



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA**, entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, com sede em Brasília, DF, SBN, Quadra 1, Bloco "C", Edifício Roberto Simonsen, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, por seus advogados (instrumento de mandato anexo), vem, com apoio nos artigos 102, inciso I, alínea "a", e 103, inciso IX, ambos da Constituição Federal, propor

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

(com pedido de liminar)

em face da Lei n.º 14.186, de 27 de junho de 2002, do Estado de Goiás, alterações posteriores.

### SÍNTESE

1. Neste ação direta são atacados dispositivos de lei estadual que, sem autorização em convênio, concedem benefício tributário, no âmbito do ICMS, à importação de produtos, causando grave desigualdade concorrencial em prejuízo

a quem produz ou importa os mesmos produtos em outras unidades da federação, tanto no que diz respeito a produtos finais quanto a produtos que são utilizados na fabricação de outros.

2. Pede-se, aqui, a concessão de liminar, ante a urgência apontada.

2.1. Mais do que o desrespeito a regras constitucionais de estrutura, que disciplinam a forma de outorga de benefícios fiscais, tem-se, aqui, indústrias brasileiras, que geram emprego e renda neste país, sendo obrigadas a competir com produtos importados, beneficiados não apenas pelo câmbio, mas por nulificação ou redução para até 4,2%<sup>1</sup> do ônus tributário do ICMS.

3. Com todas as vênias, isto é situação de urgência. As vendas perdidas pelo produto nacional ou mesmo pelo nacionalizado em outro Estado para o importador goiano não é passível de ulterior correção. A redução de vendas não raro implica em redução dos canais de distribuição, redução de fatia de mercado, redução da exposição da marca, redução do emprego e redução da arrecadação tributária dos demais Estados.

4. A lesão à estrutura constitucional é reparada pelo provimento definitivo, cujo resultado se vislumbra como inexorável, ante os precedentes desse Tribunal. Contudo, estão em jogo, imediatamente, dispositivos constitucionais ligados à ordem econômica e, mediamente, direitos constitucionais dos agentes do mercado: fabricantes, empregados, fisco. Quanto ao mercado, cabe talvez o alerta da famosa frase atribuída a Keynes: a longo prazo, todos nós estaremos mortos.

5. Assim, com redobradas vênias, é pedida a concessão de liminar.

---

<sup>1</sup> Esse percentual foi encontrado pela aplicação do “*crédito outorgado*” de até 65%, previsto no artigo 3.º, I, da lei atacada, na redação dada pelo artigo 5.º da Lei n.º 14.545, de 30.set.2003, sobre a alíquota aplicável às operações interestaduais, 12%. Vale destacar que para quem se vale da lei ora atacada para importar por Goiás, essa a única tributação pelo ICMS, já que por força do disposto no inciso I do artigo 5.º da mesma lei o ICMS na importação é “*pago*” por lançamento a débito no livro de apuração do ICMS. Como no mesmo período é lançado o crédito do ICMS na importação, o resultado prático é a nulificação do gravame na importação.

## II - AS INCONSTITUCIONALIDADES APONTADAS

6. As inconstitucionalidades aqui apontadas radicam, fundamentalmente, na **violação ao artigo 155, § 2.º, XII, g, da Constituição**, vez que este exige, para a concessão de benefícios fiscais no âmbito do ICMS, deliberação coletiva dos Estados, na forma regulada por lei complementar. Aqui, o Estado de Goiás concedeu, por deliberação singular, benefícios fiscais no âmbito do ICMS, o que significa, por si só, violação ao mencionado dispositivo constitucional.

7. Radicam também as inconstitucionalidades na **violação ao artigo 150, § 6.º, da Constituição**, pois ainda que cogitável fosse escapar da exigência de deliberação coletiva dos Estados, apontada acima, mister seria observar o requisito de lei formal disciplinando inteiramente a matéria. Aqui, ao reverso, se tem extensa “deslegalização”, remetendo a verdadeira disciplina dos benefícios fiscais para atos subalternos à lei.

8. Manifesta, também, a **violação aos artigos 152 e 170, IV, da Constituição Federal**. Os dispositivos atacados permitem que aquele que importa mercadoria ou insumo pelo Estado de Goiás tenha carga tributária substancialmente menor que a aplicável àqueles que importem ou produzam em outras unidades da Federação, o que implica substancial e injusta vantagem concorrencial.

9. Há, ainda, **violação aos incisos VI, e XII, g, do art. 155, § 2.º, da Constituição**, vez que os art.s 3.º, I e 5.º, II, da Lei n.º 14.186/2002, na redação dada pelo art. 5.º da Lei n.º 14.545/2003 reduzem a tributação para 4,2% e 10%, respectivamente do valor da operação própria, percentual muito inferior à alíquota interestadual mencionada no art. 155, § 2.º, VI, da Constituição, que é de 12%.

10. Por derradeiro, é apontada ainda a inconstitucionalidade por arrastamento de dispositivos que não tem existência autônoma em relação aos demais impugnados.

### III - CABIMENTO DESTA AÇÃO DIRETA E DO PEDIDO DE LIMINAR

11. A Confederação Nacional da Indústria é parte legítima para propor a presente ação, conforme dispõe o artigo 103, IX, da Constituição Federal. Diversos são os precedentes desse Augusto Tribunal reconhecendo sua legitimidade ativa.

12. O requisito da pertinência temática também está presente, eis que os dispositivos em questão concedem benefício fiscal – e portanto vantagem concorrencial – a mercadorias que em sua quase totalidade serão produtos industrializados. Portanto, ao conceder benefício à importação, as leis atacadas prejudicam as indústrias situadas no restante do país, que terão que competir em situação de desigualdade, seja quanto aos produtos de sua fabricação, seja quanto aos que importam<sup>2</sup>.

13. Por afetar as sociedades empresárias qualificadas pela legislação como *indústria* dentro do quadro da representação sindical, evidente a pertinência temática a justificar o ingresso da presente Ação Direta em face dos dispositivos já apontados.

### IV - TEOR DOS DISPOSITIVOS ATACADOS

14. Esta ação volta-se contra o inteiro teor da Lei n.º 14.186, de 27 de junho de 2002, do Estado de Goiás, transcrito abaixo conforme versão disponível no sítio do Poder Executivo daquele Estado<sup>3</sup>.

**GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS**  
**Gabinete Civil da Governadoria**  
**Superintendência de Legislação.**

LEI Nº 14.186, DE 27 DE JUNHO DE 2002.

Alterações:

1. Lei nº 14.545, de 30.09.03 (DOE 30.09.03);
2. Lei nº 14.775, de 26.05.04 (DOE 31.05.04);
3. Lei nº 15.189, de 12.05.05 (DOE 17.05.05);

---

<sup>2</sup> Hoje sabidamente a indústria trabalha com produção integrada. Apenas para ficar num exemplo mais corriqueiro, a indústria automobilística brasileira não apenas produz aqui automóveis e os exporta, mas também importa modelos produzidos em outros países, vendendo com a própria marca.

<sup>3</sup> [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina\\_leis.php?id=2293](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=2293). Acesso em 17 de dezembro de 2010.

4 Lei nº 15.598, de 26.01.06 (DOE 01.02.06);

5. Lei nº 15.646, de 09.05.06 (DOE 15.05.06).

Institui o incentivo Apoio ao Comércio Exterior no Estado de Goiás - COMEXPRODUZIR, subprograma do programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUZIR.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Fica instituído o incentivo Apoio ao Comércio Exterior no Estado de Goiás - COMEXPRODUZIR, subprograma do programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUZIR.

Parágrafo único. O COMEXPRODUZIR tem por objetivo apoiar operações de comércio exterior no Estado de Goiás realizadas por empresa comercial importadora, inclusive por "trading company", que operem exclusiva ou preponderantemente com essas operações.

NOTA: Redação com vigência de 01.07.02 a 29.09.03.

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO parágrafo único do ART. 1º PELO ART. 5º DA LEI Nº 14.545, DE 30.09.03 - VIGÊNCIA: 30.09.03.

Parágrafo único. O COMEXPRODUZIR tem por objetivo apoiar operações de comércio exterior realizadas por empresa comercial importadora e exportadora, inclusive por 'trading company', que operem, exclusiva ou preponderantemente com essas operações, por intermédio de estrutura portuária de zona secundária localizada no Estado de Goiás.

Art. 2º Para os efeitos desta lei, considera-se:

I - empresa comercial importadora, a pessoa jurídica devidamente inscrita nessa condição no Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX - da Secretaria da Receita Federal, que tenha por atividade exclusiva ou preponderante a importação de bens e mercadorias;

NOTA: Redação com vigência de 01.07.02 a 29.09.03.

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO inciso I do caput do ART. 2º PELO ART. 5º DA LEI Nº 14.545, DE 30.09.03 - VIGÊNCIA: 30.09.03.

I - empresa comercial importadora e exportadora, a pessoa jurídica devidamente inscrita nessa condição no Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX - da Secretaria da Receita Federal, que exclusiva ou preponderantemente opere com atividade de comércio exterior.

II - preponderante, atividade de importação, quando o valor das operações de importação de mercadoria ou bem do exterior represente, no período de aplicação do incentivo, no mínimo, 95% (noventa e cinco por cento) do valor total das aquisições realizadas pelo conjunto de estabelecimentos da empresa comercial importadora, ou de empresa à qual ela pertença, localizados no Estado de Goiás.

NOTA: Redação com vigência de 01.07.02 a 29.09.03.

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO inciso II do caput do ART. 2º PELO ART. 5º DA LEI Nº 14.545, DE 30.09.03 - VIGÊNCIA: 30.09.03.

II - preponderante a atividade de comércio exterior, quando a soma do valor das operações a seguir relacionadas represente, no período de aplicação do incentivo, no mínimo, 95% (noventa e cinco por cento) do valor total das entradas de mercadorias ocorridas no conjunto de estabelecimentos da empresa comercial importadora e exportadora, ou de empresa à qual ela pertença, localizados no Estado de Goiás:

a) importação de mercadorias ou bens do exterior;

b) entradas de mercadorias produzidas no Estado de Goiás e destinadas à exportação para o exterior;

c) entradas de mercadorias recebidas de outros Estados, sem tributação pelo ICMS, com o fim específico de exportação para o exterior, nos termos da legislação.

acrescida a alínea "d" ao inciso II DO ART. 2º PELO ART. 2º DA LEI Nº 14.775, DE 26.05.04 - VIGÊNCIA: 31.05.04.

d) entradas decorrentes de mercadorias submetidas a processo de industrialização, nos termos do § 2º do art. 3º desta Lei, nesta ou em outra unidade da Federação, por conta e ordem da importadora, alcançando, inclusive, o valor agregado na industrialização.

acrescido o § 1º AO ART. 2º PELO ART. 2º DA LEI Nº 14.775, DE 26.05.04 - VIGÊNCIA: 31.05.04.

§ 1º Na hipótese de instalação, no Estado de Goiás, de empresa comercial importadora e exportadora que possua estabelecimento nesta ou em outra unidade da Federação, o valor das transferências destinadas ao estabelecimento importador ou exportador podem deixar de ser computadas para efeito de apuração do limite previsto no inciso II do caput deste artigo mediante a celebração de Termo de Acordo de Regime Especial - TARE - com a Secretaria da Fazenda.

acrescido o § 2º AO ART. 2º PELO ART. 2º DA LEI Nº 14.775, DE 26.05.04 - VIGÊNCIA: 31.05.04.

§ 2º O prazo de duração da permissão contida no § 1º está limitado a 6 (seis) meses contados da data da instalação do estabelecimento ou da empresa comercial importadora e exportadora no Estado de Goiás.

NOTA: Redação com vigência de 31.05.04 a 31.01.06

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO § 2º DO ART. 2º PELO ART. 7º DA LEI 15.598, DE 26.01.06 - VIGÊNCIA 01.02.06

§ 2º O prazo de duração da permissão contida no § 1º está limitado a 6 (seis) meses contados da data da instalação do estabelecimento ou da empresa comercial importadora e exportadora no Estado de Goiás,

podendo ser prorrogado por igual período, a critério do Secretário da Fazenda.

Art. 3º O COMEXPRODUZIR consiste na concessão de crédito outorgado do ICMS, na forma, limite e condições estabelecidas pelo Chefe do Poder Executivo, devendo ser observado o seguinte:

I - o crédito outorgado deve ser apropriado na subsequente saída interestadual de mercadorias ou bens importados do exterior diretamente pela beneficiária, para compensar com o imposto devido pela empresa comercial importadora, no valor equivalente ao percentual de até 65% (sessenta e cinco por cento), aplicado sobre o saldo devedor do ICMS no período correspondente às operações interestaduais pela beneficiária;

NOTA: Redação com vigência de 01.07.02 a 29.09.03.

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO inciso I do caput do ART. 3º PELO ART. 5º DA LEI Nº 14.545, DE 30.09.03 - VIGÊNCIA: 30.09.03.

I - o crédito outorgado deve ser apropriado na subsequente saída interestadual de mercadorias ou bens importados do exterior diretamente pela beneficiária, ainda que destinados a consumidor final, para compensar com o imposto devido pela empresa comercial importadora e exportadora, no valor equivalente ao percentual de até 65% (sessenta e cinco por cento), aplicado sobre o saldo devedor do ICMS no período correspondente às operações interestaduais realizadas pela beneficiária;

II - condiciona-se à celebração de Termo de Acordo de Regime Especial - TARE com a Secretaria da Fazenda, no qual devem ser estabelecidas as garantias necessárias assecuratórias ao recolhimento dos valores de ICMS devidos pelas empresas importadoras;

NOTA: Redação com vigência de 01.07.02 a 29.09.03.

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO inciso li do caput do ART. 3º PELO ART. 5º DA LEI Nº 14.545, DE 30.09.03 - VIGÊNCIA: 30.09.03.

II - condiciona-se à celebração de Termo de Acordo de Regime Especial - TARE com a Secretaria da Fazenda, no qual devem ser estabelecidas as garantias necessárias ao recolhimento dos valores de ICMS devidos pelas empresas importadoras e exportadoras;

III - aplica-se apenas às operações interestaduais com mercadoria ou bens cujo desembaraço aduaneiro ocorra em território goiano;

NOTA: Redação com vigência de 01.07.02 a 29.09.03.

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO inciso lii do caput do ART. 3º PELO ART. 5º DA LEI Nº 14.545, DE 30.09.03 - VIGÊNCIA: 30.09.03.

III - aplica-se apenas às operações interestaduais com mercadoria ou bens cujo desembaraço aduaneiro ocorra por intermédio de estrutura portuária de zona secundária localizada no Estado de Goiás.

Renumerado o parágrafo único para § 1º pelo art. 6º da lei nº 14.545, de 30.09.03 – vigência 30.09.03.

§1º O Chefe do Poder Executivo pode, em atendimento aos interesses da Administração Fazendária, excluir da aplicação desse benefício operações com determinadas mercadorias ou bens.

NOTA: Redação com vigência de 30.09.03 a 16.05.05.

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO § 1º do ART. 3º PELO ART. 2º Da LEI Nº 15.189, DE 12.05.05 - VIGÊNCIA: 17.05.05.

§ 1º O Chefe do Poder Executivo pode, em atendimento aos interesses da Administração:

I - excluir da aplicação desse benefício operações com determinadas mercadorias ou bens;

II - permitir a aplicação desse benefício, mesmo que o desembaraço não ocorra por intermédio de estrutura portuária de zona secundária localizada no Estado de Goiás, em relação a mercadoria que, em virtude de controle especial instituído por normas sanitárias, somente possam ser desembaraçadas em zona portuária ou aeroportuária predeterminada, quando dentre elas não se encontre incluído nenhum dos recintos aduaneiros existentes no território do Estado de Goiás, desde que haja efetiva entrada física das mercadorias no estabelecimento importador;

acrescido o § 2º pelo art. 5º da lei nº 14.545, de 30.09.03 – vigência 30.09.03.

§ 2º Na hipótese de importação de mercadoria que irá se submeter a processo de industrialização, por conta e ordem da importadora, o crédito outorgado aplica-se apenas sobre o saldo devedor do ICMS correspondente à operação interestadual com o produto industrializado.

Art. 4º Na situação em que a empresa comercial importadora já esteja operando no Estado de Goiás, o benefício do crédito outorgado do ICMS de que trata o art. 3º incide apenas sobre o valor que exceder à média mensal do valor do ICMS efetivamente pago por ela, correspondente às operações interestaduais realizadas com mercadorias ou bens importados diretamente pela importadora, devendo a média ser apurada por meio dos pagamentos do imposto relativo àquelas operações interestaduais nos últimos 12 (doze) meses anteriores à data de entrada do projeto.

NOTA: Redação com vigência de 01.07.02 a 29.09.03.

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO caput do ART. 4º PELO ART. 5º DA LEI Nº 14.545, DE 30.09.03 - VIGÊNCIA: 30.09.03.

Art. 4º Na situação em que a empresa comercial importadora e exportadora já esteja operando no Estado de Goiás, o benefício do crédito outorgado do ICMS de que trata o art. 3º incide apenas sobre o valor que exceder à média mensal do valor do ICMS efetivamente pago por ela, correspondente às operações interestaduais realizadas com mercadorias ou bens importados diretamente pela importadora e exportadora, devendo a média ser apurada por meio dos pagamentos do imposto relativo



àquelas operações interestaduais nos últimos 12 (doze) meses anteriores à data de entrada do projeto.

Parágrafo único. O valor da média mensal de recolhimento do ICMS referida neste artigo deve ser apurado e atualizado mensalmente, segundo os critérios adotados no Programa PRODUZIR.

Art. 5º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado, na forma, limite e condições que estabelecer:

I - a permitir que as empresas comerciais importadoras, nas operações de importação de mercadorias ou bens provenientes do exterior, procedam à liquidação do ICMS por ocasião da entrada dos mesmos no estabelecimento da empresa localizado neste Estado, mediante o registro a débito em conta gráfica, no livro de Registro de Apuração do ICMS;

NOTA: Redação com vigência de 01.07.02 a 29.09.03.

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO inciso I do caput do ART. 5º PELO ART. 5º DA LEI Nº 14.545, DE 30.09.03 - VIGÊNCIA: 30.09.03.

I - a permitir que as empresas comerciais importadoras e exportadoras, nas operações de importação de mercadorias ou bens provenientes do exterior, procedam à liquidação do ICMS por ocasião da entrada dos mesmos no estabelecimento da empresa localizado neste Estado, mediante o registro a débito no livro de Registro de Apuração do ICMS;

II - a conceder redução da base de cálculo do ICMS de tal forma que resulte aplicação do percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor das operações, nas saídas internas promovidas pela empresa comercial importadora, com as mercadorias ou bens importados do exterior, destinados à comercialização, produção ou industrialização, nos termos da Lei nº 12.462, de 08 de novembro de 1994.

NOTA: Redação com vigência de 01.07.02 a 29.09.03.

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO inciso ii do caput do ART. 5º PELO ART. 5º DA LEI Nº 14.545, DE 30.09.03 - VIGÊNCIA: 30.09.03.

II - a conceder redução da base de cálculo do ICMS de tal forma que resulte aplicação do percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor das operações, nas saídas internas promovidas pela empresa comercial importadora e exportadora, com as mercadorias ou bens importados do exterior, destinados à comercialização, produção ou industrialização, nos termos da Lei nº 12.462, de 08 de novembro de 1994.”(NR)

Art. 6º O crédito outorgado do ICMS previsto nesta lei é concedido pelo prazo de até 10 (dez) anos, limitado ao ano de 2020.

Art. 7º A empresa enquadrada no COMEXPRODUZIR deve contribuir com o Programa Bolsa Universitária e com o FUNPRODUZIR, nos seguintes:

NOTA: Redação com vigência de 01.07.02 à 14.05.06.

I - 4% (quatro por cento) para o Programa Bolsa Universitária;

II - 1% (um por cento) para o FUNPRODUZIR.

CONFERIDA NOVA REDAÇÃO AO ART. 7º PELO ART. 2º da lei nº 15.646, DE 09.05.06 - VIGÊNCIA 15.05.06.

Art. 7º A empresa enquadrada no COMEXPRODUZIR deve contribuir, mensalmente, para com o FUNPRODUZIR com a quantia equivalente a 5% (cinco por cento), calculada sobre o valor de cada parcela do benefício a ser utilizada.

Parágrafo único. Os percentuais previstos nos incisos I e II deste artigo incidem sobre o valor de cada parcela a ser utilizada pela empresa beneficiária.

NOTA: Redação com vigência de 01.07.02 à 14.05.06.

REVOGADO O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 7º PELO ART. 2º da lei nº 15.646, DE 09.05.06 - VIGÊNCIA 15.05.06.

Parágrafo único. Revogado.

Art. 8º A empresa interessada nos benefícios do COMEXPRODUZIR deve apresentar projeto à Comissão Executiva do PRODUZIR - CE/PRODUZIR e, se aprovado, o início de fruição dependerá do TARE a ser firmado com a Secretaria da Fazenda.

Art. 9º O COMEXPRODUZIR é coordenado, executado e fiscalizado pelos órgãos integrantes do Programa de Desenvolvimento de Atividades Industriais - FUNPRODUZIR.

Art. 10. Aplicam-se subsidiariamente ao COMEXPRODUZIR as disposições do Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUZIR e do Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais - FUNPRODUZIR.

Art. 11. Esta lei entra em vigor a data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia 27 de junho de 2002, 114º da República.

MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR

Walter José Rodrigues

Mozart Soares Filho

Wanderley Pimenta Borges

Giuseppe Vecci

(D.O. de 01-07-2002)

15. O inteiro teor da Lei n.º 14.186/2002, transcrita acima, pode ser conferido na página do Gabinete Civil do Governo do Estado de Goiás (<http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/>), página para a qual a própria Assembleia

Legislativa do Estado de Goiás remete ao clicar em “legislação estadual” ([http://www.assembleia.go.gov.br/?p=pg\\_legislacao](http://www.assembleia.go.gov.br/?p=pg_legislacao)).

16. Como já indicado antes, em nota de rodapé, o texto atualizado dos dispositivos atacados pode ser acessado no endereço [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina\\_leis.php?id=2293](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=2293).

#### V - INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS ATACADOS

17. Antes de demonstrar a inconstitucionalidade de cada um dos dispositivos atacados, cumpre destacar que a Constituição Federal, a “constituição cidadã”, está centrada na defesa do indivíduo, sem que isto, obviamente, se confunda com a defesa do individualismo.

18. Significa dizer que a Constituição deixa de ter como papel central a estruturação do Estado e passa a ter como preocupação central a pessoa. Isto está claro na autoaplicabilidade das normas assecuratórias de direitos e garantias (CF, art. 5.º, § 1.º), no rol aberto dos direitos e garantias (art. 5.º, § 2.º), bem como da própria estrutura do texto constitucional, que principia pelos direitos e garantias fundamentais para só depois tratar da organização do Estado.

19. Estes são elementos significativos na presente hipótese. Não cabe ver as regras dos artigos 150, § 6.º, 152 e 155, § 2.º, VI e XII, *g*, todos da Constituição, como se meras regras de estrutura se tratassem, como se veiculando apenas metanormas ou, quando muito, disciplinando a estrutura entre entes federativos.

20. A Constituição, claramente, criou um espaço de liberdade, regrado, mas um espaço de liberdade para o cidadão. Esse espaço de liberdade tem uma dimensão econômica inegável, não apenas decorrente das normas da ordem econômica, mas também do contraste entre a norma programática do art. 4.º, parágrafo único, com a ausência de norma relativa a integração econômica interna<sup>4</sup>, o que deixa claro que a integração interna, com as liberdades

---

<sup>4</sup> Há regras constitucionais acerca da redução das desigualdades regionais, mas isto não afasta a característica do mercado interno como espaço econômico único. Trata-se apenas de aperfeiçoamento dessa realidade.

fundamentais de livre fluxo de capitais, mercadorias, serviços e trabalho é tida como algo já dado.

21. A dimensão econômica desse espaço fundamental de liberdade, previsto na Constituição, assegura a liberdade das pessoas de organizarem sociedades empresárias para explorar atividades econômicas lícitas em ambiente de livre concorrência, tendo como âmbito territorial dessa concorrência o território nacional, este como espaço econômico unitário.

21.1. A dimensão econômica desse espaço fundamental de liberdade assegura também a liberdade do comprador, consumidor ou não, de ter um mercado aberto de ofertas. Essa dimensão assegura também ao trabalhador um mercado aberto de ofertas de trabalho.

22. Esta introdução é relevante, pois a partir dela resta insofismável que inconstitucional será não apenas a norma que colidir com os dizeres de uma regra apenas de estrutura. Será inconstitucional aquela norma que ferir a realidade produzindo efeitos incompatíveis com as diretrizes constitucionais.

23. Afora isto, não são poucos os precedentes do Plenário desse Supremo Tribunal Federal proclamando a inconstitucionalidade de leis semelhantes. Exemplificativamente, é possível mencionar:

EMENTA: Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Caráter normativo autônomo e abstrato dos dispositivos impugnados. Possibilidade de sua submissão ao controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes. 3. ICMS. Guerra fiscal. Artigo 2º da Lei nº 10.689/1993 do Estado do Paraná. Dispositivo que traduz permissão legal para que o Estado do Paraná, por meio de seu Poder Executivo, desencadeie a denominada "guerra fiscal", repelida por larga jurisprudência deste Tribunal. Precedentes. 4. Artigo 50, XXXII e XXXIII, e §§ 36, 37 e 38 do Decreto Estadual nº 5.141/2001. Ausência de convênio interestadual para a concessão de benefícios fiscais. Violação ao art. 155, §2º, XII,g, da CF/88. A ausência de convênio interestadual viola o art. 155, § 2º, incisos IV, V e VI, da CF. A Constituição é clara ao vedar aos Estados e ao Distrito Federal a fixação de alíquotas internas em patamares inferiores àquele instituído pelo Senado para a alíquota interestadual. Violação ao art. 152 da CF/88, que constitui o princípio da não-diferenciação ou da uniformidade tributária, que veda aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de

sua procedência ou destino. 5. Medida cautelar deferida.

(ADI 3936 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2007, DJe-139 DIVULG 08-11-2007 PUBLIC 09-11-2007 DJ 09-11-2007 PP-00030 EMENT VOL-02297-02 PP-00215)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO INCISO I DO ART. 5º DA LEI Nº 6.489/02, DO ESTADO DO PARÁ. O dispositivo impugnado previu a possibilidade de concessão de incentivos fiscais aos empreendimentos arrolados no art. 3º do diploma legislativo em causa. Ao fazê-lo, contudo, olvidou o disposto na letra "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal de 1988, o qual exige a prévia celebração, nos termos da Lei Complementar nº 24/75, de convênio entre os Estados-membros e o Distrito Federal. As regras constitucionais que impõem um tratamento federativamente uniforme em matéria de ICMS não representam desrespeito à autonomia dos Estados-membros e do Distrito Federal. Isto porque o próprio artigo constitucional de nº 18, que veicula o princípio da autonomia dos entes da Federação, de logo aclara que esse princípio da autonomia já nasce balizado por ela própria, Constituição. Ação direta de inconstitucionalidade que se julga procedente para emprestar interpretação conforme ao inciso I do art. 5º da Lei nº 6.489/02, do Estado do Pará, de modo que se excluam da sua aplicação os créditos relativos ao ICMS que não tenham sido objeto de anterior convênio entre os Estados-membros e o Distrito Federal.

(ADI 3246, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 19/04/2006, DJ 01-09-2006 PP-00016 EMENT VOL-02245-02 PP-00355 RTJ VOL-00202-02 PP-00558 LEXSTF v. 28, n. 334, 2006, p. 67-75 RDDT n. 134, 2006, p. 224)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI ESTADUAL Nº 10.324, DE 22.12.1994 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ICMS. ISENÇÃO. SERVIÇO DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS EFETUADO MEDIANTE CONCESSÃO OU PERMISSÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALEGADA OFENSA AO ART. 155, § 2º, XII, G DA CF. 1 - A concessão unilateral, por Estado-membro ou pelo Distrito Federal, de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao ICMS, sem a prévia celebração de convênio intergovernamental, nos termos do que dispõe a LC 24/75, afronta o art. 155, § 2º, XII, g da Constituição Federal. Precedentes. 2 - Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

(ADI 1308, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2004, DJ 04-06-2004 PP-00028 EMENT VOL-02154-01 PP-00068 RTJ VOL-00192-03 PP-00832)

24. Não menos relevante é notar que o plenário desse Supremo Tribunal Federal já assentou que a alíquota interestadual a ser considerada para fins do inciso VI do artigo 155, § 2.º, da Constituição, é a alíquota de 12%:

EMENTA: MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA LEI PAULISTA Nº 10.327, DE 15.06.99, QUE REDUZIU A ALÍQUOTA INTERNA DO ICMS DE VEÍCULOS AUTOMOTORES DE 12 PARA 9,5% PELO PRAZO DE 90 DIAS, A PARTIR DE 27.05.99. REEDIÇÃO DA LEI Nº 10.231, DE 12.03.99, QUE HAVIA REDUZIDO A ALÍQUOTA DE 12 PARA 9%, POR 75 DIAS. LIMITE PARA A REDUÇÃO DA ALÍQUOTA NAS OPERAÇÕES INTERNAS. 1. As alíquotas mínimas internas do ICMS, fixadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, não podem ser inferiores às previstas para as operações interestaduais, salvo deliberação de todos eles em sentido contrário (CF, artigo 155, § 2º, VI). 2. A alíquota do ICMS para operações interestaduais deve ser fixada por resolução do Senado Federal (CF, artigo 155, § 2º, IV). A Resolução nº 22, de 19.05.89, do Senado Federal fixou a alíquota de 12% para as operações interestaduais sujeitas ao ICMS (artigo 1º, caput); ressalvou, entretanto, a aplicação da alíquota de 7% para as operações nas Regiões Sul e Sudeste, destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo (artigo 1º, parágrafo único). 3. Existindo duas alíquotas para operações interestaduais deve prevalecer, para efeito de limite mínimo nas operações internas, a mais geral (12%), e não a especial (7%), tendo em vista os seus fins e a inexistência de deliberação em sentido contrário. 4. Presença da relevância da arguição de inconstitucionalidade e da conveniência da suspensão cautelar da Lei impugnada. 5. Medida cautelar deferida, com efeito ex-nunc, para suspender a eficácia da Lei impugnada, até final julgamento da ação.

(ADI 2021 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 04/08/1999, DJ 18-05-2001 PP-00009 EMENT VOL-02032-02 PP-00305)

25. Feitas estas observações de caráter geral, vejam-se as inconstitucionalidades específicas de cada dispositivo impugnado.

#### V.1 - INCONSTITUCIONALIDADE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO À IMPORTAÇÃO DE INSUMOS E PRODUTOS FINAIS

26. Como se demonstrará abaixo, a Lei n.º 14.186/02 estabelece um regime normativo de benefício fiscal para as importações feitas por industriais, estabelecimentos comerciais e demais contribuintes de tal modo que lhes é assegurado, além de um prazo mais alargado para o pagamento, uma alíquota

efetiva de até 4,2%<sup>5</sup> do ônus tributário do ICMS. Confira-se os dispositivos em questão:

LEI Nº 14.186, DE 27 DE JUNHO DE 2002.

Institui o incentivo Apoio ao Comércio Exterior no Estado de Goiás - COMEXPRODUZIR, subprograma do programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUZIR.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Fica instituído o incentivo Apoio ao Comércio Exterior no Estado de Goiás - COMEXPRODUZIR, subprograma do programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUZIR.

Parágrafo único. O COMEXPRODUZIR tem por objetivo apoiar operações de comércio exterior realizadas por empresa comercial importadora e exportadora, inclusive por 'trading company', que operem, exclusiva ou preponderantemente com essas operações, por intermédio de estrutura portuária de zona secundária localizada no Estado de Goiás.

....

Art. 3º O COMEXPRODUZIR consiste na concessão de crédito outorgado do ICMS, na forma, limite e condições estabelecidas pelo Chefe do Poder Executivo, devendo ser observado o seguinte:

I - o crédito outorgado deve ser apropriado na subsequente saída interestadual de mercadorias ou bens importados do exterior diretamente pela beneficiária, ainda que destinados a consumidor final, para compensar com o imposto devido pela empresa comercial importadora e exportadora, no valor equivalente ao percentual de até 65% (sessenta e cinco por cento), aplicado sobre o saldo devedor do ICMS no período correspondente às operações interestaduais realizadas pela beneficiária;

II - condiciona-se à celebração de Termo de Acordo de Regime Especial - TARE com a Secretaria da Fazenda, no qual devem ser estabelecidas as garantias necessárias ao recolhimento dos valores de ICMS devidos pelas empresas importadoras e exportadoras;

III - aplica-se apenas às operações interestaduais com mercadoria ou bens cujo desembaraço aduaneiro ocorra por intermédio de estrutura portuária de zona secundária localizada no Estado de Goiás.

---

<sup>5</sup> Como já estacado em nota de rodapé anterior, esse percentual foi encontrado pela aplicação do "crédito outorgado" de até 65%, previsto no artigo 3.º, I, da lei atacada, na redação dada pelo artigo 5.º da Lei n.º 14.545, de 30.set.2003, sobre a alíquota aplicável às operações interestaduais, 12%. Vale destacar que para quem se vale da lei ora atacada para importar por Goiás, essa a única tributação pelo ICMS, já que por força do disposto no inciso I do artigo 5.º da mesma lei o ICMS na importação é "pago" por lançamento a débito no livro de apuração do ICMS. Como no mesmo período é lançado o crédito do ICMS na importação, o resultado prático é a nulificação do gravame na importação.

§ 1º O Chefe do Poder Executivo pode, em atendimento aos interesses da Administração:

I - excluir da aplicação desse benefício operações com determinadas mercadorias ou bens;

II - permitir a aplicação desse benefício, mesmo que o desembaraço não ocorra por intermédio de estrutura portuária de zona secundária localizada no Estado de Goiás, em relação a mercadoria que, em virtude de controle especial instituído por normas sanitárias, somente possam ser desembaraçadas em zona portuária ou aeroportuária predeterminada, quando dentre elas não se encontre incluído nenhum dos recintos aduaneiros existentes no território do Estado de Goiás, desde que haja efetiva entrada física das mercadorias no estabelecimento importador;

....

Art. 4º Na situação em que a empresa comercial importadora e exportadora já esteja operando no Estado de Goiás, o benefício do crédito outorgado do ICMS de que trata o art. 3º incide apenas sobre o valor que exceder à média mensal do valor do ICMS efetivamente pago por ela, correspondente às operações interestaduais realizadas com mercadorias ou bens importados diretamente pela importadora e exportadora, devendo a média ser apurada por meio dos pagamentos do imposto relativo àquelas operações interestaduais nos últimos 12 (doze) meses anteriores à data de entrada do projeto.

Parágrafo único. O valor da média mensal de recolhimento do ICMS referida neste artigo deve ser apurado e atualizado mensalmente, segundo os critérios adotados no Programa PRODUZIR.

Art. 5º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado, na forma, limite e condições que estabelecer:

I - a permitir que as empresas comerciais importadoras e exportadoras, nas operações de importação de mercadorias ou bens provenientes do exterior, procedam à liquidação do ICMS por ocasião da entrada dos mesmos no estabelecimento da empresa localizado neste Estado, mediante o registro a débito no livro de Registro de Apuração do ICMS;

II - a conceder redução da base de cálculo do ICMS de tal forma que resulte aplicação do percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor das operações, nas saídas internas promovidas pela empresa comercial importadora e exportadora, com as mercadorias ou bens importados do exterior, destinados à comercialização, produção ou industrialização, nos termos da Lei nº 12.462, de 08 de novembro de 1994.”(NR)

Art. 6º O crédito outorgado do ICMS previsto nesta lei é concedido pelo prazo de até 10 (dez) anos, limitado ao ano de 2020.

....

27. Por força do art. 5.º, I, da Lei n.º 14.186/2002, a empresa enquadrada no regime dessa lei, ao invés de recolher o ICMS como *condição*



para o desembaraço aduaneiro<sup>6</sup>, terá apenas que lançar o débito do imposto “por ocasião da entrada dos mesmos no estabelecimento”. No mesmo período, contudo, a empresa fará jus ao aproveitamento do crédito, no mesmo valor do débito.

28. Já por força do artigo 3.º, I, na subsequente saída interestadual, a empresa agraciada debitará normalmente o valor correspondente à alíquota interestadual, mas, *pari passu*, fará jus a um “crédito outorgado”, sem qualquer paralelo na realidade, em lei complementar ou em convênio, de 65%. Assim, ao invés do gravame de 12% nas operações interestaduais, a empresa agraciada terá um ônus efetivo de apenas 4,2%, muito embora seu comprador possa aproveitar na operação seguinte o crédito de 12%.

29. Caso a operação seguinte à importação seja uma operação interna, a alíquota aplicável será de apenas 10%, conforme prevê o inciso II do artigo 5.º, percentual inferior ao permitido pelo artigo 155, § 2.º, VI, da Constituição Federal.

30. Em outras palavras, por força da lei ora atacada, temos o seguinte quadro: quem adquire produtos de um fornecedor nacional, já paga no preço o ICMS incidente na cadeia produtiva, seja à alíquota interna, seja à alíquota interestadual; quem importa o produto recolhe *como condição para o desembaraço aduaneiro* o ICMS, que funciona como equalização tributária; os agraciados com o regime ora atacado importam sem pagar o ICMS e ainda podem vender com alíquota de 4,2% e se apropriar da diferença de 7,8% do valor da operação, já que o comprador recuperará do Estado em que está localizado, via crédito do imposto, 12% do valor da operação.

31. Esquemáticamente, podemos comparar as seguintes situações:

31.1. PRODUTO FABRICADO NO BRASIL: quem o adquire já paga, embutido no preço, o ICMS, recuperando-o, via crédito, contra os débitos na etapa posterior. O ICMS na aquisição impacta como custo financeiro, onerando o capital de giro.

---

<sup>6</sup> STF, súmula 661. Como se vê dos acórdãos que deram origem ao verbete da súmula, *e.g.* o RE 192.711-9, a mudança do paradigma Constitucional, da carta de 1969 para a atual, teve “*por consequência lógica a substituição da entrada da mercadoria no estabelecimento do importador para o do recebimento da mercadoria importada, como aspecto temporal do fato gerador do tributo, condicionando-se o desembaraço das mercadorias ou do bem importado ao recolhimento, não apenas dos tributos federais, mas também do ICMS incidente sobre a operação*”.

31.2. PRODUTO IMPORTADO “PELAS VIAS NORMAIS”: quem o adquire recolhe o ICMS como condição para o desembaraço aduaneiro, recuperando-o, via crédito, contra os débitos na etapa posterior. O ICMS no desembaraço impacta como custo financeiro, onerando o capital de giro. O imposto funciona como ajuste fiscal na fronteira<sup>7</sup>.

31.3. PRODUTO IMPORTADO PELO COMEXPRODUZIR E VENDIDO PARA OUTRO ESTADO: Não há desembolso financeiro na aquisição, apenas lançamento escritural de débito e crédito no mesmo período, poupando o capital de giro da empresa. Na venda interestadual o gravame efetivo é de apenas 4,2%, mas o valor destacado na nota é de 12%, permitindo ao adquirente que se credite do valor correspondente contra o fisco do Estado em que está situado.

31.4. PRODUTO IMPORTADO PELO COMEXPRODUZIR E VENDIDO EM OPERAÇÃO INTERNA NO ESTADO DE GOIÁS: Não há desembolso financeiro na aquisição, apenas lançamento escritural de débito e crédito no mesmo período, poupando o capital de giro da empresa. Na venda interna subsequente o gravame efetivo é de apenas 10%.

31.5. **COMPARANDO AS SITUAÇÕES NAS VENDAS PARA FORA DE GOIÁS:** ao passo que o produto fabricado no Brasil ou importado fora do regime da lei atacada tem o custo ao longo da cadeia onerado pelo impacto do ICMS sobre o capital de giro, o importado pelo regime ora atacado tem uma estrutura tributária que permite preços mais competitivos. Além disto, nas operações interestaduais carregam o ônus das incidências anteriores e têm gravame de 12%<sup>8</sup>, o importado pelo regime ora atacado tem que recolher apenas 4,2% do valor da operação,

---

<sup>7</sup> A afirmação do princípio do destino nas operações internacionais acarreta a não tributação das exportações pelo imposto sobre consumo (IVA, *sales tax*, ICMS, IPI) e pela plena submissão das importações ao imposto, usualmente com fato gerador instantâneo e recolhimento em separado, usualmente não submetido ao regime de débito e crédito, como se vê em BASTO, José Guilherme Xavier de. *A Tributação do Consumo e a sua Coordenação Internacional*. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, 1991, pp. 139-140 e 201-202. Daí se falar que a tributação na importação é um ajuste fiscal na fronteira, equalizando o produto importado ao gravame incidente sobre o produto nacional. O termo está expresso na nota 58 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, anexo ao Acordo Constitutivo da OMC (Rodada Uruguai) e implícita no artigo III do GATT/47. De se lembrar, ainda, que a regra do artigo III do GATT/47 –o importado deve receber tratamento não menos favorável que o aplicado ao similar nacional ou ao equivalente competitivo nacional– é a base da súmula 575 do STF e 71 do STJ.

<sup>8</sup> Reduzido para 7% nas operações originadas dos Estados do Sul e Sudeste, salvo Espírito Santo, que tenham por destino algum dos demais Estados.

mantendo a transferência de crédito, contra o Estado de destino, de 12% do valor da operação.

31.6. **COMPARANDO AS SITUAÇÕES NAS VENDAS PARA DENTRO DE GOIÁS:** quem pretenda vender para adquirente no Estado de Goiás produto fabricado no Brasil ou importado fora do regime da lei atacada terá, além da diferença do custo financeiro já descrito acima, um gravame efetivo correspondente à alíquota interna do Estado de origem, se o comprador não for contribuinte do imposto<sup>9</sup>, alíquota esta que na média é de 18%, mas não é inferior a 12%<sup>10</sup>. Caso o comprador seja contribuinte do imposto, o custo tributário fica partido. Quando da aquisição, será cobrado juntamente com o preço a alíquota de 12% ou de 7%, caso a origem seja Estado das regiões Sul ou Sudeste, salvo o Estado do Espírito Santo. Em seguida, seja como débito autônomo previsto no artigo 155, § 2.º, VIII da CF, seja por decorrência da diferença de alíquotas e do regime de débito e crédito, a recolher a diferença entre a alíquota interestadual é a alíquota interna de 17%<sup>11</sup>.

31.6.2. Já a empresa agraciada pela lei ora atacada poderá, além das vantagens de não ter o imposto impactando o capital de giro, vender o produto importado com alíquota efetiva de 10%.

32. A Constituição é cristalina ao estabelecer a impossibilidade de o Estado fixar alíquota interna em percentual inferior à alíquota interestadual (art. 155, § 2.º, VI)<sup>12</sup>, é expressa ao considerar a concessão de crédito presumido como benefício fiscal (art. 150, § 6.º) e é também expressa ao condicionar a concessão de convênio à (i) deliberação coletiva dos Estados, (ii) segundo forma a ser disciplinada em Lei Complementar (art. 155, § 2.º, XII, g) e ao remeter a lei complementar também o regime de compensação do imposto (art. 155, § 2.º, XII, c).

---

<sup>9</sup> CF, art. 155, § 2.º, VII, b.

<sup>10</sup> CF, art. 155, § 2.º, VI.

<sup>11</sup> Conforme dispõe o artigo 27, I, do Código Tributário do Estado de Goiás, na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 13.772, de 28.12.00.

<sup>12</sup> E a alíquota interestadual a ser considerada é a de 12%, não apenas porque assim decidido pelo STF Pleno na ADI 2.021-8, mas também porque esta a única alíquota aplicável às operações interestaduais originadas no Estado de Goiás.

32.1. Os dispositivos em questão, contudo, criam hipótese de crédito ficto em conta gráfica, sem similar no regime de compensação do imposto fixado na Lei Complementar 87/96, de modo a produzir como efeito concreto a redução do gravame efetivo a 4,2% ou 10%, bem menos que os 12% das operações interestaduais, concedendo, assim, benefício fiscal por decisão unilateral e não colegiada, sem observar a forma prevista na Lei Complementar 24/75.

32.2. Não bastasse isto, tudo é feito de modo a favorecer os competidores no mercado que estão situados naquele Estado, através de uma vantagem tributária, prejudicando a livre concorrência por meio de diferença em razão da origem. Assim, violados também foram os artigos 152 e 170, IV da Constituição.

32.3. Destaque-se, ainda, que o incentivo é dado para o incremento de importação *destinada a outros Estados*, como deixa evidente a dicção do artigo 4.º da Lei n.º 14.186/2002<sup>13</sup>. Portanto, o escopo da lei é gerar desvio de comércio, é ganhar à custa da perda da produção interna e da importação geradas por quem está situado nos demais Estados da Federação.

32.3.1. A “atração de investimento” é, na verdade, a retirada de investimento no restante do país, é a retirada de empregos. Tudo isto para gerar ao Estado de Goiás os 4,2% que de outra forma não teria e gerar para a empresa agraciada o ganho tributário, no preço, de **7,8%** do valor da operação, já que o crédito destacado na nota é de 12% e o recolhimento efetivo é de apenas 4,2%. Apenas para efeito de comparação, a presunção de lucratividade das empresas comerciais e industriais em geral é de **8%**, conforme artigo 15 da Lei n.º 9.249/95.

32.4. Por derradeiro, também não se pode deixar de considerar que a definição de alíquotas e de benefícios fiscais é reservada, pela Constituição, a lei formal, tal como se lê no artigo 150, I e no § 6.º do mesmo artigo da Lei Maior. Contrariamente a isto, a lei ora atacada, em seu artigo 3.º, § 1.º, delega a definição de elementos centrais de benefício fiscal a decisão do Governador, ao

---

<sup>13</sup> Confira-se a redação: “Art. 4º Na situação em que a empresa comercial importadora e exportadora já esteja operando no Estado de Goiás, o benefício do crédito outorgado do ICMS de que trata o art. 3º incide apenas sobre o valor que exceder à média mensal do valor do ICMS efetivamente pago por ela, correspondente às operações interestaduais realizadas com mercadorias ou bens importados diretamente pela importadora e exportadora, devendo a média ser apurada por meio dos pagamentos do imposto relativo àquelas operações interestaduais nos últimos 12 (doze) meses anteriores à data de entrada do projeto.”

passo que o artigo 5.º delega a fixação de outros elementos, inclusive a alíquota efetiva, também ao Governador do Estado, violando, portanto, a legalidade e a separação de poderes.

#### V.2 - INCONSTITUCIONALIDADE DOS DEMAIS DISPOSITIVOS

33. Os demais artigos da Lei n.º 14.186/2002 são inconstitucionais por arrastamento, vez que compõem, juntamente com os atacados acima, um todo normativo.

34. Com efeito, o artigo 1.º afirma estar instituído o programa de incentivo Apoio ao Comércio Exterior no Estado de Goiás, o COMEXPRODUZIR, cujo objetivo, segundo seu parágrafo único, é apoiar operações de comércio exterior realizadas por empresas comerciais importadoras que operem exclusiva ou preponderantemente com importação. O cerne desse programa está, exatamente, nas benesses fiscais, que, por sua vez, estão nos dispositivos destacados nos tópicos acima.

35. O artigo 2.º, por sua vez, contém apenas definições, não guardando autonomia em relação aos demais. É mais um caso de inconstitucionalidade por arrastamento.

36. Os artigos 3.º, 4.º e 5.º têm suas inconstitucionalidades destacadas nos tópicos acima. Já o artigo 6.º, ao determinar o prazo de validade do “crédito outorgado”, não tem autonomia em relação à validade do próprio crédito, pelo que se trata de mais um caso de inconstitucionalidade por arrastamento.

37. O artigo 7.º até conta com inconstitucionalidade própria, pois cria um imposto novo, cuja base de cálculo é o benefício fiscal inconstitucionalmente concedido, cujo produto da arrecadação está vinculado a um fundo, o FUNPRODUZIR, violando, assim, o disposto no artigo 167, IV, da Constituição. Mais que isto, porém, cabe notar que declarado inconstitucional o benefício, a regra do artigo perde sua base de cálculo, o que acarreta também na sua inconstitucionalidade por arrastamento.

38. Já os artigos 8.º e 9.º veiculam regras de procedimento para a execução de um programa inconstitucional, ao passo que o artigo 10 determina a aplicação subsidiária das regras de outros programas e o artigo 11 contém a cláusula de vigência. São artigos também inconstitucionais por arrastamento.

