



AÇÃO DIRETA DE

INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5049774-14.2025.8.09.0000

REQUERENTE: UNIÃO BRASIL – DIRETÓRIO REGIONAL DE GOIÁS e

MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB, DIRETÓRIO DE GOIÁS

RELATOR: DES. MARCUS DA COSTA FERREIRA

ÓRGÃO ESPECIAL

RELATÓRIO E VOTO

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** com pedido de medida cautelar, proposta por **UNIÃO BRASIL – DIRETÓRIO REGIONAL DE GOIÁS**, representado por Ronaldo Ramos Caiado e **MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB, DIRETÓRIO DE GOIÁS**, representado por Daniel Elias Carvalho Vilela, com objetivo de obter a interpretação conforme dos artigos 11, caput, I, e §1º, III, “b”; 12, II, “a” e “c”; 13, caput, I e IV, e §4º; e 14, I e II; todos do Código Tributário Estadual de Goiás (Lei Estadual de Goiás nº 11.651/1991), com fundamento no art. 125, §2º da Constituição Federal, combinado com a Lei Federal nº 9.868/1999, e nos artigos 46, VIII, “a”; 60, VIII, ambos da Constituição Estadual.

Os requerentes afirmaram que o objetivo da ação é obter uma interpretação conforme a Constituição Estadual dos artigos impugnados do Código Tributário Estadual, destacando que somente uma interpretação que exclua a incidência do ICMS sobre o excedente de energia elétrica gerada e injetada na rede é compatível com o texto constitucional.



Pontuaram que a interpretação almejada visa garantir a inexistência de oneração indevida sobre os consumidores que utilizam o sistema de geração de energia solar distribuída.

Aduziram que os artigos 11 a 14, do Código Tributário Estadual, os quais dispõem sobre o regime tributário aplicável ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), têm possibilitado à Fazenda Estadual de Goiás e à Concessionária do Serviço Público de Distribuição de Energia (Equatorial Goiás) interpretarem, de forma inconstitucional, que o ICMS incide também sobre a energia produzida no âmbito do Sistema de Compensação de Energia Elétrica (microgeração e minigeração de energia distribuída – energia solar).

Ressaltaram que a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) criou, por intermédio da Resolução Normativa nº 482/2012, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica, que possibilita aos consumidores gerarem sua própria energia a partir de fontes renováveis e injetarem o excedente na rede de distribuição de sua localidade, de modo que os valores sejam abatidos em compensação.

Defenderam que o sistema de compensação também é regulado pela Lei nº 14.300/2022, que define "autoconsumo local" como uma modalidade de microgeração ou minigeração realizada junto à carga, integrante do Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE). Nessa modalidade, o excedente de energia gerado por um consumidor-gerador, seja pessoa física ou jurídica, é compensado ou creditado para a mesma unidade consumidora.

Argumentaram que “[...] *quando determinada unidade consumidora participante do citado Sistema de Compensação de Energia Elétrica utiliza eletricidade da distribuidora, não está comprando eletricidade, mas sim compensando energia anteriormente injetada na rede pública, a qual havia sido emprestada a título gratuito, ou seja, não há operação mercantil de circulação de mercadoria e, desta forma, não há que se falar em incidência do ICMS*”.

Sustentaram que, no caso, não se aplica o Tema 986 do Superior Tribunal de Justiça, pois a tese ali fixada não abrange o debate sobre a natureza do sistema



de compensação nos casos de funcionamento de unidades de minigeração e microgeração.

Apresentaram jurisprudências favoráveis, que consideraram inconstitucional a incidência do ICMS nas operações relativas ao sistema de compensação instituído pela Resolução Normativa nº 482/2012, atualmente disciplinado pela Lei nº 14.300/2022 (marco legal da microgeração e minigeração distribuída).

Alegaram que o presente caso trata de fiscalização abstrata de constitucionalidade, uma vez que o pedido principal não visa a declaração de inconstitucionalidade da lei ou de alguns de seus artigos por violação da Constituição Estadual. O objetivo, na verdade, é estabelecer uma interpretação conforme os artigos impugnados, com eficácia geral e efeitos vinculantes, que, interpretados corretamente, não permitam aplicação contrária ao texto constitucional.

Defenderam a necessidade de concessão de medida cautelar, ressaltaram que a plausibilidade jurídica do pleito encontra-se devidamente demonstrada pela necessidade de interpretação conforme a constituição, garantindo que a tributação do ICMS não incida sobre o excedente de energia elétrica injetada na rede.

Quanto ao perigo da demora, argumentaram que este decorre do fato de que, mensalmente, o Fisco do Estado de Goiás tem realizado tributações desprovidas de fundamento constitucional, causando prejuízo direto aos consumidores que investiram na produção de energia limpa e sustentável. Adicionalmente, alertaram que tal prática poderá gerar impacto negativo nas finanças futuras do próprio Estado, que poderá ser compelido a restituir os valores indevidamente arrecadados.

Pleitearam a suspensão da exigibilidade do ICMS sobre a utilização do sistema de distribuição de energia, nos termos da Lei Federal nº 14.300/2022. Requereram que, até o final da presente ação, seja determinado, no Estado de Goiás, que tanto o Fisco Estadual quanto a Concessionária do Serviço Público de Distribuição de Energia excluam a incidência do ICMS sobre a geração de energia fotovoltaica no âmbito do Sistema de Compensação de Energia Elétrica, regida pela Resolução Normativa nº 482/2012.



Ao final, pugnaram pela procedência da ação “para que a jurisdição constitucional estadual realize a interpretação dos arts. 11, caput, I, e § 1º, III, "b"; 12, II, "a" e "c"; 13, caput, I e IV, e § 4º; e 14, I e II, todos da Lei Estadual n.º 11.651/1991 (Código Tributário Estadual) conforme a Constituição Estadual de Goiás, mais especificamente os arts. 104, caput, II, §§ 2º, 3º e 7º, e 127, declarando INCONSTITUCIONAL a interpretação de incidência de ICMS na hipótese de utilização do sistema de distribuição da energia ou utilização da energia injetada para fins de compensação de energia fotovoltaica conforme preceituado pela Resolução Normativa n. 482/2012 da ANEEL, impedindo-se a incidência de ICMS sobre a utilização do sistema de distribuição de energia ou sobre a energia injetada no âmbito do Sistema de Compensação de Energia Elétrica, determinando-se que o Fisco Estadual e a Concessionária do Serviço Público de Distribuição de Energia excluam definitivamente da hipótese de incidência do ICMS a geração de energia fotovoltaica no âmbito do Sistema de Compensação de Energia Elétrica (geração distribuída) regida pela Resolução Normativa n. 482/2012”.

É o relatório. **Passo ao voto.**

Como visto, os requerentes alegaram que a aplicação do ICMS sobre o excedente de energia elétrica gerada e injetada na rede é incompatível com o texto constitucional, comprometendo os direitos dos consumidores que investem em fontes energéticas sustentáveis. Fundamentaram o pedido na ausência de operação mercantil de circulação de mercadoria e na necessidade de uma relação de tributação mais justa.

Destaco que a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade possui natureza jurídica de tutela provisória de urgência. Assim, os requisitos essenciais para sua concessão consistem na apresentação de evidências robustas que atestem a plausibilidade jurídica da argumentação apresentada e na demonstração do risco de lesão iminente, caso a norma questionada continue em vigor até a decisão definitiva.

Entende-se que as evidências robustas exigidas são aquelas capazes de conduzir o julgador a um juízo de máxima probabilidade, dado o rigor necessário à análise de uma tutela que visa suspender a eficácia, ou, como neste caso, buscar a interpretação conforme de normas dotadas de presunção de constitucionalidade.



Explica Clemerson Merlin Cléve:

O STF define a medida cautelar como providência excepcional, devendo a excepcionalidade da medida ser considerada como um expressivo fator limitativo de sua concessão. Afinal, os atos estatais gozam de presunção juris tantum de legitimidade (rectius, constitucionalidade). Exige o STF, para a concessão da medida cautelar, a satisfação simultânea de certos requisitos, que se expressam na plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus bonis iuris), na possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (periculum in mora), na irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados e na necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão. (in A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro: São Paulo, 2ª edição, RT, 2000, p.234-236).

Importante dizer que a medida cautelar é excepcional e requer o atendimento simultâneo da plausibilidade jurídica do direito invocado e da possibilidade de danos irreparáveis ou de difícil reparação pela demora da prestação jurisdicional.

Fixadas tais premissas, vislumbro a ocorrência dos requisitos necessários para sua concessão.

No caso, verifico que os artigos 11 a 14 do Código Tributário Estadual estão sendo utilizados para fundamentar a incidência de ICMS sobre a energia elétrica produzida no âmbito do Sistema de Compensação de Energia Elétrica (microgeração e minigeração de energia distribuída – energia solar). Tal aplicação, à primeira vista, contraria os objetivos constitucionais de incentivo à sustentabilidade e proteção ao meio ambiente.

Em análise preliminar, observa-se que a interpretação dos artigos impugnados que possibilita a tributação do ICMS sobre a energia excedente gerada no sistema de compensação de energia elétrica é incompatível com os dispositivos constitucionais estaduais que asseguram: i) a vedação de exigência de tributo sem previsão legal adequada (art. 102, I); ii) a não incidência de ICMS em determinadas operações relativas à energia elétrica (art. 104, II e §3º); iii) a promoção do desenvolvimento sustentável e do uso de fontes renováveis de energia (art. 127, §1º, VII). Confira-se:



Art. 102. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; [...]

Art. 104. Compete ao Estado instituir impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...]

VIII - não incidirá sobre:

b) operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e **energia elétrica**;

§ 3^o À exceção do imposto de que trata o inciso II do caput deste artigo e observado o que dispõe o § 3^o do art. 155 da Constituição da República, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

Art. 127. Todos têm direito **ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, recuperá-lo e preservá-lo.

§ 1^o Para assegurar a efetividade desse direito, **cabe ao Poder Público**:

VII - promover e estimular a pesquisa e a **utilização de alternativas tecnológicas adequadas à solução dos problemas de produção de energia**, controle de pragas e **utilização dos recursos naturais**.

Em virtude da necessidade de estimular a adoção de novas matrizes energéticas, observando uma produção de energia limpa e renovável, a ANEEL criou, por intermédio da Resolução Normativa nº 482/2012 (atualmente revogada), o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (agora disciplinado pela Lei nº 14.300/2022). Esse sistema permite que pessoas físicas e jurídicas possam instalar sistemas de geração de eletricidade fotovoltaica para próprio consumo, possibilitando que o excedente de energia elétrica produzida seja injetado na rede pública para posterior compensação, em até 60 meses, quando o sistema de geração de energia para autoconsumo precisar consumir energia elétrica da distribuidora (produção própria inferior a consumida).

Além disso, estipulou-se que o excedente produzido será disponibilizado à concessionária de serviço público via empréstimo gratuito, sendo devolvida quando o microgerador de energia necessitar. Confira-se a legislação.:



Art. 1º Para fins e efeitos desta Lei, são adotadas as seguintes definições:

XI - microgeração distribuída: central geradora de energia elétrica, com potência instalada, em corrente alternada, menor ou igual a 75 kW (setenta e cinco quilowatts) e que utilize cogeração qualificada, conforme regulamentação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), ou fontes renováveis de energia elétrica, conectada na rede de distribuição de energia elétrica por meio de instalações de unidades consumidoras; [...]

XIII - minigeração distribuída: central geradora de energia elétrica renovável ou de cogeração qualificada que não se classifica como microgeração distribuída e que possua potência instalada, em corrente alternada, maior que 75 kW (setenta e cinco quilowatts), menor ou igual a 5 MW (cinco megawatts) para as fontes despacháveis e menor ou igual a 3 MW (três megawatts) para as fontes não despacháveis, conforme regulamentação da Aneel, conectada na rede de distribuição de energia elétrica por meio de instalações de unidades consumidoras;

XIV - Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE): sistema no qual a energia ativa é injetada por unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída na rede da distribuidora local, cedida a título de empréstimo gratuito e posteriormente compensada com o consumo de energia elétrica ativa ou contabilizada como crédito de energia de unidades consumidoras participantes do sistema. [...]

Art. 13. Os créditos de energia elétrica expiram em 60 (sessenta) meses após a data do faturamento em que foram gerados e serão revertidos em prol da modicidade tarifária sem que o consumidor participante do SCEE faça jus a qualquer forma de compensação após esse prazo. [...]

Art. 9º Podem aderir ao SCEE os consumidores de energia, pessoas físicas ou jurídicas, e suas respectivas unidades consumidoras:

- I – com microgeração ou minigeração distribuída com geração local ou remota;
- II – integrantes de empreendimento com múltiplas unidades consumidoras;
- III – com geração compartilhada ou integrantes de geração compartilhada;
- IV – caracterizados como autoconsumo remoto.

O Convênio n. 16/15 do Conselho Nacional de Política Fazendária estabelece:

Cláusula primeira. Ficam os Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas,



Bahia, Ceará, Espírito Santo, **Goiás**, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins e o Distrito Federal **autorizados a conceder isenção do ICMS incidente sobre a energia elétrica fornecida pela distribuidora à unidade consumidora, na quantidade correspondente à soma da energia elétrica injetada na rede de distribuição pela mesma unidade consumidora com os créditos de energia ativa originados na própria unidade consumidora no mesmo mês, em meses anteriores ou em outra unidade consumidora do mesmo titular, nos termos do Sistema de Compensação de Energia Elétrica, estabelecido pela Resolução Normativa nº 482, de 17 de abril de 2012.**

Nesses termos, conclui-se que fora afastada a possibilidade de cobrança do ICMS sobre o sistema de compensação de energia elétrica gerada por micro ou minigeração.

Deve ser ressaltado ainda que em 2015 foi aprovada a Agenda 2030, na qual o Brasil é signatário e prevê 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Dentre eles, ressalta-se o ODS 07 “Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos.”

O objetivo se desdobra em algumas metas como aumentar substancialmente a participação de energias sustentáveis, investir em energia limpa, renovável e sustentável.

Desse modo, sob o viés ambiental e de sustentabilidade, o incentivo a produção de energia limpa e sustentável é prioridade no contexto global, cujas ações de fomento são indispensáveis.

Outrossim, para além dos objetivos de estímulo à produção de energia solar voltados para o panorama ambiental, não há fato gerador para incidência do ICMS.

Como visto, o sistema de compensação de energia elétrica é caracterizado como um empréstimo gratuito da energia gerada pelo consumidor à distribuidora, que será posteriormente compensada com o consumo da energia



elétrica ativa. O objetivo não é a produção de energia elétrica para comercializá-la, mas para autoconsumo. Não há, portanto, ato de mercancia, uma vez que a energia excedente injetada na rede pública é cedida, a título de empréstimo gratuito, à distribuidora local e, em momento posterior, compensada com a energia fornecida pela distribuidora.

Desse modo, a compensação não configura hipótese de incidência de ICMS, uma vez que não se trata de circulação de mercadoria. Trata-se, na verdade, de mera circulação física, equiparável ao contrato de mútuo disciplinado no art. 586 do Código Civil, que consiste no empréstimo de coisa fungível e consumível ao mutuário, o qual deverá restituir ao mutuante coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade.

Para que surja a obrigação tributária e o conseqüente dever de recolher o ICMS, não basta a simples movimentação física do bem em questão. É indispensável a ocorrência de movimentação jurídica, que somente se verifica com a transferência de titularidade, ou seja, quando se realiza o ato de mercancia com o objetivo de obtenção de lucros.

Sobre o assunto, veja-se o ensinamento do doutrinador Hugo de Brito Machado ao lecionar sobre o fato gerador do ICMS:

(...) operações relativas à circulação de mercadoria são quaisquer atos ou negócios, independentemente da natureza jurídica específica de cada um deles, que implicam circulação de mercadoria, **mas vale dizer, que implicam mudanças da propriedade das mercadorias**, dentro da circulação econômica que as leva da fonte até o consumidor. (MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito tributário. Malheiros Editores, 29º Ed. p. 365)

Desta forma, conforme exposto de maneira exauriente, não se trata de um negócio jurídico de transferência da “propriedade” da energia gerada, mas sim uma relação mútua onde em tese não há obtenção de lucro que justifique a incidência tributária em questão.

O referido entendimento tem sido adotado pelos tribunais superiores, ensejou, inclusive, a edição de súmula pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ): “Súmula 166 - Não constitui fato gerador do ICMS o simples deslocamento de mercadoria de um para outro estabelecimento do mesmo contribuinte”.



Essa compreensão aplica-se perfeitamente ao caso em análise. Embora a energia elétrica produzida por micros ou miniunidades de geração seja transferida fisicamente em caso de produção excedente (injetada na rede distribuidora local), ela não é transferida juridicamente. Assim, inexistente circulação jurídica apta a gerar a incidência do tributo. A energia elétrica injetada permanece no patrimônio jurídico de quem a produziu, pois é meramente emprestada, a título gratuito, à distribuidora local, gerando um crédito de compensação para uso futuro.

Reitera-se, na ocorrência de empréstimo gratuito de energia, não há transferência jurídica do bem, mas apenas uma transferência física do que foi emprestado, inexistindo, em qualquer hipótese, ato de mercancia. Por essa razão, a jurisprudência tem reconhecido o não cabimento do ICMS em situações como esta, conforme se verifica:

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - DIREITO TRIBUTÁRIO - NÃO INCIDÊNCIA DE ICMS - GERAÇÃO COMPARTILHADA DE ENERGIA ELÉTRICA - FATO GERADOR NÃO CONFIGURADO - SEGURANÇA CONCEDIDA. 1-Em atenção à expressa previsão do texto constitucional em seu art. 155, II, verifica-se que o fato gerador do ICMS consiste na circulação de mercadorias e na prestação de serviços de transporte (interestadual ou intermunicipal) e de comunicação, mesmo que as operações/prestações sejam iniciadas no exterior. 2-A circulação apta a configurar fato gerador de ICMS é a circulação jurídica de mercadoria, e não a mera circulação física. No caso sub judice não se olvida a ocorrência de transferência de energia da unidade geradora para a concessionária e, posteriormente, da concessionária para o usuário, todavia essa circulação, vale ressaltar, é apenas física e decorre da própria natureza da operação em análise, considerando que a energia elétrica, produzida a partir de placas fotovoltaicas, não é passível de ser estocada. 3-Por conseguinte, há uma compensação, regida atualmente pela Resolução Normativa nº 1.059/2023, ANEEL, que não tem o condão de configurar mercancia em relação à energia elétrica produzida pelo consórcio apelante e compensada no consumo dos consorciados. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.21.143168-9/002, Relator(a): Des.(a) Jair Varão , 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/02/2024, publicação da súmula em 02/02/2024).

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ICMS. Consórcio impetrante composto por empresas que compartilham a geração e utilização de energia elétrica gerada a partir do uso de placas solares. Enquadramento no Sistema de Compensação de Energia Elétrica instituído pela Resolução Normativa nº 482/2012 da ANEEL e atualmente regulado pela Lei Federal nº 14.300/22 e pela Resolução Normativa nº 1.000/2021 da ANEEL. Energia excedente gerada pelas centrais de minigeração



compartilhadas que é injetada no sistema de distribuição, a título de empréstimo gratuito à distribuidora, e convertida em crédito para compensação com o consumo de energia elétrica nos meses subsequentes. Pretensão ao afastamento da incidência do ICMS sobre o fornecimento de energia elétrica na parcela correspondente aos créditos obtidos dentro desse sistema de compensação. Fornecimento de energia que ocorre em exaurimento do contrato de mútuo, correspondendo à devolução do que foi injetado pela própria unidade consumidora na rede de distribuição. Ausência de operação de circulação jurídica de mercadoria e de ato de mercancia, a afastar a incidência de ICMS. Inexistência de fato gerador. Exegese de precedentes dos Tribunais Superiores. Precedente desta Corte Estadual. Sentença reformada para concessão da segurança. Recurso provido. (TJSP; Apelação Cível 1024836-71.2020.8.26.0405; Relator (a): Eduardo Prata Vieira; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Osasco - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 21/08/2023; Data de Registro: 21/08/2023).

AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICO TRIBUTÁRIA. GERAÇÃO COMPARTILHADA DE ENERGIA ELÉTRICA. CONSÓRCIO. SISTEMA DE COMPENSAÇÃO. AUSÊNCIA DE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIA. ICMS. NÃO INCIDÊNCIA. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. A Resolução Normativa nº 482/2012, da ANEEL, estabeleceu as condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica e sistema de compensação de energia elétrica. 2. Nesse sistema, a energia excedente injetada na rede pública é cedida, via empréstimo gratuito, à distribuidora local e, em momento posterior, compensada com a energia eventualmente fornecida pela distribuidora, havendo apenas a circulação física da energia elétrica e não circulação jurídica, não restando configurada a hipótese de cobrança de ICMS. 3. O sistema de compensação de energia elétrica não se amolda à circulação de mercadorias e, por conseguinte, incidência do ICMS, que pressupõe efetivo ato de mercancia, com a finalidade de obtenção de lucro, e a transferência de sua titularidade, hipóteses que não ocorrerem na situação em análise. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDAS E DESPROVIDAS. SENTENÇA MANTIDA. (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação / Remessa Necessária 5377713-39.2022.8.09.0051, Rel. Des(a). DORACI LAMAR ROSA DA SILVA ANDRADE, 7ª Câmara Cível, julgado em 16/02/2024, DJe de 16/02/2024)

A propósito, a interpretação conforme em sede de ADIN já foi objeto de decisões anteriores:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR – LEI ESTADUAL Nº 7.098/98 – INCIDÊNCIA DE ICMS NO ÂMBITO DO SISTEMA DE COMPENSAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA REGULAMENTADO PELA RESOLUÇÃO ANEEL Nº 482/2012 – EXISTÊNCIA DE INTERPRETAÇÃO QUE



POSSIBILITA A TRIBUTAÇÃO – IMPOSSIBILIDADE – AUSÊNCIA DE CIRCULAÇÃO JURÍDICA DE MERCADORIAS – REQUISITOS LEGAIS DEMONSTRADOS – REALIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. Para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é imprescindível a presença cumulativa dos requisitos atinentes à relevância da fundamentação em que se assenta o pedido e ao receio de dano difícil ou incerta reparação, caso a pretensão venha a ser atendida somente por ocasião do exame do mérito da demanda. 2. Em sede de cognição sumária, marcada pela precariedade, revela-se incompatível com os ditames da Constituição Estadual a interpretação dos arts. 2º, I, §1º, III e §4º e 3º, I e XII, e §8º, I e II, da Lei nº 7.098/98 que possibilite a tributação, por ICMS, do sistema de compensação de energia solar e do uso da rede de distribuição local, ante a ausência de circulação jurídica de mercadorias e, conseqüentemente, da ocorrência de fato gerador do referido imposto. (TJMT 1018481-79.2021.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARIA APARECIDA RIBEIRO, Órgão Especial, Julgado em 10/02/2022, Publicado no DJE 11/02/2022).

Nesses termos, entendo, ao menos em análise perfunctória, que a probabilidade do direito invocado é evidente. Torna-se necessária uma interpretação dos artigos impugnados à luz do texto constitucional, considerando que o objetivo do legislador é estimular a produção de energia limpa e sustentável, assim como a energia produzida para autoconsumo e o uso da rede de distribuição local - por ocasião de transferência de excedente de produção - não configuram circulação jurídica de mercadoria, inexistindo, portanto, fato gerador do tributo em questão.

Além disso, neste estágio processual, evidencia-se a possibilidade de lesão grave ou de difícil reparação caso os artigos do Código Tributário Estadual (CTE) não sejam interpretados conforme delineado anteriormente. A manutenção da atual interpretação permitirá que o Estado de Goiás imponha, de forma indevida, uma carga tributária sobre os consumidores que investiram em uma matriz energética sustentável.

Ressalta-se que a referida cobrança representa um significativo desestímulo aos investimentos na geração de energia solar. Essa situação é particularmente crítica, pois a adoção de tecnologia solar, por si só, já enfrenta obstáculos como os altos custos iniciais de instalação e a necessidade de maior conscientização e apoio técnico para viabilizar o uso de fontes de energia renováveis.

Esse cenário não apenas compromete o desenvolvimento da energia



limpa, mas também prejudica diretamente os esforços voltados à promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A manutenção da cobrança tributária em questão gera um impacto negativo no desenvolvimento sustentável em uma escala mais ampla, afetando não apenas os investidores individuais, mas também a transição para uma matriz energética limpa, distanciando-o Estado dos objetivos de sustentabilidade e dos compromissos ambientais assumidos em âmbito nacional e internacional.

Portanto, a concessão da medida cautelar mostra-se urgente e essencial para proteger não apenas os interesses dos consumidores, mas também os objetivos coletivos relacionados ao desenvolvimento sustentável.

Destarte, pelos motivos acima expostos, entendo que estão presentes os requisitos legais para a concessão da medida cautelar até o julgamento de mérito desta ação.

Ante o exposto, **conheço** da presente **Ação Direta de Inconstitucionalidade** e **CONCEDO** a **MEDIDA CAUTELAR** requerida para, realizando interpretação conforme a Constituição dos artigos 11, caput, I, e § 1º, III, "b"; 12, II, "a" e "c"; 13, caput, I e IV, e § 4º; e 14, I e II; todos do Código Tributário Estadual de Goiás (Lei Estadual de Goiás nº 11.651/1991) excluir a interpretação que possibilita a incidência do ICMS no âmbito do sistema de compensação de energia solar e do uso da rede de distribuição local até o julgamento final desta ação.

Determino a notificação da(s) autoridade(s) responsável(eis) pelo ato impugnado, a fim de que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente(m) as informações entendidas necessárias, bem como ordeno a citação, com prazo de 20 (vinte) dias, considerando já o privilégio previsto no artigo 183 do Código de Processo Civil, do Procurador-Geral do Estado.

Decorridos os prazos acima, dê-se vista ao Procurador-Geral de Justiça, pelo prazo de (10) dez dias, para emitir parecer.

É o voto, o qual submeto aos eminentes integrantes deste Órgão Especial (art. 10 da Lei 9868/1999).



Goiânia, *documento assinado digitalmente nesta data.*

DES. MARCUS DA COSTA FERREIRA
RELATOR



**AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5049774-14.2025.8.09.0000
REQUERENTE: UNIÃO BRASIL – DIRETÓRIO REGIONAL DE GOIÁS e
MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB, DIRETÓRIO DE GOIÁS
RELATOR: DES. MARCUS DA COSTA FERREIRA
ÓRGÃO ESPECIAL**

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ICMS SOBRE SISTEMA DE COMPENSAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar, visando à interpretação conforme a Constituição Estadual dos artigos 11, caput, I, e §1º, III, “b”; 12, II, “a” e “c”; 13, caput, I e IV, e §4º; e 14, I e II, todos do Código Tributário Estadual de Goiás (Lei Estadual nº 11.651/1991), para afastar a incidência de ICMS sobre a energia elétrica excedente gerada em sistema de compensação de energia elétrica.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em:

- i) saber se a tributação pelo ICMS sobre o excedente de energia elétrica injetado na rede, no âmbito do sistema de compensação de energia elétrica, é constitucional; e
- ii) avaliar a necessidade de concessão de medida cautelar para afastar a interpretação que permita tal tributação.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O sistema de compensação de energia elétrica, regulado pela Lei nº 14.300/2022, não configura operação mercantil, mas empréstimo gratuito de energia, descaracterizando o fato gerador do ICMS.

4. A tributação do excedente de energia gerada compromete os objetivos constitucionais de incentivo à sustentabilidade e proteção ao meio ambiente.

5. A medida cautelar é necessária para prevenir a imposição de carga tributária indevida, que desestimula investimentos em energia renovável e compromete o desenvolvimento sustentável.

IV. DISPOSITIVO

6. Pedido conhecido. Medida cautelar deferida para excluir a incidência do ICMS



sobre o sistema de compensação de energia elétrica nos termos da interpretação conforme a Constituição.

MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os integrantes do Órgão Especial, à unanimidade de votos, **EM CONCEDER A MEDIDA CAUTELAR**, nos termos do voto do Relator.

PRESIDIU a sessão o Desembargador Carlos Alberto França.

VOTARAM, além do relator, os Desembargadores Rodrigo de Silveira em substituição ao Desembargador Luiz Eduardo De Sousa, Paulo César Alves Das Neves em substituição ao Desembargador Jeová Sardinha de Moraes, Eduardo Abdon Moura em substituição ao Desembargador Luiz Cláudio Veiga Braga, Beatriz Figueiredo Franco, Leandro Crispim, Itaney Francisco Campos, Amaral Wilson De Oliveira, Elizabeth Maria Da Silva, Nicomedes Domingos Borges, Anderson Máximo De Holanda, Fábio Cristóvão De Campos Faria, Reinaldo Alves Ferreira, Camila Nina Erbeta Nascimento, Jeronymo Pedro Villas Boas, Fabiano Abel De Aragão Fernandes, Lília Mônica de Castro Borges Escher, Roberto Horácio de Rezende e Adegmar José Ferreira.

AUSENTE OCASIONAL os Desembargadores Gilberto Marques Filho, Nelma Branco Ferreira Perilo e Zacarias Neves Coêlho.

AUSENTE JUSTIFICADO o Desembargador Kisleu Dias Maciel Filho.

DES. MARCUS DA COSTA FERREIRA

RELATOR

Datado e Assinado digitalmente, conforme artigos nº 10 e 24 da Resolução n. 59/2016 do TJGO

