

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.614 GOIÁS

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
AUTOR(A/S)(ES) : ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
RÉU(É)(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela provisória, ajuizada pelo Estado de Goiás em face da União, buscando questionar a insuficiência dos mecanismos compensatórios criados pela Emenda Constitucional nº 123/2022 e pelas Leis Complementares Federais nº 192/2022 e nº 194/2022 ante a ausência da garantia de um sistema de compensação integral das perdas do ICMS combustíveis, gás natural, energia elétrica e comunicações.

Afirma que as referidas normas inviabilizaram o pagamento das parcelas dos respectivos contratos de refinanciamento de dívida com a União ou com outros credores com créditos garantidos também pelo ente central.

Busca demonstrar a gravidade do impacto destas medidas na receita tributária do Estado, apontando que *“A redução da arrecadação do ICMS incidente nas operações com energia elétrica, combustíveis e prestações de serviços de comunicação, no período compreendido entre julho e outubro do corrente ano em relação ao mesmo período do ano de 2021, devidamente atualizado pelo IPCA, foi de R\$ 1.419.800.876,46 (um bilhão, quatrocentos e dezenove milhões, oitocentos mil, oitocentos e setenta e seis reais e quarenta e seis centavos), que somada à queda estimada para novembro e dezembro, no valor de R\$ 994.759.855,75 (novecentos e noventa e quatro milhões, setecentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e setenta e cinco centavos), projeta uma queda na arrecadação de ICMS da ordem de R\$ 2.4 bilhões de reais para 2022, quando comparada ao ano anterior.”* (eDOC 1, p. 7-8)

Ressalta que, em virtude da necessidade de equilíbrio fiscal das contas estaduais, já havia ingressado no regime de recuperação fiscal (RRF) de que trata a LC nº 159/2017 e que *“agora está em risco de não conseguir cumprir as medidas com as quais se comprometeu e a conviver com um*

ACO 3614 MC / GO

quadro de prejuízo ao seu planejamento, com gravíssimas consequências para as políticas públicas estaduais.” (eDOC 1, p. 8)

Sintetiza sua argumentação nos seguintes tópicos (eDOC 1, p. 30-31):

“i) dificuldade de cumprimento dos compromissos assumidos no Plano de Recuperação Fiscal, pois a edição da LC nº 194/2022 prejudicou o cumprimento da limitação de crescimento das despesas primárias estabelecida na LC nº 159, de 2017, o que ocorreu tanto pela diminuição do próprio teto de gastos, em decorrência da redução da inflação, quanto pela diminuição da dedução relativa à variação positiva das bases de cálculo de vinculações. Ademais, a redução da receita-base das vinculações com saúde e educação, não pôde ser acompanhada da consequente redução das despesas programadas para tais finalidades, fazendo com que essas despesas, acima do mínimo, impactassem o teto de gastos. As mesmas dificuldades são observadas relativamente ao teto de gastos estabelecido pela LC nº 156, de 2016;

ii) prejuízo ao atingimento do equilíbrio fiscal, em razão da redução das receitas de ICMS, decorrente da edição dos referidos normativos federais, bem como de outras normas editadas pela União, criando ou majorando despesas para os estados, como é o caso do piso do magistério;

iii) para o Estado de Goiás cuja dívida já está suspensa, usufruindo da redução extraordinária das prestações do serviço da dívida, não há dotação para o serviço da dívida a ser anulada e utilizada como fonte de recursos para créditos adicionais. Dessa forma, outra fonte de recursos para o crédito adicional deverá ser buscada, com corte de despesas, e, caso não haja outra compensação efetiva, a redução da receita poderá gerar insuficiência financeira para atender aos restos a pagar, gerando dificuldades maiores para atender ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.;

ACO 3614 MC / GO

iv) impacto negativo no fluxo de caixa que, de um lado, sofre com a redução das receitas, cuja compensação pela União se dará pelo abatimento de parcelas da dívida, que já está suspensa em razão da adoção do RRF; de outro lado, é também penalizado pelo estabelecimento da obrigação de transferir parte dessa compensação aos municípios como cota-parte do ICMS, criando, assim, mais uma despesa para o Estado e reduzindo, ainda mais, os recursos disponíveis para custear suas despesas habituais.

v) nesse sentido, a despeito da manifestação da STN, por meio da nota técnica nº 41714/2022/ME (anexa), a qual conclui que Estado de Goiás já estaria apto a encerrar o RRF, faz-se necessária a revisão do Plano de Recuperação Fiscal, em virtude da queda de receita ocasionada pela edição dos referidos normativos e pelo aumento da despesa ocasionada por legislação federal.”

Entende estarem presentes os requisitos autorizadores da concessão de medida liminar. Assim, o *fumus boni juris* estaria caracterizado pela fundamentação acima delineada. Quanto ao *periculum in mora*, alega que encontra-se com as finanças comprometidas e que as Leis Complementares nºs 192 e 194, de 2022 e a Emenda Constitucional nº 123/2022 tornam impossível o cumprimento do plano de metas previsto no PRF, o que, por sua vez, geraria graves consequências, com a possibilidade de que sejam postas em risco todas as medidas de equilíbrio fiscal adotadas pelo Estado de Goiás até o momento.

Assim, busca a concessão do pedido de tutela provisória de urgência para (eDOC 1, p. 36-37):

“a) deferir que a dedução do valor das perdas de arrecadação apuradas para 2022, no montante de R\$ 2.414.560.732 (dois bilhões, quatrocentos e quatorze milhões, quinhentos e sessenta mil, setecentos e trinta e dois reais),

ACO 3614 MC / GO

conforme previsto no art. 3º, da LC nº 194/2022 incida sobre as parcelas do Contrato de Refinanciamento de dívida nº 255/2021/CAF, firmado com a União em 22 de dezembro de 2021;

b) que, em razão dessa dedução não sejam aplicadas nenhuma das penalidades previstas nas Leis Complementares ns. 156/2017, 159/2021 e nem seja o Estado de Goiás inscrito em cadastros de inadimplência;

c) permitir que o autor efetue, a partir do protocolo dessa ação, a compensação imediata das parcelas vincendas do contrato de dívida indicado no item a), com as perdas do ICMS incidente sobre os combustíveis (inclusive álcool), gás natural, energia elétrica e comunicações, calculadas mês a mês, com base no mesmo período do ano anterior e com correção monetária (pelo IPCA-e), na forma prevista nesta petição, enquanto a pretensão é julgada.”

Em 19 de dezembro de 2022, em virtude do acordo homologado pelo Plenário do STF no âmbito da ADPF 984, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, entre a União e todos os Entes Estaduais e Distrital, para encaminhamento ao Congresso Nacional para as providências cabíveis acerca do aperfeiçoamento legislativo nas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022 (DJe 19.12.22), postergou-se o exame do pedido liminar em face da necessidade de pronunciamento do Estado de Goiás sobre o tema (eDOC 14).

A União manifestou-se pelo indeferimento da petição inicial alegando falta de interesse de agir, bem como defendeu o indeferimento do pedido de tutela provisória formulado pelo Estado-autor.

Sustentou que a concessão de tutela antecipada, para que seja efetivada, de imediato, a compensação pretendida pelo Estado-autor, sem prova contábil para aferição da observância dos critérios legais para eventual cálculo da compensação, afrontaria a literalidade do *caput* do

ACO 3614 MC / GO

art. 3º da Lei Complementar nº 194/2002 e da Portaria ME nº 7.889/2022.

Afirmou que a situação fiscal do Estado-autor não justifica a alegação de ter sofrido impacto orçamentário que comprometa a execução de políticas públicas nem tampouco justifica a aplicação imediata da compensação requerida, articulando, ainda, com o perigo da demora inverso decorrente dos impactos fiscais da eventual procedência do pedido autoral.

Por fim, *“com o intuito de evitar um tratamento desigual entre os entes federados, de auxiliar nas discussões no âmbito do procedimento conciliatório referente à ADPF nº 984, de preservar a segurança jurídica e fiscal, bem como para garantir a uniformidade do tratamento da matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal”* (eDOC 17, p. 41) requereu a suspensão do feito por 120 (cento e vinte) dias contados do dia 02 de dezembro de 2022.

O Estado de Goiás manifestou-se pelo interesse no prosseguimento do feito. Nesse sentido, buscou demonstrar a ausência de prejudicialidade do acordo homologado para o prosseguimento da ação proposta, bem como a necessidade de concessão da tutela de urgência.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, assento a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o presente conflito federativo, nos termos do art. 102, I, f, da Constituição da República.

Na hipótese dos autos, a discussão acerca dos impactos arrecadatórios e fiscais ocasionados pelas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022 repercute diretamente sobre a estabilidade do pacto federativo na medida em que se vislumbra a imposição de restrições de ordem jurídica pelo Estado capaz de comprometer a continuidade da execução de políticas públicas e/ou a prestação de serviços essenciais à coletividade.

A esse respeito, cito exemplificativamente excerto da ACO-QO 1.048, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 31.10.07:

“CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO

ACO 3614 MC / GO

TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. - A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, "f"), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, "f", da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes."

No mesmo sentido, a jurisprudência desta Corte tem reconhecido a competência do Supremo Tribunal Federal em casos relacionados à inscrição de estados membros em cadastros federais de irregularidades ou inadimplência, assim como quando envolver acordos de cooperação, convênios ou operações de crédito. Confira-se com o teor da ementa do ACO-AgR 2.764, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski e com acórdão redigido pelo Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2018:

"AGRAVO INTERNO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO FEDERAL DE INADIMPLENTES. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ART. 102, I F, DA CRFB/88. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO

ACO 3614 MC / GO

PROVIDO. 1. O Supremo Tribunal Federal é originariamente competente para processar e julgar as causas que revelem potencial conflito federativo entre a União e os Estados-membros (art. 102, I, f, da CRFB/88), como nos casos em que se discute a inscrição destes nos cadastros federais de irregularidades ou inadimplência. 2. A União é parte legítima para figurar no polo passivo das ações em que Estado-membro impugne inscrição em cadastros federais de inadimplentes e/ou de restrição de crédito. 3. Agravo interno provido, para que se dê prosseguimento à ação.”

No tocante ao mérito da presente ação, no qual incluo a ADPF 984 e a ADI 7.191, ambas de relatoria do Min. Gilmar Mendes, verifico que a discussão acerca dos mecanismos compensatórios criados pela Emenda Constitucional nº 123/2022 e pelas Leis Complementares Federais nº 192/2022 e nº 194/2022 extrapola o âmbito da técnica tributária, irradiando-se para o debate sobre a repartição de competências e os fundamentos e limites do federalismo brasileiro. E nessa quadra, entendo que repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais. E nesse contexto, é necessário avançar do modo como a repartição de competências há tempos é lida a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa para um modelo em que o princípio informador seja a máxima efetividade dos direitos fundamentais como critério de distribuição destas competências.

ACO 3614 MC / GO

E não se está aqui a afirmar que a sistemática de repartição de competências não seja relevante para o Estado Federal brasileiro, mas não pode ser visto como único princípio informador, sob pena de resultar em excessiva centralização de poder na figura da União.

Tal centralização leva a que Estados, Distrito Federal e Municípios, embora igualmente integrantes da República Federativa do Brasil, conforme comando normativo disposto no art. 1º, da Constituição da República, tenham suas respectivas competências sufragadas, assumindo um papel secundário na federação brasileira, contrariamente ao determinado pelo Texto Constitucional.

Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes federativos, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício dessas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este novo olhar que se propõe a partir da ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Uma mirada voltada para: a otimização da cooperação entre os entes federados; a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado.

E nesses múltiplos olhares, o meu direciona-se para uma compreensão menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileiro, inclusive no âmbito fiscal.

Com base nessa compreensão sobre o tema, verifico estarem presentes os requisitos autorizadores da concessão da tutela de urgência, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil.

Quanto à plausibilidade jurídica das alegações, sem adentrar em juízo exauriente e com a precariedade própria desta sede processual, reconhece-se que a alteração unilateral da tributação dos estados, decorrente da edição das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, acarretou um significativo desequilíbrio na conta dos entes federativos, comprometendo o cumprimento de obrigações e a continuidade da execução de políticas públicas e a prestação de serviços essenciais.

No mesmo sentido, cito outras ações em trâmite nesta Corte onde, a

ACO 3614 MC / GO

partir do reconhecimento do referido desequilíbrio econômico, houve o deferimento de medidas liminares: ACO 3.586 e 3590, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes; ACO 3620, de relatoria do Min. Roberto Barroso e; ACO 3596, de relatoria do Min. Gilmar Mendes. Em relação à esta última ação, destaco o seguinte trecho do voto do relator para ilustrar a dimensão da controvérsia posta nos autos. Confira:

“Faço esse registro histórico, porque considero, em juízo preliminar, que a intervenção promovida pelas Leis Complementares 192 e 194/2022 pode guardar semelhantes consequências graves, com propensão de abalar o pacto federativo, envolvendo repercussões de significativo impacto financeiro aos Entes subnacionais, tal como operado pela desonerações promovidas pela Lei Kandir, imbróglio que foi resolvido tão somente com a intervenção do STF, na ADO 25, sob minha relatoria, culminando com a aprovação da Emenda Constitucional 109/2021 e da Lei Complementar 176/2020, em cumprimento ao acordo histórico firmado nesta Corte.

Em poucas palavras: a União, ao intervir drasticamente na arrecadação do ICMS, pode estar criando uma nova disputa, de forma semelhante à proveniente do antigo art. 91 do ADCT.

É preciso deixar isso registrado para que todas as autoridades, sejam os agentes políticos, sejam os servidores públicos federais tenham essa compreensão, inclusive os membros da Comissão Especial em atividade na ADI 7.191 e ADPF 984!”

Ressalto que, no caso do Estado de Goiás, a situação é agravada pelo fato do Autor já se encontrar em regime de recuperação fiscal, o que denota um anterior desequilíbrio fiscal.

Assim, se mostra razoável a requerida compensação das perdas decorrentes da arrecadação com as parcelas vincendas do apontado

ACO 3614 MC / GO

contrato de refinanciamento de dívida nº 255/2021/CAF.

Tal compensação deverá seguir os parâmetros estabelecidos pelo Ministro Roberto Barroso, na ACO 3620, com os quais me filio e reproduzo a seguir:

“15. A questão controvertida se resolve, ao menos num juízo preliminar, com a determinação de que a compensação tenha como marco inicial a entrada em vigor da Lei Complementar nº 194/2022 e seja realizada com periodicidade mensal, porque as perdas de arrecadação impostas aos Estados (i) são experimentadas a partir desse marco temporal; (ii) decorrem de desoneração tributária promovida exclusivamente pela União, ocorrendo a cada mês, e (iii) desorganizam programações orçamentárias dos entes subnacionais aprovadas para o exercício 2022.

16. A conclusão pela compensação imediata e mês a mês decorre também da interpretação conjunta do art. 3º caput e de seu § 4º, como abaixo se lê:

Art. 3º A União deduzirá do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado ou do Distrito Federal administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, independentemente de formalização de aditivo contratual, as perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal ocorridas no exercício de 2022 decorrentes da redução da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que exceda ao percentual de 5% (cinco por cento) em relação à arrecadação deste tributo no ano de 2021.

