

25/10/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.811 RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA ESTADUAL COOPERATIVISTA. LEI 11.829/2002 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INICIATIVA PARLAMENTAR. ATRIBUIÇÕES E COMPOSIÇÃO DE ÓRGÃOS E ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CF/1988, ART. 61, § 1º, II, 'E'. ISENÇÕES, INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. CF, 155, § 2º, XII, 'G'. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO CONJUNTO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL.

1. Constitucionalidade da instituição de política cooperativista no âmbito estadual, a ser estimulada pelo Poder Público, por conferir eficácia ao art. 174 da Constituição Federal.

2. É competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conferida pelo art. 61, § 1º, II, *e*, da CF/1988, a iniciativa de lei que verse sobre alterações na estrutura da Administração Pública.

3. A imposição do Poder Legislativo ao Executivo do dever de conceder estímulos creditícios colide com o princípio constitucional da separação dos poderes.



ADI 2811 / RS

4. O condicionamento da participação das cooperativas em processos licitatórios à apresentação de certificado de registro no Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado malfez a garantia da liberdade de associação sindical, consagrada no art. 8º, V, da Lei Maior.

5. Na ausência da lei a que se refere o art. 146, III, c, da Constituição, que estabelece que lei complementar disporá sobre o adequado tratamento do ato cooperativo, os Estados-Membros podem exercer sua competência residual de forma plena, inclusive instituindo isenção de tributos estaduais para operações entre cooperativas, como fez o art. 16 da Lei Estadual 11.829/2002. Todavia, a norma deve receber interpretação conforme para excluir do seu alcance o ICMS, uma vez que, nos termos do art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição da República, as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais relativos a esse imposto dependem de prévia deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal.

6. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente** para declarar a inconstitucionalidade do art. 6º, do parágrafo único do art. 10; e dos arts. 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 e 21, bem como dar interpretação conforme ao art. 16, para excluir do seu alcance o ICMS, todos da Lei 11.829, de 5 de setembro de 2002, do Estado do Rio Grande do Sul.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, dos arts. 4º e 6º; do parágrafo único do art. 10; e dos arts. 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 e 21; bem como dar interpretação conforme ao art. 16, para excluir do seu alcance o ICMS; todos da Lei nº 11.829, de 5 de setembro de 2002, do Estado do Rio Grande do Sul, prejudicado o pedido liminar, nos termos do voto da Relatora e por unanimidade de



ADI 2811 / RS

votos, em sessão virtual do Pleno de 18 a 24 de outubro de 2019, na conformidade da ata do julgamento.

Brasília, 25 de outubro de 2019.

Ministra Rosa Weber
Relatora



25/10/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.811 RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, com fundamento no art. 103, V, da Constituição da República, ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade com pedido liminar, em face da Lei Estadual 11.829, de 5 de setembro de 2002, que instituiu a política estadual cooperativista. Eis o seu teor:

“LEI Nº 11.829, DE 5 DE SETEMBRO DE 2002.
Institui Política Estadual Cooperativista.

Capítulo I

Da Política Estadual Cooperativista

Art. 1º - Entender-se-á como Política Estadual Cooperativista o processo decorrente das atividades exercidas pelo poder público ou privado, de interesse público.

Art. 2º - O Poder Público Estadual atuará de forma a estimular as atividades das cooperativas, nos termos da lei, criando um sistema de sustentação e facilidades para o



ADI 2811 / RS

contínuo crescimento da atividade cooperativista.

Art. 3º - Nos processos licitatórios promovidos pelo Estado, para prestação de serviços, obras, compras, publicidade, alienações e locações, participarão as cooperativas legalmente constituídas, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado.

Art. 4º - A participação das cooperativas nos processos licitatórios da administração direta e indireta do Estado estará vinculada à apresentação de certificado de registro no Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado – OCERGS previsto na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e certificado de regularidade da entidade representativa da respectiva categoria.

Art. 5º - Caberá ao poder público prestar assistência educativa e técnica e estabelecer incentivos financeiros para a criação e o desenvolvimento do sistema cooperativo.

Art. 6º - Fica instituído, em caráter complementar, o ensino do conteúdo "Cooperativismo" em todas as escolas de ensino fundamental e médio do Estado do Rio Grande do Sul.

Capítulo II

Das Sociedades Cooperativas

Art. 7º - Serão consideradas sociedades cooperativas aquelas que estiverem devidamente registradas junto aos órgãos legais nos termos da legislação federal e pertinente.

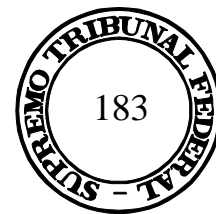
Art. 8º - Para funcionamento no âmbito do Estado, as cooperativas deverão estar constituídas de acordo com a legislação federal pertinente.

Capítulo III

Dos Objetivos

Art. 9º - Os objetivos das cooperativas serão os definidos em seus respectivos estatutos, obedecendo-se a legislação federal, em especial a Lei nº 5.764/71, sendo obrigatória a utilização da expressão 'cooperativa'.

Art. 10 - As sociedades cooperativas deverão estar



ADI 2811 / RS

registradas na junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul e inscritas nos órgãos fazendários estaduais.

Parágrafo único - A Junta Comercial deverá exigir, por ocasião do registro, o pré-certificado de registro emitido pela OCERGS.

Art. 11 - A junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul deverá adotar regime simplificado para registro das cooperativas, eliminando-se documentos que possam ser julgados inoportunos e desnecessários.

Art. 12 - Entre os dez vogais previstos no inciso I do art. 6º da Lei nº 5.431, de 19 de janeiro de 1967, para compor o Plenário da Junta Comercial do Rio Grande do Sul, um será indicado pela OCERGS na forma prevista na referida Lei.

Art. 13 - É obrigatório o registro das cooperativas nos órgãos tributários estaduais com a emissão de respectiva inscrição.

Capítulo IV

Dos Estímulos Creditícios

Art. 14 - O Poder Executivo deverá implantar mecanismos de incentivo financeiro às cooperativas, viabilizando a criação, manutenção e desenvolvimento do sistema cooperativo no Estado.

Art. 15 - Deverá o Estado criar o Fundo de Incentivo às Cooperativas, que buscará recursos em órgãos nacionais ou no exterior para serem aplicados no desenvolvimento das cooperativas.

Capítulo V

Do Sistema Tributário

Art. 16 - As operações realizadas entre cooperativas serão isentas de incidência de qualquer tributo de competência do Estado.

Art. 17 - Deverão ser observadas para as cooperativas, por parte dos órgãos fazendários estaduais, a implantação de escrituração simplificada.



ADI 2811 / RS

Art. 18 - Especialmente nos municípios onde não haja agência do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, deverá o poder público firmar convênios com cooperativas de crédito, regularmente constituídas na forma da Lei nº 5.764/71, visando à arrecadação de tributos e ao pagamento de vencimentos, soldos e outros proventos dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos, e dos pensionistas da administração direta e indireta, por opção destes.

§ 1º - Ficam o Estado, os Municípios e as entidades da administração indireta autorizados a movimentar disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito regularmente constituídas na forma da Lei nº 5.764/71.

§ 2º- É assegurado às cooperativas regularmente constituídas na forma da Lei nº 5.764/71, o desconto na folha de pagamento das contribuições e demais débitos, a favor das entidades, de titularidade dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos, e dos pensionistas, associados, por opção destes, desde que as obrigações estejam respaldadas em estatuto, decisão assemblear ou instrumento de crédito.

Capítulo VI

Do Conselho Estadual de Cooperativismo.

Art. 19 - Fica criado o Conselho Estadual do Cooperativismo composto, de forma paritária, por representantes do Poder Executivo e das entidades cooperativistas registradas na OCERGS.

Art. 20 - O Conselho Estadual de Cooperativismo definirá as políticas públicas a serem adotadas pelo Estado em prol do desenvolvimento das cooperativas no Estado.

Art. 21 - O Conselho Estadual de Cooperativismo possuirá sua Secretaria Executiva com a finalidade de integrar suas atividades e permitir a operacionalização de suas atividades administrativas.

Art. 22 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

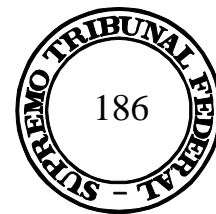


ADI 2811 / RS

Para o autor, a legislação impugnada, de iniciativa parlamentar, violou o princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes (CF, art. 2º). Contém vício formal referente à iniciativa do projeto de lei, porquanto, *“ao exigir atuação administrativa do Poder Executivo”*, contrariou o art. 61, § 1º, II, *e*, da CF. E, ainda, *“ao estabelecer novas atribuições a órgão do Poder Executivo, está a exigir que este se aparelhe para tanto, acarretando, por consequência, majoração de despesa pública”*, em afronta ao art. 63, I, da CF/1988 (fl. 9).

Sobre as normas contidas na Lei Estadual 11.829/2002, sustenta que:

- os arts. 1º, 2º, 14 e 15 vulneram o princípio da separação dos Poderes (CF/1988, art. 2º);
- o art. 3º afronta o art. 37, *caput* e XXI, da Constituição Federal;
- o art. 4º malfez o art. 22, XXVII, da CF;
- os arts. 5º, 6º, 10, 12, 13, 17, o § 2º do art. 18 e o art. 19 violam o art. 61, § 1º, II, *e*, da CF;
- os arts 7º, 8º e 9º, segundo afirma, *“deverão ser expungidos do mundo jurídico por decorrência lógica da inconstitucionalidade dos demais artigos da lei ora impugnada”* (fl. 14);
- o art. 11, além do art. 61, § 1º, II, viola o art. 24 da CF;
- o art. 16 contraria o art. 155, § 2º, XII, *g*, da CF;
- o art. 18, *caput* e § 1º, afrontam, além do princípio constitucional da separação dos poderes, o art. 164, § 3º, da CF; e
- os arts. 20, 21 e 22, por decorrência lógica, também não podem

**ADI 2811 / RS**

subsistir.

Aduz que, como foi demonstrado, a legislação impugnada, na sua integralidade, afrontou o texto constitucional, tanto do ponto de vista formal quanto do ponto de vista material. E, diante do *periculum in mora*, pede o deferimento de medida liminar para suspensão integral do texto impugnado. Ao final, requer a procedência da ação com a declaração da inconstitucionalidade da Lei Estadual 11.829/2002.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do art. 10, *caput*, da Lei 9.868/1999, apresentou informações no sentido da constitucionalidade da legislação, a qual teria amparo no art. 52, XIII, da Constituição do Estado (fls. 136-44). Ressaltou que, embora o projeto de lei tenha recebido várias emendas aditivas e não obstante o veto total do Chefe do Executivo Estadual, justificado no “flagrante vício de iniciativa”, os Deputados Estaduais derrubaram o veto, e a Lei 11.829/2002 foi promulgada pelo Presidente da Casa Legislativa.

Distribuído o feito, o Ministro Gilmar Mendes adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 e determinou abertura de vista sucessiva ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República (fl. 151).

A Advocacia-Geral da União, no exercício de sua atribuição prevista no artigo 103, § 3º, da Carta Magna (fls. 153-61), defendeu a constitucionalidade dos arts. 1º até o 10 e dos arts. 16, 17 e 18 da Lei 1.829/2002, do Estado do Rio Grande do Sul. Quanto aos arts. 11, 12, 13, 15, 19, 20 e 21, admitiu a incidência de vício formal “*consistente na violação de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo*”, *verbis*:

“Realmente, referidos dispositivos alteram a estrutura administrativa do Estado do Rio Grande do Sul, porquanto estabelecem obrigações e modificam a composição das Juntas Comerciais daquela entidade federativa. Outrossim, a criação de um Fundo de Incentivo às Cooperativas e do Conselho



ADI 2811 / RS

Estadual do Cooperativismo representa violação ao disposto no artigo 61, § 1º, II, 'e' da Constituição Federal, pela instituição de um órgão na estrutura administrativa do referido Estado-membro".

O Procurador-Geral da República manifestou-se pela procedência parcial do pedido (fls. 165-73). Afastou a alegação de vício formal relativo ao art. 61, § 1º, II, da CF/1988 e postulou a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 6º, 10, parágrafo único, 11 a 17, 19, 20 e 21 da lei impugnada, pois, segundo entende, estes se inserem na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a *"iniciativa de leis que disponham sobre criação e extinção de órgãos da administração pública, bem como a definição de suas atribuições e composição"* (fl. 170).

É o relatório.



25/10/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.811 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Questiona-se, nesta ação direta, a constitucionalidade da Lei 11.829/2002, do Estado do Rio Grande do Sul, que estabelece a Política Estadual Cooperativista.

A citada lei foi promulgada pela Presidência da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, superando o veto, na íntegra, do então Governador do Estado, Olívio Dutra, ao Projeto de Lei 3/2002, por vício de iniciativa (fls. 6-9).

2. Na lei impugnada, há inconstitucionalidades tão manifestas que foram reconhecidas até mesmo pelo Advogado-Geral da União, ao pugnar pela constitucionalidade da lei com ressalva dos arts. 11 a 13, 15 e 19 a 21, por inobservância da reserva de iniciativa do Poder Executivo.

Em relação à assertiva do AGU, peço vênias para discorrer sobre a regra constitucional imperativa do § 3º do art. 103, *verbis*:

“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

[...]

§ 3º - Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado”.

Trata-se de regra impositiva para defesa do ato ou texto impugnado pelo Advogado-Geral da União, que deve atuar como curador nos

**ADI 2811 / RS**

processos de controle normativo abstrato, em virtude da presunção de constitucionalidade das leis. Nesse sentido, ADI 1.254 AgR, Rel. Ministro Celso de Mello, j. 14.8.1996; ADI 4.983, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 6.10.2016.

Todavia, há de se compreender com razoabilidade esta exigência, sobretudo nas questões já pacificadas neste Tribunal, como no presente caso, em que há evidente afronta ao art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição da República. Nesse sentido, cito a questão de ordem suscitada pelo Ministro Marco Aurélio, em 03.2.2010, no julgamento da ADI 3.916-QO, Plenário, Rel. Min. Eros Grau. Na oportunidade, o Ministro Ayres Britto salientou que *“não se pode constranger o Advogado-Geral da União a ponto de, para defender o ato atacado, agredir a própria Constituição; ou seja, ele sairá em defesa da lei menor e em combate da Lei Maior, porque há situações em que a inconstitucionalidade é patente, é evidente”*.

Feitas essas digressões, passo ao exame das inconstitucionalidades consignadas.

3. A questão central desta ação direta concerne à existência, ou não, de reserva de iniciativa, a cargo do Poder Executivo.

Inicialmente, verifica-se que a Lei Estadual ora impugnada não dispõe somente sobre atribuições de órgãos da Administração Pública, não incorrendo, em sua integralidade, na alegada afronta ao art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição da República, que assim dispõe:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]



ADI 2811 / RS

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;”.

Não procede, mais especificamente, a alegação de inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10, *caput*, e 22 da Lei 11.829/2002.

Os artigos 1º, 2º e 5º instituíram a política cooperativista no âmbito estadual, entendida como “*processo decorrente das atividades exercidas pelo poder público ou privado, de interesse público*” (art. 1º), conferindo eficácia ao art. 174 da Constituição Federal, *verbis*:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

[...]

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”.

O art. 3º apenas prevê a possibilidade de participação das cooperativas legalmente instituídas nos processos licitatórios públicos, não estabelecendo qualquer privilégio para elas.

Tampouco são inconstitucionais os arts. 7º, 8º, 9º, 10, *caput*, porquanto se limitam a submeter os atos constitutivos das entidades cooperativas à legalidade.

No entanto, afigura-se inconstitucional o art. 4º, por condicionar a

**ADI 2811 / RS**

participação das cooperativas em processos licitatórios à apresentação de certificado de registro no Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado – OCERGS -, o que malfez a garantia da liberdade de associação sindical, consagrada no art. 8º, V, da Lei Maior:

“Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

[...]

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;”

Ademais, da leitura do art. 6º, do parágrafo único do art. 10, e dos arts. 11, 12, 13, 17, 19, 20 e 21, constata-se que a lei de iniciativa do Poder Legislativo promoveu alterações na estrutura da Administração Pública, bem como previu atribuições e composição dos seus órgãos, em flagrante afronta à reserva constitucional de iniciativa do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, e).

É o que se extrai do voto condutor do acórdão da ADI 2.808/RS, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 17.11.2006:

“consoante o princípio da simetria, cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e de órgãos da administração pública (art. 84, II e IV e art. 61, § 1º, II, C.F) (ADI 2750/ES, Rel. Min. EROS GRAU, DJ 26.8.2005; ADI 2.569, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 02.05.03; ADI 2646 MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ 4.10.2002; ADI 1.391, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 07.06.02; ADI 2239 MC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJ 15.12.2000; ADI 1391 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 28.11.1997). Assim ficou decidido no julgamento da medida cautelar na ADI 2.147 MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ 18.5.2001:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER A VIGÊNCIA DA LEI Nº 10.539, DE

**ADI 2811 / RS**

13.04.2000, DO ESTADO DE SÃO PAULO. REESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS DO SETOR EDUCACIONAL. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. 2. Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, propor à Assembléia Legislativa projetos de lei que visem a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública (CF, artigo 61, § 1º, II, "e"). 3. Hipótese em que o projeto de iniciativa parlamentar, transformando-se em lei, apresenta vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada constitucionalmente ao Poder Executivo. Medida cautelar deferida. (ADI 2.147 MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ 18.5.2001)

No tocante ao presente caso, é importante frisar que esta Corte recentemente analisou questão semelhante, ocasião na qual declarou a inconstitucionalidade de Lei do Estado do Rio Grande do Sul que criava o Museu do Gaúcho, por afronta à reserva constitucional de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal. O acórdão restou assim ementado:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei nº 11.456/00 do Estado do Rio Grande do Sul, que criou o Museu do Gaúcho. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Vício de iniciativa. Precedentes. 5. Procedência da ação. (ADI 2302-1/RS, Rel. Min. GILMAR MENDES, 15.02.2006)”.

No mesmo sentido, a ADI 2.857/ES, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 30.11.2007, cuja ementa bem sintetizou a questão:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC.



ADI 2811 / RS

ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA.
INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA.
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado.

À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, *e* e art. 84, VI, *a* da Constituição federal).

Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada”.

Os arts. 14 e 15 da lei impugnada impõem ao Poder Executivo a concessão de estímulos financeiros às cooperativas (art. 14), inclusive criando “o Fundo de Incentivo às Cooperativas” (art. 15), em frontal colisão com o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º).

Nesse sentido:

“REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A DETERMINADOS SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. CAUTELAR REFERENDADA PARA SUSPENDER A VIGÊNCIA DO § 1º DO ART. 309, DO CAPUT E § 5º DO ART. 314 E DA EXPRESSÃO “E GARANTIRÁ UM PERCENTUAL MÍNIMO DE 10% (DEZ POR CENTO) PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL”, CONTIDA NA PARTE FINAL DO § 2º DO ART. 314, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido

**ADI 2811 / RS**

de que são inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, seja porque desrespeitam a vedação contida no art. 167, inc. IV, da Constituição da República, seja porque restringem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. [...] 4. Medida cautelar referendada para suspender a vigência do § 1º do art. 309, do caput e § 5º do art. 314 e da expressão "e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial", contida na parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro."

(ADI 4102 MC-REF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 26.5.2010)

4. Passo ao exame do art. 16, que isenta as operações realizadas entre cooperativas da "*incidência de qualquer tributo de competência do Estado*".

Embora não haja alegação do autor nesse sentido, válido consignar que não existiria inconstitucionalidade decorrente de vício de iniciativa, ao contrário do que se poderia cogitar de uma leitura mais apressada do art. 61, § 1º, II, *b*, da Constituição que estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre "organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios".

O Supremo Tribunal Federal já fixou que a ressalva "da administração dos Territórios" aplica-se a todo o inciso e não apenas à sua parte final. Nesse sentido, ADI 2.447, Rel. Ministro Joaquim Barbosa, j. 4.3.2009; ADI 2.464, Rel. Ministra Ellen Gracie, j. 11.4.2007; ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.10.2006; ADI 2.724, Rel. Ministro



ADI 2811 / RS

Gilmar Mendes, j. 24.9.2003; ADI-MC 2.599, Rel. Min. Moreira Alves, j. 07.11.2002.

Por outro lado, a alegada inconstitucionalidade por violação à previsão do art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição, procede, ainda que de forma apenas parcial. Como alegado, os incentivos, benefícios fiscais e isenções relativos ao ICMS somente podem ser concedidos após deliberação de todos os Estados e do Distrito Federal, formalizada mediante convênio celebrado no âmbito do Confaz, nos termos da Lei Complementar 24/1975:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II, atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

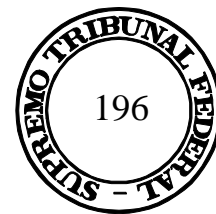
[...]

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

Assim, não obstante a previsão do art. 146, III, c, da Lei Maior, de que as cooperativas devem receber “adequado tratamento tributário”, a ser estabelecido em lei complementar, em relação ao ICMS mostra-se indispensável que a concessão de qualquer benefício fiscal seja previamente autorizada pelo conjunto dos Estados e do Distrito Federal.

O art. 155, § 2º, XII, g, todavia, diz respeito somente ao ICMS, razão pela qual ele não conduziria à inconstitucionalidade total do dispositivo, na forma alegada pelo autor.

Em relação aos demais tributos, contudo, necessário indagar se não haveria violação do anteriormente mencionado art. 146, III, c, da Carta Política, que tem a seguinte redação:



ADI 2811 / RS

“Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

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

[...]

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.”

Diante dessa previsão, haveria inconstitucionalidade em lei local (não lei complementar) conceder isenção de outros tributos estaduais que não o ICMS às operações realizadas entre cooperativas? Afinal, essas operações enquadrar-se-iam como atos cooperativos, à luz do conceito tradicional desses, dado pelo art. 79 da Lei 5.764/1971¹.

A resposta é negativa, sendo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da possibilidade de os Estados regularem a matéria nos termos do art. 24, § 3º, enquanto não editada a lei complementar a que alude o art. 146, III, c, da Carta Constitucional:

“ICMS. Cooperativas de consumo. - Falta de prequestionamento da questão concernente ao artigo 5º, "caput", da Constituição Federal (súmulas 282 e 356). - Alegada ofensa ao artigo 150, I, da Carta Magna é indireta ou reflexa, não dando margem, assim, ao cabimento do recurso extraordinário. - Inexiste, no caso, ofensa ao artigo 146, III, "c", da Constituição, porquanto esse dispositivo constitucional não concedeu às cooperativas imunidade tributária, razão por que, enquanto não for promulgada a lei complementar a que ele alude, não se pode pretender que, com base na legislação local mencionada no aresto recorrido, não possa o Estado-membro,

1 Art. 79. Denominam-se atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associados, para a consecução dos objetivos sociais.

**ADI 2811 / RS**

que tem competência concorrente em se tratando de direito tributário (artigo 24, I e § 3º, da Carta Magna), dar às Cooperativas o tratamento que julgar adequado, até porque tratamento adequado não significa necessariamente tratamento privilegiado. Recurso extraordinário não conhecido.”

(RE 141.800, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 01.4.1997)

Na ADI 429, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, julgada em 20.8.2014, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deu pela constitucionalidade do art. 192, § 1º, da Constituição do Estado do Ceará, que previu que “o ato cooperativo, praticado entre o associado e sua cooperativa, não implica em operação de mercado”:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. ICMS. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTIGOS 192, §§ 1º E 2º; 193 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO; 201 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO; 273, PARÁGRAFO ÚNICO; E 283, III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ADEQUADO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO AO ATO COOPERATIVO E ISENÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS ÀS PEQUENAS E MICROEMPRESAS; PEQUENOS E MICROPRODUTORES RURAIS; BEM COMO PARA AS EMPRESAS QUE ABSORVAM CONTINGENTES DE DEFICIENTES NO SEU QUADRO FUNCIONAL OU CONFECIONE E COMERCIALIZE APARELHOS DE FABRICAÇÃO ALTERNATIVA PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. DISPOSIÇÕES PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 146, INCISO III, ALÍNEA “C”, DA CRFB/88. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. ARTIGO 24, INCISO I, DA CRFB/88. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEMAIS DISPOSITIVOS OBJURGADOS. CONCESSÃO



ADI 2811 / RS

UNILATERAL DE BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS. ICMS. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO INTERESTADUAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, INCISO XII, "G", DA CRFB/88. CAPUT DO ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO SEM DECLARAÇÃO DE NULIDADE. EXCLUSÃO DO ICMS DO SEU CAMPO DE INCIDÊNCIA. 1. O Federalismo brasileiro exterioriza-se, dentre outros campos, no segmento tributário pela previsão de competências legislativo-fiscais privativas dos entes políticos, reservada à Lei Complementar estabelecer normas gerais. 2. A concessão de benefícios fiscais não é matéria relativa à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do estabelecido no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da CRFB/88. 3. O poder de exonerar corresponde a uma derivação do poder de tributar, assim, presente este, não há impedimentos para que as entidades investidas de competência tributária, como o são os Estados-membros, definam hipóteses de isenção ou de não-incidência das espécies tributárias em geral, à luz das regras de competência tributária, o que não interdita a Constituição estadual de dispor sobre o tema. 4. **O art. 146, III, "c", da CRFB/88 determina que lei complementar estabeleça normas gerais sobre matéria tributária e, em especial, quanto ao adequado tratamento tributário a ser conferido ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.** 5. Não há a alegada inconstitucionalidade da Constituição estadual, porquanto a competência para legislar sobre direito tributário é concorrente, cabendo à União estabelecer normas gerais, aos Estados-membros e o Distrito Federal suplementar as lacunas da lei federal sobre normas gerais, afim de afeiçoá-las às particularidades locais, por isso que inexistindo lei federal de normas gerais, acerca das matérias enunciadas no citado artigo constitucional, os Estados podem exercer a competência legislativa plena (§ 3º, do art. 24 da CRFB/88). 6. Consectariamente, o § 1º do artigo 192 da Constituição cearense que estabelece que "o ato cooperativo, praticado

**ADI 2811 / RS**

entre o associado e sua cooperativa, não implica em operação de mercado”, não é inconstitucional. 7. É que a Suprema Corte, ao apreciar situação análoga, assentou que, enquanto não promulgada a lei complementar a que se refere o art. 146, III, “c”, da CRFB/88, não se pode pretender que, com base na legislação local, não possa o Estado-membro, que tem competência concorrente em se tratando de direito tributário (artigo 24, I e § 3º, da Carta Magna), dê às cooperativas o tratamento que julgar adequado, até porque tratamento adequado não significa necessariamente tratamento privilegiado, verbis: “Inexiste, no caso, ofensa ao artigo 146, III, ‘c’, da Constituição, porquanto esse dispositivo constitucional não concedeu às cooperativas imunidade tributária, razão por que, enquanto não for promulgada a lei complementar a que ele alude, não se pode pretender que, com base na legislação local mencionada no aresto recorrido, não possa o Estado-membro, que tem competência concorrente em se tratando de direito tributário (artigo 24, I e § 3º, da Carta Magna), dar às Cooperativas o tratamento que julgar adequado, até porque tratamento adequado não significa necessariamente tratamento privilegiado.”(RE 141.800, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 30.10.97). 8. A concessão unilateral de benefícios fiscais relativos ao ICMS, sem a prévia celebração de convênio intergovernamental, nos termos do que dispõe a LC nº 24/75, recepcionada inequivocamente consoante jurisprudência da Corte, afronta ao disposto no artigo 155, § 2º, XII, “g”, da CRFB/88. 9. O comando constitucional contido no art. 155, § 2º, inciso “g”, que reserva à lei complementar federal “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados” aplicado, in casu, revela manifesta a inconstitucionalidade material dos dispositivos da Constituição cearense que outorga incentivo fiscal incompatível com a CRFB/88. Precedentes: ADI 84, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/1996, DJ 19-04-1996). 10. A outorga de benefícios fiscais relativos ao ICMS, sem a prévia e

**ADI 2811 / RS**

necessária celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal é manifestamente inconstitucional. Precedentes: ADI 2906/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011; ADI 2376/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011; ADI 3674/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011; ADI 3413/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011; ADI 4457/PR, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011; ADI 3794/PR, rel. Min. Joaquim Barbosa, 1º.6.2011; ADI 2688/PR, rel. Min. Joaquim Barbosa, 1º.6.2011; ADI 1247/PA, rel. Min. Dias Toffoli, 1º.6.2011; ADI 3702/ES, rel. Min. Dias Toffoli, 1º.6.2011; ADI 4152/SP, rel. Min. Cezar Peluso, 1º.6.2011; ADI 3664/RJ, rel. Min. Cezar Peluso, 1º.6.2011; ADI 3803/PR, rel. Min. Cezar Peluso, 1º.6.2011; ADI 2549/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1º.6.2011. 11. Calcado nessas premissas, forçoso concluir que: a) O § 2º do art. 192 da Constituição cearense concede isenção tributária de ICMS aos implementos e equipamentos destinados aos deficientes físicos auditivos, visuais, mentais e múltiplos, bem como aos veículos automotores de fabricação nacional com até 90 HP de potência adaptados para o uso de pessoas portadoras de deficiência, o que acarreta a declaração de sua inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, por um prazo de doze meses. b) O caput do artigo 193 da Constituição cearense isenta as microempresas de tributos estaduais, ao passo que seu parágrafo único estende a isenção, de forma expressa, ao ICMS, o que acarreta a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único e do caput, este por interpretação conforme para excluir de seu âmbito de incidência o ICMS. c) A Inconstitucionalidade do artigo 201 e seu parágrafo único, da Constituição cearense é manifesta, porquanto pela simples leitura dos dispositivos verifica-se que o imposto estadual com tal campo de incidência é o ICMS, verbis: “Art. 201. Não incidirá imposto, conforme a lei dispuser, sobre todo e qualquer produto agrícola pertencente à cesta básica, produzido por pequenos e microprodutores rurais que utilizam apenas a mão-de-obra familiar, vendido diretamente aos consumidores finais. Parágrafo único. A não-incidência abrange produtos oriundos de associações e cooperativas de

**ADI 2811 / RS**

produção e de produtores, cujos quadros sociais sejam compostos exclusivamente por pequenos e microprodutores e trabalhadores rurais sem terra. d) O parágrafo único do art. 273 e o inciso III do art. 283, da Constituição cearense incidem na mesma inconstitucionalidade, verbis: “Art. 273. Toda entidade pública ou privada que inclua o atendimento à criança e ao adolescente, inclusive os órgãos de segurança, tem por finalidade prioritária assegurar-lhes os direitos fundamentais. Parágrafo único. As empresas privadas que absorvam contingentes de até cinco por cento de deficientes no seu quadro funcional gozarão de incentivos fiscais de redução de um por cento no ICMS. (...) Art. 283. Para estimular a confecção e comercialização de aparelhos de fabricação alternativa para as pessoas portadoras de deficiência, o Estado concederá: (...) III - isenção de cem por cento do ICMS. 12. Pedido de inconstitucionalidade julgado parcialmente procedente para declarar: (i) inconstitucional o parágrafo 2º do art. 192, sem a pronúncia de nulidade, por um prazo de doze meses (ii) parcialmente inconstitucional o caput do art. 193, dando-lhe interpretação conforme para excluir de seu âmbito de incidência o ICMS; (iii) inconstitucional o parágrafo único do artigo 193; (iv) inconstitucional o artigo 201, caput, e seu parágrafo único; (v) inconstitucional o parágrafo único do artigo 273; (vi) inconstitucional o inciso III do artigo 283; julgar improcedente o pedido quanto ao caput e §1º do artigo 192, todos os artigos da Constituição cearense.”

Poderia ser questionado se, referindo-se o art. 16 da Lei Estadual 11.829/2002 à isenção de tributos estaduais em operações realizadas entre cooperativas, a exclusão do ICMS não esvaziaria completamente o dispositivo. A resposta é negativa, pois a norma continuaria a ter potenciais efeitos práticos, seja em relação ao imposto estadual sobre doação de quaisquer bens ou direitos, previsto no art. 155, I, da Constituição, seja, eventualmente, em relação a alguma taxa que a legislação estadual possa prever.

**ADI 2811 / RS**

A conclusão que alcanço, em suma, é de que deve ser dada interpretação conforme ao artigo 16 para afastar do seu alcance o ICMS. Ressalto, porém, que o presente julgamento não tem a pretensão de decidir de forma ampla a questão da incidência ou não do ICMS sobre atos cooperativos, discussão bem mais ampla e que não pode ser decidida no julgamento desta ação direta, que tem objeto diverso, até porque a norma em discussão diz respeito apenas a um tipo bem particular desses atos, ou seja, aquele realizado entre cooperativas diversas.

A questão da tributabilidade dos atos cooperativas é complexa – vide os debates no julgamento do RE 599.362, da relatoria do Min. Dias Toffoli, por exemplo – e não se pode pretender que questão muito mais ampla, como a incidência ou não do ICMS sobre atos cooperativos, seja decidida em ação de âmbito muito mais restrito como esta. Assim, não se pode afastar a possibilidade de que, em outro julgamento, diante de questionamento específico, e por fundamentos diversos da lei estadual em debate, se conclua que o ICMS não incide sobre atos cooperativos em geral ou parte deles.

5. Finalmente, o art. 18 e seus parágrafos estabelecem que *“especialmente nos municípios onde não haja agência do Banco do Estado do Rio Grande do Sul deverá o poder público firmar convênios com cooperativas de crédito (...) visando à arrecadação de tributos e ao pagamento de vencimentos, soldos e outros proventos dos servidores”* (caput). A determinação para que o Poder Público celebre convênios com as cooperativas é invasiva do âmbito da atribuição da administração (CF, art. 2º).

Sobre este tema, a jurisprudência da Corte é no seguinte sentido:

"DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO



ADI 2811 / RS

XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ:

'Compete, privativamente, à Assembléia legislativa:

XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subsequentes à sua celebração'.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes.

2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná".

(ADI 342, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, julgado em 06.2.2003)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Minas Gerais. Artigo 181, incisos I e II. Acordos e convênios celebrados entre Municípios e demais entes da Federação. Aprovação prévia da Câmara Municipal. Inconstitucionalidade. Art. 2º da Constituição Federal.

Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal. Precedentes: ADI nº 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI nº 165/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

Ação direta que se julga procedente".

(ADI 770, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado



ADI 2811 / RS

em 01.7.2002)

6. Anoto, por fim, que o ex-Governador do Rio Grande do Sul, Germano Antônio Rigotto, no uso de sua prerrogativa conferida pelo art. 82, III, da Constituição Estadual, encaminhou, em 05.8.2003 (OF. GG/SL 277), ao Poder Legislativo o Projeto de Lei 278/2003, com a seguinte justificativa:

“O Projeto de Lei que ora encaminho a essa Egrégia Assembléia Legislativa tem como objetivo complementar a legislação já existente – Lei nº 11.829, de 05 de setembro de 2002 –, definindo a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo, seus objetivos, a composição do Conselho e a criação do Fundo Estadual de Apoio ao Cooperativismo”.

O projeto foi aprovado pela Assembleia Legislativa, e o Governador do Estado sancionou e promulgou a Lei 11.995, de 30 de outubro de 2003 que *“define a Política Estadual de Cooperativismo e dá outras providências”*, fixando sua finalidade e seus objetivos.

Esta lei, de iniciativa do Poder Executivo: i) criou o Cadastro Geral das Cooperativas (art. 3º); ii) instituiu e regulou a estrutura do Conselho Estadual do Cooperativismo – CECOOP (arts. 4º a 7º); iii) instituiu o Fundo de Apoio ao Cooperativismo do Estado – FUNDECOOP, delimitando seu objetivo e suas atribuições (arts. 8º a 12); iv) autorizou a participação das cooperativas em processos licitatórios (art. 13) e a celebração de convênios operacionais entre o Poder Público e as cooperativas de crédito (art. 15, *caput*); e, v) facultou às cooperativas de crédito o *“desconto na folha de pagamentos das contribuições e demais débitos, a favor das entidades”* (art. 15, parágrafo único).

A novel legislação não convalida o texto eivado de inconstitucionalidade, mas tampouco sofre reflexos da declaração de inconstitucionalidade dos artigos aqui fulminados, até mesmo porque



ADI 2811 / RS

sequer é objeto da presente ação.

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedente** a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, dos arts. 4º e 6º; do parágrafo único do art. 10; e dos arts. 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 e 21; bem como dar interpretação conforme ao art. 16, para excluir do seu alcance o ICMS; todos da Lei 11.829, de 5 de setembro de 2002, do Estado do Rio Grande do Sul. Prejudicado o pedido liminar.

É como voto.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.811 RIO GRANDE DO SUL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Atendem para os procedimentos relativos ao itinerário processual das ações trazidas à apreciação deste Tribunal. Nada obstante a iniciativa em prol da racionalidade no regular andamento dos trabalhos do Pleno, cuja atividade judicante tem sido sobremaneira dificultada pela invencível avalanche de processos, tem-se por premissa inafastável, considerada a formalização de processo objetivo, a impropriedade de o Supremo pronunciar-se, não em ambiente presencial, mas no dito Plenário Virtual, quando há o prejuízo da organicidade do Direito, do devido processo legal, afastada a sustentação da tribuna.

Faço a observação reiterando, por dever de coerência, ser o Colegiado órgão democrático por excelência somatório de forças distintas, cujo resultado pressupõe colaboração, cooperação mútua entre os integrantes, quadro de todo incompatível com a deliberação em âmbito eletrônico.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.811

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, dos arts. 4º e 6º; do parágrafo único do art. 10; e dos arts. 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 e 21; bem como dar interpretação conforme ao art. 16, para excluir do seu alcance o ICMS; todos da Lei nº 11.829, de 5 de setembro de 2002, do Estado do Rio Grande do Sul, prejudicado o pedido liminar, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 18.10.2019 a 24.10.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário