



CADERNOS DE DEREITO ACTUAL

www.cadernosdedereitoactual.es

© **Cadernos de Direito Actual** Nº 24. Núm. Ordinario (2024), pp. 148-164
·ISSN 2340-860X - ·ISSNe 2386-5229

Aspectos constitucionais da contribuição destinada ao FUNDEINFRA instituída pelo Estado de Goiás

Constitutional aspects of the 'contribution' destined to "FUNDEINFRA" instituted by the State of Goiás

Pablo Ricardo Alves e Silva¹

Murilo Couto Lacerda²

Patrícia Spagnolo Parise Costa³

Universidade de Rio Verde

Sumário: 1. Introdução. 2. Das limitações constitucionais ao poder de tributar. 3. Do FUNDEINFRA. 3.1. Da ADI 7.363. 3.2 Da ADI 7.366. 4. Considerações finais. 5. Referências.

Resumo: O tema do presente artigo é a contribuição destinada ao Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura instituída pelo Estado de Goiás através da Lei 21.670 de 06 de dezembro de 2022. O recorte da pesquisa são os aspectos constitucionais da referida contribuição, buscando delimitar a natureza jurídica da arrecadação. O problema versa sobre os prováveis vícios apresentados pela destinação dos valores arrecadados a fundo específico, prática vedada pela Constituição Federal. Justifica-se a presente abordagem pela relevância do tema, tendo em vista a significativa contribuição do agronegócio ao Produto Interno Bruto nacional e as questões de segurança alimentar que envolvem a produção agropecuária no país. O objeto geral é traçar um panorama sob os aspectos legais que envolvem o FUNDEINFRA, tendo como objetivos específicos: demonstrar a possível onerosidade da contribuição sobre a produção agropecuária; verificar se existem vícios de constitucionalidade na lei estadual; abordar os aspectos dos direitos fundamentais voltados à segurança alimentar; definir se a contribuição se trata ou não de um tributo disfarçado por uma suposta voluntariedade; além de abordar os desdobramentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7.363 e 7.366 ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal. O estudo adota o método dedutivo, pesquisa documental e estudo de caso.

¹ Mestrando em Direito do Agronegócio pela Universidade de Rio Verde. Membro da Comissão em Direito do Agronegócio – OAB – Subseção Rio Verde – Goiás. Professor. Advogado.

² Doutor em Direito pela UniCEUB. Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde e colaborador do Mestrado Profissional em Direito do Agronegócio da mesma instituição. Advogado.

³ Doutora em Direito pela Unisinos-RS. Mestre em Direito pela Unaerp-Ribeirão Preto-SP. Professora titular de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde e professora permanente do Mestrado em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da mesma instituição. Pesquisadora.

Recibido: 16/02/2024

Aceptado: 11/06/2024

DOI: 10.5281/zenodo.11583904

Palavras-chave: Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura. Agronegócio. Lei nº 21.670/2022.

Abstract: The theme of this article is the contribution destined to the Infrastructure Development Fund established by the State of Goiás through Law 21.670 of December 6, 2022. The problem consists of the vices presented by allocating the amounts collected to a specific fund, a practice prohibited by the Federal Constitution. This approach is justified by the topic's relevance, given the significant contribution of agribusiness to the national Gross Domestic Product and the food security issues that involve agricultural production in the country. The general objective is to outline an overview of the legal aspects involving FUNDEINFRA, with the following specific objectives: demonstrating the burden of the contribution that significantly impacts agricultural production; presenting possible vices of unconstitutionality in the state law; addressing aspects of fundamental rights related to food security; define whether or not the contribution is a tribute disguised by a supposed willingness; in addition to addressing the consequences of Direct Actions of Unconstitutionality n. 7,363 and 7,366 filed before the Federal Supreme Court. The study adopts the deductive method, documentary research, and case analysis.

Keywords: Infrastructure Development Fund. Agribusiness. Law No. 21.670/2022.

1. Introdução

O agronegócio é um importante vetor da economia brasileira, sendo que a participação do setor no Produto Interno Bruto (PIB) atingiu sucessivos recordes em 2020 e 2021. Referido biênio foi considerado um dos melhores da história recente do agronegócio brasileiro.⁴

Contudo, conforme dados divulgados em 17 de março de 2022 pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), da Esalq/USP, em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio brasileiro caiu 4,22% no ano de 2022.⁵

Um dos fundamentos para o cenário de queda em 2022 é a forte alta dos custos com insumos no setor, tanto na agropecuária quanto nas agroindústrias, que tem contribuído para a queda do PIB ao longo das cadeias de produção.

Acrescente-se à essa questão: (i) as dificuldades em acesso ao crédito, (ii) alto custo de produção, (iii) alta carga tributária, (iv) intempéries climáticas inerentes à agrariedade⁶, (v) endurecimento da legislação ambiental, que visa a tão almejada produção sustentável, mas em contrapartida gera entraves na produção e comercialização da atividade agropecuária, dentre diversos outros fatores.

A partir dessas considerações, nota-se que ainda assim o agronegócio continua sendo protagonista na economia nacional, sendo que sua participação continua representando cerca de 1/3 do total do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil.

Conforme dados fornecidos pelo CEPEA, em parceria com a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) divulgados em 22 de agosto de

⁴ CEPEA (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada); CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil). *PIB do agronegócio brasileiro*. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em: 25 abr. 2023.

⁵ CEPEA (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada); CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil). *PIB do agronegócio brasileiro*. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em: 25 abr. 2023.

⁶ Segundo MARTINS, 2019, a agrariedade constitui a essência do Direito Agrário. É o elemento dinâmico que gera e confere especificidade e conteúdo a esse novo ramo da ciência jurídica.

2023 – O Produto Interno Bruto (PIB) total da cadeia da soja e do biodiesel deve crescer 19,88% em 2023 em relação ao ano de 2022.

Segundo os pesquisadores do CEPEA/ABIOVE, esse desempenho demonstra os crescimentos estimados em todos os segmentos do PIB, de 6,2% para insumos, de 38,47% para a soja dentro da porteira, de 3,88% para a agroindústria e de 15,66% para os agrosserviços.

Deste modo, o valor do PIB agregado pela cadeia produtiva pode alcançar R\$ 691 bilhões em 2023, representando 28,5% do PIB do agronegócio brasileiro e 6,3% do PIB total do País⁷.

