

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

O DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO SOLIDARIEDADE, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 18.532.307/0001-07, com sede ao SHIS QL 26, Conjunto 01, Casa 19, Brasília/DF, CEP 71665-115, neste ato presente por seu Presidente, Sr. EURIPEDES GOMES DE MACEDO JUNIOR, brasileiro, casado, portador da cédula de identidade RG nº 1.322.668 SSP/DF e inscrito no CPF sob nº 657.963.651-34 e pelo seu Vice-Presidente, Sr. PAULO PEREIRA DA SILVA, brasileiro, casado, portador da cédula de identidade RG nº 10.273.141-X e inscrito no CPF/MF sob nº 210.067.689-04, por seu advogado habilitado por instrumento de procuração com poderes especiais, vem perante Vossa Excelência, com esteio no art. 102, I, “a” da Constituição Federal, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

da íntegra da Lei nº 12.120, de 21 de novembro de 2023, do Estado do Maranhão, publicada na edição do dia 21 de novembro de 2023 do Diário Oficial do Poder Executivo do Estado do Maranhão, o fazendo pelos fatos e argumentos jurídicos abaixo apresentados.

1. DOS FATOS:

O Poder Executivo do Estado encaminhou à Assembleia Legislativa daquele Estado a Mensagem nº 114/2023, datada de 20 de novembro de 2023, acompanhada do Projeto de Lei nº 720/2023, que alterou substancialmente diversas normas tributárias e financeiras. Foram modificadas regras de distribuição de receitas aos municípios, elevadas ainda a alíquota modal do Imposto sobre

Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, reajustadas e indexadas, para atualizações automáticas sem necessidade de novas leis, os valores de todas as taxas estaduais, e foram incluídos produtos na cobrança de adicional para o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza.

Toda a tramitação do projeto de lei, a partir do encaminhamento da Mensagem do Poder Executivo ao Poder Legislativo até a publicação da lei sancionada no Diário Oficial, a Lei nº 12.120, de 21 de novembro de 2023, durou poucas horas, como será melhor demonstrado em capítulo próprio desta petição, a evidenciar a inconstitucionalidade formal da norma por inegável fraude à lei.

No aspecto material, o art. 42 da norma impugnada também se revela inconstitucional, porque aumentou desmedidamente a alíquota modal do ICMS, que passou de 20% (vinte por cento), que já era uma das maiores do País, para 22% (vinte e dois por cento), passando a ser isoladamente a maior dentre as de todas as unidades da federação.

Em razão desses fatos, tem-se que a norma, por inteiro, padece de vício de constitucionalidade formal, e alguns de seus dispositivos padecem de vício de inconstitucionalidade material, como restará demonstrado.

2. DO DIREITO:

2.1 DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE TODA LEI Nº 12.120/2023, DO ESTADO DO MARANHÃO, POR FRAUDE AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO:

Para demonstrar a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, passa-se a narrar todo o iter do processo legislativo que revela insuperável fraude à lei.

O Governador do Estado do Maranhão enviou à Assembleia Legislativa a Mensagem nº 114/2023, datada de 20 de novembro de 2023, encaminhando o Projeto de Lei nº 720/2023, que aumentou alíquota modal do ICMS, de 20% (vinte por cento) para 22% (vinte e dois por cento), elevou diversas taxas administrativas e dispôs sobre outras questões tributárias. O protocolo no sistema eletrônico de acompanhamento de processos legislativos da Assembleia Legislativa se deu no dia 21 de novembro de 2023, como resta comprovado.

No mesmo dia 21 de novembro de 2023, em sessão ordinária que se realiza pela manhã, sem que o projeto fosse lido no início da sessão para que fosse dada publicidade da sua tramitação na Casa, foi colocado em votação o Requerimento nº 485/2023, de autoria da deputada Iracema Vale, presidente da Casa, que também não foi lido no início da sessão, para que vários projetos de autoria do Poder Executivo tramitassem em regime de urgência, incluindo o projeto que resultou na lei ora impugnada. E na mesma sessão, após a aprovação do regime de urgência, foi incluído na Ordem do Dia, com a suspensão da sessão para a análise em Plenário dos projetos pelas comissões, incluindo a Comissão de

Constituição Justiça e Cidadania – CCJ, sendo depois reaberta a mesma sessão ordinária, discutido, votado e aprovado o Projeto de Lei nº 720/2023, em primeiro e segundo turno e encaminhado à sanção.

E ainda no mesmo dia foi sancionada a Lei estadual nº 12.120, de 21 de novembro de 2023, resultado do Projeto de Lei nº 720/2023, e publicada no Diário Oficial do Poder Executivo também na edição do mesmo dia 21 de novembro de 2023.

Ou seja, **toda a fase externa do processo legislativo**, que se inicia pelo envio da Mensagem do Poder Executivo ao Poder Legislativo, incluindo a sua tramitação, discussão e a aprovação pelo Parlamento, e a sanção da Lei, novamente pelo Governador do Estado, **durou apenas poucas horas**. É óbvio que se desrespeitou o devido processo legislativo, porquanto tramitação no Poder Legislativo efetivamente não houve.

