março de 2018, e posterior registro e depósito da documentação pertinente na Secretaria Executiva do CONFAZ.

Vale destacar a existência de diversos precedentes desta Corte reconhecendo a **perda do objeto** da ação direta em situações, como a que se registra nesta causa, em que os Estados-membros, observando o procedimento disciplinado pela LC nº 160/2017 e pelo Convênio ICMS nº 190/2017, procederam à **convalidação de incentivos fiscais irregularmente concedidos** (ADI 4.498/PE, Rel. Ministro Gilmar Mendes, j. 19/03/2020; ADI 4.534/GO, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, j. 28/02/2018; ADI 4.834/RJ, Rel. Ministra Cármen Lúcia, j. 25/11/2019; ADI 4.836/RJ, Rel. Ministro Roberto Barroso, j. 15/10/2019; ADI 4.994/RJ, Rel. Ministro Edson Fachin, j. 05/11/2019; ADI 4.996/RJ, Rel. Ministro Marco Aurélio, j. 16/06/2020; ADI 5.144/TO, Rel. Ministro Celso de Mello, j. 30/04/2020):

> "Direito tributário. Direito constitucional. **Ação direta de inconstitucionalidade**. **ICMS. Benefício fiscal sem autorização em convênio. Convalidação. Perda de objeto.** Extinção do processo sem resolução do mérito.
>
> 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a revogação ou alteração substancial, que implique exaurimento da eficácia dos dispositivos questionados, resulta na perda de objeto da ação.
>
> 2. **Perda superveniente do objeto**. Extinção do processo **sem** resolução do mérito."
>
> (ADI 5.143, Rel. Ministro Roberto Barroso, j. 10/11/2020)

7. A jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que a extinção da vigência da norma impugnada, após o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, acarreta a perda superveniente do seu

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 65E6-3618-A1A5-565A e senha AFDC-AB5F-A99F-47D2

objeto, independentemente da existência, ou não, de efeitos residuais concretos dela decorrentes. Isso porque, vocacionada essa espécie de ação constitucional a assegurar a higidez da ordem jurídica vigente, o interesse na tutela judicial pressupõe, em consequência, ato normativo em vigor. Confira-se:

> "CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. MEDIDA PROVISORIA. LEI DE CONVERSAO. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. PREJUDICIALIDADE. A MEDIDA PROVISORIA N. 409, DE 06.01.94, CONVERTIDA NA LEI N. 8.852, DE 04.02.94, SOFREU ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL EM SEU CONTEUDO NORMATIVO, COM REPERCUSSAO IMEDIATA SOBRE O DISPOSITIVO IMPUGNADO (ART. 4., INCISO I), AO QUAL SE CONFERIU NOVA REDAÇÃO, COM MODIFICAÇÃO DE SEU ALCANCE NORMATIVO, A PAR DAS INOVAÇÕES INTRODUZIDAS EM NORMAS CONEXAS. CASO EM QUE A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONFERE A NORMA SUPERVENIENTE O EFEITO DE TORNAR PREJUDICADA, POR FALTA DE OBJETO, A AÇÃO DIRETA INSTAURADA COM BASE NA REDAÇÃO ORIGINARIA, NÃO MAIS SUBSISTENTE (ADI 383 E 691). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA POR PERDA DE OBJETO." (**ADI 991/DF**, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 09.9.1994)
>
> "Ação direta de inconstitucionalidade. Questão de ordem. - Como bem salienta o parecer da Procuradoria-Geral da República, "os parágrafos do art. 16 da Lei 4771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela Lei 7803, de 18 de julho de 1989, receberam nova redação, após o julgamento da liminar, por meio da Medida Provisória 1956-50, de 26 de maio de 2000, que foi sucessivamente reeditada, estando, atualmente, em vigor a Medida Provisória 2166-67, de 24 de agosto de 2001". - Esta Corte, por outro lado, já firmou o entendimento de que, ocorrendo a revogação superveniente da norma atacada em ação direta, esta perde o seu objeto independentemente de a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 65E6-3618-A1A5-565A e senha AFDC-AB5F-A99F-47D2

> referida norma ter, ou não, produzido efeitos concretos. Questão de ordem que se resolve dando-se por prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade."
>
> (**ADI 1652-QO/DF**, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 09.8.2002)
>
> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 1.442, DE 10.05.1996, E SUAS SUCESSIVAS REEDIÇÕES. CRIAÇÃO DO CADASTRO INFORMATIVO DE CRÉDITOS NÃO QUITADOS DO SETOR PÚBLICO FEDERAL - CADIN. ARTIGOS 6º E 7º. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º RECONHECIDA, POR MAIORIA, NA SESSÃO PLENÁRIA DE 15.06.2000. MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL DO ART. 7º A PARTIR DA REEDIÇÃO DO ATO IMPUGNADO SOB O NÚMERO 1.863-52, DE 26.08.1999, MANTIDA NO ATO DE CONVERSÃO NA LEI 10.522, DE 19.07.2002. DECLARAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO, QUANTO AO ART. 7º, NA SESSÃO PLENÁRIA DE 20.06.2007. 1. A criação de cadastro no âmbito da Administração Pública Federal e a simples obrigatoriedade de sua prévia consulta por parte dos órgãos e entidades que a integram não representam, por si só, impedimento à celebração dos atos previstos no art. 6º do ato normativo impugnado. 2. A alteração substancial do art. 7º promovida quando da edição da Medida Provisória 1.863-52, de 26.08.1999, depois confirmada na sua conversão na Lei 10.522, de 19.07.2002, tornou a presente ação direta prejudicada, nessa parte, por perda superveniente de objeto. 3. Ação direta parcialmente prejudicada cujo pedido, no que persiste, se julga improcedente."
>
> (**ADI 1454/DF**, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 03.8.2007)

No mesmo sentido: **ADI 5427/DF** (Relator Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 19.4.2016); **ADI 4240/MS** (Relator Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 05.11.2015); **ADI 4379-AgR/MT**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 65E6-3618-A1A5-565A e senha AFDC-AB5F-A99F-47D2

(Relator Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJe 04.11.2015); **ADI 5116/DF** (Relatora Ministra Cármen Lúcia, decisão monocrática, DJe 01.10.2015); **ADI 4665/DF** (Relator Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 03.08.2015); **ADI 4035/DF** (Relatora Ministra Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 27.6.2013).

8. Ante o exposto, julgo **prejudicada** a presente ação direta de inconstitucionalidade (**art. 21, IX, do RISTF**), por perda superveniente do seu objeto, extinguindo o processo sem resolução do mérito.

À Secretaria Judiciária.

Publique-se.

Brasília, 11 de fevereiro de 2021.

Ministra Rosa Weber
Relatora

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 65E6-3618-A1A5-565A e senha AFDC-AB5F-A99F-47D2