Tendo em vista o regime jurídico tributário que envolve a produção agropecuária, estabeleceu-se como problemática verificar os aspectos constitucionais da “contribuição” destinada ao Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura (FUNDEINFRA) instituída pelo Estado de Goiás através da Lei 21.670 de 06 de dezembro 2022.⁸

É latente a necessidade de análise e digressão sobre o tema. A título de exemplo, desde a sua instituição, o FUNDEINFRA já arrecadou R\$ 405 milhões, até ser suspenso pela liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.363⁹ proferida em 03 de abril de 2023. Tais valores foram informados pela Secretaria Estadual de Economia ao Jornal *O Popular* em 24 de abril de 2023.¹⁰

Para tanto, foi estabelecido como objetivo geral abordar os aspectos legais que envolvem o FUNDEINFRA, além de demonstrar se a onerosidade da contribuição impacta significativamente a produção agropecuária; apresentar possíveis vícios de inconstitucionalidade na lei estadual; abordar os aspectos dos direitos fundamentais voltados à segurança alimentar; definir se a contribuição se trata ou não de um tributo disfarçado por uma suposta voluntariedade; além de abordar os desdobramentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7.363 e 7.366¹¹ ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal. Foi utilizado o método dedutivo, além de pesquisa documental e análise de caso que resultaram em dois tópicos.

No primeiro tópico, contextualizou-se sobre o poder de tributar e os limites constitucionais para o desenvolvimento dessa atividade estatal.

Na segunda parte, foram abordados os principais aspectos do FUNDEINFRA, sendo reservada a dois subcapítulos a reflexão das duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que foram submetidas à Corte Superior de interpretação constitucional.

O tema gerou diversas controvérsias, com ampla divulgação na mídia, sendo que a análise e o aprofundamento sobre os aspectos constitucionais do FUNDEINFRA

⁷ CEPEA (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada); ABIOVE (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais). PIB da cadeia da soja e do biodiesel pode crescer 20% em 2023; e empregos e exportações também avançam. Disponível em: <https://www.cepea.org.br/br/releases/cepea-abiove-pib-da-cadeia-da-soja-e-do-biodiesel-pode-crescer-20-em-2023-e-empregos-e-exportacoes-tambem-avancam.aspx>. Acesso em: 29 jun. 2023.

⁸ GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. *Lei nº 2.1670 de 06/12/2022*. Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Infraestrutura - FUNDEINFRA. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao-tributaria/134-institucional/legisla%C3%A7%C3%A3o/tributaria/8531-leis-de-dezembro-de-2022.html>. Acesso em: 22 abr. 2023.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.363*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6596963>. Acesso em: 22 abr. 2023.

¹⁰ O POPULAR. Jornal de notícias goiano. *Governo de Goiás arrecada mais R\$ 187 milhões com 'taxa do agro'*. 24/04/2023. Disponível em: <https://opopular.com.br/opiniaoblog-fabiana-pulcineli/governo-de-goias-arrecada-mais-r-187-milh-es-com-taxa-do-agro-1.3021844>. Acesso em: 15 maio 2023.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.366*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6601013>. Acesso em: 22 abr. 2023.

podem contribuir para o enfrentamento jurídico e político dos problemas referentes à produção agropecuária.

Isso porque o recente posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), ao revogar a liminar deferida pelo Ministro Dias Toffoli e restabelecer a cobrança do FUNDEINFRA no Estado de Goiás, pode gerar precedentes para a instituição da mesma contribuição em todos os estados do país, o que possivelmente desencadeará uma nova roupagem ao Direito Tributário Brasileiro.

2. Das limitações constitucionais ao poder de tributar

A Carta Magna impõe limites ao poder de tributar. Em outras palavras, são limites à atuação estatal no momento da instituição e arrecadação de determinado imposto.

Esses limites derivam, basicamente, dos princípios e imunidades de caráter tributário previstos no texto constitucional, precisamente nos arts. 150, 151 e 152 da Constituição Federal de 1988.¹²

Nesse sentido, segundo Eduardo Sabbag¹³, os princípios constitucionais tributários são considerados limitações constitucionais ao poder de tributar e todo o Direito Tributário deve ser considerado através do exercício da soberania estatal.

Dentre as facetas da soberania do Estado, é importante considerar o poder de tributar como relevante fragmento dessa soberania.¹⁴

Cumprir trazer à reflexão o conceito de poder de Norberto Bobbio, no qual o poder "é uma relação entre dois sujeitos onde um impõe ao outro sua vontade e lhe determina, mesmo contra vontade, o comportamento".¹⁵

A presente pesquisa, conforme será explanado adiante, demonstra que a instituição do FUNDEINFRA no Estado de Goiás se trata de um tributo, chamado de contribuição, disfarçado pela suposta voluntariedade ou facultatividade que estariam à disposição do contribuinte, disposições essas que desrespeitam vários limites constitucionais.

Ou seja, sua instituição ultrapassa limites constitucionais e destoa da natureza jurídica de tributo, tendo em vista que a compulsoriedade é justamente um dos elementos da sua natureza jurídica no sentido de que tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Partindo desta premissa, nota-se que o poder (*ius imperium*), inerente às organizações sociais, se desdobra em interações de vontades, sendo que uma necessariamente se sobrepõe à outra pela soberania financeira, cujo titular é o povo, que transferiu limitadamente essa titularidade ao Estado pelo contrato constitucional, permitindo-lhe arrecadar e gerir as finanças públicas.¹⁶

Ou seja, a arrecadação e gestão das finanças públicas são funções estatais essenciais de um governo para garantir o funcionamento dos serviços públicos, o desenvolvimento econômico e o bem-estar de toda a sociedade. Nesse sentido, é de primordial importância a coleta de receitas e a alocação desses recursos em todos os segmentos sociais.

Portanto, através deste pacto social, as disposições constitucionais, dentre outras atribuições, se destinam a estabelecer os poderes e limites do governo em relação à arrecadação e gestão das finanças públicas. Essas disposições incluem

¹² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.

¹³ SABBAG, E. *Manual de Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

¹⁴ BRITO MACHADO, H. *Curso de Direito Tributário*. 29. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

¹⁵ BOBBIO, N. O significado clássico e moderno de política, *Curso de introdução à ciência política*, v. 7, 1982, p. 12.

¹⁶ TORRES, R. *Curso de Direito Financeiro Tributário*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

regras sobre a aprovação do orçamento, a transparência na utilização dos recursos, a responsabilidade fiscal, sendo que tais aspectos são de grande relevância para o desdobramento aqui feito.

Sob esta perspectiva, destaca-se que a relação de tributação assume uma forma de "relação jurídica", e não de "relação de força", tendo em vista que, conforme os preceitos de Norberto Bobbio, o fato de a possibilidade de recorrer à força ser o elemento que distingue o poder político das outras formas de poder não quer dizer que o poder político se resolva através do uso da força: "O uso da força é uma condição necessária, mas não suficiente para a existência do poder político".¹⁷

Assim, o poder de tributar é, em sua essência, um poder de direito, lastreado no contrato constitucional pelo consentimento do povo, destinatários de invasão patrimonial por parte do Estado, sendo que este, por fim, visa a percepção do tributo.

Desta forma, mesmo que atue através da coercitividade, esta parcela de força ostenta caráter de juridicidade pelo pacto social.

Portanto, o poder de tributar é, em verdade, um poder de direito, lastreado no consentimento dos cidadãos, destinatários da invasão patrimonial, tendente à percepção do tributo. Se há em seu emprego uma parcela de força, ela se mostra institucionalizada, dotada de juridicidade.¹⁸

Sabe-se que o Estado precisa (e deve) cooptar recursos financeiros em sua atividade precípua, de modo a disponibilizar ao cidadão o provimento de suas necessidades coletivas, além de, evidentemente, manter a estrutura estatal.¹⁹

Para a criação do FUNDEINFRA, o Governo de Goiás encaminhou dois projetos de lei para a Assembleia Legislativa. O fundo dispõe de autonomia administrativa, financeira e contábil, e os valores arrecadados são de destinação exclusiva para obras de infraestrutura, especialmente pavimentação e manutenção das rodovias goianas.

Após o restabelecimento da cobrança do tributo, o Governo do Estado de Goiás anunciou em 11 de agosto de 2023 a execução de 32 obras rodoviárias com investimento de mais de R\$ 2 bilhões do Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA). Os recursos e as obras do FUNDEINFRA são geridos de forma compartilhada pelo Governo de Goiás e o setor produtivo por meio do Conselho Gestor²⁰.

Por outro lado, mesmo que a arrecadação reflita em obras que beneficiam toda a Sociedade Goiana, esse poder de tributar deve seguir limites e parâmetros constitucionais.

Segundo Hugo de Brito Machado, o Direito Tributário existe para delimitar o poder de tributar, transformando a relação tributária, que antigamente foi uma relação simplesmente de poder, em relação jurídica.²¹

Por tal motivo, essa relação de poder no âmbito da arrecadação estatal e a invasão patrimonial do contribuinte se apresentam pela via da compulsoriedade, que devem estar umbilicalmente ligadas ao princípio da legalidade, o que demonstra a relação tributária como uma clara relação jurídica, e não "de poder".²²

Dito de outro modo, a soberania estatal não é absoluta. Deve ser pautada por dispositivos constitucionais que delimitam a atuação estatal no seu inevitável exercício da tributação e invasão patrimonial, que pode desencadear atitudes arbitrárias por parte do Estado.

¹⁷ BOBBIO, N. O significado clássico e moderno de política, *Curso de introdução à ciência política*, v. 7, 1982, p. 12.

¹⁸ SABBAG, E. *Manual de Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

¹⁹ BRITO MACHADO, H. *Curso de Direito Tributário*. 29. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

²⁰ GOVERNO DE GOIÁS. Portal de notícias. *Anunciadas 32 obras com R\$ 2 bilhões do Fundeinfra*. Disponível em: [https://www.goias.gov.br/servico/36-rodovias/128851-32-obras-rodovi%C3%A1rias-ser%C3%A3o-feitas-com-r\\$-2-bilh%C3%B5es-do-fundeinfra.html](https://www.goias.gov.br/servico/36-rodovias/128851-32-obras-rodovi%C3%A1rias-ser%C3%A3o-feitas-com-r$-2-bilh%C3%B5es-do-fundeinfra.html). Disponível em 29 de agosto de 2023.

²¹ IBID.

²² SABBAG, E. Op. cit.

É dizer que a Constituição Federal descreve o *modus operandi* para o exercício desse poder, sem interferir na liberdade e propriedade dos cidadãos, para que ocorra de forma justa e ponderada.

É assente o comando de que as relações de tributação entre Estado e contribuinte deverão ocorrer dentro do espaço modulado pelo texto constitucional, ou seja, de acordo com a norma jurídica que delimita o poder de tributar.

Tal delimitação é exteriorizada através das (i) normas jurídicas de competência tributária e (ii) dos princípios constitucionais tributários.

As normas jurídicas de competência tributária se destinam a delimitar o poder de tributar, a fim de que não ocorrem atuações desmedidas pelo poder estatal.

Nesse sentido, a própria Constituição faz a repartição da força tributante estatal entre as pessoas jurídicas de Direito Público: União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal, de forma clara e precisa (arts. 153, 155 e 156).

Sobre o tema, Carrazza leciona que a força tributante estatal não atua de forma livre, mas de acordo com os preceitos do direito positivo. Acrescenta que as pessoas políticas não possuem poder tributário (manifestação do *ius imperium* do Estado, e sim competência tributária (manifestação da autonomia da pessoa política e, assim, sujeita ao ordenamento jurídico constitucional). Desse modo, a competência tributária se determina pelas normas constitucionais, que são de grau superior às de nível legal, sendo que estas preveem as concretas obrigações tributárias.²³

Acrescente-se que os princípios constitucionais tributários, previstos nos arts. 150, 151 e 152 da Constituição Federal são pautados em valores explícitos pela norma constitucional.

São evidentes garantias constitucionais do cidadão em despeito do *ius imperium*, que assumem postura de nítidas limitações constitucionais ao poder de tributar, ou seja, o poder que o Estado tem de tributar sofre limitações que são tratadas como cláusulas pétreas. Portanto, insuscetíveis de supressão ou excepcionalização, mesmo que por Emenda Constitucional.

Concluindo, a Constituição Federal de 1988 trouxe várias normas que buscam inibir o poder do Estado no aspecto tributário, através de normas de imunidade tributária e as de proibição de privilégios e de discriminações fiscais.

No presente caso, cabe questionarmos, no âmbito tributário, como se dá esta relação entre o contribuinte e o Estado de Goiás, e se esta atuação está pautada pelos princípios e limitações constitucionais ao poder de tributar.

3. Do FUNDEINFRA

O Estado de Goiás, através da Lei nº 21.670 de 2022, criou o Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA) para "captar recursos financeiros destinados ao desenvolvimento econômico do Estado de Goiás".²⁴

O fundo em questão tem por objetivo gerar recursos advindos, além de outras fontes, da produção agrícola, pecuária e mineral, bem como implementar, em tal unidade, determinadas políticas e ações administrativas.

O artigo 5º da lei trouxe as receitas para o referido fundo:

Contribuição exigida no âmbito do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) como condição para: a) a fruição de benefício ou incentivo

²³ CARRAZZA, A. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

²⁴ GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. *Lei nº 21.670 de 06/12/2022*. Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Infraestrutura - FUNDEINFRA. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao-tributaria/134-institucional/legisla%C3%A7%C3%A3o/tributaria/8531-leis-de-dezembro-de-2022.html>. Acesso em: 22 abr. 2023.

fiscal; b) o contribuinte que optar por regime especial que vise ao controle das saídas de produtos destinados ao exterior ou com o fim específico de exportação e à comprovação da efetiva exportação; e c) o imposto devido por substituição tributária pelas operações anteriores ser: 1. pago pelo contribuinte credenciado para tal fim por ocasião da saída subsequente; ou 2. apurado juntamente com aquele devido pela operação de saída própria do estabelecimento eleito substituto, o que resultará um só débito por período". Ela é cobrada "em percentual não superior a 1,65% (um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento) sobre o valor da operação com as mercadorias discriminadas na legislação do imposto; ou por unidade de medida adotada na comercialização da mercadoria."²⁵

Os produtos que foram escolhidos para sofrerem a incidência desta contribuição são em sua maioria aqueles relacionados ao setor do agronegócio, como se denota do Anexo XVI, do Regulamento do Código Tributário de Goiás (RCTE) conforme alteração pelo Decreto nº 10.187/2002.²⁶

A contribuição destinada ao FUNDEINFRA é cobrada mediante percentual de até 1,65% sobre o valor da operação com mercadorias discriminadas na legislação do imposto ou por unidade de medida adotada na comercialização da mercadoria.

Por exemplo, o referido anexo elenca o percentual de contribuição por mercadoria para o Fundo Estadual de Infraestrutura. Merece destaque o percentual destinado à soja: 1,65%; cana-de-açúcar: 1,2% e milho: 1,1%

Conforme o Decreto nº 10.258 de 08 de maio de 2023, foi determinado que a verba do tributo do setor produtivo seja integralmente destinada às obras definidas pelo Conselho Gestor do Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA).

Esta determinação se deu por conta do dispositivo da Desvinculação de Receitas Estaduais (DRE), prevista no art. 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Estadual de Goiás.

A regra estabelece uma separação de 30% de todas as receitas vinculadas a órgãos e entidades, fundos ou despesas. Contudo, esse mesmo dispositivo permite que, por meio de ato do Chefe do Executivo, os recursos desvinculados sejam utilizados livremente.

Com o novo decreto, o Estado de Goiás buscou demonstrar aos produtores rurais, destinatários da cobrança, que a arrecadação da taxa do agro seja integralmente destinada ao referido fundo e utilizada em obras definidas pelo Conselho Gestor.

No âmbito federal, também ocorre a desvinculação de receitas, criada em 1994, com a denominação de Fundo Social de Emergência (FSE), instituído para estabilizar a economia após o Plano Real.

No início dos anos 2000, a denominação foi alterada para Desvinculação de Receitas da União (DRU) e, em 2016, o instituto anteriormente restrito à União foi estendido aos Estados e Municípios, por meio da Emenda Constitucional Federal nº 93/2016.

A instituição da contribuição "facultativa" ou "voluntária" gerou grande insatisfação no setor do agronegócio, levando a manifestações na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, onde agropecuaristas questionaram a legalidade da

²⁵ GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. *Lei nº 21.670 de 06/12/2022*. Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Infraestrutura - FUNDEINFRA. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao-tributaria/134-institucional/legisla%C3%A7%C3%A3o/tributaria/8531-leis-de-dezembro-de-2022.html>. Acesso em: 22 abr. 2023.

²⁶ BRASIL. *Percentual de contribuição por mercadoria para fundo estadual de infraestrutura - FUNDEINFRA, instituído pela Lei nº 21.670, de 6 de dezembro de 2022*. Disponível em: https://appasp.economia.go.gov.br/legislacao/arquivos/Rcte/Anexos/ANEXO_16_PERCENTUAL_CONTRIBUICAO_FUNDEINFRA.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

cobrança, sendo que foi amplamente divulgada a medida tomada pelo Governador do Estado Ronaldo Caiado.

Por exemplo, o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), que representa as maiores mineradoras que atuam no país, ao apresentar o balanço financeiro trimestral do setor realizado em 19 de abril de 2023, o diretor-presidente da entidade, Raul Jungmann, afirmou que a tributação sobre exportação é inconstitucional.

Demonstrando a insatisfação de todo o setor do agronegócio o Ibram trouxe que, no Brasil, há um consenso de não tributar as exportações, o que é de extrema relevância para a balança comercial e para o desenvolvimento industrial de todos os setores.

A lei aprovada em Goiás, e analisada no presente artigo, impacta sobremaneira todo o setor agropecuário, porque retira a competitividade econômica e posicionamento de mercado, além de diminuir investimentos e trazer insegurança jurídica, o que não é recomendável em um Estado Democrático de Direito.

Em outras palavras, a segurança jurídica tem o esboço de garantir que a sociedade, em específico o contribuinte, possa planejar suas ações e negócios com base nas regras tributárias existentes, sem o temor de mudanças arbitrárias ou imprevisíveis na legislação, como ocorreu no presente caso. Ou seja, em uma via reflexa, houve afronta à proteção dos direitos individuais e a manutenção da confiança no governo.

Nesse sentido, a segurança jurídica refere-se à previsibilidade e estabilidade das normas e decisões legais no ordenamento jurídico. Em relação ao poder de tributar, a segurança jurídica é fundamental para garantir que as normas e os procedimentos relacionados à tributação sejam claros, estáveis e previsíveis para os contribuintes e para o próprio Estado. É evidente que esse poder deve ser pautado dentro dos limites estabelecidos pela Constituição de 1988 e pelas leis tributárias em vigência no país, com vistas a garantir a segurança jurídica para os contribuintes.

Portanto, diante do tributo excessivo, caberá ao intérprete da norma, a difícil tarefa de delimitar o "efeito de confisco", analisando o seu real conteúdo e aplicabilidade, e utilizar-se dos elementos normativos, constitucionalizados ou não, quais sejam, os princípios tributários que apresentam pertinência ao tema – isonomia tributária, capacidade contributiva, razoabilidade e proporcionalidade –, além de atenção ao direito de propriedade, considerado de matiz fundamental.

É da essência da própria norma constitucional que a carga tributária seja aceitável, motivo pelo qual o legislador dispôs o poder de tributar com as conhecidas limitações principiológicas a este poder, destacando-se, sobretudo, o dispositivo constitucional que veda o tributo com efeito de confisco. Conforme dispõe o art. 150 da Constituição Federal de 1988, além de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é proibido à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios utilizar tributo com efeito de confisco.

Tal preceito é deveras restrito, abrindo-se para margem para interpretação e subjetivismos, pois tem-se limitado a afirmar que será confiscatório o tributo que extrapolar a capacidade contributiva sem, todavia, demonstrar critérios objetivos para a sua arrecadação.

Nesse sentido, há uma linha tênue entre a tributação excessiva (vedação ao confisco), em que deve ser analisado o nível ótimo de tributação, em que o tributo é possível e razoável²⁷, chegando-se ao extremo oposto, ponto da invasão patrimonial, a partir do qual será ela excessiva, indo além da capacidade contributiva do particular afetado, que, no presente caso, envolve todo o setor produtivo do agronegócio.

²⁷ SABBAG, E. *Manual de Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Para fins de dimensionamento, somente no setor minerário, segundo estimativa do IBRAM, a contribuição ao FUNDEINFRA geraria um impacto de R\$ 160 milhões ao ano na produção mineral de *ferroligas*, cobre e ouro²⁸.

O Governo do Estado de Goiás justificou a cobrança sob o argumento de que a contribuição é restrita a produtores que têm benefícios fiscais ou regimes fiscais especiais de tributação. Além disso, afirmou que a “taxa do agro” já existe em outros estados, como Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

O tema ganhou ainda mais destaque diante das recentes Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal pela Confederação Nacional da Indústria (CNI - Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.363) e Associação Brasileira dos Produtores de Soja (APROSOJA BRASIL – Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.366).

Ambas as ações foram distribuídas ao Ministro Dias Toffoli que deferiu liminar na primeira ADI para: *ad referendum*²⁹ do Plenário, para suspender a eficácia do art. 5º, I e parágrafo único, da Lei nº 21.670 de 2022.

Contudo, no dia 24 de março de 2023, o plenário do Supremo, por 7 votos a 3 revogou a liminar que suspendeu a contribuição sobre os produtos agropecuários, vencendo a maioria divergente e restando vencido o voto do relator³⁰.

Votaram com o relator os Ministros Luís Roberto Barroso e André Mendonça. Pela constitucionalidade da lei estadual, os ministros que formaram maioria: Édson Fachin, Rosa Weber, Carmen Lúcia, Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Nunes Marques e Gilmar Mendes.

O presente trabalho almeja demonstrar que tal “contribuição” onera demasiadamente a produção agropecuária, além de apresentar diversos vícios de constitucionalidade, que, com a devida vênia, evidenciam o equívoco do posicionamento da Corte Constitucional.

Isto porque, a criação do FUNDEINFRA fere os direitos fundamentais voltados à segurança alimentar.

Cabe salientar que o agronegócio tem sido a máquina propulsora do desenvolvimento do Brasil. Nesse sentido, há a necessidade de ampliação das fontes de suprimento da população no setor dos alimentos de base, e esta ampliação esbarra naturalmente nas questões fiscais³¹.

É notório que o produtor rural recebe inúmeros incentivos fiscais, e, mesmo assim, encontra diversas dificuldades da produção agrícola, seja em questões climáticas ou econômicas. Há, ainda, os percalços nas escriturações das movimentações de produção, animais ou valores, que devem ser levadas em consideração no planejamento fiscal do negócio.

A instituição do FUNDEINFRA, nos moldes em que foi criado, gera mais uma barreira à produção de alimentos no país.

A questão atinente à segurança alimentar é de tamanha relevância que em 2010 foi editado no Brasil o Decreto n. 7.272, que regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, e cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – (PNSAN), estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de trazer outras providências.

²⁸ AGÊNCIA BRASIL. *Fundo criado por Goiás é criticado por mineradoras*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-04/fundo-criado-por-goias-e-criticado-por-mineradoras>. Acesso em 29 de agosto de 2023.

²⁹ Sujeito à aceitação posterior por parte do colegiado do Supremo; ato tomado isoladamente.

³⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Portal de notícias do Tribunal. *STF restabelece tributação destinada ao Fundo Estadual de Infraestrutura do Estado de Goiás*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=506229&ori=1>. Acesso em: 29 de junho de 2023.

³¹ HARET, F. *Tributação no agronegócio* / 2ª Edição – São Paulo: IDEA. 2015

Esta Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN tem o objetivo geral de promover a segurança alimentar e nutricional, na forma do art. 3º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional. Neste ponto, a criação do tributo em questão fere tais políticas de segurança alimentar instituídas no país.

O art. 187, I, da *Lex Major* determina que, respeitado o princípio da legalidade, a política agrícola será planejada e executada com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta especialmente os instrumentos creditícios e fiscais.

O segundo ponto que merece destaque é que a contribuição se trata de um tributo disfarçado por uma suposta voluntariedade ou faculdade que não ocorre na prática, além de desrespeitar os limites constitucionais ao aumentar os custos de produção que afetam produtores, trabalhadores rurais e toda a sociedade, tendo em vista que inevitavelmente os preços finais também são afetados.

Também desrespeita o princípio da isonomia/igualdade ao ter como foco produtos específicos do setor agropecuário (soja, milho, cana-de-açúcar, carne).

Há, ainda, descompasso ao princípio da isonomia a eleição dos produtos e o percentual da contribuição por delegação ao decreto, medida esta tomada sem qualquer parâmetro.

Ainda, a criação do fundo grava sobremaneira os produtos que se destinam à exportação (soja, milho, carne), em total dissonância com o que preconiza o texto constitucional no sentido de não gerar de qualquer forma, direta ou indireta, tais formas de arrecadações, além desrespeitar os limites estabelecidos no Convênio Confaz 42/2016.

Por fim, demonstra deturpação da atividade legislativa, tendo em vista que busca, de forma evasiva pelo termo “contribuição” e “facultatividade” escamotear o rígido Sistema Tributário Brasileiro, que traça várias formas de limitação ao poder de tributar, conforme já trazido anteriormente.

É evidente que se trata de questão controversa, para não dizer polêmica, no que tange à natureza jurídica de tributo da “contribuição” destinada ao FUNDEINFRA.

O Estado de Goiás, bem como a própria Advocacia Geral da União (AGU) em pareceres lavrados no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas no Supremo, sustentam que a “taxa do agro” não seria um tributo, pois haveria uma facultatividade em sua arrecadação.

Nesse cenário de imprecisão jurídica deste tributo, considerando os argumentos sustentados pela CNI no sentido da natureza tributária da exação, e refutações trazidas pelo Estado de Goiás pela ausência de compulsoriedade, é tarefa complexa a definição exata da natureza jurídica da exação do FUNDEINFRA, prevista no art.5º, I, da Lei nº 21.670/2021; razão pela qual é dispendiosa a tarefa de denominá-la qualquer que seja sua definição: “contribuição facultativa”, “contribuição voluntária”, “adicional de ICMS”, “taxa do agro”, “CIDE estadual” etc.

Como trazido, o legislador estadual justificou a instituição fundo com base no argumento de que os contribuintes poderiam deixar de optar pelo recolhimento da contribuição nas operações que incidem a contribuição.

Noutro giro, sabe-se que a compulsoriedade é um elemento que configura a natureza jurídico tributária, no sentido de que este ramo do direito é marcado pela compulsoriedade na tributação, pois dá margem à aplicação de sanções, em caso de inadimplemento obrigacional ou de infração tributária, como a multa, o regime especial de fiscalização, a interdição, o perdimento de bens, a apreensão de coisas etc.

Ainda assim, é pertinente o posicionamento doutrinário de que a compulsoriedade resulta de uma obrigação que obedece ao princípio da legalidade, sendo que a ocorrência do fato gerador ou hipótese de incidência não dependem da vontade das partes.

Realmente, este é um ponto de partida. Contudo, não esclarece questões complexas e pontuais, principalmente em relação à atividade estatal que

inevitavelmente pratica atitudes arbitrárias e excessivas ao exercer sua soberania no poder de tributar.

Nesse sentido, é necessário, inclusive, que se reflita sobre a nova noção de tributo, tendo em vista que o contexto atual impõe reflexões sobre sua natureza jurídica.

Segundo Fábio Calcini, a natureza jurídica do tributo deve ser extraída a partir de uma visão que não leve em consideração somente o aspecto legal, mas também da coercitividade na exigência do tributo, por meio do *ius imperium* que gera uma obrigação pecuniária com vínculo jurídico de direito público.³²

Ainda segundo o autor acima mencionado, há de se levar em consideração o fato de que, em vários momentos, a disfarçada voluntariedade, faculdade ou opção que estariam à disposição do contribuinte, na verdade não retiram dentro do contexto normativo a noção de compulsoriedade ou coercitividade.

Essa relação jurídica impõe ao cidadão um vínculo jurídico de direito público, em que a ocorrência do fato gerador continua a decorrer do princípio da legalidade, o que gera uma obrigação pecuniária que não faculta ao ele fraco da relação, única e exclusivamente pela autonomia da vontade, furtar-se à lei e aos seus efeitos de arrecadação.

Ocorre que há situações, inclusive na própria Constituição, que se tratam de regimes optativos e voluntários, e que mesmo assim não destoam da natureza jurídica tributária, como o dispositivo legal que trata do Simples Nacional no Texto Constitucional.

Em relação à contribuição destinada ao Fundo Estadual de Infraestrutura, realmente foi instituída através de lei. Contudo, possui a coercibilidade do Estado na sua arrecadação através de atos de autoridade e império, o que gera uma obrigação pecuniária com vínculo de direito público, denotando de forma clara e evidente o aspecto de coerção da atuação estatal.

Outra crítica presente é que essa contribuição consiste em típico tributo "mascarado" ou "disfarçado", pela sua semelhança com um adicional de imposto, notadamente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

Este disfarce ou ocultação da natureza jurídica de tributo decorre de várias circunstâncias no intuito de trazer subterfúgios ao Sistema Tributário Nacional.

A natureza tributária que se pretende ocultar ou disfarçar decorre de inúmeros aspectos ou razões.

O primeiro aspecto é o art. 5º da Lei nº 21.670/2022, que institui referida constituição. Assim dispõe "esta contribuição será exigida no 'âmbito' do ICMS"³³, ou seja, é notório o caráter de acessoriedade em relação ao imposto que já tributa a circulação de mercadorias e serviços, podendo até se falar no intolerável *bis in idem*, quando a cobrança duplicada é realizada pelo mesmo ente federativo, tendo em vista que a competência para instituição do ICMS é estadual.

O segundo aspecto é que todas as alterações da lei se deram através de atos tipicamente de natureza tributária que envolvem o ICMS, por exemplo em relação ao Código Tributário de Goiás.

Ainda em relação à similitude ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), as hipóteses de incidência da contribuição estão relacionadas ao "valor da operação com mercadorias" evidenciando a acessoriedade em relação ao

³² CALCINI, F. *Inconstitucionalidade da 'contribuição' do Fundeinfra pelo governo de Goiás*. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-14/direito-agronegocio-fundeinfra-inconstitucionalidade-contribuicao>. Acesso em: 03 maio 2023.

³³ GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. *Lei nº 21.670 de 06/12/2022*. Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Infraestrutura - FUNDEINFRA. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao-tributaria/134-institucional/legisla%C3%A7%C3%A3o/tributaria/8531-leis-de-dezembro-de-2022.html>. Acesso em: 22 abr. 2023.

imposto que já arrecada valores provenientes de atividades dessa natureza (artigo 155, II, da Constituição Federal)³⁴.

As definições do fato jurídico tributário tanto da contribuição destinada ao FUNDEINFRA, como do ICMS, possuem a mesma roupagem, sendo que a “taxa do agro” tem destinação específica e o imposto, por outro lado, não possui. Aqui reside a problemática central da presente pesquisa.

A Lei Estadual nº 21.671/2022, ao criar referido tributo em similitude ao ICMS sobre exportações, viola direitos fundamentais dos contribuintes, em especial: (i) isonomia, inclusive na sua dimensão que impede a discriminação quanto à origem ou ao destino de bens e serviços; e livre concorrência.

Frise-se que as mercadorias produzidas em Goiás, objeto do Fundeinfra, terão seus preços majorados em razão da tributação sobre as exportações, colocando o contribuinte goiano em desvantagem em relação à concorrência, ou seja, produtores das mesmas mercadorias. Há, portanto, afronta a preceitos constitucionais, ao colocar o contribuinte goiano em desvantagem em relação a outros setores econômicos igualmente exportadores e que não sofrem a cobrança do Fundeinfra.

Sob esta ótica, não deve haver distinção entre exportadores de produtos agropecuários, primários ou não, e os que exportam outros bens, porque tal situação representa uma diferenciação em razão da função, o que não é permitido pela Constituição Federal.

A doutrina de Ricardo Lobo Torres afirma que qualquer ‘*discrimen*’ desarrazoado, que signifique excluir alguém da regra tributária geral ou de um privilégio não-odioso, constituirá ofensa aos direitos humanos, tendo em vista que desrespeitará a igualdade assegurada no art. 5º, da CF³⁵.

A afronta à isonomia na tributação pela contribuição goiana destinada apenas a produtos do agronegócio e da mineração ocorre na medida em que não há autorização constitucional no sentido de que tais mercadorias percam competitividade no mercado nacional e estrangeiro, por força da carga tributária.

O que ocorre é justamente o contrário.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 187, I, determina que o setor agrícola seja beneficiado por incentivos, ao dispor que a política agrícola nacional será planejada levando em conta instrumentos fiscais.

Ainda, a Constituição de 1988 apresenta a o agronegócio como atividade de interesse nacional, pois envolve questões de segurança alimentar, que naturalmente não pode ser reduzido pelo interesse local e de um único Estado.

Estes são objetivos da ordem econômica, que não podem nem devem significar mera recomendação, pois se trata de norma constitucional, de observância obrigatória.

A fim de melhor detalhar as insurgências das entidades representativas do agronegócio, passa-se à análise das duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal.

3.1 Da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.363

No dia 17 de março de 2023, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) protocolou, no Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a legislação do Estado de Goiás, sob o argumento de que a Lei nº 21.670 de 2022 pode ser encarada como criadora de novo tributo ou de uma parcela destacada do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

³⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.

³⁵ TORRES, R. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. III. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

Nesse sentido, mesmo que se entenda ser um novo tributo, ele está em desacordo com a competência constitucional atribuída aos Estados e a competência residual atribuída à União Federal, além de adotar o mesmo fato gerador e base de cálculo do referido imposto estadual (ICMS), o que não se admite no ordenamento jurídico brasileiro.

Trouxe que, caso se entenda a contribuição como parcela destacada do ICMS, há patentes inconstitucionalidades na sua instituição: (i) na parte que trata de substituição tributária, vez que viola o requisito de lei complementar; (ii) na tributação indevida das operações de exportação; e (iii) ao se destinar parcela de imposto a fundo, todas práticas vedadas nos termos da Constituição Federal.³⁶

Quando do ajuizamento da ação, alegou-se também que a lei em questão foi aprovada em dezembro de 2022 e desrespeita o princípio da noventena e da não surpresa, além de violar o direito adquirido dos contribuintes que gozam de benefícios fiscais concedidos sob condição onerosa.

Apontou afronta aos princípios da isonomia tributária, da não discriminação quanto à origem ou ao destino de bens e serviços, da livre concorrência, da neutralidade tributária, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por outro lado, o Estado de Goiás, na qualidade de interessado, pugnou pela improcedência da ação, ressaltando que as leis impugnadas criaram contribuição meramente facultativa, destinada a fundo de investimento em infraestrutura, e instituíram o FUNDEINFRA.

Alegou que "a técnica legislativa utilizada para a criação da contribuição consiste em simples *'pick and choose'* de diferentes benefícios fiscais ou regimes especiais de fiscalização (no mister da arrecadação tributária) para condicioná-los à contribuição ao fundo destinado a investimento em infraestrutura".

Ao analisar e conceder a liminar, o relator Ministro Dias Toffoli fundamentou no sentido da firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o teor do art. 167, IV, da Constituição Federal, no sentido de que é inconstitucional a vinculação de receita de impostos, no que se inclui a receita de ICMS, a órgão, fundo ou despesa (exceto nos casos permitidos pelo próprio texto constitucional).

Trouxe diversos precedentes da Corte nos quais se verificou essa inconstitucionalidade, como, por exemplo, a ADI nº 1.689/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sydney Sanches, DJ de 2/5/03; ADI nº 2.529/PR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 6/9/07; e a ADI nº 422/ES, Relator o Ministro Luiz Fux, Dje de 9/9/19.

Ou seja, fundamentou de forma acertada no sentido de que, no desenho institucional trazido para a separação de poderes, a Constituição Federal, no artigo 167, IV, veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.

Assim, julgou de forma perfunctória que as disposições impugnadas pela Confederação Nacional da Indústria, naquilo em que se conectam com a matéria relativa à contribuição destinada ao FUNDEINFRA, violam o art. 167, IV, do texto constitucional, por resultarem justamente em vinculação indireta de receita advinda do ICMS a tal fundo.

Contudo, após o julgamento do referendo da medida cautelar, o relator foi voto vencido, sendo que, por maioria, o plenário do Supremo revogou a liminar a fim de reestabelecer a cobrança da contribuição destinada ao FUNDEINFRA.

Desta forma, o Supremo Tribunal Federal (STF) restabeleceu a eficácia de normas do Estado de Goiás que estabelecem cobrança no âmbito do ICMS destinada ao Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA). Este posicionamento foi adotado em sessão virtual finalizada em 24 de abril de 2023 em que, por maioria de votos dos ministros, o colegiado do STF negou referendo à liminar deferida pelo ministro Dias Toffoli (relator).

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.363. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6596963>. Acesso em: 22 abr. 2023.

Na sessão virtual, o relator reafirmou os fundamentos apresentados na concessão da liminar, especialmente que dispositivos das leis estaduais 21.670/2022 e 21.671/2022 resultam em indevida vinculação, ainda que indireta, de receita de ICMS a órgão, fundo ou despesa, o que é vedado pelo artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

Entendendo de forma contrário, prevaleceu o voto divergente do ministro Edson Fachin, que se posicionou pela negativa de referendo da liminar. O ministro Fachin trouxe entendimento anteriormente firmado pela Corte em situação semelhante (ADI 2056) no sentido da constitucionalidade de cobrança criada por outro estado - Mato Grosso do Sul.

Conforme o voto divergente, há vários outros fundos estaduais denominados "contribuições voluntárias" como condicionantes à fruição de incentivos e benefícios fiscais de ICMS que estão em vigência e aceitos pela jurisprudência.

O embasamento é de que, ao condicionarem a fruição de incentivos e benefícios fiscais ao recolhimento do FUNDEINFRA, as leis estaduais não implementam a afetação da receita de imposto nem alteram a relação jurídica tributária.

O ministro Fachin citou a manifestação do governo de Goiás, trazida aos autos da referida ADI 7363, que evidenciam a não afetação das receitas do ICMS recolhidas à conta única do tesouro estadual. Para a divergência, portanto, o artigo 167, inciso IV, da Constituição não pode servir de parâmetro de controle de constitucionalidade para cautelarmente suspender a eficácia dos dispositivos.

A seu ver, as leis estaduais em análise têm presunção de constitucionalidade e, em certa medida, estão amparadas por decisões do STF em situações análogas sobre esse mecanismo alternativo de arrecadação de receitas pelos estados da federação.

3.2 Da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.366

Logo após a ação ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria, a Associação Brasileira dos Produtores de Soja (APROSOJA BRASIL) também propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

A Associação Brasileira dos Produtores de Soja (APROSOJA) apontou os dispositivos aparentemente inconstitucionais na legislação goiana, ressaltando que os artigos em questão instituíram verdadeiro tributo para custear o Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA). Todavia, esse tributo não respeita as disposições constitucionais, o que o macula de forma irremediável.³⁷

Alegando basicamente as mesmas razões que a CNI, a APROSOJA asseverou que, como tributo, é necessário o encaixe da contribuição em alguma das 5 espécies tributárias admitidas pela Constituição.

Assim, a importância devida a título de recursos para o FUNDEINFRA busca se esquivar da sua definição tributária, porém veste a roupagem de ICMS ou adicional de ICMS, razão pela qual sua inconstitucionalidade é patente.

Como trazido anteriormente, a contribuição incide sobre o mesmo fato gerador do ICMS e sobre a mesma base de cálculo, sendo razão para a concessão de regime especial.

Também nas operações que se destinam à exportação, na hipótese de não se contribuir, o respeito à não cumulatividade é garantido apenas após a comprovação da exportação e ao último elo da cadeia. Ocorre que a realidade fática e jurídica demonstra a inviabilidade desse cenário.

Ao final, a APROSOJA pugnou pela suspensão, em caráter liminar, dos dispositivos legais ante a probabilidade do direito e o risco na demora para a prolação da decisão. A decisão liminar ainda não foi proferida.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.366*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6601013>. Acesso em: 22 abr. 2023.

O *periculum in mora* relatado tanto pela CNI, quanto pela APROSOJA, leva em consideração a grande onerosidade ao contribuinte, tendo em vista que o FUNDEINFRA já arrecadou R\$ 405 milhões, até a liminar na ADI nº 7.363 proferida em 03 de abril 2023, valores esses informados pela Secretaria Estadual de Economia ao Jornal O Popular em 24 de abril 2023.³⁸

A arrecadação continuará sendo exorbitante, tendo em vista que, após a apreciação pelo Plenário do Supremo, a cobrança voltará a ser exercida em todo o Estado de Goiás.

4. Considerações finais

Ao analisar os aspectos da criação do Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura instituída pelo Estado de Goiás através da Lei nº 21.670 de 06 de dezembro 2022, nota-se questões pontuais sobre a constitucionalidade da contribuição.

Diretamente ligada ao agronegócio, o tributo cria mais uma onerosidade ao setor, que enfrenta diversas outras dificuldades para a produção de alimentos (soja, milho, carne), que envolvem intempéries climáticas inerentes à agrariedade, a legislação ambiental, que visa a tão almejada produção sustentável, mas em contrapartida gera entraves na produção e comercialização da atividade agropecuária.

Isto porque, sob uma perspectiva econômica, a redução dos custos da produção agropecuária torna-se um ponto fundamental para a manutenção da competitividade do produtor no mercado. Nesta perspectiva, o aspecto tributário não apenas influencia a economia da produção, mas também atua como um fator preponderante na competitividade do produtor, incentivando o setor agrícola e viabilizando o abastecimento não apenas da população brasileira, mas também de todo o mundo.

Não é por acaso que o Brasil é reconhecido como um grande produtor de alimentos, devido à dimensão de terras cultiváveis e condições climáticas favoráveis para o fornecimento de uma parcela significativa das necessidades alimentares globais, contudo deve haver clareza na criação a arrecadação de impostos, o que, de certa forma, não houve na instituição do FUNDEINFRA.

Mas, ainda assim o agronegócio continua sendo protagonista na economia nacional, sendo que sua participação continua representando cerca de 1/3 do total do Produto Interno Bruto.

O trabalho demonstrou que a contribuição impacta significativamente a produção agropecuária, envolvendo inclusive questões de segurança alimentar. Apresentou vícios de inconstitucionalidade na lei estadual, e que a contribuição se trata de um tributo mascarado por uma suposta voluntariedade.

Atualmente, a liminar deferida na ADI n. 7.363 encontra-se revogada pelo plenário do Supremo, e a manutenção ou não da "taxa do agro" ainda é incerta tendo em vista que ainda não há um posicionamento definitivo pelo STF.

O presente estudo demonstrou a importância e relevância do tema, principalmente levando em consideração que a criação da lei pelo Estado de Goiás e o recente posicionamento do Supremo Tribunal Federal, ao revogar a liminar deferida pelo Ministro Dias Toffoli e restabelecer a cobrança do FUNDEINFRA, pode gerar precedentes para que seja criada o mesmo tributo em todos os estados do país, o que possivelmente desencadeará uma nova roupagem ao Direito Tributário Brasileiro.

³⁸ O POPULAR. Jornal de notícias goiano. *Governo de Goiás arrecada mais R\$ 187 milhões com 'taxa do agro'*. 24/04/2023. Disponível em: <https://opopular.com.br/opiniaoblog-fabiana-pulcineli/governo-de-goias-arrecada-mais-r-187-milh-es-com-taxa-do-agro-1.3021844>. Acesso em: 15 maio 2023.

Referências

- AGÊNCIA BRASIL. *Fundo criado por Goiás é criticado por mineradoras*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-04/fundo-criado-por-goias-e-criticado-por-mineradoras>. Acesso em 29 de agosto de 2023.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.
- BRASIL. *Percentual de contribuição por mercadoria para fundo estadual de infraestrutura - FUNDEINFRA, instituído pela Lei nº 21.670, de 6 de dezembro de 2022*. Disponível em: https://appasp.economia.go.gov.br/legislacao/arquivos/Rcte/Anexos/ANEXO_16_PERCENTUAL_CONTRIBUICAO_FUNDEINFRA.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.363*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6596963>. Acesso em: 22 abr. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 7.366*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6601013>. Acesso em: 22 abr. 2023.
- BOBBIO, N. O significado clássico e moderno de política, *Curso de introdução à ciência política*, v. 7, 1982.
- BRITO MACHADO, H. *Curso de Direito Tributário*. 29. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.
- CALCINI, F. *Inconstitucionalidade da 'contribuição' do Fundeinfra pelo governo de Goiás*. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-14/direito-agronegocio-fundeinfra-inconstitucionalidade-contribuicao>. Acesso em: 03 maio 2023.
- CARRAZZA, A. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- CEPEA (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada); ABIOVE (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais). PIB da cadeia da soja e do biodiesel pode crescer 20% em 2023; e empregos e exportações também avançam. Disponível em: <https://www.cepea.org.br/br/releases/cepea-abiove-pib-da-cadeia-da-soja-e-do-biodiesel-pode-crescer-20-em-2023-e-empregos-e-exportacoes-tambem-avancam.aspx>. Acesso em: 29 jun. 2023
- CEPEA (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada); CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil). *PIB do agronegócio brasileiro*. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em: 25 abr. 2023.
- GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. *Lei nº 21670 de 06/12/2022*. Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Infraestrutura - FUNDEINFRA. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao-tributaria/134-institucional/legisla%C3%A7%C3%A3o/tributaria/8531-leis-de-dezembro-de-2022.html>. Acesso em: 22 abr. 2023.
- GOVERNO DE GOIÁS. Portal de notícias. *Anunciadas 32 obras com R\$ 2 bilhões do Fundeinfra*. Disponível em: [https://www.goias.gov.br/servico/36-rodovias/128851-32-obras-rodovi%C3%A1rias-ser%C3%A3o-feitas-com-r\\$-2-bilh%C3%B5es-do-fundeinfra.html](https://www.goias.gov.br/servico/36-rodovias/128851-32-obras-rodovi%C3%A1rias-ser%C3%A3o-feitas-com-r$-2-bilh%C3%B5es-do-fundeinfra.html). Disponível em 29 de agosto de 2023.
- HARET, F. *Tributação no agronegócio* / 2ª Edição – São Paulo: IDEA. 2015
- MARTINS, Ruth de Souza Martins. *Trabalho de Conclusão do I Semestre do Curso de Especialização em Direito Agrário*. Universidade Federal de Goiás, 1977.

O POPULAR. Jornal de notícias goiano. *Governo de Goiás arrecada mais R\$ 187 milhões com 'taxa do agro'*. 24/04/2023. Disponível em: <https://opopular.com.br/opiniaoblog-fabiana-pulcineli/governo-de-goias-arrecada-mais-r-187-milh-es-com-taxa-do-agro-1.3021844>. Acesso em: 15 maio 2023.

SABBAG, E. *Manual de Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TORRES, R. *Curso de Direito Financeiro Tributário*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TORRES, R. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. III*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Portal de notícias do Tribunal. *STF restabelece tributação destinada ao Fundo Estadual de Infraestrutura do Estado de Goiás*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=506229&ori=1>. Acesso em: 29 de junho de 2023.