E não se tratava de um projeto de lei qualquer, de estabelecimento de uma data comemorativa, ou de dar nome a uma rodovia, por exemplo, mas de um extenso Projeto de Lei, contendo 46 (quarenta e seis) artigos, com 3 (três) anexos e mais de uma dezena de tabelas com códigos de receita, descrição e valores, que consomem 38 (trinta e oito) páginas em papel tipo A4 e tratando de matéria de altíssima complexidade, porque se refere a matéria tributária.

Para se compreender a complexidade do projeto, basta a leitura da extensa ementa da norma:

Institui a Política de Tributação Ecológica do Estado do Maranhão, e altera a Lei nº 11.815, de 26 de agosto de 2022, para dispor sobre critério ecológico no repasse da parcela de 25% (vinte e cinco por cento), oriunda de receita do produto da arrecadação do ICMS aos municípios; altera a Lei nº 11.867, de 23 de dezembro de 2022, para dispor sobre condicionante do benefício sobre mercadorias que compõem a cesta básica maranhense; altera a Lei nº 10.279, de 10 de julho de 2015, para dispor sobre as condições de crédito de ICMS no Programa Nota Legal; altera a Lei nº 10.753, de 19 de dezembro de 2017, para dispor sobre a inclusão do apoio a causas sustentáveis e ambientais ao Programa Maranhão Solidário; altera a Lei nº 7.799, de 19 de dezembro de 2002, que dispõe sobre o Sistema Tributário do Estado do Maranhão; altera a Lei nº 8.205, de 22 de dezembro de 2004, que institui o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza; e altera a Lei nº 10.301, de 27 de agosto de 2015, que dispõe sobre tratamento tributário aplicável à cadeia produtiva da avicultura, e dá outras providências.

Impossível acreditar, com sinceridade, que os parlamentares maranhenses conseguiram ao menos ler o que seria votado minutos depois. Sem dúvida alguma se tratou se uma votação ficta, pois efetivamente o Parlamento não analisou, discutiu e votou a proposição. Apenas a carimbou para devolvê-la ao Poder Executivo, que sancionou a lei ora impugnada.

E o projeto de lei não veio acompanhado de qualquer estudo dos impactos financeiros, positivos, nas contas públicas, nem dos impactos sociais, negativos, para a população. Ou seja, além da tramitação aligeirada, para dizer o mínimo, insuficiente mesmo para permitir a simples leitura do extenso texto do

projeto de lei, sequer os parlamentares puderam votar conscientes dos impactos, positivos e negativos, da aprovação do projeto, tal como enviado pelo Poder Executivo.

Mais grave, ao menos uma deputada estadual, a Deputada Fabiana Villar, não estava presente na sessão. Assim, à referida deputada foi negado ter prévio conhecimento do mencionado projeto de lei, seja para votar contra ou a favor, ou mesmo para abster-se de votar. Por ter faltado a uma sessão, em que não sabia que a Casa receberia e votaria um projeto de lei de tamanha importância, de aumentar a carga tributária cobrada do sofrido povo do Maranhão, à deputada foi negado o direito de exercer o seu mandato.

Foi retirado também dos parlamentares a possibilidade de apresentarem emendas ao projeto. Isso porque o prazo de poucas horas entre o protocolo do projeto e a sua votação definitiva pelo Plenário, em sessão ordinária, inviabilizaria qualquer tentativa nesse sentido.

É óbvio que, ante esses fatos, narrados e comprovados, como será evidenciado em capítulo próprio desta petição, indiscutível que o projeto de lei não tramitou efetivamente na Assembleia, que o aprovou apenas para cumprir uma formalidade. Fosse aplicar o Regimento Interno da Assembleia Legislativa, mesmo em regime de urgência, o projeto não poderia ser colocado em discussão e votação antes da quarta sessão ordinária após o seu protocolo. Por regra, os projetos apresentados são lidos no Pequeno Expediente, ao início da sessão, **“para conhecimento dos Deputados”** (art. 143 do Regimento¹), devendo ser incluído em pauta para o recebimento de emendas por duas sessões (art. 143, §1º) caso houvesse sido aprovado o regime de urgência. E somente depois, incluído na Ordem do Dia, que deve sempre ser anunciada antes da sessão ordinária anterior ao da discussão e votação (art. 113).

Apesar da indiscutível violação regimental, **não se pretende na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade questionar a desobediência a esses dispositivos interna corporis**, porque a impugnação encontraria obstáculo na insindicabilidade das matérias próprias dos demais Poderes. Todavia, fica evidente que **não houve publicidade aos Deputados acerca da tramitação do projeto de lei, nem do requerimento de urgência**, pois após o protocolo de ambos não houve a leitura no Pequeno Expediente, que serve exatamente para dar conhecimento aos Deputados. **Muito menos os Deputados foram informados acerca da discussão e votação do Requerimento nº 485/2024, que propôs e viu aprovado o regime de urgência ao Projeto de Lei nº 720/2023, pois os mesmos não constavam da Ordem do Dia que foi anunciada na sessão imediatamente anterior, ocorrida no**

¹ Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão - Art. 113. A Ordem do Dia, organizada pelo Presidente da Assembleia, será anunciada aos Deputados antes do encerramento dos trabalhos da sessão anterior. (Redação dada pela Resolução Legislativa nº 910/2018). (...)

Art. 143. Os projetos, uma vez entregues à Mesa, serão lidos no Pequeno Expediente para conhecimento dos Deputados, depois publicados no Diário da Assembleia e incluídos em pauta para recebimento de emendas. §1º A pauta será: I - de duas sessões para as proposições em regime de urgência; (...)

dia 16 de novembro de 2023, mesmo porque o projeto sequer estava pronto e a Mensagem do Poder Executivo seria datada apenas de 20 de novembro de 2023.

O que se apresenta neste capítulo da petição é que a lei é formalmente inconstitucional porque resultante de um processo legislativo que evidencia fraude à lei, um processo ficto, que viola o espírito da Constituição.

Para se compreender a fraude à lei, apenas precisaria nos questionarmos se seria constitucional uma eventual disposição em regimento interno de qualquer Casa Legislativa que permitisse que um projeto de lei fosse protocolado, tramitasse, recebesse pareceres das comissões, fosse discutido e votado, tudo em poucas horas, sem a prévia e necessária publicidade e transparência, sem o efetivo debate, ainda mais um projeto complexo sobre matéria tributária e com aumento significativo de impostos e taxas. Obviamente que não o seria, porque macularia a própria essência do Poder Legislativo, que nesse caso se pode dizer que não participou efetivamente do processo legislativo, senão de forma ficta, portanto nula. Basta ver que o referido projeto de lei não foi submetido ao debate com as entidades representativas da indústria e do comércio, muito menos debatida com a sociedade.

É indiscutível que a ausência de efetiva tramitação e debate no Poder Legislativo quanto ao projeto de lei, que eleva demasiadamente a carga tributária e altera disposições das normas tributárias com novo complexo arcabouço jurídico, subverte a tripartição dos Poderes, conspurcando o art. 2º da Constituição Federal: *“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*.

Igualmente ofende o princípio da transparência, que deve reger o sistema tributário, segundo clara dicção do art. 145, §3º, da Constituição: **“O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente”**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023).

O caso presente revela inequívoca fraude à lei, em sua pior modalidade, a fraude à Constituição. É que, supostamente, atendeu-se o requisito formal de que a norma tributária, que aumentou severamente os impostos e taxas no âmbito do Estado do Maranhão, foi uma proposta do Poder Executivo, enviada ao Poder Legislativo, que analisou e aprovou o seu texto, sem nenhuma emenda, e em seguida foi sancionada, entrando em vigor. Ocorre que o processo todo foi uma fraude, um simulacro de processo legislativo, pois efetivamente o projeto de lei não foi debatido e examinado pelo Poder Legislativo, muito menos neste foi garantido o necessário debate, com transparência.

Assim, aplicável a lição deste Supremo Tribunal Federal acerca do tema da fraude à lei: ***“A fraude à lei importa, fundamentalmente, frustração da lei. Mais grave se é à Constituição, frustração da Constituição. Consubstanciada a autêntica fraus legis”*** (STF - RCL 8025, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09-12-2009, DJe-145 DIVULG 05-08-2010 PUBLIC 06-08-2010 EMENT VOL-02409-02 PP-00433).

A fraude à lei ocorre quando se praticam atos verdadeiros, intencionais ou não, no estrito cumprimento da lei, aplicada na sua literalidade, mas que viola o

seu espírito. Ou seja, quando um ato de aparência lícita é praticado em evidente contradição ao espírito da norma, especialmente quando se trata da norma constitucional.

É antiga a consolidação na jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal da teoria da nulidade, de pleno direito, de atos praticados em fraude à lei. Em 1964, foi aprovada a **Súmula STF nº 381**, dispondo que *“Não se homologa sentença de divórcio obtida, por procuração, em país de que os cônjuges não eram nacionais”*. Ora, o ato praticado estava dentro da mais absoluta legalidade. Se em outro País era possível efetivar o divórcio por procuração, desse ato sendo proferida uma sentença judicial, lícito seria também homologar essa sentença estrangeira, na época perante o Supremo Tribunal Federal, para que produzisse seus efeitos jurídicos no Brasil. Porém, a lei brasileira, na época, não permitia o divórcio, de forma que a prática desses atos, embora obedecida estritamente a legalidade, violaria o espírito da legislação pátria e, por isso mesmo, seriam nulos. Assim, seriam atos em fraude à lei e, portanto, sem efeito algum no Brasil.

Dessa forma, demonstrada a fraude à lei, em sua pior modalidade, de fraude à Constituição, por violação ao arts. 2º e 145, §3º, da Constituição Federal, deve ser declarada a inconstitucionalidade formal de todo o teor da Lei nº 12.120, de 21 de novembro de 2023, repristinando-se a redação anterior de todas as leis alteradas pela norma inconstitucional.

2.2 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 42 DA LEI Nº 12.120/2023, DO ESTADO DO MARANHÃO:

Demonstrar-se-á que a elevação da alíquota modal do ICMS, de 20% (vinte por cento) para 22% (vinte e dois por cento), é inconstitucional porque **viola a seletividade do ICMS**, em razão da ausência de tratamento diferenciado, a menor, no que toca à essencialidade dos bens e serviços de que trata o **art. 155, §2º, III da Constituição**, o que atenta, indiretamente, contra a progressividade tributária e o caráter contributivo, de que trata o art. 145, §1º - ao elevar em muito a alíquota modal, sem distinguir os serviços e bens essenciais, notadamente a energia elétrica, a carga tributária recai sobre todos, inclusive sobre quem tem menor capacidade contributiva. De qualquer forma, a norma impugnada viola, sem dúvidas, o **princípio da justiça tributária**, de que trata o art. 145, §3º, da Constituição. Tudo, como será demonstrado abaixo.

É certo que o ICMS é um imposto real, que desconsidera a condição pessoal do contribuinte. Ou seja, qualquer que seja o contribuinte que realize a operação será tributado na mesma proporção. Entretanto, a Constituição Federal estabelece em seu art. 145, §1º, que os tributos deverão, “sempre que possível”, obedecer o caráter contributivo, ou seja, a progressividade. E há clara ofensa a esse princípio quando não se faz a reserva adequada, pela seletividade, de todos os bens e serviços essenciais, a excepcioná-los da elevação desmedida da alíquota modal. Quando se aumenta em demasia a alíquota da energia elétrica, por exemplo, se

está sobrecarregando a mais não poder o contribuinte de menor capacidade econômica, que não pode dispor da energia para sobreviver.

Para melhor contextualizar, necessário rememorar que, em 2022, leis federais alteraram significativamente a tributação sobre combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, reduzindo bastante a carga tributária desses bens e serviços, que foram considerados essenciais. Por ocasião desses fatos, vários governadores ajuizaram ações de controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Isso incluiu o Governador do Maranhão, que na petição inicial da ADI nº 7.195 assim consignou os fatos:

(...)

A questão constitucional ora posta ao exame dessa Colenda Corte se refere à recém editada Lei Complementar Federal n. 194, de 23 de junho de 2022, originada do PLP nº 18/2022, que alterou o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) e a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996), “para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo”, bem como altera a recente Lei Complementar n. 192, de 11 de março de 2022, contra a qual foi ajuizada a ADI n. 7191.

(...)

Disso exsurge a estratégia de minar o principal tributo da competência dos Estados (do ponto de vista fiscal/arrecadatório), o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Trata-se de um intervencionismo sem precedentes da União Federal nos demais entes subnacionais, por meio de desonerações tributárias heterônomas, em ofensa às regras de repartição de competências postas na Constituição Federal de 1988, violação da autonomia financeira dos entes subnacionais e ônus excessivo e desproporcional aos cofres estaduais e municipais.

(...)

Ainda na transição governamental, o Governo Lula, antes da posse presidencial, assumiu compromisso e formalizou acordo junto aos Governadores para resolver o litígio instaurado no âmbito do controle de constitucionalidade, assumindo um passivo de R\$ 27 bilhões (vinte e sete bilhões de reais) a serem repassados aos governos estaduais como compensação pelas perdas da arrecadação do ICMS no exercício de 2022. Para tanto, encaminharia ao Congresso Nacional projeto de lei nesse sentido, que ao final acabou aprovado, sendo sancionado como Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023. No caso do Maranhão, como havia parcelas de operações de crédito honradas pela União Federal, por execução de contratos de garantia e em cumprimento a medidas liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal, o valor serviu para abater esse passivo com a União Federal, impedindo que fossem acionadas as contragarantias de bloqueio de valores dos repasses ao Fundo de Participação do Estado – FPE.

Ainda no mesmo exercício financeiro de 2022, o Governo do Maranhão encaminhou a Mensagem nº 78/2022 à Assembleia Legislativa para, dentre outros,

umentar a alíquota modal do ICMS de forma a recompor as perdas de arrecadação, restando assim explicitado pelo Governador do Estado aos parlamentares maranhenses a necessidade de aprovação do projeto:

Em razão da publicação da Lei Complementar Federal nº 194, de 23 de junho de 2022, o Estado do Maranhão enfrentou uma queda na sua expectativa de arrecadação tributária, o que pode se agravar ainda mais no exercício de 2023. Isso decorre, principalmente, das seguintes modificações:

- 1) redução da alíquota aplicável sobre combustíveis, energia elétrica e prestação de serviço de comunicação, considerados bens e serviços essenciais, os quais são as principais fontes de arrecadação do Estado, e, pelo atual cenário jurídico, não podem ser tributados por alíquotas superiores à alíquota modal do ICMS;
- 2) não aplicação do adicional de 2% (dois por cento) para o FUMACOP, sobre combustíveis, energia elétrica e prestação de serviço de comunicação, por serem considerados bens e serviços essenciais; e
- 3) redução sensível da base de cálculo do ICMS nas operações com combustíveis.

Diante desse contexto, é necessário que o **Estado adote medidas para recompor as perdas de arrecadação**, assim, assegurando a sua solidez fiscal, elemento indispensável para o financiamento da ação estatal.

O referido projeto de lei foi aprovado ainda em 2022, resultando na sanção da Lei nº 11.867/2022, que, dentre algumas mudanças tributárias, elevou a alíquota modal do ICMS no Maranhão de 18% (dezoito por cento) para 20% (vinte por cento). E com isso seriam recompostas as perdas de arrecadação estadual. Isso porque, respeitada a anualidade e a noventena, a elevação da carga tributária passou a ser cobrada no início do exercício de 2023.

Entretanto, para surpresa de todos, no dia 20 de novembro de 2023, o Governador do Maranhão assinou a Mensagem nº 114/2023, acompanhada do Projeto de Lei nº 720/2023, encaminhado no dia seguinte à Assembleia Legislativa, na qual apresentou a mesma justificativa para elevar novamente a alíquota modal do ICMS, desta vez de 20% (vinte por cento) para 22% (vinte e dois por cento). E o projeto foi aprovado e acabou sendo sancionada a Lei nº 12.120/2023, ora impugnada. Leia-se as justificativas para o novo aumento de imposto, segundo a mensagem governamental:

Outrossim, como é sabido, as receitas tributárias do Estado do Maranhão ainda sofrem as consequências da Lei Complementar Federal nº 194, de 23 de junho de 2022, que resultou na redução da alíquota aplicável sobre operações com combustíveis, energia elétrica e prestação de serviço de comunicação, os quais formam as principais fontes de tributação do ICMS, de modo que é imprescindível que o **Estado adote medidas para recompor as perdas de arrecadação**, para não comprometer sua solidez fiscal, e, conseqüentemente, o financiamento de todos os serviços públicos e políticas públicas.

Percebe-se que, tanto o aumento da carga tributária em 2022, para produzir efeitos em 2023, como o novo aumento em 2023, com efeitos a partir de 2024, tiveram exatamente a mesma justificativa: “**que o Estado adote medidas para recompor as perdas de arrecadação**”. Um verdadeiro *déjà vu*, pois a motivação alegada é exatamente a mesma. E em ambos os casos, em 2022 e em 2023, elevou-se a alíquota em dois pontos percentuais. No primeiro aumento (Lei nº 11.867/2022), a alíquota do ICMS foi elevada em mais de 11% (onze por cento). E no segundo aumento (Lei nº 12.120/2023, ora impugnada), que passou a ser exigido em 2024, o aumento foi de 10% (dez por cento) já sobre a nova alíquota, pois 2% (dois por cento) equivale exatamente a um décimo de 20% (vinte por cento), que era a alíquota então vigente.

Necessário esclarecer que é falsa a justificativa, ao menos do segundo projeto que resultou na lei ora impugnada. O ajuste promovido em 2022 já tinha sido suficiente para recompor as receitas perdidas com a alteração na tributação dos combustíveis e bens e serviços essenciais.

Convém analisar os números da arrecadação do Estado do Maranhão, conforme divulgação pela Secretaria de Estado da Fazenda, e verificar que efetivamente já estava recomposta a receita estadual do ICMS. Basta comparar os meses de novembro, dezembro e janeiro, dos últimos anos, incluindo o do período anterior das mudanças normativas federais sobre os bens e serviços essenciais:

NOVEMBRO/2021	NOVEMBRO/2022	NOVEMBRO/2023
R\$ 884.646.835,62	R\$ 827.944.225,22	R\$ 1.090.114.187,24

DEZEMBRO/2021	DEZEMBRO/2022	DEZEMBRO/2023
R\$ 899.990.162,41	R\$ 918.495.042,45	R\$ 1.067.379.106,96

JANEIRO/2022	JANEIRO/2023	JANEIRO/2024
R\$ 852.127.067,66	R\$ 828.021.450,34	R\$ 906.229.358,56

Percebe-se que as colunas da esquerda (nov/21, dez/21 e jan/22) revelam a receita total do ICMS no Maranhão antes da mudança em 2022 das normas federais que impactaram em perdas de receitas aos entes subnacionais. As colunas do meio (nov/22, dez/22 e jan/23) mostram as receitas totais do ICMS já com o impacto negativo das mudanças normativas de 2022. Por fim, as colunas da direita (nov/23, dez/23 e jan/24) representam a receita total do ICMS nos referidos meses já com o impacto do aumento de alíquota promovido em 2022, para recompor as perdas, e antes do início da cobrança da nova alíquota aprovada em novembro de 2023 pela lei ora impugnada. Verifica-se que essas arrecadações, ainda anteriores ao novo aumento do imposto, já representavam recordes históricos nos respectivos meses.

O objetivo de recompor as receitas efetivamente ocorreu e se comprovou. As receitas do ICMS, após as mudanças normativas federais (colunas do meio) foram um pouco menor que a do mesmo mês do exercício anterior, ou seja, não aumentaram em razão do crescimento da economia e ainda foram reduzidas, em números absolutos, ou praticamente empataram com a arrecadação anterior.

Todavia, após a Lei nº 11.867/2022, que promoveu a primeira elevação de alíquota (de 18% para 20%), já se viu a recomposição das receitas do ICMS. Não havia necessidade de aumentar, novamente, a alíquota modal do ICMS, menos ainda na amplitude em que ocorreu.

O resultado do aumento desmedido pode ser verificado pela arrecadação de março de 2024, primeiro mês em que a arrecadação do ICMS já se deu integralmente com a nova alíquota de 22%. Recorde histórico, infelizmente. Neste ponto, cumpre destacar que no mês de março de 2023 ainda não estava sendo aplicada a alíquota de 20%, fruto da mudança promovida pela Lei nº 11.867/2022, porque naquela oportunidade não estava exaurida a noventena. Veja-se os números:

MARÇO/2022	MARÇO/2023	MARÇO/2024
R\$ 818.204.092,37	R\$ 641.949.171,41	R\$ 1.098.479.416,43

Arrecadação de março de 2024, já sob o efeito da nova alíquota de 22%, representa 34% (trinta e quatro por cento) a mais que a arrecadação do mesmo mês do ano de 2022, último antes de sofrer o impacto da perda de receitas decorrente das mudanças legislativas federais. No mesmo período, a inflação acumulada, segundo o IPCA (IBGE) foi de 10,5% (dez e meio por cento). Ou seja, a arrecadação aumentou três vezes a inflação acumulada no período, evidenciando que o aumento da alíquota pela norma impugnada nem longe serviu para recompor receitas, mas sim para aumentar em muito a arrecadação.

Utilizando a Calculadora do Cidadão, ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil, se corrigido o valor arrecadado em março de 2022 para março de 2024 teríamos R\$ 904.285.299,42 (novecentos e quatro milhões, duzentos e oitenta e cinco mil, duzentos e noventa e nove reais e quarenta e dois centavos), valor bem distante do valor que efetivamente foi arrecadado em março de 2024, que alcançou a quantia estratosférica de R\$ 1.098.479.416,43 (um bilhão, noventa e oito milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, quatrocentos e dezesseis reais e quarenta e três centavos). Isso revela que a lei impugnada nem de longe serviu apenas para recompor as receitas, mas sim tratou-se de uma elevação demasiada da carga tributária a ser suportada pelo contribuinte maranhense. E não caberia fazê-lo, ainda mais dessa forma, considerando outros fatores.

A um, porque o aumento, novamente, da alíquota do ICMS fez com que o Estado do Maranhão assumisse a liderança das alíquotas modais dentre os vinte e sete entes subnacionais, como revela estudo atualizado do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal – COMSEFAZ:

ALÍQUOTAS MODAIS PRATICADAS				
UF	2022	ALÍQUOTA NEUTRA *	2023	2024
AC	17,0%	20,0%	19,0%	19,0%
AL	18,0%	-	19,0%	19,0%
AM	18,0%	-	20,0%	20,0%
AP	18,0%	-	18,0%	18,0%
BA	18,0%	-	19,0%	20,5%
CE	18,0%	21,4%	18,0%	20,0%
DF	18,0%	22,5%	18,0%	20,0%
ES	17,0%	21,1%	17,0%	17,0%
GO	17,0%	24,2%	17,0%	19,0%
MA	18,0%	-	20,0%	22,0%
MG	18,0%	-	18,0%	18,0%
MS	17,0%	20,7%	17,0%	17,0%
MT	17,0%	20,2%	17,0%	17,0%
PA	17,0%	21,5%	19,0%	19,0%
PB	18,0%	23,6%	18,0%	20,0%
PE	18,0%	20,5%	18,0%	20,5%
PI	18,0%	24,1%	21,0%	21,0%
PR	18,0%	23,5%	19,0%	19,5%
RJ	18,0%	-	20,0%	20,0%
RN	18,0%	22,3%	20,0%	18,0%
RO	17,5%	-	17,5%	19,5%
RR	17,0%	19,6%	20,0%	20,0%
RS	17,0%	20,9%	17,0%	17,0%
SC	17,0%	20,7%	17,0%	17,0%
SE	18,0%	22,7%	19,0%	19,0%
SP	18,0%	-	18,0%	18,0%
TO	18,0%	22,8%	18,0%	20,0%

*Alíquota que neutralizaria as perdas de arrecadação dos estados e do DF, conforme Nota do Comsefaz "Reequilíbrio Fiscal e Socioeconômico dos Estados".
Elaboração: Comsefaz

Em segundo, que evidencia ainda mais a inconstitucionalidade, é o contraste que há entre a carga tributária e os indicadores sociais. Enquanto o Maranhão ostenta a liderança isolada com a maior alíquota modal de ICMS do Brasil, é também o Estado que possui a pior renda per capita (R\$ 945,00) e o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo dados do IBGE³.

É certo que, exatamente por esses dois índices socioeconômicos negativos, a população precisa ainda mais dos serviços públicos e do Poder Público. Porém, não se pode admitir que a conta seja transferida exatamente para as pessoas que mais precisam. Deveria o Estado primar por uma melhor seletividade do ICMS, a preservar do aumento exagerado todos os bens e serviços essenciais, e não o inverso, elevando a tributação sobre esses a partir do aumento da alíquota modal. A Emenda Constitucional nº 132/2023, inclusive, acrescentou essa expressa disposição ao texto da Constituição, no art. 145, §4º: **“As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos”**.

Quanto maior a alíquota do imposto sobre consumo de bens e serviços, maior a violação ao princípio da progressividade, porque inexistente no caso a seletividade de que trata o art. 155, §2º, III, da Constituição. E assim resta flagrantemente violada a capacidade contributiva, porque não dispôs da seletividade, com tributação a menor, para bens e serviços essenciais, como é o caso da energia elétrica.

Não há qualquer justificativa plausível para que o contribuinte maranhense, que ostenta os piores indicadores nacionais já há muitas décadas, seja aquele a quem o Estado cobre o maior ICMS, ainda mais sobre o consumo de energia elétrica, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu ser item essencial.

² Disponível em: <<https://comsefaz.org.br/novo/wp-content/uploads/2024/03/2024-03-05-Aliquotas-Modais-praticadas-e-aliquota-neutra.pdf>>. Acessado em 12/04/2024.

³ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>>. Acessado em 22/04/2024.

Ocorre que, buscando recompor as perdas de arrecadação decorrente de alterações das normativas federais ocorridas em 2022, o Estado do Maranhão acabou por driblar as normas federais e a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois elevou em demasia a alíquota modal do ICMS, sem criar um regime justo de seletividade tributária para todos os bens e serviços essenciais, especialmente a energia elétrica.

Quando o Supremo Tribunal Federal analisou as normas federais acerca da essencialidade da energia elétrica, em 2022, a alíquota cobrada sobre o consumo de energia elétrica no Maranhão era de 18% (dezoito por cento), exceto em caso de contribuinte de elevado consumo (500kw/h), que era seletiva e maior. Nesse ponto, não houve perda de receita, como ocorreu com os combustíveis.

Foi então que a norma federal (Lei Complementar nº 194/2022), confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI's 7110, 7126 e 7129), estabeleceu que a energia elétrica é essencial e, por isso mesmo, não se poderia cobrar alíquota superior a modal. Mas isso já ocorria no Maranhão. O Governo do Maranhão, então, elevou em demasia a alíquota modal, elevando assim também a alíquota sobre o consumo de energia elétrica. Assim, de forma contraditória, o contribuinte maranhense acabou sofrendo revezes sucessivos desde o momento em que a lei e o STF reconheceram a energia elétrica como bem essencial, passando a ser tributado em 22% (vinte e dois por cento), agora em 2024, quando antes era apenas em 18% (dezoito por cento), em 2022.

Observado o disposto no art. 155, §2º, III, da Constituição, dever-se-ia aplicar a seletividade para dispor que a tributação da energia elétrica seria feita em alíquota menor, exatamente em razão da essencialidade do serviço.

Dessa forma, o art. 42 da Lei nº 12.120/2023, que altera o art. 23, III, da Lei nº 7.799/2002 para elevar a alíquota modal do ICMS para 22% (vinte e dois por cento), é materialmente inconstitucional por violar o princípio da justiça tributária, de que trata o art. 145, §3º, da Constituição, e porque despreza a seletividade do tributo, de que trata o art. 155, §2, III, além de subverter a busca por atenuar os efeitos regressivos do tributo, exigido pelo art. 145, §4º, da Constituição.

3. DO PEDIDO CAUTELAR:

É imprescindível no presente caso a concessão de medida cautelar, pois presente mais que fumaça do bom direito, com evidente plausibilidade jurídica das arguições de inconstitucionalidade formuladas na presente ADI, tanto sob o aspecto do vício formal, como do vício material ao texto da Constituição.

Também se apresenta de forma clara o perigo da demora a justificar a concessão de medida cautelar para suspender desde logo a eficácia da norma impugnada, especialmente no que trata do aumento do ICMS, que tornou a alíquota maranhense a maior do País, enquanto o Estado ostenta os piores índices sociais nacionais. Não é lícito exigir que o contribuinte maranhense siga pagando o imposto mais caro do Brasil, enquanto possui a pior renda per capita nacional. Prosseguir

com a cobrança do ICMS pela nova alíquota tem potencial suficiente para aprofundar ainda mais os problemas sociais do Estado.

4. DAS PROVAS:

Com a presente petição inicial é trazida a prova de todas as alegações feitas.

De início, faz-se a juntada da norma impugnada, a Lei nº 12.120, de 21/11/2023, incluindo a sua publicação no Diário Oficial do Poder Executivo, edição do dia 21/11/2023. Também é juntada a Mensagem nº 114/2023 e o Projeto de Lei Ordinária nº 720/2023, incluindo a tela do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL, sistema eletrônico utilizado pela Assembleia Legislativa do Maranhão para o processamento das proposições, que evidencia que o projeto em questão somente foi protocolado no dia 21/11/2023. Também é feita a juntada do Requerimento nº 485-2023, de autoria da Deputada Iracema Vale, e que requereu a tramitação em regime de urgência do PLO nº 720/2023.

Acerca da tramitação célere, sem transparência, e da surpresa aos Deputados, além da prova acima já mencionada de que o projeto somente foi protocolado no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo no dia 21/11/2023, mesmo dia em que foi discutido, votado, aprovado e posteriormente sancionada a norma, faz-se a juntada de diários oficiais da Assembleia Legislativa.

Na edição do dia 17/11/2023, consta a transcrição da Sessão Ordinária do dia 16/11/2023, em que foi lida a Ordem do Dia da Sessão Ordinária do dia 21/11/2023, e não constava nem o PLO nº 720/2023, nem o REQ nº 485/2023, mesmo porque eles somente seriam protocolados na Assembleia dias depois. Na edição do dia 21/11/2023 foi publicada a Mensagem nº 114/2023, o PLO nº 720/2023 e o REQ nº 485/2023.

Por sua vez, na edição do dia 22/11/2023 consta a transcrição da sessão do 21/11/2023, em que foi aprovado o REQ nº 485/2023, para o regime de tramitação de urgência do PLO nº 720/2023, e o próprio projeto de lei foi votado e aprovado em dois turnos. E na edição do dia 24/11/2023 consta a Ata da Sessão Ordinária do dia 21/11/2023, comprovando que pelo menos uma deputada, a Deputada Fabiana Villar, não esteve presente – quando soube da tramitação do projeto, já havia tramitado, sido discutido, votado e aprovado e já era lei sancionada e publicada no Diário Oficial.

A ausência de leitura da Mensagem nº 114/2023, do PLO nº 720/2023 e do REQ nº 485/2023 na Sessão Ordinária do dia 21/11/2023, em que seria dada publicidade aos deputados acerca da tramitação na casa dessas proposições, pode ser confirmada através do canal de Youtube da Assembleia Legislativa do Maranhão. Na transmissão consta a íntegra da Sessão, e logo no início dela, no Expediente, é feita a leitura de todas as proposições que foram protocoladas na Casa. Nos projetos de lei, foram lidos até o PLO nº 719/2023, mas não foi lido o PLO nº 720/2023, nem foi lido o REQ nº 485/2023. A íntegra da sessão pode ser vista no

seguinte endereço na internet:
<https://www.youtube.com/watch?v=wDCedJLhUIM&t=2825s>.

Também se faz a juntada da Mensagem nº 78/2022, que encaminhou em 2022 o projeto de lei para aumentar a alíquota modal do ICMS no Maranhão de 18% para 20%, e também da Lei nº 11.867/2022, resultado da aprovação do referido projeto de lei. O conteúdo da mensagem foi mencionado para explicitar que a motivação do primeiro aumento, em 2022, é exatamente a mesma para solicitar da Assembleia Legislativa o segundo aumento de ICMS: “**Estado adote medidas para recompor as perdas de arrecadação**”. Acerca da alegação de perda de receitas pela mudança dos normativos federais, em 2022, traz-se a petição inicial da ADI 7.195, ajuizada dentre outros pelo Governador do Maranhão.

Sobre as informações trazidas com esta petição acerca da arrecadação do ICMS no Maranhão, inclusive dados históricos, buscou-se no sítio da Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão os dados, também juntados com a presente petição. E traz-se ainda a atualização da arrecadação do mês de março de 2022 pela Calculadora do Cidadão, ferramenta do Banco Central do Brasil, para evidenciar que a arrecadação de março de 2024, já sob a égide da lei impugnada, é bastante superior ao valor real da arrecadação no mesmo mês de 2022, antes dos impactos negativos da mudança do arcabouço normativo federal que gerou perdas de receitas de ICMS.

Por fim, traz-se também um ranking disponibilizado pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal – Comsefaz, em que se apresenta as alíquotas modais do ICMS de todas as 27 Unidades da Federação, em que o Maranhão aparece na liderança isolada como a maior do País.

5. DOS PEDIDOS:

Diante do exposto, diante da urgência, requer seja concedida **MEDIDA CAUTELAR** para suspender a eficácia da íntegra da Lei nº 12.120, de 21 de novembro de 2023, do Estado do Maranhão, ou, caso não seja reconhecida a plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade formal, que seja suspensa a eficácia do art. 42 da citada lei.

Pede sejam solicitadas informações dos órgãos que editaram a lei impugnada, o Governador do Estado do Maranhão e a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, ouvindo-se em seguida, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República.

Ao final, requer seja julgada procedente a presente arguição para declarar a inconstitucionalidade formal a íntegra da Lei nº 12.120, de 21 de novembro de 2023, do Estado do Maranhão, ou, se não acolhida, que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 42 da citada lei. Em qualquer caso, que sejam ripristinadas as redações das normas alteradas pelos dispositivos declarados inconstitucionais.

Sem mais para o momento, são estes os termos em que se aguarda deferimento.

Brasília/DF, 24 de abril de 2024.

Bruno Aurélio R. da Silva Pena
OAB/GO n.º 33.670
(Assinado Eletronicamente)

Rodrigo Molina R. Silva
OAB/DF n.º 28.438
(Assinado Eletronicamente)

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS JUNTADOS COM A PETIÇÃO INICIAL

- 01 – Lei nº 12.120/2023 – Aumento ICMS 2023 - Diário Poder Executivo 21/11/2023 com a publicação da lei – norma impugnada
- 02 – SAPL - Mensagem nº 114/2023 e PLO nº 720/2023 – aumento ICMS de 20% para 22%
- 03 – Requerimento nº 485-2023 – Pedido de urgência ao PLO nº 720/2023
- 04 – Diário da Alema 17/11/2023 – transcrição (pág. 36) da leitura da Ordem do Dia da Sessão Ordinária do dia 21/11/2023 – onde não consta o PLO nº 720/2023, nem o REQ nº 485.
- 05 – Diário da Alema 21/11/2023 – publicação da Mensagem nº 114/2023 do PLO nº 720/2023 e do REQ nº 485/2023
- 06 – Diário da Alema 22/11/2023 – transcrição da Sessão Ordinária do dia 21/11/2023
- 07 – Diário da Assembleia 24/11/2023 - Ata da Sessão Ordinária do dia 21/11/2023 – com registro da ausência da deputada Fabiana Villar
- 08 - Mensagem nº 78/2022 – Encaminha projeto para aumento ICMS de 18% para 22%
- 09 - Lei nº 11.867/2022 – aumento ICMS de 18% para 22%
- 10 – Petição inicial da ADI 7.195
- 11 – Informações Receitas da SEFAZ/MA
- 12 – Calculadora do Cidadão do BCB
- 13 – Comsefaz – Ranking de alíquotas modais do ICMS