

05/06/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 984**  
**DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ</b>

**ADPF 984 / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO</b>

**ADPF 984 / DF**

	SUL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA

**ADPF 984 / DF**

	LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**ADPF 984 / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS
<b>AM. CURIAE.</b>	:INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS - IBP
<b>ADV.(A/S)</b>	:CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
<b>ADV.(A/S)</b>	:ALEXANDRE PACHECO BASTOS
<b>ADV.(A/S)</b>	:ANA CAROLINA ANDRADA ARRAIS CAPUTO BASTOS

**ADPF 984 / DF**

<b>AM. CURIAE.</b>	:CONSELHO DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL
<b>ADV.(A/S)</b>	:RAFAEL THOMAZ FAVETTI
<b>AM. CURIAE.</b>	:SINDICATO BRASILEIRO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS - SINBRACOM
<b>ADV.(A/S)</b>	:SERGIO MONTENEGRO DE ALMEIDA FILHO
<b>AM. CURIAE.</b>	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
<b>ADV.(A/S)</b>	:DIOGO LOPES DE BARBOSA LEITE

Acordo em Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Discussão sobre a constitucionalidade das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, diante do art. 155, §§ 2º, 4º, IV, e 5º, da Constituição Federal, entre outros. 3. ADI 7.191. Monofasia, uniformidade e alíquota *ad rem* do ICMS sobre combustíveis (art. 3º, inciso V, “a”, “b” e “c”; art. 6º, §§ 4º e 5º; art. 7º; art. 8º, todos da Lei Complementar 192/2022) 4. ADPF 984. Debate sobre a essencialidade de combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e transporte para fins de cobrança do ICMS, nas leis estaduais e distrital das 27 (vinte e sete) unidades federativas. 5. Desdobramento da conciliação/mediação homologada por esta Corte em 15.12.2022, nesta ADPF 984 Acordo, sob minha relatoria, Pleno, DJe 19.12.2022. Grupo de trabalho entre os Entes Federativos, como técnica autocompositiva de negociação, formada nos autos. Proposta de solução para o impasse federativo. 6. Acordo referendado formalmente pela União e por todos os Entes Estaduais e Distrital. Homologação judicial, com explicitações e condicionantes. 7. Encaminhamento ao Congresso Nacional para as deliberações cabíveis. 8. Acompanhamento do cumprimento a cargo desta Corte.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e

**ADPF 984 / DF**

das notas taquigráficas, por maioria de votos, homologar o acordo firmado entre a União e todos os Entes Estaduais e Distrital para encaminhamento ao Congresso Nacional para as providências cabíveis acerca do aperfeiçoamento legislativo nas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, devendo a União apresentar o correspondente PLP, para fins de cumprimento do pactuado nas duas homologações dos acordos, além de o Tribunal de Contas da União ser comunicado do resultado deste julgamento, nos termos do voto do Relator. O Ministro André Mendonça acompanhou o Relator com ressalvas.

Brasília, Sessão Virtual de 26 maio a 2 de junho de 2023.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

**05/06/2023****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 984  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ</b>



**ADPF 984 / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO

**ADPF 984 / DF**

	SUL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA

**ADPF 984 / DF**

	LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**ADPF 984 / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS
<b>AM. CURIAE.</b>	:INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS - IBP
<b>ADV.(A/S)</b>	:CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
<b>ADV.(A/S)</b>	:ALEXANDRE PACHECO BASTOS
<b>ADV.(A/S)</b>	:ANA CAROLINA ANDRADA ARRAIS CAPUTO BASTOS

**ADPF 984 / DF**

<b>AM. CURIAE.</b>	:CONSELHO DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL
<b>ADV.(A/S)</b>	:RAFAEL THOMAZ FAVETTI
<b>AM. CURIAE.</b>	:SINDICATO BRASILEIRO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS - SINBRACOM
<b>ADV.(A/S)</b>	:SERGIO MONTENEGRO DE ALMEIDA FILHO
<b>AM. CURIAE.</b>	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
<b>ADV.(A/S)</b>	:DIOGO LOPES DE BARBOSA LEITE

**RELATÓRIO - CONJUNTO**  
**ADI 7.191 e ADPF 984**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trago a julgamento o referendo judicial de novo acordo formalizado em ambas as ações de controle concentrado, quais sejam, a ADPF 984 e a ADI 7.191, resultante dos desdobramentos do acordo parcial celebrado pelos 27 entes federativos e a União, o qual fora referendado pelo Plenário desta Suprema Corte, à unanimidade, em sessão virtual extraordinária, em 14 de dezembro de 2022.

***1) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 984***

O Presidente da República ajuíza a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, indicando a existência de lesão *“aos preceitos fundamentais do pacto federativo, da dignidade da pessoa humana, da proteção ao consumidor, da isonomia fiscal, da capacidade contributiva, proporcionalidade, razoabilidade e da seletividade tributária”*, argumentando a existência de prática inconstitucional reiterada de diversos entes federativos ao fixarem alíquotas de ICMS *“sobre bens essenciais, especificamente combustíveis, assim considerados o diesel, a gasolina, o etanol anidro combustível, o biodiesel e o gás liquefeito de petróleo, inclusive o*

**ADPF 984 / DF**

*derivado do gás natural, em patamar superior ao das operações em geral”.*  
(eDOC 1)

Eis os pedidos do requerente:

“[...]”

b) nos termos do artigo 5º da Lei nº 9.882/1999, a concessão de medida liminar para que seja suspensa a eficácia [de todas as leis estaduais e distrital questionadas];

c) sejam colhidas as informações necessárias e ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, na forma da Lei nº 9.882/1999;

d) ao final, que seja declarada a inconstitucionalidade de todas as normas impugnadas na presente arguição, **limitando a alíquota do ICMS incidente sobre combustíveis (ICMS-combustíveis) àquela prevista para as operações em geral, em cada ente da federação;**

e) cumulativamente, que seja fixada a seguinte tese vinculante: *‘caso adotada pelo legislador estadual a técnica da seletividade em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), as alíquotas incidentes sobre as operações de combustíveis – especialmente aqueles mencionados no artigo 2º da Lei Complementar 192/2022 - devem obedecer ao critério da essencialidade, não podendo ser fixadas em patamar superior ao das operações em geral.’.*

f) Subsidiariamente, para a hipótese desse Supremo Tribunal Federal entender pelo não cabimento desta ADPF, o requerente pugna pelo seu recebimento como ação direta de inconstitucionalidade (ADI), com fulcro no princípio da fungibilidade, de modo que seja declarada a inconstitucionalidade das leis estaduais e distrital indicadas nesta petição”. (eDOC 1)

Em síntese, debate-se o postulado da seletividade (essencialidade dos produtos, especificamente combustíveis, assim considerados o diesel, a gasolina, o etanol anidro combustível, o biodiesel e o gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural.

**ADPF 984 / DF**

Apliquei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, requisitando as informações e a oitiva da AGU e da PGR (eDOC 58).

Foram prestadas informações (eDOC 113, 115, 199, 206, 214, 218, 229, 254, 257, 262, 264, 267, 274, 276, 278, 280, 283, 288, 290, 380, 383, 388, 393, 418 e 474).

Na petição 48.088/2022, os 26 (vinte e seis) Estados da Federação e o Distrito Federal postularam que fosse *“instaurada tentativa de negociação federativa nesta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a fim de se encontrar solução concertada à controvérsia, a exemplo do que ocorrido na ADO 25”*. (eDOC 117)

Diante desse requerimento de todos os Estados e do Distrito Federal, bem ainda colhida, pessoal e informalmente, a concordância da submissão ao interesse autocompositivo com diversas autoridades do Poder Executivo da União, designei audiência de tentativa de conciliação/mediação, para o dia 28 de junho de 2022, às 9h, de forma virtual, com supedâneo no art. 3º, § 3º, do Código de Processo Civil (eDOC 119).

No dia e horário agendados, após manifestação de todos os presentes, representando os Entes Federativos, ficou acertado, na audiência por mim presidida, que seria assinalado prazo de até 24 (vinte e quatro) horas para que as partes se manifestassem (eDOC 204).

Na sequência, os Estados e o Distrito Federal apresentaram suas propostas para tentativa de solução consensual do litígio (eDOC 211), tendo a União solicitado prazo adicional de trinta dias para manifestar-se quanto aos termos daquela proposta (eDOC 221).

Na decisão do dia 1º de julho de 2022, após realizar diversas considerações sobre o tema de ambas as ações de controle concentrado sob minha relatoria, deferi o prazo adicional de 5 (cinco) dias para a União manifestar-se sobre as propostas dos Estados, facultando, inclusive, oferecer contraproposta. (eDOC 259)

Ato contínuo, a União ofereceu contraposta para fins de acordo e, ao final, postulou que *“se mantenha aberta a presente via conciliatória conduzida por essa Eminent Relatoria até que o Congresso Nacional delibere sobre a*

**ADPF 984 / DF**

*matéria prevista no art. 57, §3º, inciso IV, da Constituição” (eDOC 292).*

Após serem instados (eDOC 300), os Estados apresentaram suas razões e reiteraram o pedido de concessão de medida cautelar (eDOC 330).

Na decisão do dia 18 de julho de 2022, após realçar a nítida divergência interpretativa quanto aos números apresentados e à situação real dos Entes Subnacionais, no que diz respeito ao incremento da arrecadação e ao fluxo de ativos financeiros, além de apontar que seria adequado adotar-se um modelo judicial aberto e dialógico com a utilização de ferramentas processuais adequadas para o enfrentamento das questões fáticas imbrincadas trazidas pelos interessados, determinei a criação de Comissão Especial, no âmbito desta Corte nesta ADPF e na ADI 7.191, com prazo inicial de duração dos trabalhos até 4.11.2022.

Indicados os membros da Comissão Especial pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (FNP e CNM), a primeira reunião ocorreu no dia 2 de agosto de 2022, de forma virtual (eDOC 424), com enfoque sobre os pontos que seriam objeto de debates, tendo sucedido outra reunião, conforme ata presente nos autos (eDOC 468).

O Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira, indicou o Deputado Francisco Danilo Bastos Forte como representante dessa Casa *“ao longo dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial instituída no curso da ADPF 984 e ADI 7191”* (eDOC 425), bem assim o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União indicaram seus representantes (eDOC 461 e eDOC 495, respectivamente).

Deferi o ingresso (eDOC 501), na condição de *amici curiae*, do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP - eDOC 185), do Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil (eDOC 370), do Sindicato Brasileiro das Distribuidoras de Combustíveis, (SINBRACOM - eDOC 399 e 444) e do Município do Rio de Janeiro (eDOC 458).

Na reunião da Comissão Especial, ocorrida no dia 16 de setembro de 2022, após intensos debates, os integrantes nomeados pelos Entes Federativos deliberaram e votaram o seguinte:

“1) É possível considerar o aperfeiçoamento legislativo do



**ADPF 984 / DF**

art. 3º, inciso V, 'b', da Lei Complementar 192/2022, que reconheça a faculdade dos Estados de decidir sobre a modalidade de alíquotas a ser adotada no ICMS de combustíveis (ad valorem ou *ad rem*), nos termos do art. 155, § 4º, inciso IV, alínea 'b', da Constituição Federal.

**Deliberação: Aprovada à unanimidade.**

2) É possível considerar o aperfeiçoamento legislativo do § 4º do art. 6º da Lei Complementar 192/2022, seja a supressão seja a alteração normativa.

**Deliberação: Aprovada à unanimidade**

3) Aprovação dos *experts* indicados pelo Ministro Gilmar Mendes: José Roberto Afonso, Clóvis Panzarini, Ricardo Varsano; Fernando Rezende, Misabel Derzi, Everardo Maciel, Élidea Graziane Pinto, Edilberto Pontes de Lima e Marcos Nóbrega.

**Deliberação: Aprovada à unanimidade**

4) Os Entes Federativos comprometem-se a encaminhar quesitos e a devida correlação aos *experts* indicados pelo Ministro Gilmar Mendes, até o dia 26 de setembro de 2022, ao e-mail institucional do gabinete (audienciasgilmar1endes@stf.jus.br), podendo ser sugeridos outros nomes para deliberação da maioria da Comissão Especial em futura reunião.

**Deliberação: Aprovada à unanimidade".** (eDOC 507, grifo nosso)

Sucederam desdobramentos de várias reuniões da Comissão Especial, todas documentadas nos autos (eDOC 528, 591 e 601).

Foram apresentados quesitos para serem respondidos pelos *experts* nomeados nos autos (eDOC 543), ocorrendo a oitiva destes em duas oportunidades (eDOC 560 e 594), com os correspondentes registros audiovisuais anexados aos autos (eDOC 562, 563, 564, 565, 591 e 592).

A Câmara dos Deputados apresentou memoriais (eDOC 588), assim

**ADPF 984 / DF**

como o *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP - eDOC 643).

Após manifestação favorável da União (eDOC 595), além dos Estados e do Distrito Federal (eDOC 599), proroguei o prazo de funcionamento da Comissão Especial até o dia 2 de dezembro de 2022 (eDOC 602).

Na última reunião da Comissão Especial, no dia 2 de dezembro de 2022, foi votada proposta de solução consensual pelos próprios entes federativos, a qual restou homologada por esta Suprema Corte em 14 de dezembro de 2022, tendo sido constituído grupo de trabalho, para fins de discussão dos três temas ainda pendentes de resolução consensual, quais sejam, a essencialidade da gasolina; inclusão da Tust/Tusd na base de cálculo do ICMS sobre energia elétrica; e compensação do art. 3º da LC 194/2022.

Após negociações diretas entre os próprios entes federativos, com intervenção deste Gabinete em temas pontuais quando solicitada pelos interessados, fora firmado acordo quanto aos pontos restantes, o qual fora assinado pelos representantes da União, Estados e Distrito Federal, que ora se submete à homologação (eDOC 753).

**2) Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.191**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelos Governadores dos Estados de Pernambuco, Maranhão, Paraíba, Piauí, Bahia, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas, Ceará e Rio Grande do Sul, em que se busca a declaração de inconstitucionalidade do artigo 3º, inciso V, alíneas “a”, “b” e “c”; artigo 6º, §§ 4º e 5º; artigo 7º e artigo 8º da Lei Complementar Federal 192, de 11 de março de 2022.

Eis o teor dos atos normativos impugnados:

“Art. 3º. Para a incidência do ICMS nos termos desta Lei

**ADPF 984 / DF**

Complementar, será observado o seguinte:

(...)

V - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos da alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, observado o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional e poderão ser diferenciadas por produto;

b) serão específicas (*ad rem*), por unidade de medida adotada, nos termos do § 4º do art. 155 da Constituição Federal; e

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas no mesmo exercício financeiro, observado o disposto na alínea c do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal.

(...)

Art. 6º. Os Estados e o Distrito Federal disciplinarão o disposto nesta Lei Complementar mediante deliberação nos termos da alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

(...)

§ 4º. Na definição das alíquotas, nos termos do inciso V do caput do art. 3º desta Lei Complementar, deverá ser previsto um intervalo mínimo de 12 (doze) meses entre a primeira fixação e o primeiro reajuste dessas alíquotas, e de 6 (seis) meses para os reajustes subsequentes, observado o disposto na alínea c do inciso III do *caput* do art. 150 da Constituição Federal.