#### VI - RAZÕES DO PEDIDO DE LIMINAR

39. Como já destacado nesta petição, as inconstitucionalidades cometidas pelos dispositivos atacados não se materializam apenas na ruptura de regras de estrutura ou no relacionamento entre as unidades da Federação. Há graves lesões no plano da sociedade.

40. Os dispositivos atacados concedem desabrido benefício à importação. O benefício corresponde à supressão parcial do ICMS.

41. Evidentemente que não se trata de uma “redução de preço”, mas de uma vantagem competitiva do produto importado através do Estado de Goiás em detrimento do restante do país. Com relação ao produto fabricado no Brasil, a conta sequer está completa, pois deveria considerar ainda os efeitos do imposto de importação, que majora a base de cálculo do ICMS, COFINS e PIS.

42. Esse benefício, considerado isoladamente, já é significativo.

43. Contudo, há questões conjunturais que tornam a situação ainda mais perversa.

44. É fato notório que o mundo vive hoje momentos de crise nas economias até pouco tempo consideradas centrais, Estados Unidos e Europa. Esta crise significa retração daqueles mercados. Diversamente, há expansão em países como o Brasil. Assim, com outros mercados se retraindo, há, naturalmente, uma competição maior pelo mercado interno, *o que já favorece a importação.*

45. Neste cenário de crise, é sabido que vários países vem praticando a depreciação competitiva de suas moedas, manipulando a cotação de modo a tornar mais competitivas suas exportações e menos competitivas as importações em seu território. Trata-se de questão tratada corriqueiramente nos jornais.

46. O Brasil, contudo, seja pela atratividade de sua economia, seja pela atratividade de seu mercado financeiro, vem recebendo significativos fluxos de moeda estrangeira, o que tem levado a uma valorização do real frente as demais moedas, a despeito das tentativas do Governo de conter esse movimento.

47. Ora, se a *depreciação* da moeda favorece as exportações e encarece as importações, o oposto se dá quando a moeda nacional se valoriza.

48. Este é o cenário atual. A baixa dinâmica de outros mercados já faz com que o mercado interno do Brasil seja disputado pelos competidores internacionais. A apreciação o real já torna o produto nacional mais caro relativamente ao importado. A depreciação competitiva, prática alcunhada pelos economistas de “roube seu vizinho” (*beggar thy neighbour*), potencializa ainda mais a competitividade dos importados no mercado interno, notadamente os oriundos da China.

49. Isto pode ser constatado na evolução das importações e das exportações brasileiras. Segundo dados da Organização Mundial do Comércio, em 2007 as importações brasileiras cresceram 21% em relação ao ano anterior, em 2008 cresceram mais 18% na comparação com 2007, e em 2009 cresceram mais 8% em comparação com 2008, ao passo que as exportações, cresceram 7% em 2007 e decresceram 1% em 2008 e se recuperaram em 11% em 2009.

49.3. Estas informações estão disponíveis no endereço eletrônico [http://stat.wto.org/CountryProfiles/BR\\_e.htm](http://stat.wto.org/CountryProfiles/BR_e.htm)<sup>14</sup>, impressas em anexo e reproduzidas a seguir:

---

<sup>14</sup> Em consulta realizada em 13 de outubro as informações disponíveis eram de março/2010, indicando os números de 2007 e 2008. Em consulta realizada em 20 de outubro as informações disponíveis já datam de outubro/2010, indicando os números de 2008 e 2009. Em anexo estão os dois documentos.

## Brazil

### BASIC INDICATORS

Population (thousands, 2008)	191 972	<b>Rank in world trade, 2008</b>	<b>Exports</b>	<b>Imports</b>
GDP (million current US\$, 2008)	1 612 539	Merchandise	22	24
GDP (million current PPP US\$, 2008)	1 976 632	excluding intra-EU trade	16	16
Current account balance (million US\$, 2008)	- 28 192	Commercial services	32	23
Trade per capita (US\$, 2006-2008)	1 854	excluding intra-EU trade	18	14
Trade to GDP ratio (2006-2008)	26.2			
		<i>Annual percentage change</i>		
	2008	2000-2008	2007	2008
Real GDP (2000=100)	132	4	6	5
Exports of goods and services (volume, 2000=100)	183	8	7	-1
<u>Imports of goods and services (volume, 2000=100)</u>	183	8	<u>21</u>	<u>18</u>

## Brazil

### BASIC INDICATORS

Population (thousands, 2009)	193 734	<b>Rank in world trade, 2009</b>	<b>Exports</b>	<b>Imports</b>
GDP (million current US\$, 2009)	1 571 979	Merchandise	24	26
GDP (million current PPP US\$, 2009)	2 020 079	excluding intra-EU trade	18	18
Current account balance (million US\$, 2009)	- 24 302	Commercial services	31	21
Trade per capita (US\$, 2007-2009)	1 969	excluding intra-EU trade	18	12
Trade to GDP ratio (2007-2009)	24.8			
		<i>Annual percentage change</i>		
	2009	2000-2009	2008	2009
Real GDP (2000=100)	133	3	5	0
Exports of goods and services (volume, 2000=100)	204	8	-1	11
<u>Imports of goods and services (volume, 2000=100)</u>	198	8	<u>18</u>	<u>8</u>

50. Dentro deste cenário, os benefícios aqui atacados são ainda mais nefastos.

51. Sem a concessão da liminar, ora pleiteada, haverá não apenas a perda de vendas, mas a perda de mercado do fabricante nacional, não apenas no mercado goiano, mas em todo o mercado nacional. Perda de mercado significa perda de emprego. Menos produção e emprego significa menos competição. Menos competição significa prejuízo ao consumidor.

52. Não menos relevante é considerar, também, que a falta de uma pronta resposta a situações como a presente leva a retaliações unilaterais de outros Estados. Isto se dá ora pela negativa de crédito, como faz São Paulo com o Comunicado CAT n.º 14, de 24.3.2009, publicado no DOESP de 25.3.2009, ora pela constituição de “quase-aduanas” internas, barreiras fiscais que impedem o próprio fluxo interno de mercadorias.



## VII - PEDIDOS

53. Por todo o exposto, pede-se, na forma dos artigos 10 e 11 da Lei n.º 9.868/99, seja concedida liminar para suspender a eficácia da Lei n.º 14.186/2002, do Estado de Goiás.

54. Pede-se também que ao final seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade *ex tunc* do diploma mencionado acima.

55. Pede-se ainda que sejam solicitadas informações ao Governador do Estado de Goiás e à Assembleia Legislativa daquele Estado, na forma do artigo 6.º da Lei n.º 9.868/99, bem como que as publicações sejam feitas em nome dos advogados Cassio Augusto Muniz Borges, OAB/RJ n.º 91.152 e OAB/DF n.º 20.016-A, e Gustavo Amaral, OAB/RJ n.º 72.167 e OAB/DF n.º 24.513, com endereço nesta capital no SBN, Quadra 01, Bloco C, Edifício Roberto Simonsen, 13.º andar, 70040-903.

E. Deferimento.

Rio de Janeiro, 20 de dezembro de 2010.

GUSTAVO AMARAL  
OAB/RJ n.º 72.167