

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

LUIZ FELIPE NEGRÃO MAUÉS
RENAN NORMANDO FIOCK DA SILVA

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 192/22 E OS
IMPACTOS FINANCEIROS NO ESTADO DO PARÁ, SOB A ÓTICA DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DO DIREITO TRIBUTÁRIO**

BELÉM
2023

LUIZ FELIPE NEGRÃO MAUÉS
RENAN NORMANDO FIOCK DA SILVA

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 192/22 E OS
IMPACTOS FINANCEIROS NO ESTADO DO PARÁ, SOB A ÓTICA DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DO DIREITO TRIBUTÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção de grau em
Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário
do Estado do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Fiuza De Mello
Mendes Filho

BELÉM
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do CESUPA, Belém – PA

M447i Maués, Luiz Felipe Negrão.

A inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 192/22 e os impactos financeiros no Estado do Pará, sob a ótica da Constituição Federal de 1988 e do direito tributário / Luiz Felipe Negrão Maués, Renan Normando Fiock da Silva. — Belém, 2023.

26 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Centro Universitário do Estado do Pará, Bacharelado em Direito, Belém, 2023.

Orientador: Prof. [Dr. Sérgio Fiúza de Mello Mendes Filho](#).

1. Tributos - Pará. 2. Brasil. Lei complementar n. 192 de 11 de Março de 2022. I. Silva, Renan Normando Fiock da. II. Mendes Filho, Sérgio Fiúza de Mello (orient.). III. Título.

CDD 341.39

LUIZ FELIPE NEGRÃO MAUÉS
RENAN NORMANDO FIOCK DA SILVA

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 192/22 E OS
IMPACTOS FINANCEIROS NO ESTADO DO PARÁ, SOB A ÓTICA DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DO DIREITO TRIBUTÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção de grau em
Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário
do Estado do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Fiuza De Mello
Mendes Filho

Data de aprovação: ____ / ____ / ____

Conceito:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. SÉRGIO FIUZA DE MELLO MENDES FILHO – Orientador
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

Nome com titulação
Instituição a que pertence

Nome com titulação
Instituição a que pertence

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 192/22 E OS
IMPACTOS FINANCEIROS NO ESTADO DO PARÁ, SOB A ÓTICA DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DO DIREITO TRIBUTÁRIO**

**THE UNCONSTITUTIONALITY OF COMPLEMENTARY LAW Nº 192/22 AND
THE FINANCIAL IMPACTS IN THE STATE OF PARÁ, FROM THE VIEW OF
THE 1988 FEDERAL CONSTITUTION AND TAX LAW**

Luiz Felipe Negrão Maués¹
Renan Normando Fiock Da Silva²
Sérgio Fiuza De Mello Mendes Filho³

RESUMO

Esta pesquisa realiza um estudo teórico, com referência às consequências práticas, sobre os efeitos da Lei Complementar Nº 192/2022 para o Estado do Pará. Assim, possui como objetivo realizar uma análise dos pressupostos de constitucionalidade do referido ato normativo e os efetivos impactos causados na dinâmica financeira e social pela alteração da alíquota do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, previsto no art. 155, II, CF/88, sobre os combustíveis derivados de petróleo e lubrificantes. Para isso, analisa-se o regramento complementar com base em elementos constitucionais, jurídicos, econômicos e financeiros, de modo a verificar a imensa perda de arrecadação direta e a não observância do pacto federativo, responsável pela repartição de competência legislativa e de arrecadação do citado tributo.

Palavras-chave: Direito Tributário. Constituição Federal de 1988. Lei Complementar Nº 192/22.

ABSTRACT

This research carries out a theoretical study, however, with a glimpse of the practical consequences, about the validity of Complementary Law No. 192/2022 in the territory of the State of Pará. Thus, it aims to carry out an analysis of the constitutionality assumptions of the aforementioned normative act and the effective impacts caused on the financial and social dynamics by the change in the rate of the Tax on Operations related to the Circulation of Goods and on Interstate and Intermunicipal Transport Services and of Communication, entitled in art. 155, II, CF/88, on fuels derived from petroleum and lubricants. For this, the complementary regulation is analyzed based on Constitutional, legal, economic and financial elements, in order to verify the immense loss of direct collection and the non-observance of the federative pact, responsible for the division of legislative, contributory and distributive competence.

Key words: Tax Law. Federal Constitution of 1988. Complementary Law No. 192/22.

¹Aluno do 9º Semestre do Curso de Direito do Centro Universitário do Estado do Pará. E-mail: luiznegrãomaues@gmail.com e luiz19060108@aluno.cesupa.br.

²Aluno do 9º Semestre do Curso de Direito do Centro Universitário do Estado do Pará. E-mail: renan@ffv.com.br e renan19060073@aluno.cesupa.br.

³Professor do CESUPA. Doutor em Direito pela USP. Sócio do Silveira Athias. E-mails: sergio.filho@prof.cesupa.br e sergio.mendes@silveiraathias.com.br.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento desse trabalho tem como principal intuito analisar de maneira técnica a publicação da Lei Complementar nº 192/2022, que definiu, entre diversos pontos criticáveis, diretrizes sobre a alíquota de determinados combustíveis, além de conceder benefícios fiscais sem a observância dos pressupostos legais e constitucionais.

Após a discussão das possíveis inconstitucionalidades presentes na Lei alvo deste trabalho, serão examinados, de maneira factível e com base em dados reais coletados, os impactos arrecadatários sofridos pelo Estado do Pará e as problemáticas geradas por conta de tal diminuição.

Em primeiro plano, é válido ressaltar que a Lei Complementar nº 192/2022 foi publicada no dia 11 de março de 2022, sendo sancionada pelo ex-Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, na tentativa de reduzir os preços dos derivados de petróleo, os quais se mostravam extremamente elevados em relação ao histórico comercial brasileiro sobre os combustíveis.

Ocorre que, sob uma análise superficial, pode-se entender que a atitude tomada pelo Governo Federal é ensejadora de aplausos, haja vista que diminuiria os encargos sobre a sociedade no ato de compra de combustíveis e seus semelhantes.

Todavia, com base em profunda perquirição sobre a referida norma, são nítidas as lesões não só à ordem constitucional de repartição de competências, como também os prejuízos indiretos sofridos pela coletividade, sendo impossível deixar de exaltar os graves impactos a longo prazo da medida institucional, que vem sendo duramente criticada no STF, por meio da ADI 7.191⁴ e ADI 7.195⁵, ambas objeto de análise neste trabalho.

Desse modo, a ideia é demonstrar uma série de premissas que foram omitidas ou tangenciadas no momento de estipulação da Lei Complementar, e que, em vista disso, tornaram o referido diploma um desacato à Carta Magna de 1988.

⁴Ação Direta de Inconstitucionalidade 7191 que diz respeito às inúmeras inconstitucionalidades perpetradas pela Lei Complementar Federal no 192, de 11 de março de 2022 que determinou a uniformidade, em todo território nacional, das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidente sobre combustíveis. Em face do artigo 3º, inciso V, alíneas a, b e c, artigo 6º, §4º e §5º, artigo 7º e artigo 8º, em defesa da ordem constitucional em vigor e do pacto federativo.

⁵Ação Direta de Inconstitucionalidade 7195 que diz respeito às inúmeras inconstitucionalidades perpetradas pela Lei Complementar Federal nº 194, de 23 de junho de 2022 que determinou a retirada da base de cálculo do ICMS as tarifas dos serviços de uso, transmissão e distribuição de energia elétrica e demais encargos setoriais vinculados às operações com energia. Em face do artigo 1º, artigo 2º, artigo 3º, artigo 4º, artigo 7º, artigo 8º, e artigo 9º e artigo 10, em defesa da ordem constitucional em vigor e do pacto federativo.

A partir destas considerações, visa-se responder o seguinte ponto central: A União detém competência legislativa para alterar a forma de tributação sobre ICMS de cada Estado, considerando os impactos que a lei 192/2022 trará?

Nesse contexto, a proposta do Trabalho Científico assimila como base a observação de todo o Código Tributário Nacional, da Constituição Federal de 1988 e das Leis Complementares vigentes no País sobre o tema, como principal método de objetividade da pesquisa, seguindo o procedimento metodológico de revisão bibliográfica, com uso de fontes primárias e secundárias. (MARCONI; LAKATOS, 2018).

2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO ICMS

O imposto incidente sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação possui diversas características importantes a serem analisadas.

A primeira delas se deve ao fato de o ICMS ser, como regra geral, um tributo plurifásico, ou seja, a sua incidência ocorre em diversos momentos ao longo da cadeia de produção, a lembrar da exceção do ICMS incidente nos combustíveis.

Em relação ao regime monofásico dos combustíveis, deve-se, antes de tudo, lembrar do instituto da substituição tributária. Esta possui duas espécies, chamadas de regressiva ou progressiva. Na primeira ocorrerá um diferimento do recolhimento, fazendo com que os sujeitos que se situam no começo da cadeia produtora sejam substituídos por outros, que estão presentes em momento posterior, atribuindo a estes a responsabilidade do pagamento.

Diferentemente dessa, na substituição tributária progressiva, ocorre uma antecipação do pagamento do tributo por quem está no início da cadeia comercial, sendo feita uma presunção da base de cálculo que será aplicada posteriormente. Assim, em relação aos combustíveis, o pagamento do imposto sobre toda a operação é feito pelas refinarias de petróleo, a qual substitui o papel de recolhimento dos postos de gasolina, fato pelo qual o regime dos combustíveis é o monofásico.

Em outro plano, é necessário dizer que o ICMS, nas operações em geral, possui a natureza de não cumulatividade. Logo, ao longo das fases compreendidas na cadeia de produção, deverá haver uma compensação financeira sobre os gastos já tributados na cadeia inferior, a fim de que não haja uma acumulação indevida do imposto, sendo tal característica a razão para o ICMS ser um imposto indireto, haja vista que se cria a existência do contribuinte de direito e do contribuinte de fato.

Ademais, outra importante característica do referido imposto é a essencialidade. Aqui, deve-se fazer uma ressalva quanto à obrigação de ser ou não essencial. Conforme determina o texto Constitucional, o ICMS poderá ser essencial, não havendo a necessidade de ser instituído desta forma, diferentemente do Imposto sobre Produtos Industrializados, o qual não possui a mesma discricionariedade.

Além disso, o ICMS tem natureza, predominantemente, fiscal, ou seja, sua principal função é meramente arrecadatória, não havendo que se falar em objetivos extrafiscais, como aquecimento de mercado e esfriamento da economia. Outra característica do referido imposto é que ele incidirá sobre coisas, não analisando o sujeito participante da operação, podendo ser chamado, assim, de imposto real.

3 ILEGITIMIDADE DA UNIÃO EM ESTABELEECER ALÍQUOTA PARA O ICMS INCIDENTE NOS COMBUSTÍVEIS E SEUS SEMELHANTES

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 155, II, ao estabelecer o imposto incidente sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior, comumente chamado de ICMS, atribuiu aos estados a competência para sua instituição.

Todavia, ainda que de competência estadual, a Carta Magna, com o escopo evitar uma guerra fiscal entre os entes políticos, criou a obrigatoriedade constitucional de diversos temas sobre o ICMS serem tratados por lei complementar, conforme seu art. 155 § 2º:

XII - cabe à lei complementar:

- a) definir seus contribuintes;
- b) dispor sobre substituição tributária; c) disciplinar o regime de compensação do imposto;
- d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;
- e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, "a";
- f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;
- g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados;
- h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;
- i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço

Esta lei complementar, possuidora de caráter nacional, é a chamada Lei Kandir - LC nº 87/96 -, que, entretanto, não é instituidora do ICMS, haja vista que este que é instituído no âmbito de cada estado por lei própria.

Além disso, como se pode observar, foram diversos os temas escolhidos para serem dispostos por Lei Complementar, porém, entre eles não se encontra a previsão acerca das alíquotas do imposto, dado que a faculdade de escolher a modalidade das alíquotas, *ad rem* ou *ad valorem*, é exclusiva dos Estados, mediante convênio celebrado no Confaz - Conselho Nacional de Política Fazendária, assim como dispõe o art. 155, § 4º, alínea b:

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

[...]

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g, observando-se o seguinte:

[...]

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

Nesse sentido, o texto Constitucional é transparente ao determinar que, especificamente quanto aos combustíveis, as alíquotas do ICMS serão definidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, por meio do Conselho, portanto, não pode ser fixada por lei complementar.

Todavia, destoando do mandamento Constitucional, a Lei Complementar nº 192/2022 fixou em seu art. 3º, inciso V, alínea b, que, sobre o ICMS incidente em gasolina, etanol anidro combustível, diesel, biodiesel e gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural, será aplicada unicamente a alíquota específica *ad rem*, por unidade de medida, e não mais sobre o preço dos combustíveis, o que, conforme os artigos supracitados, ofende a faculdade dos estados de escolher a modalidade das alíquotas, mediante convênio celebrado no Confaz, usurpando assim a delimitação de competência realizada pela Constituição Federal.

Art. 3º Para a incidência do ICMS nos termos desta Lei Complementar, será observado o seguinte:

[...]

V - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos da alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, observado o seguinte:

[...]

b) serão específicas (ad rem), por unidade de medida adotada, nos termos do § 4º do art. 155 da Constituição Federal;

Desse modo, é perceptível que a Lei Complementar nº 192/2022 usurpou a competência estadual e objetivou substituir o papel dos estados na fixação das alíquotas do ICMS nas operações em análise. Outrossim, ainda que se fale do art. 146 da Constituição Federal que elencou, dentro das diretrizes gerais sobre o direito tributário, o papel da lei complementar a prever os fatos geradores, bases de cálculo e possíveis contribuintes, não foi dito mais uma vez sobre as alíquotas dos tributos.

Além disso, conforme o §5º do art. 6º da Lei Complementar nº 192/2022, foi estabelecido que os Estados, ao definirem as alíquotas, estarão vinculados à observância da variação e evolução do preço dos combustíveis e seus derivados, para que não haja ampliação do peso proporcional do tributo na formação do preço final ao consumidor. Trata-se de igual violação à competência tributária e da autonomia de estados ao estabelecer parâmetros para a fixação de alíquota por lei complementar e não por deliberação do CONFAZ.

Assim, consoante fundamento utilizado na ADI 7.191, é nítido que as alíquotas nunca se submeteram ao reinado uniformizador da lei complementar e que houve uma verdadeira concessão de isenção parcial heterônoma, que se encontra expressamente vedada pelo art. 151, inciso III, da CF/88, devendo os dispositivos da Lei Complementar nº 192/2022 supracitados serem considerados inconstitucionais.

Art. 151. É vedado à União:

[...]

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

A interpretação literal do artigo supracitado é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o qual já se manifestou diversas vezes sobre a proibição de instituição de isenção pela União sobre tributos de competência ente diverso, a chamada isenção heterônoma, elevada ao parâmetro de princípio tributário, objetivando criar fronteiras que evitem que um ente avance na competência de outro.

Importante ressaltar que, durante a vigência da Constituição Federal de 1967, era possível que, de modo excepcional, a União concedesse tal benefício sobre tributos de competência estadual e municipal, consoante o art. 20 da antiga Carta Magna:

Art. 20 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 2º - A União, mediante lei complementar, atendendo, a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais.

Todavia, sob a égide do novo texto Constitucional, tal ato é plenamente proibido, ressalvadas as hipóteses que a União atua na condição de pessoa jurídica de direito público externo, dotada de supremacia e ostentando a qualidade de sujeito de direito internacional, conforme voto proferido pelo Ministro Celso de Mello no RE nº 229096, o que não foi o caso da Lei Complementar nº 192/2022.

Estabelecidas tais premissas, torna-se possível constatar que a vedação constitucional em causa, fundada no art. 151, III, da Constituição, incide, unicamente, sobre a União Federal, enquanto pessoa jurídica de direito público interno, responsável, nessa específica condição, pela instauração de uma ordem normativa autônoma meramente parcial, inconfundível com a posição institucional de soberania do Estado Federal brasileiro, que ostenta, este sim, a qualidade de sujeito de direito internacional público e que constitui, no plano de nossa organização política, a expressão mesma de uma comunidade jurídica global, investida do poder de gerar uma ordem normativa de dimensão nacional e total, essencialmente diversa, em autoridade, eficácia e aplicabilidade, daquela que se consubstancia nas leis e atos de caráter simplesmente federal. (STF - RE: 229096 RS, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 16/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-065 DIVULG 10-04-2008 PUBLIC 11-04-2008)

Além disso, conforme disposto no art. art. 176 do Código Tributário Nacional, a concessão de isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração. Todavia, de maneira excepcional, os casos de isenção sobre o ICMS devem ser disciplinados por meio dos convênios do CONFAZ os quais, em tese, devem ser ratificados por lei, haja vista que o Supremo Tribunal Federal já decidiu na ADI 5929, julgada em 2020, que os convênios têm natureza apenas autorizativa.

CONCESSÃO INCENTIVO FISCAL DE ICMS. NATUREZA AUTORIZATIVA DO CONVÊNIO CONFAZ. 1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESPECÍFICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. 2. TRANSPARÊNCIA FISCAL E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA-ORÇAMENTÁRIA. 1. O poder de isentar submete-se às idênticas balizar do poder de tributar com destaque para o princípio da legalidade tributária que a partir da EC n. 03/1993 adquiriu destaque ao prever lei específica para veiculação de quaisquer desonerações tributárias (art. 150 § 6º, in fine). 2. Os convênios CONFAZ têm natureza meramente autorizativa ao que imprescindível a submissão do ato normativo que veicule quaisquer benefícios e incentivos fiscais à apreciação da Casa Legislativa. 3. A exigência de submissão do convênio à Câmara Legislativa do Distrito Federal evidencia observância não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, mas também à transparência fiscal que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF

- ADI: 5929 DF, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 14/02/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/03/2020)

Nesse sentido, é imprescindível a submissão do ato normativo que veicule quaisquer benefícios e incentivos fiscais à apreciação do Poder Legislativo de competência do ente instituidor daquele tributo específico, para a edição de lei em sentido formal, a fim de observar não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, mas também à transparência fiscal, que é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS.

Sob tal perspectiva, tamanho é o desrespeito à distribuição de competências que se faz necessário analisar a força vinculante da Constituição Federal de 1988 para fins de organização da República. Para que haja viabilidade de existência da Federação, a Carta Magna, documento político fundador do Estado brasileiro, assumiu a responsabilidade de firmar um pacto entre os entes políticos de respeito mútuo, possuindo assim um caráter neutro para com os entes.

Além disso, objetivando o equilíbrio e a manutenção da ordem federativa, o texto Constitucional foi construído como de caráter rígido, diante das formalidades e dificuldades para que tenha o seu corpo alterado, podendo notar tal complexidade pela observância do art. 60 que prevê uma série de requisitos para que seja aprovado uma Emenda à Lei Maior.

Tal dispositivo não só é importante para manter o ordenamento jurídico a salvo de interesses classistas, como também para a preservação da existência de um arranjo institucional entre os entes e, assim, gerando a impossibilidade de qualquer um destes romper com a dinâmica outrora pactuada. Outrossim, outro instituto que é garantidor da paz entre os entes, é justamente a atribuição de competências especiais, distribuídas ao longo de todo o texto, para cada um deles.

A Constituição Federal de 1988 delimitou de forma clara os direitos e deveres de cada um dos firmantes do pacto federativo, de modo a, não só estabelecer a organização político-administrativa, como também direcionar um tratamento neutro aos entes, mas ao mesmo tempo desejando a eficiência da atuação destes. Nesse sentido, qualquer conduta que venha a desrespeitar a repartição de competências é sinônimo de um golpe direto na sistemática federativa, tal qual ocorre pelos dispositivos supracitados da Lei Complementar nº 192/2022.

4 DA CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO EM RELAÇÃO ÀS OPERAÇÕES ENVOLVENDO DIESEL

Em outro plano, não obstante os diversos abusos advindos do texto original da Lei Complementar nº 192/2022, esta foi alterada pela Lei Complementar nº 194/2022, a qual, além de manter os dispositivos lesadores da ordem Constitucional, adicionou novas disposições prejudiciais do pacto federativo.

Entre tais disposições, merece atenção o art. 7º do referido ato normativo que estabeleceu um benefício fiscal de caráter temporário de redução da base de cálculo do ICMS para fins de substituição tributária nas operações com diesel, até 31 de dezembro de 2022, a ser calculado pela média móvel dos preços médios dos últimos cinco anos, até deliberação dos Estados.

Art. 7º A base de cálculo do imposto, para fins de substituição tributária em relação às operações com diesel, será, até 31 de dezembro de 2022, em cada Estado e no Distrito Federal, a média móvel dos preços médios praticados ao consumidor final nos 60 (sessenta) meses anteriores à sua fixação.

Ocorre que, de maneira destoante ao permissivo Constitucional, a Carta Magna dispõe em seu art. 155, XII, alínea g, que a competência atribuída à Lei Complementar deve se limitar às formas e condições para a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais.

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.

Nesse sentido, é clarividente que a Lei Complementar não está autorizada a conceder o benefício fiscal em si, mas tão somente dispor sobre as condições e as formas que os estados deverão observar para conceder tais incentivos.

Dessa maneira, o Governo Federal manipulou a base de cálculo do diesel, através de instrumento legal indevido para tal finalidade, com o propósito de reduzir a carga tributária estadual que seria arrecadada, conforme é aduzido na ADI 7.191. O próprio Superior Tribunal de Justiça já decidiu que:

Exigir a redução da base de cálculo do imposto estadual, no caso, é implementar isenção heterônoma em hipótese não permitida pela Constituição Federal.

Além disso, conforme a Lei Complementar nº 24/1975, que dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, é dito, de maneira expressa, que a concessão de qualquer benefício deverá ser autorizada

mediante votação unânime dos estados componentes, e que, entre tais benefícios, inclui-se a redução da base de cálculo.

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

Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:

I - à redução da base de cálculo;

Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.

[...]

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

Logo, a União não tem competência para instituir benefício sobre a arrecadação de atribuição de outro ente federativo. Como se pode deduzir pela leitura sistemática da Constituição, inexistente superioridade da União sobre os demais entes políticos, haja vista, em especial análise sobre o Art. 60, §4º, inciso I da Carta Magna, é considerado como cláusula pétrea a forma federativa do Estado.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

Nesse sentido, a mera possibilidade de concessão por parte da União de um benefício sobre verba de resguardo do estado feriria ao pacto federativo disposto na ordem Constitucional e acarretaria em uma premente guerra fiscal arrecadatória entre os entes políticos.

Ademais, diante da concessão de benefício descrito na Lei Complementar nº 192/2022, deve ser observado o disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, popularmente conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, aduz que todo o ato de renúncia de receita pelo Poder Público deverá prever, alternativamente, uma das seguintes condutas:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Acontece que o ato de concessão de benefício disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 192/2022 não observou, de maneira efetiva, nenhuma das duas medidas que, imprescindivelmente, devem ser observadas, ainda que de forma alternada. Assim, a União não comprovou que o referido ato não prejudicará as metas previstas no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária dos entes, muito menos instituiu políticas viáveis de compensação de receita para fins de equalização do débito.

Ademais, consoante o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, todo e qualquer projeto de lei que disponha sobre renúncia de receita deve vir acompanhada de um estudo que realize estimativa sobre o impacto fiscal do ente.

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Assim, a Emenda dispôs sobre um novo pressuposto de validade das leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos, sendo tal entendimento firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.816/RO julgada em 2019.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.

2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.

3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. (grifo nosso) (STF - ADI 5.816/RO. 2019)

Entretanto, novamente a legislação foi omissa em observar as diretrizes Constitucionais, incorrendo em estrita inconstitucionalidade, haja vista que o dever do estado conseguir realizar a previsão de receita que será arrecadada e fixar suas despesas na lei orçamentária ficará prejudicado em razão da renúncia de receita realizada por ente diverso, além de desconsiderar o princípio da sustentabilidade fiscal, recentemente introduzido no art. 163, VIII, pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021.

A renúncia de receita, nada mais é do que o ato de abdicação da Administração de recolher o produto de determinada receita que lhe é cabível, vislumbrando, normalmente, incentivar ou favorecer determinados setores, atividades ou regiões.

Desse modo, a motivação do ente público em abdicar de parte de sua arrecadação perpassa, principalmente, pelo propósito de atender a objetivos de política econômica ou social. Todavia, uma suposta boa intenção do legislador não pode prevalecer frente às condições legais e Constitucionais que abarcam o ato de concessão de benefício e renúncia de receita, ainda mais por estarem intimamente ligados à gestão fiscal e ao controle da dívida pública e sua trajetória para a sustentabilidade.

5 DA POLÍTICA COMPENSATÓRIA INEFICAZ DA LEI COMPLEMENTAR Nº 192/2022 E 194/2022

Diante desse contexto, cabe exaltar ainda que tais atos geram riscos ao poder de gestão e de governabilidade de estados diante dos imensos prejuízos gerados com a perda de arrecadação sobre o referido imposto, a ponto de comprometer, não só a expansão quantitativa ou qualitativa dos serviços públicos prestados à população por tais entes, como a sua própria manutenção, tendo em vista que pode se considerar que as regras compensatórias são quase que inexistentes, diante de sua total ineficácia.

As regras compensatórias pelas perdas, previstas na Lei Complementar nº 192/2022, recentemente alterada pela Lei Complementar nº 194/2022, se baseiam simplesmente na compensação de parcelas das dívidas refinanciadas desses entes com a União Federal, por meio do Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar 159/2017, a qual disporá de ações planejada de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas.

Art. 1o É instituído o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.

[...]

§ 2º O Regime de Recuperação Fiscal envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime.

Outrora, percebe-se que a realidade é divergente do dispositivo supracitado e utilizado pela União para fundamentar a medida de compensação necessária, haja vista que para que haja o direito à compensação, a queda na arrecadação terá que ser maior do que 5%. e que, pelo texto do Senado Federal, essa queda na arrecadação seria calculada considerando apenas os itens tratados no Projeto de Lei Complementar. Todavia, a Câmara dos Deputados determinou que o cálculo fosse sobre a arrecadação global e não sobre os itens tratados no Projeto.

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.

Além disso, a referida norma estabelece outras medidas ineficientes de compensação como abranger as parcelas do serviço da dívida administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional e desincumbir os estados da obrigação de pagamento das parcelas do serviço da dívida com credores, em operações celebradas que estejam garantidas pela 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.

Todavia, seguindo no mesmo raciocínio da ADI 7.191 e 7.195, o professor e advogado SCAFF (2022) afirmou que, ainda que diante de tais medidas compensatórias, “Não há dúvidas que o impacto fiscal nos estados será gigantesco, pois trocar arrecadação por pagamento de dívida não gera necessariamente dinheiro no caixa para custear educação, saúde e segurança pública, três das principais políticas públicas a cargo desses entes federados. Além do mais, grande parte da dívida inter federativa encontra-se judicializada, motivo pelo qual sequer se conhece seu efetivo montante”.

Assim, tais medidas são insuficientes porque, enquanto a alteração do ICMS retira do estado parte de sua receita direta, ela não traz uma nova receita, podendo gerar um problema

imediatamente de caixa do ente público, afetando o equilíbrio fiscal, o qual, ainda que não previsto de forma explícita, é possível interpretá-lo como um princípio Constitucional implícito.

Outrossim, quando a União afirma que os estados, em razão da perda de sua arrecadação, poderão deixar de pagar certas dívidas com o Governo Federal, o que ela está fazendo, na verdade, é se ingerindo nas finanças públicas dos estados e vinculando parte de suas receitas ao pagamento da dívida.

Tal entendimento prático pode ser facilmente compreendido porque, ainda que seja forte a premissa do “estado menos endividado é mais rico”, o ordenamento jurídico brasileiro fornece diversos instrumentos para a extinção de dívidas pelo poder público, como exemplo, a transação para extinção de dívidas entre os entes.

Ocorre que, quando a União dispõe que a compensação pela perda arrecadatória dos estados será dada, basicamente, creditando os débitos contraídos juntos à Administração Federal, ela está, de maneira indireta, forçando os estados a aceitar a extinção, total e/ou parcial dos débitos contraídos, de modo unilateral e sem qualquer concordância ou anuência do ente devedor. Logo, nítida é a afronta à autonomia do ente estadual.

Importante ainda dizer que o texto original da Lei Complementar nº 194/2022 estabelecia outras formas de compensação financeiras aos estados, porém, ainda que estas também não fossem de grande ajuda, foram alvo de veto pelo ex-Presidente da República, sob o fundamento de que os entes federativos, em razão do recebimento de auxílios recebidos pelo Governo Federal para manejo do lapso pandêmico, teriam elevado sua arrecadação durante tal período.

Nesse sentido, por um suposto desequilíbrio de gastos excessivos da União e aumento de arrecadação dos estados no ano de 2020, tal motivo seria considerado suficiente para compensar as futuras perdas de arrecadação do ICMS oriundas da presente Lei Complementar. É de tamanho absurdo o discurso utilizado pela União em sua justificativa que surgem indagações de que a Federação se estilhaçou.

Conforme orienta SCAFF (2022), o que antes era uma guerra fiscal entre os estados federados para atrair empresas e, conseqüentemente, mais investimentos para seu território, passou a ser uma guerra financeira entre a União e os estados, com reflexos nos municípios, com os maiores prejuízos de responsabilidade dos entes de menor poderio, que perderam parte de sua arrecadação, sem qualquer compensação de recursos.

Nesse diapasão, além das lesões aos dispositivos Constitucionais de divisão de competências, devido processo legal, pacto federativo e outras diversas inconstitucionalidades, também interferiu diretamente na arrecadação orçamentária estadual, tendo em vista que as

operações com combustíveis e lubrificantes representam quase 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação total dos estados.

Além disso, não se pode esquecer que, das medidas compensatórias instituídas pela União, não há qualquer análise sobre os impactos ocorridos nos Municípios. Ora, conforme aduz a Constituição Federal de 1988, os estados são obrigados a repassar 25% do produto arrecadado de ICMS aos Municípios.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

Assim, percebe-se que, diante da diminuição de arrecadação dos estados, os Municípios também sofrerão diversos prejuízos e terão mais dificuldade para a manutenção da sua gestão financeira. Pela leitura da Lei de Responsabilidade Fiscal, não seria necessário medidas de compensação específicas para os Municípios. Todavia, ainda assim é nítido que, no conflito entre entes, os prejuízos maiores sempre serão de ônus dos que menos arrecadam, tendo em vista que grande parte da receita dos Municípios advém das transferências Constitucionais do ICMS

6 FIXAÇÃO DA ALÍQUOTA MÁXIMA DE 17% SOBRE O ICMS E OS PREJUÍZOS ARRECADATÓRIOS NO ESTADO DO PARÁ

Com a alteração da Lei Complementar nº 194/2022, a União estabeleceu que, para fins da incidência do ICMS sobre os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo, estes são considerados bens e serviços essenciais e, por conta disso, as operações incidentes sobre tais insumos não poderão ser superiores às operações que incidem sobre as operações em gerais.

Art. 1º A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 18-A:

Art. 18-A. Para fins da incidência do imposto de que trata o inciso II do caput do art. 155 da Constituição Federal, os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo são considerados bens e serviços essenciais e indispensáveis, que não podem ser tratados como supérfluos.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo:

I - é vedada a fixação de alíquotas sobre as operações referidas no caput deste artigo em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços;

Ocorre que, conforme frequentemente foi exposto ao longo deste trabalho, as alíquotas relativas ao ICMS nunca foram de competência da União para serem determinadas.

Nesse sentido, mesmo que o Governo Federal afirme que apenas estabeleceu que tais insumos são de natureza essencial, tal argumentação é viciosa, haja vista que, ao dizer que as operações sobre combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo não poderão ser superiores às alíquotas aplicadas nas operações em geral, ela nitidamente estabeleceu uma alíquota máxima de 17%, que é a realidade atual das alíquotas gerais nos estados.

Nesse sentido, por conta de tal limitação, foram gigantes os prejuízos arrecadatórios dos estados, inclusive no Estado do Pará, haja vista que as operações sobre combustíveis, energia e comunicação representam cerca de 40% do total do imposto, informação coletada pela Secretaria da Fazenda do Estado do Pará.

Ademais, para que seja possível vislumbrar o rombo sofrido pelas unidades federativas em razão de tal fixação, é necessário lembrar que o ICMS sempre foi o grande instrumento da política tributária que manteve os cofres estatais cheios.

Conforme informações levantadas, as operações alvo do ICMS geraram para os cofres públicos, no ano de 2022, R\$ 19,9 bilhões, superior em 17,82% quando comparado ao ano imediatamente superior, que registrou R\$ 16,9 bilhões, de acordo com as informações preliminares levantadas pelo Tesouro estadual (SEFA, 2023). Nesse sentido, é nítida a importância arrecadatória do ICMS no Estado do Pará.

Nesse diapasão, como era de se prever, os números levantados no primeiro trimestre de 2023 foram assustadoramente menores, haja vista o cenário atual advindo da fixação de alíquota pela Lei Complementar 192/2022 e 194/202, dados esses confirmados no último Boletim Mensal de Arrecadação elaborado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFA, 2023), afirmando que o Pará recolheu R\$ 4,38 bilhões nos primeiros três meses deste ano, o que representa uma redução real de 7,3% em relação ao mesmo período do ano passado, quando os tributos recolhidos somaram R\$ 4,47 bilhões.

Sob um ponto de vista populista, poderia se pensar apenas em ganhos da população frente à diminuição arrecadatória do estado. Todavia, de modo a tentar manter a linearidade entre as gestões fiscais, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará aprovou a proposta de lei estadual apresentada pelo então Governador Helder Barbalho para que a alíquota do ICMS aumentasse para 19% em todos os produtos e serviços, com exceção dos produtos das cestas básicas.

Como justificativa, a Assembleia Legislativa apresentou argumentos análogos a própria ADI 7.191, sustentando que a União dificilmente cumpriria a política compensatória prevista, por apresentar uma previsão genérica de ressarcimento e um plano fiscal sem uma base concreta, mencionando inclusive a emenda constitucional 123/2022 que foi o ato final do desafio de controlar a escalada de preços do diesel, da gasolina e do gás de cozinha.

Assim, percebe-se que, ainda que de maneira imediata os valores dos combustíveis sejam reduzidos no ato de compra pelo consumidor, outras medidas compensatórias são tomadas pela Administração para viabilizar a saúde das contas públicas. Nesse sentido foi a manifestação do deputado Ozório Juvenil, presidente da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Alepa.

A correção de 17% para 19%, da alíquota do ICMS deve-se principalmente ao fato de que o governo federal retirou do Estado quase R\$ 1 bilhão quando teve a diminuição dos tributos sobre os combustíveis. Isso trouxe um impacto ao Pará e aos outros estados da federação de tal forma que era extremamente necessário para o equilíbrio fiscal do estado que aprovássemos o aumento da alíquota. Mas reforçamos que os produtos da cesta básica estão totalmente preservados.

Logo, diante das medidas tomadas pelas unidades da federação frente ao intervencionismo abusivo do Governo Federal, é transparente, mais uma vez, o pensamento de quebra do federalismo, da autonomia dos entes, da guerra fiscal e da insegurança jurídica do contribuinte.

Outrossim, não se pode esquecer que o ICMS, diante de sua grandeza arrecadatória, tem papel protagonista na manutenção de diversos serviços essenciais à população, como exemplo, a educação. Conforme preceitua a Constituição da República, os estados têm a obrigação de destinar, no mínimo, 25% da sua receita tributária para a promoção e o desenvolvimento da educação em seus territórios.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, sendo o ICMS um dos mecanismos públicos que mais arrecada para os cofres dos estados, a sua brusca diminuição poderá ocasionar o risco de não conseguir dar concretude à referida norma Constitucional, fato esse salientado pela CNN (2023), a qual afirmou que o impacto seria de até R\$ 19,2 bilhões na educação brasileira.

Outrossim, tratando de educação, é impossível não destacar os prejuízos sofridos pelo FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Este é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual que obtém recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme o art. 212-A da Carta Magna.

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

O Fundo foi criado com a finalidade de ser um instrumento de financiamento da educação pública e, independentemente da fonte de origem dos valores que o compõem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública. Ocorre que um dos impostos que faz parte de sua composição é o ICMS, sendo responsável por 20% do seu total gerido.

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

[...]

II - os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição;

Ademais, conforme o Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), os estados e os Municípios brasileiros são os grandes responsáveis pelas matrículas da Educação Básica, podendo-se dizer em um percentual de 80%, tendo ainda a organização não-governamental TODOS PELA EDUCAÇÃO (2022) calculado em R\$ 19,2 bilhões o impacto da limitação do ICMS no FUNDEB.

Por conta disso, criou-se uma preocupação imensa em relação à capacidade dos estados e dos Municípios em cumprirem com o desejo Constitucional de privilegiar tais

recursos à educação, tendo em vista que suas receitas diretas diminuíram drasticamente do dia para a noite.

Outrossim, o problema não se limita unicamente à educação, de modo que o prejuízo arrecadatário também compromete outras questões, como o fundo estadual de combate e erradicação à pobreza, previsto no art. 82 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional 31/2000. A sua instituição possuía prazo de vigência para até o ano de 2010, entretanto foi prorrogado por tempo indeterminado através da Emenda Constitucional n° 67/2010.

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

Tal instrumento possui objetivo dar concretude aos fundamentos e objetivos da República, previstos no art. 1º, III, e art. 3º, III e é a principal fonte de custeio de programas sociais para erradicação da pobreza e miséria.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

[...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Todavia, sendo o Fundo constituído, principalmente, de um adicional sobre o ICMS arrecadado, existe um grande risco de comprometimento de sua eficácia, o que causaria danos diretos na grande parcela da população paraense que se beneficia dos benefícios oriundos das políticas executadas pelo Fundo.

Em outro plano, outro fundo que ficará prejudicado pela redução arrecadatária dos estados é o Fundo Nacional de Saúde (FNS), instituído pelo Decreto n° 64.867, de 24 de julho de 1969. Este realiza a função de gestão dos recursos destinados a financiar as despesas correntes e despesas capital do Ministério da Saúde, bem como dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS).

Conforme estabelece o art. 198, §1 da Constituição Federal, o sistema único de saúde será financiado, principalmente, com base nos recursos do orçamento da seguridade social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Todavia, o texto Constitucional, diferentemente de como faz sobre a educação, não estabelece, expressamente, o percentual da receita que cada ente deverá vincular à saúde, atribuindo a competência de regular o artigo supracitado e definir os valores mínimos à Lei Complementar nº 141/2012. Esta, em seu art. 6º, determina o valor mínimo de 12% da arrecadação dos estados sobre os impostos de sua competência, entre outros tipos de receita, para ações relativas à saúde.

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Porém, assim como já evidenciado, o ICMS representa grande parte da receita auferida pelos estados, sendo o protagonista no âmbito arrecadatório. Nesse sentido, assim como demonstrado no âmbito da educação e no combate à pobreza e à miséria, as ações de promoção à saúde serão imensamente prejudicadas, haja vista que o ente público deverá fazer um verdadeiro ato mirabolante para conseguir entregar as parcelas.

O prejuízo esperado pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), o qual emitiu uma moção de repúdio às diretrizes impostos pela Lei, é de mais de R\$ 11 bilhões em recursos estaduais e municipais voltados para as ações do SUS (FIOCRUZ, 2022).

Diante da manifesta intervenção da União nos cofres públicos estaduais, a União reconheceu parte de sua responsabilidade na perda arrecadatória dos entes públicos e, em março de 2023, firmou acordos com os Governadores para compensar os estados brasileiros, até 2025, a perda de R\$ 26,9 bilhões em receita por conta da redução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), ocorrida desde agosto do ano de 2022 com a edição da edição das Leis Complementares nº 192/22 e 194/22.

O acordo firmado prevê que estados que devem receber o valor de até R\$ 150 milhões de reais receberão 50% do montante em 2023 e 50% em 2024 com recursos do Tesouro Nacional. Diferente destes, os estados que merecem receber entre R\$ 150 e R\$ 500 milhões de reais receberão 1/3 do valor em 2023, e 2/3 em 2024.

Já os estados que mais tiveram prejuízos arrecadatórios e que devam receber valores acima de R\$ 500 milhões de reais, que é o caso do Estado do Pará, 25% dos valores serão entregues em 2023, 50% em 2024 e 25% em 2025. Assim, segundo dados da AGÊNCIA PARÁ (2023), o Governo do Estado do Pará deverá receber o montante total de R\$ 800 milhões de reais, parcelado de R\$ 200 milhões em 2023 e 2025 e R\$ 400 milhões em 2024.

Ocorre que, o prejuízo sofrido pelo Estado do Pará pela arrecadação do ICMS, unicamente no período de agosto e dezembro do ano de 2022, se mostrou nos absurdos R\$ 1,5 bilhão, ou seja, quase o dobro do valor que será repassado pela União na tentativa de corrigir sua postura lesiva e aliviar a gestão financeira dos cofres paraenses por todo o período lesado. Entretanto, assim como pontuado, os valores, ainda que muito menores ao real prejuízo estatal, serão entregues de forma parcelada a gradativa até o ano de 2025.

Assim, ainda que reconhecida a necessidade de tentar suprir o erro de interferência sobre a política fiscal de entes que não estão sob seu poder decisório, a medida adotada pela União se mostra insuficiente, não só sob uma perspectiva a médio e longo prazo, como também imediatamente, haja vista que, até o ano de 2025, o Estado do Pará continuará com o caixa extremamente reduzido para a manutenção das suas programações orçamentárias, situação que também não mudará com a completa entrega dos valores.

Além disso, conforme informação disponibilizada pela AGÊNCIA DO PARÁ (2023), R\$ 9 bilhões de reais já foram compensados através das liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal à estados que possuíam débitos judiciais com a União.

Todavia, além de irrisórios tais valores frente aos prejuízos sofridos pelos 26 estados brasileiros, além do Distrito Federal, sem contar com a perda de arrecadação dos Municípios que receberam valores menores pela transferência obrigatória Constitucional de 25% do ICMS, a medida de compensação de débitos utilizada para extinguir determinadas dívidas contraídas com o Governo Federal fere a autonomia dos entes de resolução de conflitos e liberdade de comportamento na sua gestão orçamentária.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da edição da Lei Complementar nº 192/2022 e pelas alterações advindas da Lei Complementar nº 194/2022, percebe-se o tamanho da fragilidade do cenário federalista atual e a quebra de confiança e respeito mútuo entre os entes políticos na administração de suas competências delegadas pela Carta Magna de 1988.

O objetivo do Constituinte Originário em estabelecer, como cláusula pétrea, a forma federativa de Estado se mostra totalmente desrespeitado a partir do momento em que a União adentrou na competência dos entes estaduais para disciplinar sobre as alíquotas do ICMS incidente nos combustíveis e seus derivados, energia elétrica, comunicações e transporte público.

Não obstante ter se insurgido em atos de competência de entes distintos e independentes, estabeleceu também benefícios fiscais e diminuição de base de cálculo do diesel, o que, nitidamente, representa diminuição da receita tributária direta do ente, sem sequer estabelecer políticas eficazes de compensação pela perda de receita ocasionada, se intrometendo, assim, na gestão orçamentária e financeira dos estados, provocando um problema de caixa imediato para a manutenção das políticas públicas.

Além disso, nota-se que, não somente todo o modelo estruturado e mantenedor do equilíbrio fiscal foi violado, como a coletividade foi enganada por supostos benefícios como: menos gastos no ato de abastecimento de veículos, valor na fatura de energia elétrica mais reduzido, possíveis adequações nos preços das passagens de transporte público etc.

Tal ilusão ocorre pela concessão de ínfimas melhorias imediatas no cotidiano do brasileiro consumidor, porém, sem notar as consequências desastrosas para os milhões de brasileiros de baixa renda, os quais são a maior parcela da população, e que, no final das contas, são os que custeiam todos os prejuízos oriundos de políticas mal planejadas e necessitam da atuação eficiente do Estado.

Conforme ensina SCAFF (2022), a ótica sobre o cenário atual parte de um conflito entre perspectivas micro jurídica e macro jurídica, haja vista que, ainda que uma parcela da população tenha aclamado pelo ato de diminuição dos valores tributáveis pela Administração, a grande parte população brasileira ainda é deficitária e depende das políticas públicas voltadas ao ensino, saúde, segurança pública, entre outras formas de atuação do Estado na construção e proteção do povo.

Além disso, com base na análise das disposições estabelecidas pela Lei Complementar 192/22 e 194/22, percebe-se que todas as consequências financeiras, econômicas e até morais, neste trabalho demonstradas, eram de se esperar diante das várias manobras de burla do ordenamento jurídico. Assim, indaga-se até em uma possível utilização destes instrumentos

legais como mecanismos de ganho de força política e criação de bases de influência, de modo que, durante o período eleitoral, é comum observamos políticas públicas voltadas para a obtenção de aprovação popular.

Além disso, pode-se dizer que a tentativa do Governo Federal de reduzir a carga tributária sobre os combustíveis poderia ter sido alcançada de diversas outras maneiras, como a própria tentativa de alteração da política de preços adotada pelo Petrobrás, a qual, por mais que acompanhe a tendência do mercado internacional, é levado em consideração o aspecto administrativo e societário da empresa, a exemplos da distribuição altíssimos dividendos aos seus acionistas.

Dessa maneira, presentes diversas inconstitucionalidades nos corpos da Lei Complementar 192/22 e 194/22, bem os prejuízos a médio e longo prazo causados à coletividade pela necessidade de usufruir de programas de educação, saúde, segurança públicas e políticas assistencialistas de modo geral, conclui-se, neste trabalho, pela importância do planejamento estratégico de toda e qualquer política pública, de modo a evitar os reflexos negativos à população.

REFERÊNCIAS

AGENCIA PARÁ. **Pará deve receber cerca de 800 milhões em compensação por perdas do ICMS de Combustíveis.** Disponível em: <<https://agenciapara.com.br/noticia/42047/para-deve-receber-cerca-de-r-800-milhoes-em-compensacao-por-perdas-do-icms-de-combustiveis>>. Acesso em 27 de maio de 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. **Alepa aprova PL que reajusta alíquota de ICMS, mas projeto mantém preço da cesta básica.** Disponível em: <<https://www.alepa.pa.gov.br/noticia/8690/>> Acesso em: 05 de maio de 2023.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 14 de maio de 2023

BRASIL. **Código Tributário Nacional.** Brasília: Congresso Nacional. Disponível em <www.planalto.gov.br> Acesso em 15 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 24 de 07 de janeiro de 1975.** Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de

mercadorias, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm> Acesso em: 20 de maio de 2023

BRASIL. Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 20 de maio de 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 192 de 2022. Define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp192.htm> Acesso em 14 de abr de 2023

BRASIL. Lei Complementar nº 194 de 2022. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm> Acesso em 14 de abr de 2023

CAVALHEIRO LIMA, Maria Cecília. Isenção sobre o ICMS. Disponível em:

<<https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Maria-Cec%3ADlia-Cavalheiro-Lima-Isen%C3%A7%C3%A3o-de-tributos-estaduais-e-municipais-concedida-pela-uni%C3%A3o-atrav%C3%A9s-de-tratados-internacionais.-A-posi%C3%A7%C3%A3o-do-Supremo-Tribunal-Federal-sobre.pdf>> Acesso em: 20 mai 2023.

CNN. Com nova lei sobre ICMS fundeb pode perder R\$192 bilhões. Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/com-nova-lei-sobre-icms-fundeb-pode-perder-r-192-bilhoes/>> Acesso em 13 de abri de 2023

CONASS. Aplicação de Recursos em Ações e Serviços de Saúde. Disponível em:

<<https://www.conass.org.br/guiainformacao/aplicacao-de-recursos-em-aco-es-e-servicos-de-saude/>> Acesso em 13 de abr de 2023.

FIOCRUZ. Veto à Lei que reduz ICMS pode tirar recursos da saúde e da educação.

Disponível em: <<https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/veto-a-lei-que-reduz-icms-pode-tirar-recursos-da-saude-e-da-educacao>>. Acesso em 04 de maio de 2023.

O LIBERAL. Pará tem queda na Arrecadação de ICMS no primeiro semestre.

Disponível em: <<https://www.oliberal.com/economia/para-tem-queda-na-arrecadacao-de-icms-no-primeiro-trimestre-1.676524>> Acesso em 15 de maio de 2023

PETROBRAS. **Adotamos nova política de preços de diesel e gasolina.** Disponível em: <<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>> Acesso em 14 de abril de 2023.

PORTAL FNS. **Sobre o FNS.** Disponível em: <<https://portalfns.saude.gov.br/sobre-o-fns/>>. Acesso em 05 de maio de 2023.

RANCIARIO, Elisabete. **Fundo Contra a Pobreza.** Disponível em: https://www.econeteditora.com.br/boletim_icms/bo-icms-pa/pa-11/boletim-05/icms_pa_fundo_combate_erradicacao_pobreza.php Acesso em 18 de abr de 2023.

SCAFF. **Problemática da Redução do ICMS.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jul-11/justica-tributaria-ainda-icms-combustiveis-ou-rir-chorar>> Acesso em 06 de maio de 2023

SECRETARIA DA FAZENDA. **Pará amplia o equilíbrio fiscal.** Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/noticias/20596-para-amplia-o-equilibrio-fiscal-com-gestao-responsavel#:~:text=A%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20de%20ICMS%2C%20principal,Estado%20da%20Fazenda%20>> Acesso em 03 maio de 2023

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 7191.** Relator Ministro GILMAR MENDES. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1727902991>>. Acesso em 29 de março de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 7195.** Relator Ministro LUIZ FUX. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6434957>>. Acesso em 29 de março de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agr Reg no Agr Inst. 449.469.** Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1983047>> Acesso em 15 maio de 2023

Todos pela Educação. **Avanços do novo Fundeb correm risco com projeto que altera o ICMS.** Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/nota-avancos-do-novo-fundeb-correm-risco-com-projeto-que-altera-icms/>> Acesso em 12 de maio de 2023

TONETTO FERNANDES, MONICA. **ICMS e Guerra Fiscal.** Disponível em: <<file:///C:/Users/66666/Downloads/anacleidebatista,+Gerente+da+revista,+361-370.pdf>> Acesso em 19 de abr de 2023.