§ 5º. Na definição das alíquotas, nos termos do inciso V do *caput* do art. 3º desta Lei Complementar, os Estados e o Distrito Federal observarão as estimativas de evolução do preço dos combustíveis de modo que não haja ampliação do peso proporcional do tributo na formação do preço final ao consumidor.

(...)

Art. 7º. A base de cálculo do imposto, para fins de substituição tributária em relação às operações com diesel, será,

**ADPF 984 / DF**

até 31 de dezembro de 2022, em cada Estado e no Distrito Federal, a média móvel dos preços médios praticados ao consumidor final nos 60 (sessenta) meses anteriores à sua fixação.

Art. 8º. O disposto nos incisos I e II do *caput* e no § 2º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e nos arts. 124, 125, 126, 127 e 136 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, não se aplica às proposições legislativas e aos atos do Poder Executivo que entrarem em vigor no exercício de 2022, relativamente aos impostos e às contribuições previstos no inciso II do *caput* do art. 155, no § 4º do art. 177, na alínea b do inciso I e no inciso IV do *caput* do art. 195 e no art. 239 da Constituição Federal, nas operações que envolvam biodiesel, óleo diesel, querosene de aviação, gás liquefeito de petróleo, derivado de petróleo e de gás natural, gasolina, exceto de aviação, álcool, inclusive para fins carburantes, e gás natural veicular no referido exercício”.

Na inicial, os Estados requerentes sustentam que a referida norma definiu os combustíveis derivados de petróleo e lubrificantes sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Aduzem que a lei complementar em tela estabeleceu a monofasia do ICMS, imposto de competência dos estados e do Distrito Federal, o que afrontou o pacto federativo e o princípio da autonomia dos entes subnacionais, sob vários aspectos.

Alegam que essa inovação legislativa trouxe graves riscos à governabilidade dos Estados e do Distrito Federal, diante dos imensos prejuízos gerados com a perda de arrecadação direta, bem como aos Municípios, dada a correspondente redução das transferências constitucionais obrigatórias.

Apontam que determinar um corte drástico na tributação dos combustíveis, como o fez a Lei Complementar 192/2022, representa um equivocado incentivo ao uso de veículos de passeio e, portanto, maior

**ADPF 984 / DF**

consumo de combustíveis fósseis e extremamente poluentes (tributação extrafiscal), contrária aos objetivos ambientais.

Indicam a conexão entre esta ação e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 984, uma vez que ambas são referentes à Lei Complementar Federal 192/2022.

Afirmam que os dispositivos questionados produzem consequências inestimáveis aos Estados do ponto de vista fiscal, de autonomia financeira e do planejamento orçamentário, com efeitos imediatos e sem nenhum instrumento concreto de compensação de perdas de arrecadação.

Pontuam que, quanto à fixação das alíquotas, atribuiu-se competência aos Estados para deliberarem sobre elas por meio de convênios celebrados na forma do art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/1988.

Expõem que a EC 33/2001 atribuiu à lei complementar apenas a competência de definir quais combustíveis deveriam se submeter ao regime monofásico de tributação (art. 155, § 3º, *h*, da CF/88). Já para todas as demais definições, estabeleceu-se a reserva de convênio, incluindo-se expressamente a deliberação acerca das alíquotas (art. 155, §§ 4º e 5º, da CF/88).

Declaram que a fixação pelo art. 3º, inciso V, alínea *b*, da LC 192/2022, de alíquotas específicas (*ad rem*), por unidade de medida, ofende os artigos 18 e 155, § 4º, inciso IV, *b*, da CF/88, dado que a faculdade de escolher a modalidade das alíquotas, *ad rem* ou *ad valorem*, é exclusiva dos Estados, mediante convênio celebrado no Confaz. Acrescenta que não cabe à lei complementar usurpar competência constitucional dos estados.

Justificam inexistir autorização para que a lei complementar possa substituir o papel dos Estados na fixação das alíquotas do ICMS nas operações em análise.

Argumentam haver clara ofensa aqui ao pacto federativo e à autonomia dos Estados e do DF, em violação ao artigo 18 da CF/88, que se trata de cláusula pétrea constitucional, nos termos do artigo 60, § 4º, inciso I, da CF.

Esclarecem que a fixação de alíquota pela União, que importa na

**ADPF 984 / DF**

redução do tributo aos estados, representa concessão de isenção parcial heterônoma, expressamente vedada pelo art. 151, inciso III, da CF/88. Salienta que a concessão de benefício fiscal também exigiria lei específica autorizada por meio de deliberação no Confaz, como determina claramente o artigo 150, § 6º, da CF/88.

Entendem que, do mesmo modo, o “congelamento” das alíquotas na substituição tributária nas operações com diesel, prevista no artigo 6º, § 4º e § 5º, da LC 192/2022, que configura um inegável benefício fiscal, é igualmente inconstitucional, por seu caráter de isenção heterônoma e por violar a exigência de lei específica autorizada por convênio.

Concluem pela inconstitucionalidade do art. 7º da LC 192/2022, que estabeleceu benefício fiscal temporário, com a redução da base de cálculo para fins de substituição tributária nas operações com diesel, a ser calculado pela média móvel dos preços médios dos últimos cinco anos, até deliberação dos estados. Ademais, deduzem que viola o pacto federativo e o artigo 155, § 2º, XII, g, §§ 4º e 5º, por conceder incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorre renúncia de receita de forma heterônoma (artigo 151, I, da CF/88).

Debatem que a exceção prevista no artigo 8º da LC 192/2022, quanto à aplicação do disposto nos incisos I e II do *caput* e no § 2º do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, e no art. 125 da Lei 14.194/2021, para as proposições legislativas e aos atos do Poder Executivo que entrarem em vigor no exercício de 2022, ofende o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, o qual determina que proposição legislativa que crie renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Firmam que o § 4º do art. 6º da LC 192/2022 viola a competência dos Estados ao estabelecer um intervalo mínimo de 12 (doze) meses entre a primeira fixação e o primeiro reajuste das alíquotas, e de 6 (seis) meses para os ajustes subsequentes, por se tratar de atribuição não conferida à lei complementar pela CF/88.

Sinalizam, ainda, que o § 5º do art. 6º da LC 192/2022 estabelece que

**ADPF 984 / DF**

os Estados e o DF, ao definirem as alíquotas, nos termos do artigo 3º, V, deverão observar as estimativas de evolução do preço dos combustíveis, de modo que não haja ampliação do peso proporcional do tributo na formação do preço final ao consumidor. Tratar-se-ia de igual violação à competência tributária e da autonomia de estados e do Distrito Federal, ao estabelecer parâmetros para a fixação de alíquota por lei complementar e não por deliberação do CONFAZ.

Sustentam a inconstitucionalidade da regra de uniformidade de alíquotas, prevista no inciso IV do § 4º do art. 155 da CF/88, e reproduzida pelo art. 3º, V, *a*, da LC 192/2022, que determina que as alíquotas do imposto devam ser uniformes em todo o território nacional, ao argumento de que se trata de imensa interferência na independência e autonomia dos entes federativos na elaboração, proposição e execução de suas políticas públicas e tributárias. Além disso, afirmam que estabelecer uma alíquota uniforme pode acarretar redução na arrecadação de alguns Estados e aumento na tributação de outros.

Ressaltam que ou se declara a inconstitucionalidade do inciso IV do § 4º do art. 155 da CF/88, acrescido pela EC 33/2001, ou deve ser conferida interpretação conforme à Constituição ao artigo 3º, V, *a*, da LC 192/2022, para admitir alíquotas diferentes para o fim de promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

Destacam, ainda, que o § 2º do art. 6º da LC 192/2022 admite a concessão de incentivos fiscais, mediante deliberação dos Estados, e que podem não ser uniformes, o que significa tratar-se de uma uniformidade relativa e não absoluta. Aduz que essa interpretação que unifica as alíquotas de todas as operações com combustíveis, nas cinco regiões brasileiras, é anti-isonômica e não atende ao princípio constitucional da capacidade contributiva (art. 150, inciso II, e art. 145, §1º).

Por fim, argumentam que a Lei Complementar 192/2022 ofende todos os princípios constitucionais voltados à preservação do meio ambiente (os princípios do desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador e da prevenção), previstos no art. 20, II; art. 23, VI; art. 24, VIII; art. 170, VI; art. 186, II; e art. 225 da Constituição Federal.

**ADPF 984 / DF**

Deferi o ingresso (eDOC 22 e 103), na condição de *amici curiae*, da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP- eDOC 18), do Distrito Federal (eDOC 31), do Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil (eDOC 34), do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP - eDOC 38), do Sindicato Brasileiro das Distribuidoras de Combustíveis, (SINBRACOM - eDOC 52 e 77), da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO - eDOC 63) e da Confederação Nacional do Transporte (eDOC 96).

Os mesmos acontecimentos endo e extra processuais que ocorreram depois da primeira homologação do acordo parcial (14 de dezembro de 2022), já relatados acima na ADPF 984, sucederam nos autos na ADI 7.191.

É o relatório.



05/06/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 984  
DISTRITO FEDERAL****VOTO-CONJUNTO  
ADPF 984 e ADI 7.191**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Senhoras Ministras e senhores Ministros, considero este julgamento de extrema urgência e importância para o Federalismo brasileiro, não só pela densidade apta a abalar o pacto federativo mas também em decorrência da instabilidade político-jurídica que o tema suscita, com posições antagônicas, e principalmente pelo fato de que houve acordo escrito, por meio de negociação, como técnica autocompositiva, cujos termos foram referendados pelos entes federativos envolvidos, no âmbito desta Corte, com deliberações que merecem debates no Congresso Nacional, após homologação pelo Plenário do STF.

***1) Homologação do acordo firmado nos autos***

Cumpramos registrar que inauguramos na ADO 25 e aperfeiçoamos nestas ações de controle concentrado em julgamento (ADPF 984 e ADI 7191), após solicitação formal de todos os Estados e do Distrito Federal (eDOC 117 da ADPF 984), uma das facetas mais formidáveis da interpretação constitucional: o pensamento do possível no Federalismo cooperativo.

Todos os atores do pacto federativo foram chamados para tentar solucionar os impasses advindos das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022 e seus desdobramentos, além da ADPF 984.

Salientei, ao longo do andamento processual, e reitero que a via autocompositiva pressupõe espaço e diálogo para manter as negociações efetivas e factíveis, sendo imperioso existir disponibilidade e compromisso para evitar que, no final, sem maiores digressões, haja a resposta tão somente que inexistirá possibilidade de acordo, sem maiores

**ADPF 984 / DF**

considerações factuais.

A boa-fé é ínsita a quem se predispõe à via da conciliação/mediação, tendo em vista o disposto no art. 2º, VIII, da Lei 13.140/2015.

Frise-se que o Conselho da Justiça Federal, na II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, aprovou o Enunciado 88, o qual dispõe que:

“As técnicas de autocomposição são compatíveis com o exercício da jurisdição constitucional, inclusive na fase pré-processual, podendo ser aplicadas em ações de competência da Suprema Corte”. (Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1712>. Acesso em: 4.3.2023)

Realce-se que a questão constitucional examinada nestas ações relaciona-se com temas centrais do nosso federalismo, tais como a autonomia financeira e a partilha dos recursos tributários.

As modificações introduzidas pelas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, bem ainda a interpretação requerida pelo então Presidente da República nesta ADPF 984 – não é difícil perceber –, fizeram-se em pretenso prejuízo da arrecadação tributária dos estados-membros, tendo em vista a própria medida de tentativa de compensação prevista no art. 3º da Lei Complementar 194/2022.

Não há dúvidas de que a partilha das receitas, especialmente de impostos, é uma questão fundamental do pacto federativo brasileiro, assim como de qualquer Estado fiscal que se estruture na forma de Federação.

De nada adianta o zelo na partilha de competências constitucionais, entre os diferentes entes federativos, se essa repartição não é acompanhada da divisão de recursos próprios e suficientes para fazer frente às diversas tarefas que lhes foram conferidas pelo Poder Constituinte. As competências constitucionais esvaziam-se sem as condições materiais para o seu exercício.

Para enfrentar o objeto destas demandas (ADPF 984 e ADI 7191),

**ADPF 984 / DF**

parece-me fundamental atentar para essas questões e, especialmente, para o arranjo federativo estruturado no texto constitucional de 1988 e na prática institucional levada a cabo nas décadas que se seguiram à sua promulgação.

A nossa Federação é formada pela união indissociável de todos os entes federativos e estamos aqui para debater as suas bases de continuidade!

O que está em discussão, em ambas as ações de controle concentrado, diz respeito a verbas que servem para custeio das áreas de saúde, educação, segurança pública, combate à miséria, entre outros serviços essenciais etc.

Com o advento da Lei Complementar 194/2022, que alterou a Lei Complementar 192/2022, estima-se perda de até R\$ 83,5 bilhões anuais para estados e municípios, dos quais quase 20 bilhões seriam destinados ao Fundeb. (Disponível em: <https://exame.com/economia/educacao-basica-pode-perder-r-192-bi-com-teto-do-icms-diz-todos-pela-educacao/>. Acesso em: 4.3.2023)

É certo que, no mundo todo, discute-se qual seria a melhor forma de diminuir os preços dos combustíveis. Criação de fundos, diminuição de impostos, concessão de subsídios e transferências de renda estão entre as opções dos países para lidar com o problema comum. Não existe solução pronta ou fácil. É preciso coesão, criatividade e, mais ainda, sensibilidade.

Estamos, lamentavelmente, presenciando uma guerra entre países, que tem afetado de maneira absolutamente excepcional o preço dos derivados de petróleo. Isso quando não havíamos sequer nos recuperado completamente dos efeitos nefastos da pandemia decorrente da Covid-19. Precisamos, assim, levar em consideração o momento de anormalidade que estamos vivenciando.

Não podemos ignorar também que a inflação tem voltado a assombrar o povo brasileiro. O IPCA seguia, em junho/julho de 2022, acima de 12% ao ano. Alimentos, passagem aérea e transportes têm sido os vilões da inflação e corroído o poder de compra do brasileiro. Os níveis de pobreza encontram-se em estado alarmante, sendo essa a razão pela

**ADPF 984 / DF**

qual esta Corte atuou na implementação da renda básica para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza), no MI 7.300, no qual fiquei redator para acórdão.

É de congratular-se que o Congresso Nacional, diante desse agravamento do preço dos combustíveis, com reflexos sobre a inflação, na mesma linha do ocorrido em vários países, tem buscado saídas que possam atenuar os efeitos deletérios dessa crise de proporção internacional que se fazem incidir especialmente sobre os brasileiros mais necessitados.

Atentem-se que as consequências dos debates travados nas duas ações de controle concentrado, sob minha relatoria, podem equiparar-se àquelas mesmas consequências das decisões da Corte no período da pandemia, que alcunhei de “jurisprudência da crise”.

Os Estados questionam vários pontos da nova Lei Complementar 192/2022, entre eles as consequências sobre os fundos de combate à pobreza, que são custeados primordialmente com o adicional de alíquota do § 1º do art. 82 do ADCT.

Os desdobramentos da crise de saúde pública advinda da pandemia da Covid-19 (Sars-CoV 2) demandam a implementação das necessárias e imperiosas medidas de diminuição do nível de pobreza, as quais podem ser prejudicadas pelas novas leis complementares. Além disso, a interpretação requerida nesta ADPF pode causar graves efeitos arrecadatórios para os fundos de combate à pobreza, a serem amargados especialmente nas faixas economicamente mais vulneráveis da população brasileira.

A atuação do Supremo Tribunal Federal nesse contexto, inequivocamente, demanda uma abertura hermenêutica da jurisdição constitucional à compreensão e conformação da realidade econômica e social experimentada.

Invoke-se a célebre expressão em alemão cunhada por Konrad Hesse, “*Not kennt kein Gebot*”: necessidade não conhece princípio. Daí a sua defesa enfática para que o texto constitucional contemple uma

**ADPF 984 / DF**

disciplina adequada do estado de necessidade ou do estado de emergência (cf. HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 24-27).

Experiências recentes do Direito Comparado, embora não equiparáveis à magnitude global da situação vivenciada na crise do Coronavírus e agora as repercussões sobre os combustíveis advindos da guerra da Ucrânia, ilustram as tensões entre o constitucionalismo e a necessária proteção de Direitos Sociais em regimes de excepcionalidade financeira.

Há que se reconhecer, todavia, que não existe uma ordem abstratamente preponderante de princípios constitucionais capazes de orientar o enfrentamento das colisões jurídicas entre Direitos Fundamentais em períodos de exceção financeira. Como destacado em obra de Andréa Magalhães, que aborda as especificidades da jurisdição constitucional em tempos de crise:

“Mesmo em tempos de severas restrições econômicas quando os recursos disponíveis são manifestamente inadequados, os Estados continuam obrigados a demonstrar que realizaram esforços para que os recursos disponíveis sejam utilizados para satisfazer, como questão de prioridade, os direitos essenciais dos cidadãos.

(...)

O Estado deve lutar ativamente contra qualquer impacto desproporcional que uma política de corte de gastos possa ter especificamente sobre esses grupos. Se esse efeito não é identificado e evitado, como consequência da crise, as medidas de austeridade acirrarão ainda mais a desigualdade e a exclusão social 540, possivelmente comprometendo o núcleo da dignidade desses grupos já vulneráveis. Essa ordem de prioridades é uma obrigação para o Estado, diretamente aplicável aos poderes políticos, mas que não pode ser ignorada pelo Judiciário.

É preciso flexibilizar o rigor do argumento, sem afastá-lo. As Cortes Constitucionais não podem fechar os olhos para

**ADPF 984 / DF**

vícios de inconstitucionalidade pelo simples fato de o controle recair sobre uma política de ação afirmativa. Em outros termos, nem todo o programa social é constitucional, por mais inclusivo que seja. No entanto, caso haja dúvida razoável sobre a constitucionalidade do referido programa, deve ser considerada, dentre os demais fatores, a relevância da proteção do grupo vulnerável”. (MAGALHÃES, Andréa. *Jurisprudência da Crise: uma perspectiva pragmática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 247)

Conclamei, nas oportunidades em que participei presencialmente das audiências, que todos os entes federativos, na linha do pensamento do possível, dissipassem-se de suas certezas absolutas, interesses estratificados e compreendessem aquela oportunidade sob o olhar do federalismo cooperativo, no afã de diminuir as tensões/diferenças e aproximar as convergências, chegando a bom termo conciliatório.

Para fins de canalizar as tratativas, esclareci que se impunha definir se é constitucional o Poder Legislativo Federal fixar alíquota máxima do ICMS dos combustíveis, de titularidade ativa dos Estados, diante da redação do art. 155, § 2º, VI, § 4º, IV, da CF. Idêntico debate está instalado para a fixação da base de cálculo realizada pelo art. 7º da Lei Complementar 192/2022 (havendo continuidade normativa na fixação de base de cálculo para o diesel após a alteração realizada pela Lei Complementar 194/2022).

Impendia, também, definir se a faculdade prevista na Constituição, sob a regência do verbo "*poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou ad valorem*", permitia que o Parlamento, ao instituir a lei complementar de que dispõe o XII do § 2º do art. 155 da CF, diminuísse a autonomia estadual, obrigando a instituição da alíquota "*ad rem*" "*vis a vis*" as normas constitucionais e a redação do art. 3º, V, "b", da Lei Complementar 192/2022 ("*serão específicas (ad rem), por unidade de medida adotada, nos termos do § 4º do art. 155 da Constituição Federal*").

Ademais, enalteça-se que, em um ambiente de agudização da pobreza, percebe-se a pouca preocupação sobre as consequências da

**ADPF 984 / DF**

adoção, pelo ente central, da imposição da essencialidade de todos os produtos previstos no art. 1º da LC 194/2022, com a consequente diminuição do fundo de combate à pobreza (§1º do art. 82 do ADCT), em momento de aumento do quadro de desigualdade e do nível de pobreza.

Diante do próprio quadro de urgência, destaquei, naquela audiência do dia 28 de junho de 2022, que a situação posta nos autos transparece conter lacunas ou incompletudes, que demandam aprimoramentos legislativos.

A abertura da via autocompositiva nesta ação deve ser interpretada na mesma linha do ocorrido na ADO 25 QO, sob minha relatoria, homologada em decisão plenária de 20.5.2020 e publicada no DJe em 12.11.2020.

Consoante extraí das audiências de que participei, revelava-se nítida divergência interpretativa quanto aos números apresentados e à situação real dos entes subnacionais, no que diz respeito ao incremento da arrecadação e ao fluxo de ativos financeiros.

Nesses casos, compreendi que deveria ser adotado um modelo judicial aberto e dialógico com a utilização de ferramentas processuais adequadas para o enfrentamento das questões fáticas imbrincadas trazidas pelos interessados. Não é por outro motivo que Colin Diver defende, por exemplo, a nomeação de *experts* para auxiliar os Tribunais na fase de implementação, inclusive para fins de supervisão quanto ao grau cumprimento da decisão (DIVER, Colin. “Judge as political powerbrokers: superintending structural change in public institutions”. In: *Virginia Law Review*, v. 65, p. 105, 1979).

A doutrina norte-americana também entende ser possível a indicação de monitores responsáveis pela medição dos níveis de implementação das decisões judiciais (BUCKHOLZ, Robert E. *et alli*. “The remedial process in institutional reform litigation”. In: *Columbia Law Review*, v. 78, n. 784, p. 828, 1978).

Na Colômbia e na Índia, as Cortes de tais países também adotaram a prática de nomeação de comissões de acompanhamento ou comissões sociojurídicas responsáveis por realizar inspeções judiciais, além de

**ADPF 984 / DF**

coletar informações e evidências sobre questões essenciais para a execução das decisões (GURUSWAMY, Menaka; ASPATWAR, Bipin. “Access to justice in India: The jurisprudence (and self-perception) of the Supreme Court”. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia*. New York: Cambridge University Press, 2013, p. 351).

O art. 138 do Código de Processo Civil também admite, até mesmo de ofício, a nomeação de *expert* ou *amicus curiae* que possua representatividade adequada e capacidade para auxiliar os tribunais no julgamento de processos dotados de repercussão social.

Tal possibilidade está, inclusive, positivada expressamente no § 1º do art. 9º da Lei 9.868/99:

“Art. 9º. Omissis.

§ 1º. **Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato** ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, **poderá o relator** requisitar informações adicionais, **designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria**”. (grifo nosso)

No caso em análise, entendi ser pertinente convidar entidades dos segundo e terceiro setores, além de *experts* na área de finanças públicas e/ou de práticas tributárias do ICMS, que possuam ampla experiência nos temas em debates, direta e indiretamente, em ambas as ações de controle concentrado sob minha relatoria, para exercer a consultoria externa desta Corte, de modo a auxiliar esta relatoria na exata dimensão das consequências fiscais da implementação das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022 (com realização de auditorias) e do atual fluxo de ativos financeiros dos entes subnacionais, de forma transparente e em consonância com os princípios da razoável duração do processo e da boa-fé objetiva (de aplicação, inclusive, na seara processual e da mediação).

Os registros audiovisuais e as respostas do grupo de *experts* (eDOC



**ADPF 984 / DF**

647 da ADPF 984 eDOC 123 da ADI 7191), que foram ouvidos em duas oportunidades (eDOC 560 e 594 da ADPF 984), encontram-se documentados nos autos e servem de excelente modelo dialógico e participativo de pessoas com notória especialidade no tema (eDOC 562, 563, 564, 565, 591 e 592 da ADPF 984; e eDOC 108 a 112 e eDOC 116 a 117 da ADI 7.191).

Faço esse registro para destacar que considero a reabertura das negociações, anteriormente infrutíferas no cumprimento da LC 192/2022, de importância crucial para o Federalismo brasileiro, com posições antagônicas que necessitam ser novamente conciliadas no palco oportuno: o Congresso Nacional.

Em outras palavras, diante das variáveis político-fiscal-orçamentárias, o papel do STF, no contexto autocompositivo, é reconstruir pontes para devolver à arena político-legislativa a solução final, como sendo o melhor caminho para se tutelarem os interesses envolvidos após o desenrolar da mediação/conciliação.

Nesses termos, relembre-se que, na sessão extraordinária de 15 de dezembro de 2022, esta Corte homologou o acordo no âmbito destas duas ações de controle concentrado (DJe 19.12.2022), com reflexos sobre outras demandas pendentes no STF, além de convalidar a criação de grupo de trabalho para fins de tentativa de negociação envolvendo os três pontos pendentes, em suma: essencialidade da gasolina para fins de enquadramento na alíquota modal (com reflexos sobre a monofasia e alíquota “*ad rem*”); ressarcimento, pela União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios previsto no art. 3º da Lei Complementar 194/2022, além do art. 14; e inclusão das tarifas TUST e TUSD sobre a base de cálculo do ICMS no fornecimento de energia elétrica.

No parágrafo primeiro da cláusula quarta, além da cláusula quinta, constou o seguinte, respectivamente:

“Parágrafo Primeiro. Fica instituído grupo de trabalho, por meio de negociação (como técnica autocompositiva) entre os próprios entes federativos, para fins de discussão do tema previsto no *caput*, com prazo de até 120 dias, a contar da

**ADPF 984 / DF**

presente data”.

“Cláusula Quinta. No que concerne ao art. 3º da Lei Complementar 194/22, cria-se grupo de trabalho específico com representantes da União e dos Estados para, no prazo de até 120 dias, a contar da presente data, revisar os critérios de apuração da perda de arrecadação do ICMS”.

No mesmo acórdão homologatório na ADPF 984 e na ADI 7191, Pleno, sob minha relatoria, DJe 19.12.2022, estipulou-se o acompanhamento da negociação, no item 2 do meu voto, *in verbis*:

“É de bom alvitre salientar que a autocomposição será objeto de acompanhamento por parte desta Corte, propondo-se a permanência da fiscalização do cumprimento deste acordo, tendo em vista que existem pontos, que foram repassados a um grupo de trabalho a ser criado, pelos próprios Entes Federativos, para os fins de execução das cláusulas quarta e quinta”.

Pois bem. Houve diversas reuniões entre os entes federativos, desde janeiro de 2023, de forma direta (sem intermediação do Poder Judiciário), perfectibilizando negociação como técnica autocompositiva. Após os representantes daqueles redigirem as propostas de cláusula do acordo, apenas naquilo que havia divergência, sobreveio solicitação de reuniões, sob condução minha ou do juiz auxiliar que me assessora (e que foi indicado mediador/conciliador da Comissão Especial), todas estas realizadas na semana passada, de forma virtual, no total de três encontros síncronos.

É preciso realçar que, antes de o referido prazo encerrar-se, em 31.3.2023 (na última sexta-feira), adveio notícia de que os entes convergiram para solucionar os pontos de divergência, exsurgindo a seguinte proposta de solução consensual:

“CLÁUSULA PRIMEIRA. As partes têm como justo e

**ADPF 984 / DF**

acordado, neste ato, dar solução ao conflito referente à compensação devida pela União aos Estados e ao Distrito Federal em decorrência da redução do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicações (ICMS) determinada pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, observadas as demais Cláusulas deste Acordo, de forma a:

I) Renunciar ao direito em que se fundam as ações, nos termos do art. 3º da Lei nº 9.469/1997, e extinguir todas as Ações Cíveis Originárias que tenham como objeto o direito à compensação em relação à União em razão das alterações implementadas no regime jurídico do ICMS e gastos vinculados pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022;

II) Renunciar ao direito de ajuizar ação em face da União, objetivando o recebimento ou a compensação de valores, que tenha como causa de pedir, direta ou indireta, as alterações legislativas realizadas no regime jurídico do ICMS e gastos vinculados pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022;

III) Reconhecer, de forma definitiva, em favor dos Estados e do Distrito Federal, o crédito constante da CLÁUSULA SEGUNDA, que integralmente pago ou compensado pelo União gerará quitação total da obrigação imposta à União pelos arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022;

IV) Definir a interpretação de normas de Direito Financeiro aplicáveis em função dos pagamentos, compensações e vinculações dispostas na Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022.

Parágrafo primeiro. A renúncia ao direito em que se fundam as ações referidas nos itens I e II e o reconhecimento da quitação integral das obrigações da União decorrentes mencionada no item III, todos desta Cláusula, ficam condicionados ao cumprimento integral deste acordo.

**ADPF 984 / DF**

CLÁUSULA SEGUNDA. A União pagará a quantia nominal de R\$ 27.014.900.000,00 (vinte e sete bilhões, catorze milhões e novecentos mil reais) aos Estados e ao Distrito Federal, dividida proporcionalmente à perda de arrecadação, nos termos do Anexo, a título de quitação total do valor devido em função da redução do ICMS ocasionada pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, no que se refere aos seus arts. 3º e 14, com abatimento de valores eventualmente gozados em virtude de tutela antecipada, nestes termos:

I) Os Estados e o Distrito Federal que, em razão de deferimento de tutela antecipada em ações cíveis originárias, compensaram valores superiores àqueles definidos no Anexo, terão a diferença negativa incorporada ao saldo devedor vincendo de contratos de refinanciamento de dívida firmados ao amparo da Lei nº 9496/1997 ou das Leis Complementares nº 159/2017 (art. 9º-A) ou nº 178/2021 (art. 23), ou, não havendo tal contrato de refinanciamento de dívida, celebrarão contratos específicos com as mesmas condições financeiras previstas no art. 23 da Lei Complementar nº 178/2021, ou convênio para custeio de obra de interesse da União, autorizados no projeto de Lei Complementar de que trata a Cláusula Quarta;

II) Os Estados e o Distrito Federal que, em razão de deferimento de tutela antecipada em ações cíveis originárias, compensaram valores inferiores àqueles definidos no Anexo, ou que não tiveram valores compensados por força de decisão liminar, receberão a diferença positiva por meio de dedução do valor das parcelas vincendas de contratos de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional, cujo crédito pertença à União;

III) Os Estados e o Distrito Federal que não possuem contrato de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional, cujo crédito pertença à União, ou no caso de parcela vincenda de dívida insuficiente para compensar o valor que lhes cabe em determinado ano, receberão a diferença positiva por meio de transferência direta de valores pela União.

Parágrafo Primeiro. A compensação de valores da União

**ADPF 984 / DF**

aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o *caput* e incisos desta cláusula será realizada mensalmente e obedecerá ao cronograma estabelecido no Anexo.

Parágrafo Segundo. Os Estados e o Distrito Federal que possuem contrato de dívida administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional cujo crédito seja da União e com saldo devedor inferior a um milhão de reais darão prioridade à quitação integral da dívida, com recebimento de valores ainda devidos por meio de transferência direta de valores pela União.

Parágrafo Terceiro. Em cumprimento ao art. 4º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, os Estados e o Distrito Federal deverão, na forma do art. 158, IV, da Constituição Federal, transferir aos Municípios 25% (vinte e cinco por cento) exclusivamente do valor reconhecido a cada ente no Anexo.

Parágrafo Quarto. Os Estados e o Distrito Federal que compensaram valores com base em tutela de urgência deferida nas Ações Cíveis Originárias mencionadas na Cláusula Terceira devem cumprir no prazo de 30 (trinta) dias a obrigação do art. 4º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, proporcionalmente ao valor já compensado até a data de homologação do presente Acordo, porém limitado ao valor reconhecido ao ente no Anexo.

Parágrafo Quinto. O cumprimento do art. 4º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, deve ser comprovado mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional, sob pena de serem cessados as deduções e os repasses de que trata esta Cláusula Segunda até a sua regularização, nos termos do § 3º do mencionado dispositivo legal.

Parágrafo Sexto. Para fins do art. 5º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, cabe aos Estados e ao Distrito Federal providenciar e assegurar as vinculações ao FUNDEB e às ações e serviços de saúde na proporção da receita que lhes foi atribuída no Anexo.

Parágrafo Sétimo. Nos termos do Parágrafo Terceiro da Cláusula 5ª do Termo de Audiência de Conciliação celebrado

**ADPF 984 / DF**

em dezembro de 2022, os valores referentes a 2023 apresentados no Anexo são considerados urgentes e imprevisíveis, ficando justificada a abertura de crédito extraordinário à Lei Orçamentária Anual para a compensação de valores pela União, prevista no *caput*.

Parágrafo Oitavo. Os efeitos financeiros e orçamentários já ocorridos em função de cumprimento de liminares concedidas, bem como eventuais registros contábeis e nas estatísticas fiscais daí decorrentes, serão mantidos em seu respectivo exercício e devem guardar estreita relação com os valores efetivamente impactados no respectivo exercício, inclusive os registros decorrentes do cumprimento deste Acordo.

Parágrafo Nono. A baixa do ativo da União em decorrência do cumprimento das liminares concedidas com fundamento no art. 3º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, no exercício de 2022, bem como do cumprimento do disposto na Cláusula Segunda deste Acordo, será feita independentemente do trânsito em julgado da respectiva Ação Cível Originária e de prévia dotação orçamentária, sem implicar no registro concomitante de uma despesa no exercício.

Parágrafo Décimo. A União promoverá a baixa de quaisquer cadastros restritivos nos quais tenha inscrito Estados que tenham realizado compensação fundada em decisão liminar concedida em Ação Civil Originária.

Parágrafo Décimo Primeiro. Nos casos previstos no Item I do caput desta Cláusula Segunda, é admitida a possibilidade de compensação da diferença negativa com créditos líquidos e certos que os Estados possuem em face da União, até a data de celebração deste acordo, inclusive aqueles que foram objeto de reconhecimento na via judicial, mediante acordo específico celebrado para esta finalidade com o respectivo ente em cada caso, nos termos do § 21 do art. 100 da Constituição Federal de 1988.

CLÁUSULA TERCEIRA. As partes acordam que, com o cumprimento do disposto na Cláusula Segunda deste Acordo,

**ADPF 984 / DF**

os Estados e o Distrito Federal dão quitação quanto ao direito de obter as compensações de que tratam os arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022.

Parágrafo Primeiro. A partir da homologação judicial do presente acordo, as partes se comprometem a peticionar, em até 48 horas, nas ações cíveis originárias sobre o tema, solicitando a imediata suspensão de todas as ações, com a respectiva suspensão dos efeitos de todas as liminares já deferidas, sendo defeso às partes peticionar ou apresentar novos requerimentos em tais ações, até a ocorrência de qualquer das condicionantes enumerados no parágrafo terceiro.

Parágrafo segundo. Os Estados se comprometem a não ajuizar novas ações sobre as compensações de que tratam os arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, até a ocorrência das condicionantes resolutivas enumeradas no parágrafo terceiro desta Cláusula.

Parágrafo Terceiro. A quitação de que trata o *caput* desta Cláusula, bem como a renúncia de que trata o parágrafo quinto desta Cláusula, se resolverá, permitindo aos Estados e ao Distrito Federal postularem novas compensações pelas perdas de arrecadação decorrentes da Lei Complementar nº 194/22, que entendam não estarem compreendidas nos valores abrangidos pelo acordo, se o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7.195 (rel. Min. Luiz Fux), vier a:

I) reconhecer a constitucionalidade, ainda que em sede cautelar, do disposto no art. 2º da Lei Complementar n.º 194/2022, na parte em que alterou o art. 3º, inciso X, da Lei Complementar n.º 87/1996 (quanto à incidência de ICMS sobre os serviços de transmissão e distribuição e encargos setoriais vinculados às operações com energia elétrica); ou

II) entender, ainda que em sede cautelar, que a gasolina se enquadra no rol dos combustíveis considerados essenciais para fins da seletividade de que trata o inciso III do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, de que trata o art. 18-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário

**ADPF 984 / DF**

Nacional), com a redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022.

Parágrafo Quarto. A possibilidade de serem eventualmente requeridas novas compensações, nos termos do parágrafo terceiro, não representa a concordância da União com a existência de qualquer saldo remanescente que supere o valor oferecido no presente acordo ou com a interpretação defendida pelos Estados e Distrito Federal acerca dos critérios de apuração da perda de arrecadação de ICMS para fins de aplicação do art. 3º Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022.

Parágrafo Quinto. Caso o Plenário do Supremo Tribunal Federal venha a referendar uma medida cautelar que reconheça a tese definida no Parágrafo Primeiro da Cláusula Quinta ou julgue, nesse sentido, o mérito da ADI nº 7.195, inclusive no que se refere à incidência de ICMS sobre os serviços de transmissão e distribuição e encargos setoriais vinculados às operações com energia elétrica, o que ocorrer primeiro, os Estados se comprometem a renunciar ao direito sobre o qual se funda a pretensão à compensação prevista na Lei Complementar nº 194/22, devendo aqueles que têm ações já ajuizadas apresentar, em até 48 horas, petição de renúncia e extinção das respectivas ações, observada a condição resolutiva de que trata o parágrafo terceiro desta Cláusula.

Parágrafo Sexto. Cuidando-se de autocomposição e havendo homologação judicial, cada parte arcará com as respectivas custas, despesas processuais e demais consectários legais, não sendo devidos honorários advocatícios nas ações judiciais que forem extintas em decorrência do presente Acordo.

CLÁUSULA QUARTA. O Poder Executivo da União encaminhará, em até trinta dias contados da homologação do presente Acordo, Projeto de Lei Complementar que autorizará o aditamento dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com a União e criará transferência temporária, nos termos da Cláusula Segunda, inclusive observando os aspectos



**ADPF 984 / DF**

financeiros e os registros contábeis e nas estatísticas fiscais definidos na citada Cláusula.

Parágrafo Primeiro. A não aprovação da proposta legislativa nos termos descritos na Cláusula Segunda constitui-se em cláusula resolutiva do presente Acordo, sendo franqueado aos Estados e ao Distrito Federal o ajuizamento de novas ações com o objeto descrito na Cláusula Terceira.

Parágrafo Segundo. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, emendas parlamentares à proposta legislativa do Poder Executivo Federal devem ter pertinência temática com o projeto enviado e não podem gerar aumento de despesa ou renúncia de receita.

Parágrafo Terceiro. Persistindo a mora legislativa ou havendo alteração substancial do Projeto de Lei Complementar de que trata o caput, o Supremo Tribunal Federal pode ser novamente instado a se manifestar.

CLÁUSULA QUINTA. Com o propósito de auxiliar os Estados e o Distrito Federal a recompor as bases arrecadatórias do ICMS, a União declara, por intermédio do seu Poder Executivo, que envidará esforços para apoiar teses de defesa dos fiscos estaduais e distrital em litígios pendentes de julgamento no Supremo Tribunal Federal que afetam questões estruturais da arrecadação do referido imposto.

Parágrafo Primeiro. A União declara que é vantajoso apoiar, para os fins do presente Acordo, a tese defendida pelos autores da ADI nº 7.195 no sentido de que a interpretação conforme a Constituição da expressão “combustíveis” constante no art. 18-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e no art. 32-A da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), ambos com a redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, exclui a gasolina do rol de combustíveis considerados essenciais para fins da seletividade de que trata o inciso III do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

Parágrafo Segundo. A União, os Estados e o Distrito

**ADPF 984 / DF**

Federal postularão, em conjunto, a concessão da medida cautelar, nos termos do Parágrafo Primeiro, no âmbito da ADI nº 7.195.

CLÁUSULA SEXTA. O presente Acordo, após as correspondentes validações internas e autorizações prévias pelas autoridades competentes, será submetido à homologação judicial, nos termos do Parágrafo Terceiro da Cláusula Quinta do Acordo homologado pelo Plenário do STF em 15/12/2022 nos autos da ADPF nº 984 e da ADI nº 7.191, igualmente sem custas, despesas processuais e demais consectários legais, não sendo devidos honorários advocatícios entre as partes.

CLÁUSULA SÉTIMA. Qualquer dúvida acerca da interpretação das cláusulas contidas neste acordo será dirimida pelo Supremo Tribunal Federal, por se tratar de conflito federativo (art. 102, I, “f”, da Constituição Federal).

Parágrafo Primeiro. A presente transação entre a União, os Estados e o Distrito Federal não tem o efeito de reconhecer a constitucionalidade da Lei Complementar n. 194, de 23 de junho de 2022, mas tem como efeito a composição dos interesses econômicos entre as partes.

Parágrafo Segundo. No período de vigência do presente acordo e no período de suspensão do curso das ações previstas neste acordo, não correrá decadência do direito e nem prescrição da pretensão dos Estados e do Distrito Federal de cobrar seus créditos objeto deste Termo.

E por estarem justos e acordados, a UNIÃO, os ESTADOS e o DISTRITO FEDERAL, neste ato representados pelas autoridades signatárias, REQUEREM a homologação do presente acordo pelo Excelso Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 984 e ADI nº 7.191.

Brasília, 31 de março de 2023”. (eDOC 751 e 753, grifo nosso)

Houve a juntada do termo de acordo assinado pelo Ministro da Fazenda, Fernando Haddad; pelo Advogado-Geral da União, Jorge

**ADPF 984 / DF**

Rodrigo Araújo Messias; e pelos Procuradores-Gerais das 27 Entes Federativos estaduais e distrital (eDOC 753), além de expresso requerimento de homologação judicial nas petições da Advocacia-Geral da União (eDOC 748) e do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (Conpeg – eDOC 750).

Registre-se que os termos do acordo foram escritos, debatidos, negociados e reescritos pelos próprios entes federativos, de forma direta, sem a interferência do Poder Judiciário. Apenas na última semana, antes do termo final do prazo e diante de alguns impasses jurídicos, houve a participação mais efetiva deste relator e de meu gabinete.

Tal acordo visa a pôr fim, integralmente, ao imbróglio em torno das citadas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, razão pela qual proponho sua homologação por esta Corte e encaminhamento aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para os trâmites devidos acerca do aperfeiçoamento legislativo, sem prejuízo de todas as medidas administrativas acordadas serem encaminhadas aos órgãos competentes e/ou alteradas, independentemente de aguardar-se a alteração legislativa, além da atuação de acompanhamento, que também submeto ao Colegiado.

As partes signatárias do acordo possuem capacidade para firmá-lo em nome dos respectivos entes federativos, além de ser lícito seu objeto e revestido das formalidades legais para homologação por esta Corte e encaminhamento ao Congresso Nacional, que deliberará sobre os termos de anteprojeto de lei complementar, a ser encaminhado pela União, seguindo fielmente os moldes da transação ora realizada.

Considero que todos os interesses jurídicos estão equacionados e bem representados neste acordo histórico no âmbito federativo, que intenta pôr termo, definitivamente, às discussões envolvendo as Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, além da ADPF 984, merecendo homologação e os encômios da Corte.

Pontue-se que, em uma atitude de boa-fé sobre o que foi deliberado na Comissão Especial do ano passado e também no grupo de trabalho deste ano, os Estados e o Distrito Federal celebraram convênio para

**ADPF 984 / DF**

adoção do ICMS uniforme e monofásico para todos os combustíveis, inclusive a gasolina.

Além disso, para que não ocorram prejuízos aos entes estaduais e distrital, bem como aos municipais, no âmbito deste voto a ser homologado, deve haver a inclusão de determinação de pagamento, na forma do art. 3º da Lei Complementar 194/2022, de acordo com os valores e cronograma descritos no anexo único do acordo, durante o exercício do ano de 2023 ou até que sobrevenha a lei complementar a ser apresentada ao Parlamento Federal (o que ocorrer primeiro), apenas para os contratos administrados pela União, tendo em vista que a própria Lei Complementar 194/2022 introduz uma exceção à vedação do art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar 101/2000), a saber:

“Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, **ainda que sob a forma de** novação, **refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente**”. (grifo nosso)

Isso porque se extrai da leitura do art. 3º da Lei Complementar 194/2022 a autorização conferida pelo Poder Legislativo Federal de que os valores compensatórios sejam pagos pela União em ao menos dois exercícios: 2022 e 2023. Eis a integralidade do dispositivo normativo (após a derrubada dos vetos presidenciais):

“Art. 3º. A União deduzirá do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado ou do Distrito Federal administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, independentemente de formalização de aditivo contratual, as perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal ocorridas no exercício de 2022 decorrentes da redução da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte

**ADPF 984 / DF**

Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que exceda ao percentual de 5% (cinco por cento) em relação à arrecadação deste tributo no ano de 2021.

§ 1º. O total das perdas de arrecadação de ICMS do Estado ou do Distrito Federal irá compor o saldo a ser deduzido pela União.

§ 2º. As perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal que tiverem contrato de refinanciamento de dívidas com a União previsto no art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, decorrentes da redução da arrecadação do ICMS serão compensadas integralmente pela União.

**§ 3º. A dedução a que se referem o caput e o § 2º deste artigo limitar-se-á às perdas de arrecadação de ICMS incorridas até 31 de dezembro de 2022 ou dar-se-á enquanto houver saldo de dívida contratual do Estado ou do Distrito Federal administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o que ocorrer primeiro.**

§ 4º. A compensação pelos Estados e pelo Distrito Federal das perdas de arrecadação de que trata o caput deste artigo será realizada por esses entes e abrangerá as parcelas do serviço da dívida administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, e, adicionalmente ao disposto no caput deste artigo, poderão os Estados e o Distrito Federal desincumbir-se da obrigação de pagamento das parcelas do serviço da dívida com quaisquer credores, em operações celebradas internamente ou externamente ao País, em que haja garantia da União, independentemente de formalização de aditivo contratual, no montante equivalente à diferença negativa entre a arrecadação de ICMS observada a cada mês e a arrecadação observada no mesmo período no ano anterior.

§ 5º. Na hipótese de o Estado ou o Distrito Federal não ter contrato de dívida administrada com a Secretaria do Tesouro Nacional ou com garantia da União, ou se o saldo dessas dívidas não for suficiente para compensar integralmente a perda, nos termos do § 3º e do § 4º deste artigo, **a compensação poderá ser feita no exercício de 2023**, por meio da apropriação

**ADPF 984 / DF**

da parcela da União relativa à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) até o limite do valor da perda.

§ 6º. Os entes federativos referidos no § 5º deste artigo, bem como aqueles cuja lei estadual ou distrital relativa ao ICMS já atenda aos limites estabelecidos no inciso I do § 1º do art. 32-A da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para ao menos 1 (uma) das operações ou prestações relacionadas no caput do referido artigo, terão prioridade na contratação de empréstimos no exercício de 2022.

§ 7º. Ato do Ministro de Estado da Economia regulamentará o disposto neste artigo”. (grifo nosso)

A União entendia, inicialmente às tratativas em sede de conciliação/mediação, que somente em 2023 é que se operaria o início da compensação, a qual deveria ser calculada sobre toda a queda de arrecadação do ICMS comparativamente ao ano de 2021, ao passo que os entes subnacionais defenderam que a compensação deve ocorrer de forma imediata e alcançada mediante o cotejo mês a mês, com a queda de arrecadação dos produtos e serviços tratados na citada lei complementar: energia elétrica, gás natural, combustíveis, comunicações e transporte público.

Veja-se a redação do § 3º do art. 3º da LC 194/2022: a dedução de que trata o *caput* do art. 3º da mesma lei complementar *“limitar-se-á às perdas de arrecadação de ICMS incorridas até 31 de dezembro de 2022 ou dar-se-á enquanto houver saldo de dívida contratual do Estado ou do Distrito Federal administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o que ocorrer primeiro.”* Isto é, as perdas limitam-se até a compensação integral das parcelas mensais da dívida contratual dos Estados e do Distrito Federal, administradas pela STN OU até 31.12.2022, o que ocorrer primeiro.

Outrossim, está claro que o termo *a quo* da compensação não pode ser em 2023, mormente porque a norma do § 5º do art. 3º demonstra o caráter excepcional e supletivo de que, apenas em caso de o saldo dos contratos com a União e da previsão contida no §§ 3º e 4º não serem suficientes, *“a compensação poderá ser feita no exercício de 2023, por meio da*

**ADPF 984 / DF**

*apropriação da parcela da União relativa à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) até o limite do valor da perda."*

Isto é, a norma assegura que a compensação, na forma dos §§ 3º e 4º da LC 194/2022, ocorra em 2022 e, tão somente, se ainda existir saldo a ressarcir, poderá ser feita agora em 2023 também por meio da apropriação da parcela da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), devida à União.

Diante desse raciocínio, percebe-se que há clara autorização do Poder Legislativo, por meio de lei complementar, para pagamento dos valores descritos no art. 3º da Lei Complementar 194/2022 nos referidos exercícios financeiros de 2022 e 2023, sem que ocorra qualquer desrespeito à norma do art. 35 da LRF.

Consequentemente, como medida implementadora do acordo e até que sobrevenha aprovação de futura lei complementar pelo Congresso Nacional (desde que esta advenha até 31.12.2023), é possível determinar que os valores e o cronograma descritos no anexo único do acordo sejam autorizados judicialmente, na forma do art. 3º, *caput*, da Lei Complementar 194/2022, ou seja, unicamente mediante compensação com os contratos administrados pela União.

Ademais, os termos do acordo, assim como o projeto de lei complementar a ser enviado pela União, devem ser compreendidos pelo Poder Legislativo como um consenso político-jurídico possível, diante dos debates e das soluções encontradas, os quais devem ser interpretados sistematicamente, ou seja, deve ser conferida, durante a tramitação do PLP, essa abertura dialógica com a vontade expressada pelos representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e do Distrito Federal, de forma a conferir eficácia e efetividade à modalidade de autocomposição, a qual foi construída sobre as bases de evitar-se alegações de interferência do Poder Judiciário.

Eventos dessa espécie propiciam abertura do Tribunal a uma pluralidade de ideias e pontos de vista, capitaneado pela segurança jurídica do tema em debate, mormente pela, em sua imensa maioria, proteção aos contribuintes. Realiza-se, assim, pela palavra e pelo

**ADPF 984 / DF**

exemplo, o postulado democrático de uma sociedade aberta de intérpretes da Constituição (HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: contribuição para a Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre, 1997, p. 47-48).

Tal medida não pode ser interpretada, de forma alguma, como desrespeito à atuação do Poder Legislativo, mas como compreensão do projeto de lei complementar a ser enviado pela União, no prazo de até trinta dias (cumprindo os dois acordos nestes autos), como um diálogo político-constitucional, construído em uma autocomposição federativa, homologada pelo Supremo Tribunal Federal, que intenta devolver à arena política a solução final, nos exatos limites do que restou ora transacionado e de acordo com a jurisprudência pacífica desta Corte, em se tratando de tema que envolva processo legislativo constitucional.

O acordo político-jurídico realizado nos autos, chancelado pelos entes federativos, à unanimidade, e ora homologado pelo Supremo Tribunal Federal, em duas ações de controle concentrado, passa a possuir eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, nos exatos termos ali postos, no afã de conferir segurança jurídica a todos os agentes públicos, em sentido amplo, envolvidos em seu processo de construção do consenso e aos contribuintes em geral.

Antes de encerrar o contexto da Comissão Especial, gostaria de parabenizar e agradecer a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para o bom êxito das negociações, em especial os que se destacaram: representando a União, o Ministro da Fazenda Fernando Haddad, o Advogado-Geral da União Jorge Messias, a Procuradora-Geral da Fazenda Nacional Anelize Lenzi Ruas de Almeida, o Secretário do Tesouro Nacional Rogério Ceron e os demais indicados pela União para participarem do grupo de trabalho; representando os Estados, o Governador do Piauí, Rafael Tajra Fonteles; o Presidente do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), Secretário Carlos Eduardo Xavier, além do Presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Estado (Conpeg),



**ADPF 984 / DF**

Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Eduardo Cunha da Costa e todos os demais membros do grupo de trabalho indicados pelos Estados.

Registro, por fim, agradecimento especial ao Juiz Federal Diego Viegas Veras, magistrado auxiliar, e a Tarsila Ribeiro Marques Fernandes, assessora, ambos lotados em meu gabinete, que conduziram com profunda diligência e proficiência as interlocuções entre os atores envolvidos na composição.

Graças ao esforço de todos os participantes da Comissão Especial, dos *experts* e do grupo de trabalho, atuante no âmbito do STF, conseguimos aperfeiçoar um modelo de aproximação, de negociação e de resolução do conflito, que se iniciou na ADO 25 e culminou nestas ADI 7.191 e ADPF 984, entre as esferas federal, estadual e distrital. A Federação brasileira sai fortalecida e passa a ter mais um exemplo de cooperação institucional entre seus entes integrantes, independentemente da coloração e das vertentes político-partidárias.

***2) Desdobramentos e cumprimento do acordo***

É de bom alvitre salientar que a autocomposição será objeto de acompanhamento por parte desta Corte, propondo-se a permanência da fiscalização do cumprimento deste acordo, tendo em vista que existem pontos que demandam aperfeiçoamento legislativo.

Isso se faz imprescindível registrar, para que se viabilize, em azo futuro, se for o caso, o controle judicial da resposta final do Parlamento, tendo em conta que, a depender da perspectiva que prevaleça na redação final de futura lei complementar que disponha sobre o cumprimento deste acordo, a palavra final interpretativa deverá ser a do Poder Judiciário.

Destaque-se que os pontos, os quais envolvem o grupo de trabalho, como técnica de negociação autocompositiva, também são chancelados, nos exatos termos em que acordados, além de que remanescem questões a serem cumpridas em decorrência da primeira parte do acordo

**ADPF 984 / DF**

homologado judicialmente em sede de conciliação/mediação (homologado em 15.12.2022).

Por fim, em atenção ao Ofício do Deputado Danilo Forte (eDOC 654), no sentido de que *“Ante a pendência desses debates [no grupo de trabalho], nos preocupa a iminência do aumento das alíquotas modais de ICMS pelos Governos Estaduais, publicamente anunciadas”*, destacando que *“O aumento das alíquotas poderá penalizar sobremaneira os consumidores e ensejar, inclusive, o aumento também das alíquotas de bens essenciais discutidos nestes autos”*, além de que *“terão indubitavelmente impacto sobre a inflação que afeta as famílias, a qual atinge de maneira particularmente intensa os cidadãos de menor renda”*, reforce-se que a Constituição Federal já dispõe de mecanismo político-jurídico para conferir resposta a essa preocupação efetiva (de que também comungo), caso os Estados e o Distrito Federal exorbitem do poder tributante ao fixarem alíquotas, inclusive no campo modal.

É a previsão contida no art. 155, § 2º, V, alínea “b”, da CF, a saber:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal 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;

§ 2º. O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

V - **é facultado** ao Senado Federal:

a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;

b) **fixar alíquotas máximas** nas mesmas operações **para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados**, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros”. (grifo nosso)

**ADPF 984 / DF**

Esse debate não passou a largo da Comissão Especial, tendo o juiz auxiliar, que designei para exercer a mediação/conciliação, expressamente explicitado que inexistem dúvidas de que se está, no contexto das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, diante de um **conflito específico que envolva interesse de Estados**, que pode se agravar, a depender da atuação dos Entes Estaduais e Distrital.

Evidente que não se está autorizando o Senado Federal a atuar indiscriminadamente, mas apenas se registrando que existe um caminho possível, do ponto de vista jurídico, que está à disposição da sociedade brasileira, caso se mostre necessário, o qual foi gestado pelo Poder Constituinte Originário. Mas ressalto que aqui – e considerando o contexto até então presente nos autos – não é o momento apropriado para esse debate, o qual poderá surgir no futuro próximo.

**3) Voto**

Ante o exposto, submeto à Corte a homologação do acordo firmado entre a União e todos os Entes Estaduais e Distrital para encaminhamento ao Congresso Nacional para as providências cabíveis acerca do aperfeiçoamento legislativo nas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, devendo a União apresentar o correspondente PLP, para fins de cumprimento do pactuado nas duas homologações dos acordos, além de o Tribunal de Contas da União ser comunicado do resultado deste julgamento.

É como voto.

**05/06/2023****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 984  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ</b>

**ADPF 984 / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO</b>

**ADPF 984 / DF**

	SUL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA

**ADPF 984 / DF**

	LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**ADPF 984 / DF**

<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
<b>INTDO.(A/S)</b>	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
<b>INTDO.(A/S)</b>	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS
<b>ADV.(A/S)</b>	:PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS
<b>AM. CURIAE.</b>	:INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS - IBP
<b>ADV.(A/S)</b>	:CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
<b>ADV.(A/S)</b>	:ALEXANDRE PACHECO BASTOS
<b>ADV.(A/S)</b>	:ANA CAROLINA ANDRADA ARRAIS CAPUTO BASTOS



**ADPF 984 / DF**

<b>AM. CURIAE.</b>	:CONSELHO DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL
<b>ADV.(A/S)</b>	:RAFAEL THOMAZ FAVETTI
<b>AM. CURIAE.</b>	:SINDICATO BRASILEIRO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS - SINBRACOM
<b>ADV.(A/S)</b>	:SERGIO MONTENEGRO DE ALMEIDA FILHO
<b>AM. CURIAE.</b>	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
<b>ADV.(A/S)</b>	:DIOGO LOPES DE BARBOSA LEITE

**VOTO-VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Trata-se de homologação de novo acordo realizado no âmbito das ADPF nº 984/DF e ADI nº 7.191/DF, ambas de relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes, entre a União e os Estados e Distrito Federal, pertinente às controvérsias federativas de índole fiscal exurgidas das Leis Complementares nº 192 e 194, ambas de 2022. Eis o teor do mencionado acordo federativo apresentado em 31/03/2023:

“CLÁUSULA PRIMEIRA. As partes têm como justo e acordado, neste ato, dar solução ao conflito referente à compensação devida pela União aos Estados e ao Distrito Federal em decorrência da redução do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicações (ICMS) determinada pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, observadas as demais Cláusulas deste Acordo, de forma a:

I) Renunciar ao direito em que se fundam as ações, nos termos do art. 3º da Lei nº 9.469/1997, e extinguir todas as Ações Cíveis Originárias que tenham como objeto o direito à compensação em relação à União em razão das alterações

**ADPF 984 / DF**

implementadas no regime jurídico do ICMS e gastos vinculados pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022;

II) Renunciar ao direito de ajuizar ação em face da União, objetivando o recebimento ou a compensação de valores, que tenha como causa de pedir, direta ou indireta, as alterações legislativas realizadas no regime jurídico do ICMS e gastos vinculados pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022;

III) Reconhecer, de forma definitiva, em favor dos Estados e do Distrito Federal, o crédito constante da CLÁUSULA SEGUNDA, que integralmente pago ou compensado pelo União gerará quitação total da obrigação imposta à União pelos arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022;

IV) Definir a interpretação de normas de Direito Financeiro aplicáveis em função dos pagamentos, compensações e vinculações dispostas na Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022.

Parágrafo primeiro. A renúncia ao direito em que se fundam as ações referidas nos itens I e II e o reconhecimento da quitação integral das obrigações da União decorrentes mencionada no item III, todos desta Cláusula, ficam condicionados ao cumprimento integral deste acordo.

CLÁUSULA SEGUNDA. A União pagará a quantia nominal de R\$ 27.014.900.000,00 (vinte e sete bilhões, catorze milhões e novecentos mil reais) aos Estados e ao Distrito Federal, dividida proporcionalmente à perda de arrecadação, nos termos do Anexo, a título de quitação total do valor devido em função da redução do ICMS ocasionada pela Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, no que se refere aos seus arts. 3º e 14, com abatimento de valores eventualmente gozados em virtude de tutela antecipada, nestes termos:

I) Os Estados e o Distrito Federal que, em razão de deferimento de tutela antecipada em ações cíveis originárias, compensaram valores superiores àqueles definidos no Anexo, terão a diferença negativa incorporada ao saldo devedor

**ADPF 984 / DF**

vincendo de contratos de refinanciamento de dívida firmados ao amparo da Lei nº 9496/1997 ou das Leis Complementares nº 159/2017 (art. 9º-A) ou nº 178/2021 (art. 23), ou, não havendo tal contrato de refinanciamento de dívida, celebrarão contratos específicos com as mesmas condições financeiras previstas no art. 23 da Lei Complementar nº 178/2021, ou convênio para custeio de obra de interesse da União, autorizados no projeto de Lei Complementar de que trata a Cláusula Quarta;

II) Os Estados e o Distrito Federal que, em razão de deferimento de tutela antecipada em ações cíveis originárias, compensaram valores inferiores àqueles definidos no Anexo, ou que não tiveram valores compensados por força de decisão liminar, receberão a diferença positiva por meio de dedução do valor das parcelas vincendas de contratos de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional, cujo crédito pertença à União;

III) Os Estados e o Distrito Federal que não possuem contrato de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional, cujo crédito pertença à União, ou no caso de parcela vincenda de dívida insuficiente para compensar o valor que lhes cabe em determinado ano, receberão a diferença positiva por meio de transferência direta de valores pela União.

Parágrafo Primeiro. A compensação de valores da União aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o caput e incisos desta cláusula será realizada mensalmente e obedecerá ao cronograma estabelecido no Anexo.

Parágrafo Segundo. Os Estados e o Distrito Federal que possuem contrato de dívida administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional cujo crédito seja da União e com saldo devedor inferior a um milhão de reais darão prioridade à quitação integral da dívida, com recebimento de valores ainda devidos por meio de transferência direta de valores pela União.

Parágrafo Terceiro. Em cumprimento ao art. 4º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, os Estados e o Distrito Federal deverão, na forma do art. 158, IV, da Constituição Federal, transferir aos Municípios 25% (vinte e

**ADPF 984 / DF**

cinco por cento) exclusivamente do valor reconhecido a cada ente no Anexo.

Parágrafo Quarto. Os Estados e o Distrito Federal que compensaram valores com base em tutela de urgência deferida nas Ações Cíveis Originárias mencionadas na Cláusula Terceira devem cumprir no prazo de 30 (trinta) dias a obrigação do art. 4º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, proporcionalmente ao valor já compensado até a data de homologação do presente Acordo, porém limitado ao valor reconhecido ao ente no Anexo.

Parágrafo Quinto. O cumprimento do art. 4º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, deve ser comprovado mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional, sob pena de serem cessados as deduções e os repasses de que trata esta Cláusula Segunda até a sua regularização, nos termos do § 3º do mencionado dispositivo legal.

Parágrafo Sexto. Para fins do art. 5º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, cabe aos Estados e ao Distrito Federal providenciar e assegurar as vinculações ao FUNDEB e às ações e serviços de saúde na proporção da receita que lhes foi atribuída no Anexo.

**Parágrafo Sétimo. Nos termos do Parágrafo Terceiro da Cláusula 5ª do Termo de Audiência de Conciliação celebrado em dezembro de 2022, os valores referentes a 2023 apresentados no Anexo são considerados urgentes e imprevisíveis, ficando justificada a abertura de crédito extraordinário à Lei Orçamentária Anual para a compensação de valores pela União, prevista no caput.**

Parágrafo Oitavo. Os efeitos financeiros e orçamentários já ocorridos em função de cumprimento de liminares concedidas, bem como eventuais registros contábeis e nas estatísticas fiscais daí decorrentes, serão mantidos em seu respectivo exercício e devem guardar estreita relação com os valores efetivamente impactados no respectivo exercício, inclusive os registros decorrentes do cumprimento deste Acordo.

Parágrafo Nono. A baixa do ativo da União em

**ADPF 984 / DF**

decorrência do cumprimento das liminares concedidas com fundamento no art. 3º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, no exercício de 2022, bem como do cumprimento do disposto na Cláusula Segunda deste Acordo, será feita independentemente do trânsito em julgado da respectiva Ação Cível Originária e de prévia dotação orçamentária, sem implicar no registro concomitante de uma despesa no exercício.

Parágrafo Décimo. A União promoverá a baixa de quaisquer cadastros restritivos nos quais tenha inscrito Estados que tenham realizado compensação fundada em decisão liminar concedida em Ação Civil Originária.

Parágrafo Décimo Primeiro. Nos casos previstos no Item I do caput desta Cláusula Segunda, é admitida a possibilidade de compensação da diferença negativa com créditos líquidos e certos que os Estados possuem em face da União, até a data de celebração deste acordo, inclusive aqueles que foram objeto de reconhecimento na via judicial, mediante acordo específico celebrado para esta finalidade com o respectivo ente em cada caso, nos termos do § 21 do art. 100 da Constituição Federal de 1988.

CLÁUSULA TERCEIRA. As partes acordam que, com o cumprimento do disposto na Cláusula Segunda deste Acordo, os Estados e o Distrito Federal dão quitação quanto ao direito de obter as compensações de que tratam os arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022.

Parágrafo Primeiro. A partir da homologação judicial do presente acordo, as partes se comprometem a peticionar, em até 48 horas, nas ações cíveis originárias sobre o tema, solicitando a imediata suspensão de todas as ações, com a respectiva suspensão dos efeitos de todas as liminares já deferidas, sendo defeso às partes peticionar ou apresentar novos requerimentos em tais ações, até a ocorrência de qualquer das condicionantes enumerados no parágrafo terceiro.

Parágrafo segundo. Os Estados se comprometem a não ajuizar novas ações sobre as compensações de que tratam os arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de

**ADPF 984 / DF**

2022, até a ocorrência das condicionantes resolutivas enumeradas no parágrafo terceiro desta Cláusula.

**Parágrafo Terceiro. A quitação de que trata o caput desta Cláusula, bem como a renúncia de que trata o parágrafo quinto desta Cláusula, se resolverá,** permitindo aos Estados e ao Distrito Federal postularem novas compensações pelas perdas de arrecadação decorrentes da Lei Complementar nº 194/22, que entendam não estarem compreendidas nos valores abrangidos pelo acordo, **se o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7.195 (rel. Min. Luiz Fux), vier a:**

I) reconhecer a constitucionalidade, ainda que em sede cautelar, do disposto no art. 2º da Lei Complementar n.º 194/2022, na parte em que alterou o art. 3º, inciso X, da Lei Complementar n.º 87/1996 (quanto à incidência de ICMS sobre os serviços de transmissão e distribuição e encargos setoriais vinculados às operações com energia elétrica); ou

II) entender, ainda que em sede cautelar, que a gasolina se enquadra no rol dos combustíveis considerados essenciais para fins da seletividade de que trata o inciso III do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, de que trata o art. 18-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), com a redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022.

**Parágrafo Quarto.** A possibilidade de serem eventualmente requeridas novas compensações, nos termos do parágrafo terceiro, não representa a concordância da União com a existência de qualquer saldo remanescente que supere o valor oferecido no presente acordo ou com a interpretação defendida pelos Estados e Distrito Federal acerca dos critérios de apuração da perda de arrecadação de ICMS para fins de aplicação do art. 3º Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022.

**Parágrafo Quinto.** Caso o Plenário do Supremo Tribunal Federal venha a referendar uma medida cautelar que reconheça a tese definida no Parágrafo Primeiro da Cláusula Quinta ou julgue, nesse sentido, o mérito da ADI nº 7.195, inclusive no que

**ADPF 984 / DF**

se refere à incidência de ICMS sobre os serviços de transmissão e distribuição e encargos setoriais vinculados às operações com energia elétrica, o que ocorrer primeiro, os Estados se comprometem a renunciar ao direito sobre o qual se funda a pretensão à compensação prevista na Lei Complementar nº 194/22, devendo aqueles que têm ações já ajuizadas apresentar, em até 48 horas, petição de renúncia e extinção das respectivas ações, observada a condição resolutive de que trata o parágrafo terceiro desta Cláusula.

Parágrafo Sexto. Cuidando-se de autocomposição e havendo homologação judicial, cada parte arcará com as respectivas custas, despesas processuais e demais consectários legais, não sendo devidos honorários advocatícios nas ações judiciais que forem extintas em decorrência do presente Acordo.

CLÁUSULA QUARTA. O Poder Executivo da União encaminhará, em até trinta dias contados da homologação do presente Acordo, Projeto de Lei Complementar que autorizará o aditamento dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com a União e criará transferência temporária, nos termos da Cláusula Segunda, inclusive observando os aspectos financeiros e os registros contábeis e nas estatísticas fiscais definidos na citada Cláusula.

Parágrafo Primeiro. A não aprovação da proposta legislativa nos termos descritos na Cláusula Segunda constituir-se em cláusula resolutive do presente Acordo, sendo franqueado aos Estados e ao Distrito Federal o ajuizamento de novas ações com o objeto descrito na Cláusula Terceira.

**Parágrafo Segundo. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, emendas parlamentares à proposta legislativa do Poder Executivo Federal devem ter pertinência temática com o projeto enviado e não podem gerar aumento de despesa ou renúncia de receita.**

Parágrafo Terceiro. Persistindo a mora legislativa ou havendo alteração substancial do Projeto de Lei Complementar de que trata o caput, o Supremo Tribunal Federal pode ser

**ADPF 984 / DF**

novamente instado a se manifestar.

CLÁUSULA QUINTA. Com o propósito de auxiliar os Estados e o Distrito Federal a recompor as bases arrecadatórias do ICMS, a União declara, por intermédio do seu Poder Executivo, que envidará esforços para apoiar teses de defesa dos fiscos estaduais e distrital em litígios pendentes de julgamento no Supremo Tribunal Federal que afetam questões estruturais da arrecadação do referido imposto.

Parágrafo Primeiro. A União declara que é vantajoso apoiar, para os fins do presente Acordo, a tese defendida pelos autores da ADI nº 7.195 no sentido de que a interpretação conforme a Constituição da expressão ‘combustíveis’ constante no art. 18-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e no art. 32-A da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), ambos com a redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, exclui a gasolina do rol de combustíveis considerados essenciais para fins da seletividade de que trata o inciso III do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

Parágrafo Segundo. A União, os Estados e o Distrito Federal postularão, em conjunto, a concessão da medida cautelar, nos termos do Parágrafo Primeiro, no âmbito da ADI nº 7.195.

CLÁUSULA SEXTA. O presente Acordo, após as correspondentes validações internas e autorizações prévias pelas autoridades competentes, será submetido à homologação judicial, nos termos do Parágrafo Terceiro da Cláusula Quinta do Acordo homologado pelo Plenário do STF em 15/12/2022 nos autos da ADPF nº 984 e da ADI nº 7.191, igualmente sem custas, despesas processuais e demais consectários legais, não sendo devidos honorários advocatícios entre as partes.

CLÁUSULA SÉTIMA. Qualquer dúvida acerca da interpretação das cláusulas contidas neste acordo será dirimida pelo Supremo Tribunal Federal, por se tratar de conflito federativo (art. 102, I, “f”, da Constituição Federal).

Parágrafo Primeiro. A presente transação entre a União, os



**ADPF 984 / DF**

Estados e o Distrito Federal não tem o efeito de reconhecer a constitucionalidade da Lei Complementar n. 194, de 23 de junho de 2022, mas tem como efeito a composição dos interesses econômicos entre as partes.

Parágrafo Segundo. No período de vigência do presente acordo e no período de suspensão do curso das ações previstas neste acordo, não correrá decadência do direito e nem prescrição da pretensão dos Estados e do Distrito Federal de cobrar seus créditos objeto deste Termo.

E por estarem justos e acordados, a UNIÃO, os ESTADOS e o DISTRITO FEDERAL, neste ato representados pelas autoridades signatárias, REQUEREM a homologação do presente acordo pelo Excelso Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 984 e ADI nº 7.191.

Brasília, 31 de março de 2023” (e-doc. 751 e 753, grifos nossos).

2. Igualmente, o Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG) requereu o seguinte:

“Por fim, POSTULA-SE que, juntamente com a homologação do acordo federativo anexo, SEJA DETERMINADA, em favor os entes federados que possuam contratos de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional, a imediata dedução do valor das parcelas dos respectivos contratos, até que passe a vigor a Lei Complementar de que trata a Cláusula Quarta, observado o constante na Cláusula Segunda, combinado com o disposto no Anexo do referido acordo federativo” (e-doc. 750).

3. No mais, **acompanho o minudente relatório produzido pelo e. Ministro Gilmar Mendes**, decano deste Supremo Tribunal Federal. Destaco que Sua Excelência adotou em seu voto o dispositivo que segue:

“Ante o exposto, submeto à Corte a homologação do acordo firmado entre a União e todos os Entes Estaduais e

**ADPF 984 / DF**

Distrital para encaminhamento ao Congresso Nacional para as providências cabíveis acerca do aperfeiçoamento legislativo nas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, devendo a União apresentar o correspondente PLP, para fins de cumprimento do pactuado nas duas homologações dos acordos, além de o Tribunal de Contas da União ser comunicado do resultado deste julgamento”.

**Passo a votar.**

4. De plano, **declaro que subscrevo *in totum* o pronunciamento judicial do Relator no sentido de homologar o acordo firmado pela União, Estados e Distrito Federal**, em consonância ao pré-compromisso assumido por este Subscritor juntamente a Chefes do Poder Executivo estadual em audiência sediada na Segunda Turma desta Corte, na honrosa companhia do preclaro Ministro Kássio Nunes Marques, assim como no afã de promover indispensável estabilização das relações federativas no corrente tópico, o que exige, na maior medida possível, a uniformidade e a unanimidade nos posicionamentos dos julgadores deste Tribunal.

5. Na ambiência do Plenário Virtual, diante das funcionalidades e opções atualmente disponíveis, **eu o faço com ressalvas. Tais ressalvas, explicita-se, não dizem respeito ao resultado ou aos fundamentos presentes no escoreito voto do Ministro Relator, mas unicamente com o fito de fazer singelas ponderações aos próprios termos do negócio jurídico redigido pelos entes federados**. Logo, as reservas postas neste voto vogal derivam de lealdade processual e dever de coerência deste Julgador, notadamente para que não ocorra quebra de expectativas equivocadas nas demais votações que se sucederão em outros feitos mencionados no acordo em tela.

6. Inicialmente, convém registrar que as providências determinadas pelo e. Ministro Gilmar Mendes são (i) homologar o acordo; (ii)

**ADPF 984 / DF**

encaminhá-lo ao Congresso Nacional para as providências cabíveis, a título de “*aperfeiçoamento legislativo*” das LCs nº 192 e 194, de 2022; (iii) estabelecer o dever da União em encaminhar o Projeto de Lei Complementar previsto no acordo; e, (iv) comunicar ao Tribunal de Contas da União o resultado deste julgamento. Nessa linha, **parece-me hialino que, a contrario sensu, não resta acolhido o pedido cumulativo do CONPEG** no sentido de que “*SEJA DETERMINADA, em favor os entes federados que possuam contratos de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional, a imediata dedução do valor das parcelas dos respectivos contratos, até que passe a vigor a Lei Complementar de que trata a Cláusula Quarta, observado o constante na Cláusula Segunda, combinado com o disposto no Anexo do referido acordo federativo*” (e-doc. 750, p. 1, grifos nossos).

7. Mencionado registro é de capital importância, diante da multiplicidade de ações cíveis originárias e de situações encontradas neste Supremo Tribunal Federal. Isso porque observo múltiplas situações judicializadas, desde entes que mensalmente deixam de honrar parcelas bilionárias referentes à dívida pública federativa; até unidades que não ajuizaram medidas judiciais na expectativa de que a querela fosse, com a devida celeridade, estruturalmente e permanentemente resolvida na sede própria, que é o Congresso Nacional, pelo menos sob minha perspectiva. Logo, **cuida-se de expediente indispensável para garantir o mínimo de isonomia federativa na espécie, bem como já indica como me posicionarei na condução das ACOs de minha relatoria ou votarei em correlatas ações relatadas pelos nobres pares.**

8. Na verdade, com o devido respeito ao digno representante do CONPEG, supracitada pretensão é frontalmente contraditória ao próprio acordo que se pretende homologar. Afinal, consta em sua cláusula terceira, parágrafo primeiro, que “*a partir da homologação judicial do presente acordo, as partes se comprometem a peticionar, em até 48 horas, nas ações cíveis originárias sobre o tema, solicitando a imediata suspensão de*

**ADPF 984 / DF**

*todas as ações, com a respectiva suspensão dos efeitos de todas as liminares já deferidas, sendo defeso às partes peticionar ou apresentar novos requerimentos em tais ações, até a ocorrência de qualquer das condicionantes enumerados no parágrafo terceiro” (e-doc. 751, p. 5).*

9. Superado esse ponto, reputo imperativo tecer breves comentários acerca da validade e da constitucionalidade das disposições contidas no acordo federativo, na esteira do que já tenho iterativamente feito no âmbito de negócios jurídicos recentemente travados na Suprema Corte, especialmente aqueles vertidos em controle abstrato e concentrado de constitucionalidade. Para poupar o exíguo tempo deste Plenário, apenas remeto ao meu voto vista no ARE nº 1.291.517/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Red do Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 02/05/2023, pendente de publicação:

**“13. Superado esse ponto, a dúvida jurídica que assomou este subscritor relacionou-se ao necessário controle de validade do negócio jurídico submetido a este Supremo Tribunal Federal para homologação.** Diante da multiplicidade de situações e do incremento da ocorrência no repertório jurisprudencial desta Corte, este Plenário certamente terá que ponderar sobre os fundamentos, as condições de possibilidade e as limitações da autocomposição levada a efeito no mais alto órgão do Poder Judiciário nacional. No ponto, para poupar tempo deste Colegiado, limito-me a referenciar as ressalvas por mim formuladas no ADI nº 7.195-MC-Ref/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 1º/03/2023, p. 22/03/2023.

**15. Com as mais respeitosas vênias, reputo inadequado o silogismo realizado na proposição jurídica acima, pois o fato de ser possível a transigibilidade de direitos indisponíveis não dispensa o Juízo de realizar o controle efetivo e eficaz da legalidade e constitucionalidade de uma transação submetida a homologação judicial.** A esse respeito, não custa lembrar que hodiernamente admite-se até mesmo a concretização da chamada justiça negocial em matéria de penas criminais,

**ADPF 984 / DF**

mediante acordo de colaboração premiada. No paradigmático julgamento da Pet nº 7.074-QO/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 29/06/2017, p. 03/05/2018, o sempre Decano Ministro Celso de Mello gizou a relação entre a atividade homologatória do juiz e a constitucionalidade das cláusulas de um acordo, lições essas que considero absolutamente primordiais para compreender os limites dos métodos autocompositivos de resolução de controvérsias neste Supremo Tribunal Federal:

**“Há, portanto, considerados os vetores indicados na própria Lei nº 12.850/2013, efetivo controle jurisdicional sobre a legalidade das cláusulas estipuladas no acordo de colaboração premiada, cuja homologação, caso alguma dessas cláusulas mostre-se ilegal, deverá, então, ser recusada pelo juiz competente em razão de o acordo, nesse específico ponto, achar-se em desarmonia com o texto da Constituição e com o sistema normativo.**

**Com esse procedimento, o magistrado competente (o Relator, nos Tribunais) dá concreção à cláusula que consagra, em respeito ao Parlamento (e, sobretudo, à Constituição da República), o princípio da legalidade.**

**Dessa maneira, a supervisão judicial das cláusulas mostrar-se-á sempre presente em relação a cada acordo de colaboração premiada, pois a fiscalização de legalidade pelo Poder Judiciário destina-se, precisamente, a impedir que se ajustem, no pacto negocial, cláusulas abusivas, ilegais ou desconformes ao ordenamento jurídico.”** (grifos no original).

16. Nessa mesma toada, amparo-me no pensamento de Georges Abboud para concluir que, nada obstante seja possível a realização de acordos judiciais no âmbito da jurisdição constitucional, independentemente da natureza do procedimento ou da matéria discutida em juízo, por força da supremacia da Constituição e do art. 104 do Código Civil, a condição básica da autocomposição legítima é a inexistência de dispositivo constitucional que obstaculize o seu conteúdo” (grifos no original).

**ADPF 984 / DF**

10. Sendo assim, as cláusulas grifadas acima podem despertar fundados questionamentos. Desse modo, com a finalidade precípua de viabilizar a negociação do ponto de vista jurídico, inspirado nas lições do eminente Relator e do constitucionalista alemão Peter Häberle quanto à relação entre a jurisprudência da crise e o "pensamento jurídico do possível" concebido pelo segundo, **tenho por imperativo explicitar minha compreensão em relação às mencionadas disposições negociadas**. Antes disso, no tocante ao aporte teórico evocado, adoto os argumentos doutrinários do e. Ministro Gilmar Mendes nesse tópico:

“Experiências recentes do Direito Comparado, embora não equiparáveis à magnitude global da situação vivenciada na crise do Coronavírus, ilustram as tensões entre o constitucionalismo e a necessária proteção de Direitos Sociais em regimes de excepcionalidade financeira. Destaco, no ponto, a experiência Portuguesa em que a Corte Constitucional, em meados de 2011, em casos relacionados a políticas de austeridade, passou a produzir o que se tem chamado jurisprudência da crise.

(...)

Em meio a esse complexo quadro, parece evidente que as normas jurídicas soam, em um ponto de vista estritamente pragmático, um mero detalhe no debate sobre a aprovação de medidas essenciais ao combate a uma epidemia que se alastra em progressão geométrica e vem vitimando milhares de pessoas pelo mundo. **Entretanto, mesmo nesses momentos, as normas jurídicas — em especial a Constituição — não podem ser encaradas como um obstáculo, mas como um caminho necessário e seguro para a solução da crise. É fundamental prezar pela compatibilização de aparentes contradições e abertura à busca por alternativas a uma leitura fria e seca da lei, distante de uma realidade que, muitas vezes, não poderia sequer ser imaginada pelo legislador ou pelo constituinte.**

(...)

**ADPF 984 / DF**

Nessa perspectiva, adota-se um modelo fundado na dúvida, que não pensa de forma absoluta, mas busca encontrar diversas alternativas à questão que pretende solucionar. Talvez seja Peter Häberle o mais expressivo defensor dessa forma de pensar o direito constitucional nos tempos hodiernos. Ao conceber o direito constitucional como disciplina diretamente vinculada à cultura, à filosofia e à realidade contemporânea a qual se vincula, entende que todas as situações relacionadas ao texto constitucional não podem ser interpretadas de modo isolado. **Para o autor, ‘pensamento jurídico do possível’ é expressão, consequência, pressuposto e limite para uma interpretação constitucional aberta. Trata-se de pensar a partir e em novas perspectivas e realidades, questionando-se: ‘que outra solução seria viável para uma determinada situação?’**

Nessa medida, e essa parece ser uma das importantes consequências da orientação perfilhada por Häberle, ‘uma teoria constitucional das alternativas’ pode converter-se numa ‘teoria constitucional da tolerância’. Daí perceber-se também que ‘alternativa enquanto pensamento possível afigura-se relevante, especialmente no evento interpretativo: na escolha do método, tal como verificado na controvérsia sobre a tópica enquanto força produtiva de interpretação’.

(...)

O pensamento do possível tem uma dupla relação com a realidade. Uma é de caráter negativo: o pensamento do possível indaga sobre o também possível, sobre alternativas em relação à realidade, sobre aquilo que ainda não é real. O pensamento do possível depende também da realidade em outro sentido: possível é apenas aquilo que pode ser real no futuro (*Möglich ist nur was in Zukunft wirklich sein kann*). É a perspectiva da realidade (futura) que permite separar o impossível do possível.

(...)

Portanto, desde essa perspectiva de análise, a interpretação das normas constitucionais em questão, no sentido de um pensamento jurídico de possibilidades, pode fornecer soluções adequadas nesse momento de crise e de

**ADPF 984 / DF**

incertezas quanto aos efeitos da Covid-19 na população brasileira.

Como já destacado, a Constituição não pode ser vista como um obstáculo à implementação de medidas essenciais, que podem proteger vidas e diminuir o impacto da pandemia na nossa economia. Antes disso, é preciso enxergá-la como um caminho necessário a tais políticas públicas, buscando-se alternativas que contemplem os valores constitucionais, dentre os quais se destacam a função do Estado de proteger a vida e a saúde pública.

Evidentemente, a leitura da norma não deve criar um impasse que, no limite, poderia colocá-la em contradição com as próprias finalidades de um Estado Democrático de Direito. No caso julgado pela corte belga, a aplicação estrita da Constituição poderia gerar o quase fim do Estado ao paralisá-lo. No caso da Covid-19, interpretações frias da normas e sem se sopesar a grande excepcionalidade da situação podem igualmente levar a situações catastróficas, com uma enorme perda de vidas” (MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisprudência de crise e pensamento do possível: caminhos constitucionais. Consultor Jurídico*, 11 de abril de 2020, grifos nossos. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-crise-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais>>. Acesso em 30 de maio de 2023).

11. Nessa perspectiva, a meu sentir, **demonstra-se indispensável construir coletivamente compreensões alternativas a respeito de algumas das cláusulas propostas, sob pena de estas recaírem em acachapante inconstitucionalidade**. Antes disso, por se tratar de expressão de uma jurisprudência de crise, explicitada até mesmo pelo Poder Constituinte Derivado no art. 120 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 123, de 2022, no meu entender, **a homologação desse acordo federativo não pode servir de precedente para situações futuras**, sob o risco de incidirmos no que o eminente Relator outrora denominou



**ADPF 984 / DF**

neste Tribunal Pleno de “*Estado de Exceção Fiscal*”, porém de caráter permanente.

12. Em relação à cláusula segunda, III e parágrafos sétimo e nono, do acordo ora submetido à homologação colegiada, somente a absoluta excepcionalidade da hipótese pode justificar a plausibilidade de entendimento consensual possivelmente *contra legem*. Por exemplo, a LC nº 194, de 2022, traz forma diversa de compensação dos Estados que não possuem contrato de dívida administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Além disso, é de todo inusual a realização de despesas públicas pela União que dispensem prévia dotação orçamentária, nem impliquem registro contábil concomitante no referido exercício fiscal, à luz da Constituição Financeira brasileira.

13. Ainda, gera preocupação a fórmula segundo a qual representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal consideram justificada, mediante negócio jurídico entabulado em ação objetiva perante o Supremo Tribunal Federal, “*a abertura de crédito extraordinário à Lei Orçamentária Anual para a compensação de valores pela União*”. Isso porque a realização desse ato traduz competência privativa do Presidente da República, diante de situações de crise que demandem resposta financeira imediata. Ademais, essa opção política submete-se ao controle *a posteriori* e *ex post facto* dos demais Poderes Republicanos, principalmente o Congresso Nacional (deliberação e aprovação da MP, julgamento das contas presidenciais e *impeachment*), o Tribunal de Contas da União (emissão de parecer sobre as contas anuais do governo federal), o Ministério Público Federal (fiscal da lei e defesa da ordem jurídica em matéria de finanças públicas, *v.g.* art. 60., inc. XIV, “b”, da Constituição da República) e o Supremo Tribunal Federal (fiscalização abstrata de constitucionalidade desse ato normativo com força de lei). Sendo assim, não é desarrazoado haver dúvida sobre a convivência jurídica entre suposta autorização à prática de ato de governo homologada pelo STF e a realização de controles financeiros em momentos posteriores. Por

**ADPF 984 / DF**

brevidade, transcrevo o que defendido pelo e. ministro Gilmar Mendes no paradigmático caso da ADI nº 4.048-MC/DF:

“Como é sabido, a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória não é vedada *a priori* pela Constituição.

O art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição, dispõe o seguinte:

‘Art. 62. (...)

§ 1º. É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

(...)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, **ressalvado o previsto no art. 167, § 3º**;

O art. 167, § 3º, por sua vez, estabelece o seguinte:

‘Art. 167. (...)

§ 3º. A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, **observado o disposto no art. 62.**’

Como se pode perceber, o próprio art. 167, § 3º, ao prescrever a observância do art. 62, impõe seja a medida provisória o veículo legislativo adequado para a abertura de crédito extraordinário.

Nesse caso, porém, além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas *imprevisíveis e urgentes*.

Sobre o que sejam despesas imprevisíveis e urgentes, a própria Constituição oferece exemplos elucidativos. Segundo a dicção do § 3º do art. 167, são imprevisíveis e urgentes as despesas decorrentes de **(1) guerra, (2) comoção interna ou (3) calamidade pública**.

Assim, ao mesmo tempo em que fixa conceitos normativos

**ADPF 984 / DF**

de caráter aberto e indeterminado, a Constituição oferece os parâmetros para a interpretação e aplicação desses conceitos. **Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Em outras palavras, os termos *imprevisíveis* e *urgentes*, como signos lingüísticos de natureza indeterminada, são delimitados semanticamente, ainda que parcialmente, pelo próprio texto constitucional.**

Nesse sentido, os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição.

Guerra, comoção interna e calamidade pública são conceitos há muito presentes nos textos das Constituições brasileiras, comumente associados aos temas do Estado de Defesa e do Estado de Sítio.

Talvez não seja necessário tecer explicações mais aprofundadas sobre o significado desses conceitos, pois, sem dúvida, eles representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias.

(...)

É indubitável, assim, que os conceitos de guerra ou comoção interna – que estão intrinsecamente relacionados, de acordo com as lições acima citadas – representam situações anormais, cuja gravidade requeira medidas emergenciais e proporcionalmente adequadas e necessárias.

A previsão constitucional de abertura de créditos extraordinários (art. 167, § 3º) visa dar suporte financeiro à adoção de medidas urgentes à superação desses estados de crise criados por acontecimentos tais como ou semelhantes à

**ADPF 984 / DF**

guerra, à comoção interna ou à calamidade pública. Por isso, não é difícil constatar a adequação do instrumento legislativo excepcional da medida provisória para esse mister. Por meio da medida provisória o Poder Executivo pode dispor, com a necessária urgência, de créditos para fazer face às despesas imprevisíveis decorrentes dessas situações excepcionais.

Não é por outro motivo, também, que a Constituição permite à União instituir impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, em caso de guerra externa ou em sua iminência (art. 154, II); assim como, por lei complementar, instituir empréstimos compulsórios para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou de sua iminência (art. 148, I).

São esses os mecanismos que permitem ao Poder Público, em situações de crise, atuar com a devida prontidão na percepção e alocação de receitas derivadas de caráter extraordinário para dar conta de despesas imprevisíveis e urgentes.

**Esses são os parâmetros que emanam da Constituição para permitir a utilização de medidas provisórias, como mecanismo de legislação excepcional por parte do Poder Executivo, destinadas à criação de créditos extraordinários” (grifos nossos)**

14. Por evidente, torna-se perfeitamente compreensível o desejo da autoridade presidencial e respectivos auxiliares ministeriais em resguardarem-se em face de eventual responsabilização futura pelas instâncias de controle financeiro da Administração Pública federal, à luz de cenário denominado por parcela dos pares em assentadas anteriores de *“apagão das canetas”*. Contudo, fato é que os signatários do acordo federativo sequer possuem a competência para considerar *a priori* e *ex ante* justificada a edição de uma medida provisória em formato quase plebiscitário.

**ADPF 984 / DF**

15. Ademais, tirante a já propalada excepcionalidade do caso, sem transformar esta Corte em fiadora da higidez do exercício de competências presidenciais privativas, mediante inviável controle preventivo de constitucionalidade, restaria pouco claro o conjunto de parâmetros adotados pelo Supremo Tribunal Federal para animar-se a autorizar o emprego de medida provisória voltada à abertura de crédito extraordinário em alguns casos, mas não em outros. Ilustrativamente, vale relembrar o que se passou na ADI nº 7.232-TPI-Ref/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 03/02/2023, p. 14/04/2023, referente às cognominadas Lei Paulo Gustavo e Lei Aldir Blanc 2. Ali, houve pedido da Advocacia-Geral da União para que este Supremo Tribunal Federal *“autorizasse”* ao Presidente da República a editar medida provisória viabilizadora de crédito extraordinário para fins de cumprimento de ordem judicial exarada pela Suprema Corte, conforme expus em meu voto vogal naquele julgamento:

“17. Ainda em relação à segunda alternativa proposta pelo referido secretário, por mais heterodoxo que ressoe aos olhos de qualquer estudioso do direito constitucional financeiro, impende registrar que o Poder Executivo da União também a levou adiante. Verifico que o então Advogado-Geral da União, mediante a Petição STF nº 92.792, de 25 de novembro de 2022, esclareceu, com razoável antecedência, à Relatora as dificuldades encontradas para cumprir o que decidido pelo STF na medida cautelar desta ação direta, bem como requereu à Sua Excelência, a Ministra Relatora, o seguinte:

‘Diante desse contexto excepcional, e em razão das dificuldades que ele apresenta para a efetivação – ainda no exercício de 2022 – dos efeitos orçamentário-financeiros da cautelar deferida nos presentes autos, o AVOGADO-GERAL DA UNIÃO postula, respeitosamente, que essa eminente Relatoria autorize o seu cumprimento mediante a abertura de crédito extraordinário, por meio de medida provisória, para fins de permitir a adequada implementação da decisão referendada pelo Plenário dessa Corte Suprema’ (e-doc. 79, p.

**ADPF 984 / DF**

9).

18. No entanto, ao que consta nos autos, referida petição não foi até o presente momento apreciada. Além disso, a partir de pesquisa das medidas provisórias editadas em 2022, não verifiquei a edição dessa MP pelo Presidente da República, nada obstante essa possibilidade tenha sido amplamente divulgada pela imprensa, após audiência neste Supremo Tribunal Federal com os agentes públicos e privados interessados.

19. Em *obiter dictum*, suscito reflexão colegiada sobre a conveniência de atender-se, ou não, esse tipo de pleito referente à competência privativa do Presidente da República em típico ato de governo e os limites constitucionais dessa espécie de prestação jurisdicional. Isso porque, a depender do olhar que se lance em cotejo entre o que nestes autos transcorrido e o que se passou em contemporânea decisão tomada no MI nº 7.300/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão proferida pelo Min. Gilmar Mendes, j. 18/12/2022, p. 09/01/2023, pode-se questionar eventual discrepância de tratamento conferido pela mais alta Corte do país em controvérsias em muitos aspectos semelhantes.

(…)

20. Vislumbrado esse encontro marcado do Supremo Tribunal Federal com o tema, haja vista que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” (art. 926, caput, CPC), em uma reflexão pessoal e embrionária, impende ponderar sobre a conformidade desse expediente com o princípio da separação dos poderes, esculpido no art. 2º da Constituição de 1988, e a inviabilidade no vigente quadro constitucional de permitir-se que esta Suprema Corte recaia em imprópria função consultiva e de controle prévio da Administração Pública, mormente no que toca ao exercício da mais importantes escolhas do ciclo orçamentário pelos Poderes eleitos. A esse respeito, vale até mesmo notar que consultas de mesma natureza têm sido formuladas pelo governo federal ao Tribunal de Contas da

**ADPF 984 / DF**

União. Ilustrativamente, confira-se que isso ocorreu na sessão plenária de 7 de dezembro de 2022. Assim, apesar do art. 70 da Constituição da República, observa-se que se travado desse órgão auxiliar ao Legislativo intensa discussão sobre a correção jurídica da assunção desse papel institucional eminente consultivo”

16. Por conseguinte, **a única possibilidade interpretativa que concebo para tornar constitucionalmente adequada referida disposição negocial reside no caráter opinativo de responsabilidade exclusiva dos signatários em relação à validade, conveniência e oportunidade do emprego de instrumento constitucional confiado exclusivamente ao Presidente da República.** Assim, em hipótese alguma, a presente homologação tem o condão de cancelar juridicamente ato de governo futuro, sob termos e extensão incertos, praticado pelo Chefe do Poder Executivo da União, justamente por não caber a esta Suprema Corte qualquer função consultiva ao governo federal. Nesse ponto, não há como se atribuir o efeito vinculante e a eficácia *erga omnes* a que faz referência o eminente Relator no tocante à corrente homologação em geral. Do contrário, a Suprema Corte estaria por conferir um "*bill de indenidade*", nos termos formulados pelo preclaro decano do paradigmático julgamento da ADI nº 4.048-MC/DF, de sua relatoria, isto é, estaríamos por retroceder em relação à histórica conquista ocorrida no processo constitucional pátrio.

17. **No que diz respeito aos parágrafos Terceiro e Quarto da Cláusula Terceira do acordo**, uma das leituras possíveis consiste em inaceitável pressão dos interessados sobre a prestação jurisdicional desta Corte. Isso porque ressoa heterodoxo condicionar o sucesso de um negócio jurídico ao resultado de uma ação direta de inconstitucionalidade movida por parcela dos contraentes e, simultaneamente, submeter esse acordo à homologação do órgão julgador, que será responsável por produzir, ou não, a primeira resultante. Informado pela boa-fé processual, não é viável entender que este ato homologatório represente

**ADPF 984 / DF**

qualquer tipo de pré-comprometimento do juízo com a pretensão de uma das partes em feito alheio. Dito de forma viável, por mais inovadora que seja a utilização de técnicas autocompositivas no controle abstrato de constitucionalidade, à luz da indisponibilidade da função de Guardião da Constituição, a meu sentir, não é dado ao STF atuar, a um só tempo, como terceiro imparcial no julgamento cautelar ou definitivo da ADI 7.195 e *stakeholder* no presente acordo federativo.

18. Conforme já tive a oportunidade de expor no julgamento da ADI nº 7.195-MC-Ref/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 1º/03/2023, p. 22/03/2023, até o presente momento, **tenho múltiplas dúvidas sobre a suposta inconstitucionalidade do art. 3º, X, da Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir), incluída pela LC nº 194, de 2022. Na ocasião, acompanhei Sua Excelência, o Relator, em sede provisória e acautelatória, em nome da viabilidade de uma autocomposição referente às controvérsias instauradas pelas Leis Complementares nº 192 e 194, ambas de 2022.**

19. Essas dificuldades se intensificam quando os contraentes pretendem que este Pretório Excelso faça uma “*interpretação conforme à Constituição*” para excluir a espécie “*gasolina*” do gênero “*combustíveis*”, por sua vez presente no art. 18-A do Código Tributário Nacional e no art. 32-A da Lei Kandir, a despeito do que expressamente consta no art. 2º, I, da LC nº 192, de 2022. Além disso, com a devida vênia aos pensamentos contrários, para além da inegável importância na arrecadação tributária estadual das operações com esse combustível em específico, à luz da extrafiscalidade ambiental, não faria maior sentido excluir apenas a gasolina desse rol. Vale perceber que há outros combustíveis fósseis igualmente poluentes, nos moldes do que dispõe o art. 225, § 1º, VIII, da Constituição da República, que foram reputados essenciais, para fins de seletividade tributária do ICMS nestes autos. Em uma visão tecnicamente ortodoxa, o natural seria que essas pretensões fossem formuladas na via congressual, mediante um novo Projeto de Lei Complementar, como, de



**ADPF 984 / DF**

fato, ocorrerá em matéria de compensação financeira pela União em favor dos demais entes federados signatários. Afinal, não é despiciendo afirmar que as sofisticadas técnicas de interpretação constitucional construídas nas últimas décadas por este Supremo Tribunal Federal não representam atalho ou equivalente funcional às negociações políticas entre os Poderes republicanos eleitos.

20. Haveria, ainda, óbices adicionais relacionados ao plexo de competências do Congresso Nacional para editar normas gerais da legislação tributária. Afinal, uma vez acolhida a tese de que a opção congressional por considerar essenciais os combustíveis em termos de seletividade tributária do ICMS revela-se parcialmente inconstitucional, teríamos camadas de complexidades para explicar a validade das normas sobressalentes de ambos os artigos noviços. Um intérprete mediano do ordenamento jurídico poderia considerar a construção hermenêutica ainda mais incomum ao se deparar com a cláusula sétima, parágrafo primeiro, da entabulação federativa, segundo a qual *“a presente transação entre a União, os Estados e o Distrito Federal não tem o efeito de reconhecer a constitucionalidade da Lei Complementar n. 194, de 23 de junho de 2022, mas tem como efeito a composição dos interesses econômicos entre as partes”*. Na melhor das hipóteses, a fonte de conflituosidade permaneceria latente, à espera de nova crise fiscal federativa para ser manejada por entes insatisfeitos como um trunfo em face de suas contrapartes federativas.

21. Na mesma toada, **dúvida semelhante adviria de leitura da cláusula quinta, caput e parágrafos primeiro e segundo, do acordo**, relativamente à atuação da Advocacia-Geral da União, pois o art. 131 do texto constitucional incumbe a esse órgão de Estado representar judicialmente a União, onde se incluem os atos do Congresso Nacional. Igualmente, o art. 103, § 3º, da Constituição, e o art. 4º, IV e VI, da Lei Complementar nº 73, de 1993, são taxativos ao imputar ao Advogado-Geral da União um mister defensivo em favor do ato ou texto impugnado. Cuida-se, portanto, de uma garantia fundamental de que

**ADPF 984 / DF**

pelo menos uma autoridade integrada à ação objetiva defenderá a higidez do ato normativo impugnado. Por isso, esta Corte possui orientação jurisprudencial no sentido de que *“consoante dispõe a norma imperativa do § 3º do artigo 103 do Diploma Maior, incumbe ao Advogado-Geral da União a defesa do ato ou texto impugnado na ação direta de inconstitucionalidade, não lhe cabendo emissão de simples parecer, a ponto de vir a concluir pela pecha de inconstitucionalidade”* (ementa da ADI nº 4.983/CE, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 06/10/2016, p. 27/04/2017). No mesmo sentido, cito a ADI nº 1.254-AgR/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 14/08/1996, p. 19/09/1997, cuja ementa reproduzo, no que interessa:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROCESSO DE CARÁTER OBJETIVO - INCLUSÃO DE ENTIDADE PRIVADA NO PÓLO PASSIVO DA RELAÇÃO PROCESSUAL - INADMISSIBILIDADE - TUTELA DE SITUAÇÕES SUBJETIVAS E INDIVIDUAIS - INCOMPATIBILIDADE COM A NATUREZA ABSTRATA DO CONTROLE NORMATIVO - FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO - AGRAVO IMPROVIDO ENTIDADES PRIVADAS NÃO PODEM FIGURAR NO PÓLO PASSIVO DO PROCESSO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (...) FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO - A função processual do Advogado-Geral da União, nos processos de controle de constitucionalidade por via de ação, é eminentemente defensiva. Ocupa, dentro da estrutura formal desse processo objetivo, a posição de órgão agente, posto que lhe não compete opinar e nem exercer a função fiscalizadora já atribuída ao Procurador-Geral da República. Atuando como verdadeiro curador (defensor legis) das normas infraconstitucionais, inclusive daquelas de origem estadual, e velando pela preservação de sua presunção de constitucionalidade e de sua integridade e validade jurídicas no âmbito do sistema de direito, positivo, **não cabe ao Advogado-Geral da União, em sede de controle normativo abstrato,****

**ADPF 984 / DF**

**ostentar posição processual contrária ao ato estatal impugnado, sob pena de frontal descumprimento do ‘munus’ indisponível que lhe foi imposto pela própria Constituição da República. Precedentes” (grifos nossos).**

22. Feitas todas essas ponderações *prima facie* obstaculizadoras do presente acordo federativo, informado pelo escólio doutrinário do e. Ministro Gilmar Mendes no que toca à interação entre a excepcionalíssima jurisprudência da crise e a teoria constitucional do pensamento possibilista, de Peter Häberle, **acompanho o digno Relator no sentido de homologar judicialmente o acordo federativo ora tratado, sem glosar parcela de suas cláusulas por vício de inconstitucionalidade, como o faria à primeira vista.**

23. Por lealdade processual, que deve reger as relações entre as Fazendas Públicas e os juízes deste Supremo Tribunal Federal, pelo menos de minha parte, **a corrente chancela não implica em adiantamento de posicionamento quanto às pretensões estaduais em ACOs ou na ADI nº 7.195/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux.**

24. Diante do exposto, **acompanho o eminente Ministro Relator, com ressalvas que, reafirmo, não dizem respeito ao resultado ou aos fundamentos presentes no escoreito voto do Ministro Relator, mas unicamente com o fito de fazer singelas ponderações aos próprios termos do negócio jurídico redigido pelos entes federados.** Assim, nesses termos, voto no sentido de homologar o acordo federativo apresentado nos autos (e-docs. 750, 751 e 753) e, por consequência, aquiesço com o “*encaminhamento ao Congresso Nacional para as providências cabíveis acerca do aperfeiçoamento legislativo nas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, devendo a União apresentar o correspondente PLP, para fins de cumprimento do pactuado nas duas homologações dos acordos, além de o Tribunal de Contas da União ser comunicado do resultado deste julgamento*”.

É como voto.

**ADPF 984 / DF**

**Ministro ANDRÉ MENDONÇA**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 984**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE.(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS  
INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS  
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS  
INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO  
INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO  
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO  
INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL  
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL  
INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO  
INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ  
INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ  
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ  
INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA  
INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA  
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA  
INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ  
INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PIAUÍ  
INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ  
PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ  
INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ  
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO

DO PARANÁ

INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE

INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS - IBP

ADV.(A/S) : CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS (02462/DF)  
ADV.(A/S) : ALEXANDRE PACHECO BASTOS (52682/DF)  
ADV.(A/S) : ANA CAROLINA ANDRADA ARRAIS CAPUTO BASTOS (26891/DF)  
AM. CURIAE. : CONSELHO DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL  
ADV.(A/S) : RAFAEL THOMAZ FAVETTI (15435/DF)  
AM. CURIAE. : SINDICATO BRASILEIRO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS - SINBRACOM  
ADV.(A/S) : SERGIO MONTENEGRO DE ALMEIDA FILHO (16744/CE, 59063/DF, 29832 A/PB, 01248/PE, 104104/PR, 352103/SP)  
AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO  
ADV.(A/S) : DIOGO LOPES DE BARBOSA LEITE (168945/RJ)

**Decisão:** (julgamento conjunto: ADI 7.191 e ADPF 984) O Tribunal, por unanimidade, homologou o acordo firmado entre a União e todos os Entes Estaduais e Distrital para encaminhamento ao Congresso Nacional para as providências cabíveis acerca do aperfeiçoamento legislativo nas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, devendo a União apresentar o correspondente PLP, para fins de cumprimento do pactuado nas duas homologações dos acordos, além de o Tribunal de Contas da União ser comunicado do resultado deste julgamento, nos termos do voto do Relator. O Ministro André Mendonça acompanhou o Relator com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 26.5.2023 a 2.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário