



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

**PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 88832/2022**

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, *a* e *p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

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

contra o art. 12, II, “*a*”, itens 7 e 10, da Lei 8.820, de 27.1.1989, do Estado do Rio Grande do Sul, que “*institui o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação e dá outras providências”*, alterada pela Lei 10.986, de 6.8.1997.<sup>1</sup>

## 1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das disposições questionadas nesta ação:

***Lei 8.820/1989 do Rio Grande do Sul***

*Art. 12. As alíquotas do imposto são:*

*(...)*

*II - nas operações internas com as mercadorias ou nas prestações de serviços, a seguir relacionados:*

*(...)*

*a) 25% (vinte e cinco por cento);*

*(...)*

*7 - energia elétrica, exceto para consumo em iluminação de vias públicas, industrial, rural e, até 50 KW por mês, residencial; (Redação dada pela Lei n.º 10.986/97)*

*(...)*

*10 - serviços de comunicação;*

*(...).*

Demonstrar-se-á que as normas sob testilha, ao fixarem alíquotas de ICMS sobre operações com energia elétrica e serviços de comunicação em percentuais superiores à alíquota geral do tributo, afrontam o art. 155, § 2º, III, da Constituição Federal.

<sup>1</sup> Acompanha a petição inicial cópia das normas impugnadas, nos termos do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

## 2. POSSIBILIDADE DE REUNIÃO DE PROCESSOS

O art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal define a seguinte regra de distribuição por prevenção para processo objetivo de controle de constitucionalidade:

*Art. 77-B. Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra da distribuição por prevenção **quando haja coincidência total ou parcial de objetos.** (Grifo nosso)*

O dispositivo regimental visa a evitar decisões conflitantes ou contraditórias e a gerar economia processual. Com idêntica finalidade, determinam os arts. 55, § 3º, e 286, III, do CPC c/c os arts. 126 e 127 do RISTF a distribuição por dependência e/ou a reunião de processos para julgamento conjunto **quando houver risco de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente:**

### **Código de Processo Civil**

*Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhe for comum o pedido e a causa de pedir.*

*(...)*

*§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.*

*(...)*

*Art. 286. Serão distribuídas por dependência as causas de qualquer natureza:*

*(...)*

*III - quando houver ajuizamento de ações nos termos do art. 55, § 3º, ao juízo prevento.*

**Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**

*Art. 126. Os processos conexos poderão ser objeto de um único julgamento.*

*Parágrafo único. Se houver mais de um Relator, os relatórios serão feitos sucessivamente, antes do debate e julgamento.*

*Art. 127. Podem ser julgados conjuntamente processos que versam a mesma questão jurídica, ainda que presente peculiaridades.*

Ao tratar sobre o tema da conexão, Nelson Nery Junior leciona:

*Na verdade a lei disse menos do que queria, porque basta a coincidência de um só dos elementos da ação (partes, causa de pedir ou pedido), para que exista a conexão entre duas ações. (V. Barbosa Moreira. A conexão de causas como pressuposto da reconvenção, SP: Saraiva, 1979, passim). A reunião de processos pela conexão tem por finalidade a pacificação social, reunindo-se todos os conflitos existentes entre as mesmas partes, a integridade da ordem jurídica, por se evitar decisões conflitantes, a economia processual e a eficiência do processo (Nelson Nery Júnior. Conexão – Junção de Processos RP 64/158).<sup>2</sup>*

<sup>2</sup> JÚNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de processo civil comentado*. Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2016.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Constitui o objeto desta ação direta de inconstitucionalidade norma estadual que fixa alíquotas de ICMS incidente sobre energia elétrica e serviços de comunicação em percentuais superiores à alíquota geral, em contrariedade ao princípio constitucional da seletividade (art. 155, § 2º, III, da CF).

Recentemente, foi ajuizada a ADI 7.077/RJ, distribuída ao Ministro Roberto Barroso, para questionar a validade de normas de conteúdo similar ao da ora impugnada, editada pelo Estado do Rio de Janeiro. Foram também protocoladas, nesta data, outras ações diretas para questionar a validade de normas de conteúdo similar, editadas por outras unidades da Federação.

Tem o Procurador-Geral da República buscado conferir tratamento uniforme relativamente a questões de inconstitucionalidade já pacificadas na jurisprudência da Corte, a fim de emprestar a maior celeridade e eficiência possível à atuação ministerial, bem como assegurar a preservação da higidez da ordem constitucional e a garantia da autoridade das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal em controle concentrado.

Confere-se, assim, tratamento isonômico a cada temática, a fim de erradicar, de forma ampla e abrangente, leis e atos que padecem do mesmo vício de inconstitucionalidade, nas diversas unidades da Federação.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Diante da identidade da questão constitucional controvertida e da coincidência de fundamentos jurídicos das ações, sugere o Procurador-Geral da República que, caso a Presidência da Corte entenda recomendável, seja esta ação distribuída ao relator da ADI 7.077/RJ, nos termos do art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e do art. 55, § 3º c/c o art. 286, III, do CPC, com a reunião dos processos para julgamento conjunto (RISTF, arts. 126 e 127), como forma de prestigiar a racionalidade da prestação jurisdicional e promover segurança jurídica, conferindo maior organicidade ao tema em discussão, bem como à solução a ser emprestada pelo Supremo Tribunal Federal à controvérsia de relevante interesse jurídico e social.

### 3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

As normas ora impugnadas fixaram alíquotas do ICMS incidente sobre operações com energia elétrica e serviços de comunicação, em percentuais superiores à alíquota geral, contrariando o princípio da seletividade previsto no art. 155, § 2º, III, da CF, que determina a incidência de alíquotas mais baixas sobre operações e serviços considerados essenciais à subsistência digna dos cidadãos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Segundo Tilbery, citado por João de Souza Alho Neto, o conceito de essencialidade diz respeito àquilo que é necessário e indispensável, e varia no tempo e no espaço.<sup>3</sup> A energia elétrica, que no início do século passado era considerada artigo de luxo reservado somente às famílias abastadas, é hoje indispensável em qualquer residência como item mínimo de subsistência e conforto. Pode-se dizer o mesmo sobre a internet e os demais serviços de comunicação, os quais têm adquirido crescente status de essencialidade na vida contemporânea.

A seletividade do art. 155, § 2º, III, da CF há de ser aferida em função da essencialidade do produto em si, e não do montante consumido, que nem sempre corresponde à capacidade contributiva.

A título exemplificativo, no Estado do Rio de Janeiro, famílias numerosas e de baixa renda, se tiverem um consumo de energia elétrica elevado, perdem o direito à Tarifa Social (previsto no art. 14, VI, alínea a.1, da Lei fluminense 2.657/1996, acrescido pela Lei 9.449/2021). Desse modo, embora esses consumidores não detenham capacidade contributiva, terão que pagar pela energia elétrica com a alíquota majorada, como se fossem famílias de alta renda.

3 ALHO NETO, João de Souza. Seletividade em Função da Essencialidade: ICMS e Energia Elétrica. *Revista de Direito Tributário Atual*. v. 39, 2018. Disponível em: <https://ibdt.org.br/RDTA/seletividade-em-funcao-da-essencialidade-icms-e-energia-eletrica/>. Acesso em 18.2.2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No caso, o art. 12, II, “a”, itens 7 e 10, da Lei 8.820/1989 do Estado do Rio Grande do Sul, na redação dada pela Lei 10.986/1997, fixou em 25% a alíquota de ICMS sobre operações com “*energia elétrica, exceto para consumo em iluminação de vias públicas, industrial, rural e, até 50 KW por mês, residencial*” e sobre serviços de comunicação.

A mesma alíquota de 25% foi estabelecida para operações com armas e munições, bebidas alcóolicas e cigarro nos termos do art. 12, II, “a”, itens 1, 4 e 5, da Lei 8.820/1989.

Já a alíquota geral de ICMS adotada no Estado foi fixada em 17% pelo referido diploma.

No recente julgamento do RE 714.139/SC-RG, a Suprema Corte afastou a alíquota de 25% do ICMS incidente sobre operações com energia elétrica e serviços de comunicação, prevista no art. 19, alíneas “a” e “c”, da Lei 10.297/1996 do Estado de Santa Catarina, por entender que, dada a essencialidade das referidas operações/serviços, não poderiam ser tributadas em alíquota superior à das operações em geral. Fixou-se a seguinte tese:

*Adotada, pelo legislador estadual, a técnica da seletividade em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, discrepam do figurino constitucional alíquotas sobre as*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços.*

Firmou, portanto, o Supremo Tribunal Federal o entendimento de que, adotada a técnica da seletividade pelo legislador estadual e sendo as operações com energia elétrica e os serviços de comunicação essenciais e indispensáveis, não podem ser tributados com alíquota equivalente às de operações e serviços supérfluos.

Tem sido muito comentada nos meios de comunicação a crise de energia elétrica, que fez com que o preço da tarifa aumentasse em todo o país. A incidência do ICMS sobre operações com energia elétrica em percentual elevado agrava sobremaneira a situação, sobretudo para os consumidores mais pobres.

De acordo com estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a população mais pobre é a que mais sofre com os efeitos regressivos dos impostos indiretos, como o ICMS.<sup>4</sup> Em razão disso, o aumento do tributo, se realizado de forma indiscriminada e sem estudo prévio, pode agravar as desigualdades sociais.

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=3233](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=3233). Acesso em 18.2.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Enfim, o art. 12, II, “a”, itens 7 e 10, da Lei gaúcha 8.820/1989, na redação da Lei 10.986/1997, ao instituir alíquotas incidentes sobre energia elétrica e comunicação em patamares elevados, em equivalência às alíquotas de produtos supérfluos, ofende o princípio da seletividade, inscrito no art. 155, § 2º, III, da CF.

#### 4. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram robusto amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Já o *periculum in mora* decorre da expressiva carga tributária que recai sobre os consumidores de energia elétrica e serviços de comunicação do Estado do Rio Grande do Sul, em razão das alíquotas abusivas fixadas pelas normas impugnadas, que equiparam referidos serviços aos de caráter supérfluo.

Tendo em vista a majoração exacerbada do tributo, com potencial de causar grave dano aos consumidores mais pobres daquela unidade federativa, faz-se indispensável a imediata sustação dos efeitos dos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

dispositivos questionados, para que seja restabelecida, a título cautelar e com efeitos *ex nunc*, a alíquota de geral prevista pelo estado para o ICMS, em conformidade com a tese fixada no RE-RG 714.139/SC.

Por conseguinte, além do sinal do bom direito evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que essa Corte conceda a medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos das normas impugnadas.

**5. PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham as informações do Governador e da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Ainda, que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas tais fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 12, II, “a”, itens 7 e 10, da Lei 8.820/1989, na redação da Lei 10.986/1997, do Rio Grande do Sul.

Brasília, data da assinatura digital.

***Augusto Aras***  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

AMO