

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.406 MARANHÃO**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO NOVO**  
**ADV.(A/S)** : **LEONARDO FURTADO LOUBET**  
**ADV.(A/S)** : **MANUEL EDUARDO CRUVINEL MACHADO BORGES**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO GUARITÁ BORGES BENTO**  
**ADV.(A/S)** : **PEDRO GUILHERME GONCALVES DE SOUZA**  
**ADV.(A/S)** : **RODOLFO GIL MOURA REBOUÇAS**  
**ADV.(A/S)** : **ANA CAROLINA SPONZA BRAGA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO**

**DECISÃO:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Novo, visando à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 3º, inciso VI e parágrafo único; e 3º-A e 3º-B, na íntegra, da Lei 8.246/2005, do Estado do Maranhão, que instituiu o “Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial e de Infraestrutura do Estado do Maranhão (FDI)”. Eis o teor das normas impugnadas:

### **LEI Nº 8.246, DE 25 DE MAIO DE 2005.**

“Art. 3º - São fontes de recursos para o Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial e de Infraestrutura do Estado do Maranhão:

[...]

VI - contribuição de 1,8% (um vírgula oito por cento) sobre valor da tonelada de soja, milho, milheto e sorgo produzidos ou transportados no Estado do Maranhão.

[...]

Parágrafo único. A contribuição a que se refere o inciso VI

deste artigo também se aplica sobre o valor da tonelada de soja, milho, milheto e sorgo armazenada no Estado do Maranhão.

Art. 3º-A. A contribuição não compulsória de que tratam o inciso VI e o parágrafo único do art. 3º desta Lei fica instituída como produto da arrecadação decorrente e vinculada à fruição de tratamentos diferenciados por contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput deste artigo, o tratamento diferenciado refere-se à aplicação de diferimento, concessão de redução da base de cálculo, crédito presumido ou crédito outorgado, e de regime tributário para o cumprimento de obrigações, todos vinculados ao ICMS.

§ 2º O recolhimento da contribuição pelas empresas comerciais, exportadoras ou não, ocorrerá até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da saída da soja, milho, milheto ou sorgo do estabelecimento, nas operações internas, nas interestaduais ou de exportação, bem como nas operações equiparadas à exportação, previstas no art. 3º, parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996.

§ 3º A fruição dos tratamentos tributários diferenciados de que trata o § 1º fica condicionada a que os contribuintes contribuam para o FDI.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às transferências dos produtos efetuadas por produtor primário, entre seus estabelecimentos, de idêntica atividade econômica preponderante, localizados no território do Estado do Maranhão;

II - às saídas dos produtos quando destinados à industrialização em território maranhense;

III - nas operações cujo Estado de origem já tenha instituído e cobrado contribuição de mesma natureza daquela prevista no inciso VI do art. 3º da Lei nº 8.246, de 25 de maio de 2005.

## ADI 7406 / MA

§ 5º O montante da contribuição a que se refere este artigo deverá ser aplicado exclusivamente na despesa a que se refere o inciso XI do art. 2º desta Lei.

Art. 3º-B. O pagamento da contribuição de que trata o inciso VI do art. 3º desta Lei, cumulativamente, é:

I - faculdade do contribuinte;

II - condição para usufruir o tratamento diferenciado a que se refere o § 1º do art. 3º-A desta Lei.

III - condição para manutenção de regime especial para apuração e recolhimento mensal do ICMS nas operações interestaduais e de exportação e de saídas com o fim específico de exportação, incluídas as remessas destinadas à formação de lote, quando couber”.

O requerente sustenta que a Lei 8.246/2005, com as alterações introduzidas pelas Leis 11.184/2019 e 11.222/2020, instituiu o FDI sobre o valor da tonelada produzida ou meramente transportada ou armazenada de soja, milho, milheto e sorgo, passando a exigir o pagamento a esse fundo como condição para a fruição de tratamentos diferenciados no âmbito de ICMS, tais como o diferimento, concessão de redução de base de cálculo, crédito presumido, crédito outorgado e de regime especial para cumprimento de obrigações fiscais.

Afirma que, não obstante o Estado do Maranhão ter instituído o FDI sob o pretexto de se tratar de uma “contribuição voluntária”, esta se trata, na verdade, de pedágio criado pelo Estado, com materialidades típicas de impostos, destinado a fundo previsto para custear despesas típicas de impostos, que incide sobre a cadeia rural.

Argumenta que *“o FDI não é facultativo para o produtor rural não só sob o ângulo do transporte e do armazenamento de grãos, porque são empresas que atuam nesses segmentos que pagam o ‘fundo’, sem qualquer ingerência do produtor (cujo encargo econômico, obviamente, é repassado a ele); mas também da perspectiva da produção agrícola em si, na medida em que os grãos produzidos sofrem a incidência do FDI como custo, sem que o agricultor possa, de alguma*

## ADI 7406 / MA

*forma, se opor a isso, retirando-lhe qualquer 'opção' e, nessa medida, descaracterizando qualquer 'facultatividade' desse 'fundo'" (eDOC 1, p. 21).*

Alega que o FDI pretende ser um adicional de ICMS, uma vez que os fatos geradores e a base de cálculo são as mesmas, havendo pequena diferença por se estabelecer como sujeito passivo o adquirente (e não o remetente) da mercadoria e por se computar um percentual das alíquotas admitidas para o ICMS.

Assinala que o diferimento se trata de regime de tributação especial respaldado na lei e, assim, não pode uma contribuição estadual e setorial minimizar seus efeitos. Aponta que a limitação da fruição do diferimento de ICMS viola o princípio da isonomia e a vedação ao tratamento desigual para contribuintes em situação de igualdade.

Defende que o FDI *"assume feição compulsória para os exportadores e viola o princípio constitucional da desoneração das exportações, que é da essência da imunidade do ICMS e, em última análise, implica o uso do FDI com efeito de confisco, afrontando o art. 155, § 2º, X, "a", da Carta da República"* (eDOC 1, p. 39).

Sustenta que o referido fundo afronta, em suma, os princípios da segurança jurídica, da igualdade, da livre concorrência no mercado nacional, da não cumulatividade nas operações internas e interestaduais e da uniformidade de alíquotas do ICMS, definidas nacionalmente.

Ressalta, por fim, que o FDI (i) afronta o art. 167, XIV, do texto constitucional, que veda a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública, (ii) burla o sistema de repasse do montante arrecadado com o ICMS aos municípios e (iii) escapa do regime jurídico da Lei de Responsabilidade Fiscal, que disciplina o art. 163 da Constituição e, assim, viola os princípios da Administração Pública insculpidos no art. 37 da Carta Magna.

Requer a procedência da ação para que seja declarada a

## **ADI 7406 / MA**

inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 8.246/2005, do Estado do Maranhão, acima indicados, a fim de invalidar a cobrança da contribuição ao Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial e de Infraestrutura (FDI).

### **É o relatório.**

Decido.

Inicialmente, registro que esta ação direta de inconstitucionalidade foi proposta contra dispositivos da Lei 8.246/2005, do Estado do Maranhão, relativas à cobrança, realizada no contexto do ICMS, de contribuição destinada ao Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial e de Infraestrutura do Estado do Maranhão.

Tal fundo, resumidamente, foi criado para dar suporte estratégico de natureza contábil e orçamentária, com o objetivo de financiar ações complementares consideradas de interesse do desenvolvimento industrial e agroindustrial do Estado do Maranhão.

Com efeito, uma das receitas do fundo é a contribuição a que se refere o art. 3º, inciso VI e parágrafo único, da Lei 8.246/2005, do Estado do Maranhão, exigida no âmbito do ICMS como condição para concessão de redução da base de cálculo, crédito presumido ou crédito outorgado, e de regime tributário para o cumprimento de obrigações, todos vinculados ao ICMS.

A contribuição destinada ao Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial e de Infraestrutura é cobrada mediante percentual de até 1,8% (um vírgula oito por cento) sobre o valor da tonelada de soja, milho, milheto e sorgo produzidos ou transportados no Estado do Maranhão.

Não obstante as alegações da parte, verifico que, recentemente houve substancial modificação no contexto dos parâmetros de controle de constitucionalidade, com a edição da Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023, que incluiu o art. 136 no ADCT.

Esse dispositivo prevê que os estados possuidores, em 30.4.2023, de

## ADI 7406 / MA

fundos destinados a investimentos em obras de infraestrutura e habitação e financiados por contribuições sobre produtos primários e semielaborados estabelecidas como condição à aplicação de diferimento, regime especial ou outro tratamento diferenciado, relativos ao ICMS, podem instituir “*contribuições semelhantes, não vinculadas ao referido imposto*”, observadas as estipulações referidas nos incisos desse artigo.

Transcrevo, a propósito, o inteiro teor do art. 136 do ADCT, incluído pela EC 132/2023:

“Art. 136. Os Estados que possuíam, em 30 de abril de 2023, fundos destinados a investimentos em obras de infraestrutura e habitação e financiados por contribuições sobre produtos primários e semielaborados estabelecidas como condição à aplicação de diferimento, regime especial ou outro tratamento diferenciado, relativos ao imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, poderão instituir contribuições semelhantes, não vinculadas ao referido imposto, observado que:

I - a alíquota ou o percentual de contribuição não poderão ser superiores e a base de incidência não poderá ser mais ampla que os das respectivas contribuições vigentes em 30 de abril de 2023;

II - a instituição de contribuição nos termos deste artigo implicará a extinção da contribuição correspondente, vinculada ao imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, vigente em 30 de abril de 2023;

III - a destinação de sua receita deverá ser a mesma das contribuições vigentes em 30 de abril de 2023;

IV - a contribuição instituída nos termos do caput será extinta em 31 de dezembro de 2043.

Parágrafo único. As receitas das contribuições mantidas

## ADI 7406 / MA

nos termos deste artigo não serão consideradas como receita do respectivo Estado para fins do disposto nos arts. 130, II, 'b', e 131, § 2º, I, 'b', deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Nesses termos, verifico que a discussão quanto à constitucionalidade da contribuição destinada ao Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial e de Infraestrutura restou prejudicada, tendo em vista a modificação no contexto dos parâmetros de controle de constitucionalidade.

Registro, assim, a jurisprudência desta Corte no sentido do reconhecimento da prejudicialidade da ação direta quando se verifica inovação substancial no parâmetro constitucional de controle, orientação que também se aplica ao presente caso; *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 3310/99. COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS. EC 41/2003. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DO SISTEMA PÚBLICO DE PREVIDÊNCIA. PREJUDICIALIDADE. 1. Contribuição previdenciária incidente sobre os proventos dos servidores inativos e dos pensionistas do Estado do Rio de Janeiro. Norma editada em data posterior ao advento da EC 20/98. Inconstitucionalidade da lei estadual em face da norma constitucional vigente à época da propositura da ação. 2. **Superveniência da Emenda Constitucional 41/2003, que alterou o sistema previdenciário. Prejudicialidade da ação direta quando se verifica inovação substancial no parâmetro constitucional de aferição da regra legal impugnada. Precedentes.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada prejudicada.”

(ADI 2.197, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 2.4.2004 - grifou-se)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Alteração do parâmetro constitucional para a aferição da inconstitucionalidade da Decisão nº 819/96 proferida pelo Tribunal de Contas da União. - **Quando há, posteriormente ao ajuizamento da ação direta, modificação, que interesse à norma impugnada, no parâmetro constitucional que lhe serve de aferição para a declaração de inconstitucionalidade, ou não, dele, esta Corte já firmou o entendimento de que a ação direta fica prejudicada por essa circunstância superveniente.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada prejudicada, ficando cassada a liminar deferida.”

(ADI 1.691, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 4.4.2003 - grifou-se)

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – INSTRUMENTO DE AFIRMAÇÃO DA SUPREMACIA DA ORDEM CONSTITUCIONAL – O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO LEGISLADOR NEGATIVO – LEI COMPLEMENTAR Nº 224/2000, DO ESTADO DE RONDÔNIA (ART. 64, “CAPUT” E PARÁGRAFO ÚNICO) – A NOÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE/INCONSTITUCIONALIDADE COMO CONCEITO DE RELAÇÃO – A QUESTÃO PERTINENTE AO BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE – POSIÇÕES DOCTRINÁRIAS DIVERGENTES EM TORNO DO SEU CONTEÚDO – O SIGNIFICADO DO BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE COMO FATOR DETERMINANTE DO CARÁTER CONSTITUCIONAL, OU NÃO, DOS ATOS ESTATAIS – NECESSIDADE DA VIGÊNCIA ATUAL, EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, DO PARADIGMA CONSTITUCIONAL ALEGADAMENTE VIOLADO – SUPERVENIENTE MODIFICAÇÃO/SUPRESSÃO DO

**PARÂMETRO DE CONFRONTO E DO TEXTO DA NORMA ESTATAL IMPUGNADA – HIPÓTESE DE PREJUDICIALIDADE – EXTINÇÃO ANÔMALA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PREJUDICADA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”**

(ADI 2.971 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 13.2.2015 - grifou-se)

Cito, ainda, a decisão proferida na ADI 7.363, em que esta Corte apreciou norma similar, do Estado de Goiás, que instituiu contribuição destinada ao FUNDEINFRA:

“EMENTA Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Direito tributário. Contribuição destinada ao Fundo Estadual de Infraestrutura do Estado de Goiás (FUNDEINFRA). Modificação substancial no contexto dos parâmetros de controle. Prejudicialidade. **1. A jurisprudência da Corte é firme quanto ao reconhecimento da prejudicialidade da ação direta quando se verifica inovação substancial no parâmetro constitucional de controle, orientação que se aplica ao presente caso.** 2. Agravo regimental ao qual se nega provimento”. (ADI 7.363 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 18.4.2024 - grifou-se)

Destaco, por fim, o recente julgamento da ADI 6.382, que tinha por objeto as mesmas normas do Estado do Maranhão ora analisadas, referentes ao FDI; *in verbis*:

“Agravo regimental em ação direta de

## ADI 7406 / MA

inconstitucionalidade. 2. Direito tributário. 3. **Contribuição destinada ao Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial e de Infraestrutura do Estado do Maranhão. Modificação substancial no contexto dos parâmetros de controle. Prejudicialidade.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. 5. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

(ADI 6.382 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 8.10.2024 - grifou-se)

Ante o exposto, julgo **prejudicada** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Publique-se.

Brasília, 9 de outubro de 2024.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

*Documento assinado digitalmente*