(...)

ACO 3614 MC / GO

§ 4º A compensação pelos Estados e pelo Distrito Federal das perdas de arrecadação de que trata o caput deste artigo será realizada por esses entes e abrangerá as parcelas do serviço da dívida administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, e, adicionalmente ao disposto no caput deste artigo, poderão os Estados e o Distrito Federal desincumbir-se da obrigação de pagamento das parcelas do serviço da dívida com quaisquer credores, em operações celebradas internamente ou externamente ao País, em que haja garantia da União, independentemente de formalização de aditivo contratual, no montante equivalente à diferença negativa entre a arrecadação de ICMS observada a cada mês e a arrecadação observada no mesmo período no ano anterior.

(...)

18. Além disso, em cognição sumária, considero que o cálculo da compensação deve levar em conta apenas as perdas de arrecadação de ICMS nas operações que envolvam os bens e serviços a que se refere a Lei Complementar nº 194/2022. Em primeiro lugar, porque permitir que eventuais incrementos de arrecadação de ICMS em operações não abrangidas pela desoneração sejam considerados no cálculo da compensação pode representar apropriação, pela União, de resultados positivos obtidos pelo Estado a partir da adoção de políticas de desenvolvimento econômico.

19. Em segundo lugar, porque a perda imposta aos estados pela Lei Complementar nº 194/2022 decorreu somente do teto de alíquotas fixado para os combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transportes, não sendo

ACO 3614 MC / GO

razoável ampliar a interpretação do art. 3º daquele diploma de modo a abranger perdas ou ganhos de arrecadação em outros itens como parte da compensação. Há, no caso, uma correlação lógica entre a redução das alíquotas e as perdas a serem parcialmente compensadas pela União. Note-se que os estados, mesmo considerando apenas a redução de arrecadação nos produtos e serviços especificados, ainda suportarão parte da desoneração imposta pela União, já que a compensação só recai sobre o que exceda ao percentual de 5% (cinco por cento). Desse modo, preserva-se o postulado da cooperação federativa, sem onerar excessivamente uma das partes.”

No tocante ao *periculum in mora*, este decorre do imediato impacto das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022 na arrecadação do Estado-autor e suas inevitáveis consequências na manutenção dos serviços públicos e no pagamento de obrigações.

De outra banda, reputo razoável e produtora o pedido de suspensão do feito requerido pela União pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, período previsto para a duração do grupo de trabalho instituído no âmbito da ADPF nº 984.

Ante todo o exposto, **defiro o pedido liminar** para determinar à União que:

1. Realize a compensação, a partir de agosto de 2022, das parcelas vincendas do Contrato de Refinanciamento de dívida nº 255/2021/CAF, firmado com a União em 22 de dezembro de 2021, com as perdas relacionadas ao ICMS, a partir da entrada em vigor da Lei Complementar 194/2022, incidente sobre combustíveis, gás natural, energia elétrica e comunicações, no que excederem a 5% (art. 3º), calculadas mês a mês, com base no mesmo período do ano

ACO 3614 MC / GO

anterior e com correção monetária (pelo IPCA-E), sem a cobrança de quaisquer encargos moratórios daí decorrentes;

2. Abstenha-se de inscrever o Estado requerente em quaisquer cadastros federais de inadimplência, além de promover qualquer outro ato restritivo quanto a operações de crédito, convênios ou risco de crédito, por força das dívidas abrangidas por esta ação.

Após o cumprimento da presente decisão, **determino a suspensão do processo por 120 (cento e vinte) dias**, com termo inicial em 02 de dezembro de 2022, durante os quais devem ser mantidos os efeitos da liminar ora deferida.

Publique-se.

Intime-se **COM URGÊNCIA**.

Brasília, 10 de fevereiro de 2023.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

Documento assinado digitalmente