

15/12/2022

PLENÁRIO

**ACORDO NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 984 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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADPF 984 ACORDO / DF

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	:CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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

ADPF 984 ACORDO / DF

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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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

ADPF 984 ACORDO / DF

	GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

ADPF 984 ACORDO / DF

INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS - IBP
ADV.(A/S)	: CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE PACHECO BASTOS
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINA ANDRADA ARRAIS CAPUTO BASTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL
ADV.(A/S)	: RAFAEL THOMAZ FAVETTI
AM. CURIAE.	: SINDICATO BRASILEIRO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS - SINBRACOM
ADV.(A/S)	: SERGIO MONTENEGRO DE ALMEIDA FILHO
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

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. Comissão Especial, como técnica autocompositiva de mediação e conciliação, formada nos autos. Proposta de solução para o impasse federativo. Possibilidade de realização de acordo em parte. 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

ADPF 984 ACORDO / DF

cumprimento a cargo desta Corte.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, 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 acordado, nos termos do voto do relator.

Sessão Virtual Extraordinária de 14.12.2022 (00h00) a 14.12.2022 (23h59)

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente.

15/12/2022

PLENÁRIO

**ACORDO NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 984 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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADPF 984 ACORDO / DF

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S)	:CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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

ADPF 984 ACORDO / DF

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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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

ADPF 984 ACORDO / DF

	GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	:ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

ADPF 984 ACORDO / DF

INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE TOCANTINS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS - IBP
ADV.(A/S)	: CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE PACHECO BASTOS
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINA ANDRADA ARRAIS CAPUTO BASTOS
AM. CURIAE.	: CONSELHO DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL
ADV.(A/S)	: RAFAEL THOMAZ FAVETTI
AM. CURIAE.	: SINDICATO BRASILEIRO DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS - SINBRACOM
ADV.(A/S)	: SERGIO MONTENEGRO DE ALMEIDA FILHO
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

RELATÓRIO – CONJUNTO

ADI 7.191 e ADPF 984

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trago a julgamento o referendo judicial ao acordo assinalado em ambas as ações de controle concentrado, quais sejam, na ADPF n. 984 e na ADI n. 7.191.

1) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 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

ADPF 984 ACORDO / DF

essenciais, 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, em patamar superior ao das operações em geral”.
(eDOC 1)

Expõe que:

“Como se sabe, além de representar parcela expressiva da arrecadação tributária no país, o ICMS-combustíveis também se destaca no cenário tributário nacional por ser uma condicionante muito influente no cotidiano do consumidor, dos transportadores e da política energética do país.

A forte assimetria das alíquotas de ICMS enseja problemas que vão muito além da integridade do federalismo fiscal brasileiro, onerando sobretudo o consumidor final, que acaba penalizado com o alto custo gerado por alíquotas excessivas para combustíveis – que são insumos essenciais, e, por isso, deveriam ser tratadas com modicidade – e com a dificuldade no entendimento da composição do preço final desses produtos.

[...]

Embora positiva, as medidas acima mencionadas estão longe de ser suficientes para permitir a superação das anomalias decorrentes da forma desarmônica como Estados e Distrito Federal marcam a tributação dos combustíveis pelo ICMS.

Conforme restará demonstrado ao longo desta manifestação, o atual estado de coisas inconstitucional da tributação dos combustíveis afronta simultaneamente diversos preceitos constitucionais, como o pacto federativo e o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, *caput* e inciso III); os princípios da isonomia fiscal e da capacidade contributiva (artigos 150, II3 e 145, § 1º), o princípio da seletividade tributária (artigo 155, § 2º, inciso III), proteção ao consumidor (art. 5º, inciso, XXXII) e aos princípios implícitos da proporcionalidade e razoabilidade”. (eDOC 1)

Aduz o cabimento da ADPF, argumentando que “Ao diagnosticar

ADPF 984 ACORDO / DF

transformações no entendimento do próprio fenômeno da inconstitucionalidade, a doutrina constitucional tem ponderado que a arguição de descumprimento de preceitos fundamentais constitui o meio apropriado para o controle de violações complexas à Constituição”. Pontua que, no caso concreto, estaria ocorrendo “uma situação de inconstitucionalidade sistêmica”, consubstanciada em “prática institucional contínua, ilegítima e violadora de preceitos fundamentais, correspondente aos reiterados atos praticados por diversos entes federativos que fixam alíquotas de ICMS sobre operações de combustíveis em patamar substancialmente superior ao das operações em geral”.

Conclui, no tópico do cabimento da ADPF, que:

“Não se pretende aqui se imiscuir na autonomia dos entes de, inclusive, no exercício de sua competência tributária legítima, implementar política tributária, estimular setores ou produtos mediante alíquotas favorecidas; o que não se pode olvidar, contudo, é que tais exemplos denotam que a tributação dos combustíveis é submetida a um regime de seletividade às avessas, em prática inconstitucional de oneração excessiva de bem essencial, em manifesta afronta à proporcionalidade e razoabilidade quanto cotejadas, seja pela alíquota modal, seja sob o prisma da suposta facultatividade da seletividade, mas que invariavelmente se e quando implementada deve prestigiar os bens essenciais tratado de forma mais gravosa.

[...]

Como narrado, a situação de inconstitucionalidade sistêmica enfrentada na presente arguição decorre da prática inconstitucional reiterada de todos os Estados-membros em fixar alíquotas de ICMS sobre operações de combustíveis em patamar substancialmente superior ao das operações em geral.

Além da crise de credibilidade normativa do artigo 155, § 2º, inciso III da Constituição Federal (seletividade tributária), será devidamente demonstrado que o conjunto de atos indicados nessa ação é violador de outros preceitos fundamentais: o pacto federativo, a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, *caput* e inciso III); a isonomia fiscal e a

ADPF 984 ACORDO / DF

capacidade contributiva (artigos 150, II e 145, § 1º), proteção ao consumidor (art. 5º, inciso, XXXII), além da razoabilidade e proporcionalidade, considerando a discrepância entre a tributação de bens supérfluos ou nocivos, ou mesmo de veículos automotores, àquela reservada aos combustíveis.

Em suma, o conjunto de medidas estatais indicado nessa ação impede que o contribuinte brasileiro tenha acesso a uma ordem constitucional tributária justa e equânime, conforme desejado pelo legislador constituinte.

[...]

Cumprе ressaltar, também, que a presente arguição satisfaz o requisito da subsidiariedade, previsto no artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 .

Em *leading case* a propósito da interpretação do requisito em análise, o Plenário dessa Suprema Corte estipulou que o exame a respeito da existência de meio processual alternativo deve ser ‘compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata’

Conforme enfatizado pela jurisprudência do Plenário desse Supremo Tribunal Federal, a avaliação sobre a subsidiariedade deve levar em conta, também, a relevância do interesse público deduzido, que pode estar demonstrada em atos normativos e concretos, conjunto que atrai o cabimento da arguição de descumprimento. (...)

Diferentemente do que sucede em relação às arguições propostas apenas contra atos normativos específicos, cuja tutela de validade pode, em tese, ser obtida por essas outras espécies de processos objetivos de fiscalização de constitucionalidade, as impugnações contra elementos complexos - atos normativos, omissivos e concretos -, concretizados por meio de práticas reiteradas e de modo sistêmico, somente podem ser submetidas ao controle concentrado pela via da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Em outros termos, no âmbito do controle objetivo de constitucionalidade, somente a Arguição de Descumprimento é

ADPF 984 ACORDO / DF

apta a solver a presente controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata, o que demonstra o atendimento ao requisito da subsidiariedade.

Ademais, diante da situação ora apresentada, a impugnação apenas pontual de legislação de ICMS incidente sobre operações de combustíveis em determinado ente federativo poderia levar a uma conjuntura de desequilíbrio no pacto federativo, prejudicando ainda mais o quadro de inconstitucionalidade sistêmica que se deseja ajustar. Assim, não havendo outro meio eficaz para sanar, de forma ampla, geral e imediata, a lesividade decorrente dos atos questionados, reafirma-se a conclusão no sentido do cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental”. (eDOC 1)

No mérito, defende que:

“Na ordem tributária, a seletividade em razão da essencialidade atua como instrumento de Justiça Fiscal, verdadeira garantia fundamental dos indivíduos, porque outorga ao Estado a possibilidade de influenciar nas relações sociais e no comportamento dos contribuintes, ao atribuir menores alíquotas para produtos e serviços em razão de sua essencialidade. [...]

[...]

Sobre o tema, convém registrar que ao apreciar o Tema nº 745 da repercussão geral no julgamento do Recurso Extraordinário nº 714.139, essa Suprema Corte fixou a tese de que, ‘adotada pelo legislador estadual a técnica da seletividade em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), discrepam do figurino constitucional alíquotas sobre as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços’

De fato, ao analisar a questão, essa Suprema Corte concluiu que a Constituição Federal não obriga os Estados-

ADPF 984 ACORDO / DF

membros a adotarem a seletividade quanto ao ICMS, mas, quando adotada, há a necessidade de se analisar as características intrínsecas do bem ou do serviço em razão de sua essencialidade. Aqui, a malversação aos princípios implícitos da proporcionalidade e razoabilidade se evidencia, consubstanciada no fato de que, em sendo adotada a seletividade, em especial diante a larga gama de alíquotas e produtos variados com tratamento específico, bens supérfluos, alguns nocivos ou prejudiciais à saúde, receberem como se demonstrou, tratamento tributário mais benéfico àquele reservado aos combustíveis. Com efeito, a própria tributação de veículos automotores como bens essenciais importaria, por imperativo da razoabilidade e proporcionalidade fosse reservado o mesmo tratamento aos combustíveis.

[...]

Nada impede que, ao definir os contornos do ICMS local, Estados-membros e Distrito Federal exerçam suas capacidades impositivas por meio de faixas de tributação, que podem variar até mesmo de produto a produto. Esse regime seletivo de tributação não só é previsto como, em alguns casos, é fomentado pelo Constituinte, desde que utilizado para gerar uma tributação socialmente mais justa, algo que passa necessariamente pela graduação de alíquotas conforme a essencialidade das operações tributadas.

Utilizar alíquotas diversificadas para onerar itens que são de consumo elementar é como estabelecer uma cesta básica às avessas, confiscando a dignidade do consumidor e negando autoridade ao núcleo essencial do artigo art. 155, § 2.º, da CF/1988.

Nesse contexto, esse Supremo Tribunal Federal decidiu que a energia elétrica e os serviços de telecomunicação são considerados itens essenciais e, por essa razão, não poderiam ser alvos de alíquota superior àquela que onera as operações em geral. Isso porque a estipulação de uma alíquota de ICMS incidente especificamente sobre tais serviços essenciais pode gerar tributação superior àquela que onera as operações em

ADPF 984 ACORDO / DF

geral, vulnerando o princípio da seletividade.

A mesma lógica jurídica deve ser aplicada também ao ICMS incidente sobre operações de combustíveis, mercadoria igualmente essencial a diferentes classes de consumidores e que onera ainda diversas cadeias de consumo e produção, como por exemplo alimentação e transportes. De fato, o fornecimento de combustíveis, seja diesel, gasolina, álcool ou gás natural, constitui produto essencial, imprescindível para a subsistência das pessoas físicas e indispensável para o desempenho de atividades econômicas.

Na espécie, observa-se que as disposições legais impugnadas nessa ação fixaram as alíquotas do ICMS para gasolina em percentuais que variam de 25 % (vinte e cinco por cento) a 32% (vinte por cento).

Tais percentuais estão em descompasso com a alíquota geral dos Estados que, conforme legislação de regência, varia entre os percentuais de 17% e 18%.

[...]

Como se nota, as normas estaduais sob investida instituem alíquotas diferenciadas para o ICMS incidente sobre diversos combustíveis, equiparando-os às mercadorias e serviços supérfluos.

Percebe-se, assim, que as normas hostilizadas não se mostram em sintonia com o artigo 155, § 2º, inciso III, da Constituição Federal. Como visto, os percentuais de alíquota estabelecidos para as operações sobre diversos combustíveis são superiores à alíquota geral do ICMS em todas as unidades de federação.

Nesse passo, a técnica da seletividade, nos moldes em que praticada pelos legisladores estaduais e distrital, contraria um importante conteúdo mínimo da Carta Magna, consoante restou assentado por essa Suprema Corte ao apreciar o mérito da repercussão geral do Recurso Extraordinário nº 714.139, cuja ementa encontra-se transcrita acima.

A violação à ordem constitucional tributária também decorre de ofensa a outros preceitos expressos no Texto

ADPF 984 ACORDO / DF

Constitucional, como por exemplo o da isonomia fiscal (artigo 150, II da Constituição Federal). De fato, na medida em que o critério adotado para a fixação das alíquotas do ICMS não é o da essencialidade, resta violado o princípio da isonomia sob a ótica da seletividade.

[...]

Além disso, a fixação abusiva de alíquota de ICMS para operações de determinados combustíveis acaba contrariando também o preceito constitucional da capacidade contributiva do destinatário final da mercadoria.

Como se sabe, nos impostos indiretos não há como ajustar diretamente o imposto de acordo com a capacidade contributiva, pois inexistente identificação precisa do contribuinte de fato. Todavia, como forma de amenizar os efeitos da transferência do ônus tributário, a Constituição Federal estabelece o princípio da seletividade, hipótese em que a graduação ocorre com base na essencialidade da mercadoria comercializada.

[...]

Diante de todas essas considerações, e da cabal demonstração de que a grande maioria dos Estados-membros, além do DF, são responsáveis por uma prática reiterada de fixar alíquotas de ICMS-combustíveis em patamar abusivo, acima daquela prevista para os bens em geral, para a tributação da gasolina e do álcool combustível, como regra, ou GNV, GNI querosene de aviação ou óleo combustível em diversos casos, ficando evidenciado um quadro de inconstitucionalidade sistêmica.

Essa prática inconstitucional acaba por resultar na erosão do significado jurídico da regra constitucional da seletividade e dos preceitos fundamentais conectados a ela, o que justifica seja a controvérsia submetida ao controle dessa Suprema Corte, para fins de restabelecimento da essencialidade na instituição das alíquotas do ICMS-combustíveis”. (eDOC 1)

Eis os pedidos do requerente:

ADPF 984 ACORDO / DF

“[...]

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.

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

Foram prestadas informações (eDOC 113, 115, 199, 206, 214, 218, 229,

ADPF 984 ACORDO / DF

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-se, inclusive, oferecer contraproposta. (eDOC 259)

Ato contínuo, a União ofereceu contraposta para fins de acordo e, ao final, postulou que *“que se mantenha aberta a presente via conciliatória conduzida por essa Eminent Relatoria até que o Congresso Nacional delibere sobre a matéria prevista no art. 57, §3º, inciso IV, da Constituição”*. (eDOC 292)

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

ADPF 984 ACORDO / DF

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, adotei as seguintes providências:

“a) determino 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, razão pela qual devem ser intimados os Estados e o Distrito Federal, de um lado, e, de outro, a União para informarem, com urgência, no prazo de 5 (cinco) dias, os seus respectivos representantes (no máximo, cinco por cada nível federativo, isto é, até cinco representando a União, divididos entre Poderes Executivo e Legislativo, e cinco em nome dos Estados), que atuarão em nome dos demais, os quais poderão ser assessorados por técnicos que apenas acompanharão as discussões (§ 1º do art. 30 da Lei 13.140/2015);

b) a conciliação, com notas de mediação, será supervisionada por esta relatoria, mediante acompanhamento do juiz auxiliar Diego Viegas Veras, o qual nomeio como conciliador/mediador, e como observador deste gabinete, o Dr. Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia ou quem este designar para fazer suas vezes e ;

c) designo o dia 2.8.2022, às 14h, para início dos trabalhos da referida comissão especial por meio de reunião virtual, cujo *link* será oportunamente disponibilizado pela Secretaria Judiciária;

d) o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas da União deverão ser intimados para, querendo, indicar representantes e/ou consultores técnicos da conciliação/mediação, nos termos do art. 25 c/c art. 8º, ambos da Lei 13.140/2015;

e) poderão ser acolhidas, a critério desta relatoria e/ou do

ADPF 984 ACORDO / DF

conciliador/mediador, manifestações orais e/ou escritas de entidades do Segundo e Terceiro setores da economia, além de *experts* sobre o tema, inclusive a realização de auditoria, considerando a diferença interpretativa dos interessados quanto à eventual perda de arrecadação em razão das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022 e o atual fluxo de ativos financeiros dos entes subnacionais em comparação com os anos anteriores;

f) determino à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que designe servidor com poderes para disponibilizar elementos probatórios de interesse da instrução, dentre os quais as informações (e eventualmente sistematizá-las) sobre a receita tributária de ICMS de cada Estado e do Distrito Federal, em cada um dos 12 meses anteriores à junho de 2022, bem assim dos meses que se seguirem à julho de 2022; e

g) admito, tão somente na condição de observadores, desde já, 2 (dois) representantes dos Municípios, sendo autorizada a indicação de um, para a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e outro, para a Confederação Nacional dos Municípios (CNM)". (eDOC 334)

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 n. 984 e ADI7191"*. (eDOC 425), ao passo que o Senado Federal indicou seu representante (eDOC 461), além do Tribunal de Contas da União. (eDOC 495)

Deferi o ingresso (eDOC 501), na condição de *amici curiae*, do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP - eDOC 185), do Conselho de

ADPF 984 ACORDO / DF

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 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, Élide 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)

ADPF 984 ACORDO / DF

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

Foram apresentados quesitos para ser 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 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)

A reunião que iria ocorrer no dia 14 de novembro foi reagendada, a pedido da União (eDOC 608), com a concordância dos Estados e do Distrito Federal (eDOC 610), para o dia 21 de novembro. (eDOC 616)

Na última reunião da Comissão Especial, no dia 2 de dezembro de 2022, foi deliberada, votada e **escrita, pelos próprios Entes Federativos**, a seguinte proposta de solução consensual:

“Após intensos debates, os representantes dos entes federativos aquiesceram quanto às propostas de solução do impasse federativo nos seguintes termos:

Cláusula Primeira: Proposta de acordo imediato quanto ao aperfeiçoamento legislativo no tocante ao reconhecimento do CONFAZ como o órgão legitimado para implementar a monofasia e a uniformidade da alíquota do ICMS dos combustíveis indicados pelo Congresso Nacional no art. 2º da Lei Complementar 192/22 por meio de alíquota *AD REM* ou *AD VALOREM*, nos termos do art. 155, §4º, inciso IV, alínea ‘b’, CF/88 (debate sobre a constitucionalidade do art. 3º, V, a, b, c da Lei Complementar 192/2022).

Parágrafo primeiro. Os representantes da União na Comissão Especial concordam com o encaminhamento de

ADPF 984 ACORDO / DF

proposta para revogação do art. 18-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), bem como da alínea 'b', do inciso V do art. 3º e os §§ 4º e 5º do art. 6º, todos da Lei Complementar nº 192/2022 e do inciso III do §1º do art. 32-A da Lei Kandir, com redação dada pelo art. 2º da Lei Complementar 194/2022.

Parágrafo segundo. Até 31 de dezembro de 2022, os Estados celebrarão convênio para adoção do ICMS uniforme e monofásico para os combustíveis previstos nesta cláusula, com exceção da gasolina.

Cláusula Segunda. A comissão especial concorda com a proposta dos representantes dos Estados para que o CONFAZ reconheça, de imediato, a essencialidade do Diesel, GLP e gás natural.

Cláusula Terceira. No que se refere ao art. 7º, da Lei Complementar nº 192/2022, os representantes da União na comissão especial entendem que não há necessidade de alteração dos termos da Lei Complementar, considerando o esgotamento do prazo para a produção de efeitos. Todavia, os representantes da União na comissão especial concordam com a inclusão, neste acordo, das ressalvas propostas pelos Estados no que diz respeito à seguinte proposta: “os Estados e o DF renunciam expressamente a qualquer possibilidade de cobrar diferenças não pagas pelos contribuintes, pela desconformidade artificialmente criada pela média dos últimos 60 meses, e, na mesma medida, propõem que lhes seja assegurada que não poderão ser instados a restituir eventuais valores cobrados a maior, desde o período de início de efeitos da medida legal até 31 de dezembro de 2022”.

Parágrafo Primeiro. A presente cláusula não representa reconhecimento da constitucionalidade do art. 7º, da Lei Complementar nº 192/2022 pelos representantes dos Estados na comissão especial.

Cláusula Quarta. Para o debate da Tust/Tusd, nos termos do inciso X do art. 3º da LC 87/1996, com a redação conferida pelo art. 2º da LC 194/2022, os membros da Comissão Especial

ADPF 984 ACORDO / DF

concordam com o desdobramento da conciliação/mediação para identificar os eventuais elementos do critério material e do critério quantitativo relacionados às tarifas de energia elétrica, que compõem os serviços de transmissão, distribuição e encargos.

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 presente data.

Parágrafo Segundo. Os representantes da União nesta comissão especial não se opõem à concessão de medida cautelar nos autos da ADI 7195 enquanto o tema estiver em discussão no âmbito do grupo de trabalho previsto no parágrafo anterior.

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.

Parágrafo Primeiro. Os representantes da União nesta comissão especial concordam em rever os critérios estabelecidos na Portaria ME nº 7.889/22 para alterar a base de comparação anual da perda para base mensal, de modo que o gatilho de 5% seja aplicado somente na comparação isolada entre os meses de 2021 e 2022.

Parágrafo Segundo. Em nenhuma hipótese, eventual acordo restringirá as repartições constitucionais destinadas aos municípios.

Parágrafo Terceiro. Os representantes da comissão especial reconhecem a possibilidade de que a União compense eventual perda de arrecadação mediante entrega de valores aos Estados, caso o Plenário do STF, em apreciação de eventual acordo do grupo de trabalho tratado no *caput*, reconheça a presença dos requisitos necessários para a abertura de crédito extraordinário, de modo que as quantias necessárias ao pagamento sejam incluídas em lei orçamentária e submetidas

ADPF 984 ACORDO / DF

ao regime fiscal aplicável, sem prejuízo de eventual compensação de dívida já deferida liminarmente.

Parágrafo Quarto. Os membros desta comissão entendem necessário que a discussão relativa às ações cíveis originárias que pedem a compensação do art. 3º da LC 194/2022 seja levada em consideração no grupo de trabalho tratado no caput.

Cláusula Sexta. No caso de derrubada do veto ao art. 14 do PLP 18/2022 (veto 36/22 em relação à LC 194/2022), a União e os estados entendem que é necessário definir que as disponibilidades financeiras devem ser aquelas verificadas no exercício anterior ao da publicação da referida Lei Complementar, tendo em vista a necessidade de tornar exequível a compensação dos demais entes para os mínimos constitucionais da saúde e da educação.

Submetido à votação dos membros da Comissão Especial, obteve-se a seguinte conclusão: aprovação à unanimidade. O Deputado Danilo Forte solicitou que constasse a sua abstenção em relação à qualquer deliberação.

Após os encaminhamentos, o Ministro Gilmar Mendes parabenizou todos os representantes da Comissão Especial dos entes federativos e determinou que se façam os autos conclusos para análise do encaminhamento que foi realizado no dia de hoje. Cumpre destacar, a propósito, o que foi deliberado pelos representantes dos entes federativos na Comissão Especial deverá ser objeto de juízo político, nos respectivos âmbitos do Ministério da Economia, do Fórum de Governadores e do Comsefaz, sem prejuízo de encaminhamento de petições aos respectivos relatores das ações em curso nesta Corte, bem ainda da futura homologação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional". (eDOC 646)

Após receber a informação do Fórum de Governadores acerca da chancela da unanimidade dos Governadores das 27(vinte e sete) Unidades Federativas sobre a proposta encaminhada pela Comissão Especial, o que veio a ser formalizado nos autos no eDOC 650, abri prazo

ADPF 984 ACORDO / DF

de 72h (setenta e duas horas) para manifestação da União (eDOC 648).

Eis o teor da manifestação daquele Fórum de Governadores endereçada ao Colégio Nacional de Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (Conpeg), dando ciência da unanimidade da aquiescência daquela proposta:

“Ao cumprimentá-lo cordialmente, dirijo-me a V.Exa. a fim de solicitar a manifestação favorável da Presidência do Colégio Nacional de Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – Conpeg a respeito da aprovação do acordo de conciliação subscrito pelos Estados, Distrito Federal e União no âmbito da ADPF 984, que tramita no Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, com sua inclusão nos autos correspondentes.

A esse respeito, consigno que a presente solicitação encontra respaldo no consenso firmado por todos os Governadores e Governadoras a respeito da matéria em apreço, ao qual também se soma o consentimento unânime dos Secretários de Fazenda, no contexto do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do DF – Comsefaz.”
(eDOC 651, grifo nosso)

A União, por sua vez, em resposta, anuiu ao acordo, nos seguintes termos: juntam-se *“aos autos as autorizações conferidas pelo Ministério da Economia e pelo Ministério das Minas e Energia à ratificação da proposta de acordo firmado na audiência de conciliação ocorrida em 02/12/2022, sob a condução de Sua Excelência o Juiz Federal Auxiliar Diego Veras”*. (eDOC 658)

2) Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 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 dos artigo 3º, inciso V, alíneas “a”, “b” e “c”; artigo

ADPF 984 ACORDO / DF

6º, §§ 4ª 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 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

ADPF 984 ACORDO / DF

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, 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

ADPF 984 ACORDO / DF

Municípios, dada a correspondente redução das transferências constitucionais obrigatórias.

Argumentam que essa lei apresentou três objetivos: a) regulamentar o disposto no art. 155, § 2º, XII, *h*, da Constituição Federal, mas invadiu a competência constitucional reservada aos estados; b) buscar frear a grave crise de descontrole dos preços de combustíveis, em todo o país, entretanto de maneira intervencionista da União, por meio de desonerações tributárias e em afronta às regras de repartição de competências insculpidas na Carta de 1988; e c) desincumbir, de forma retórica, a União da responsabilidade pela inflação e atribuí-la, com fins eleitoreiros, aos Estados-membros.

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

Destacam que as seguintes mudanças da LC 192/2022 padecem de inconstitucionalidades:

“(1) A sistemática recém-introduzida aplica-se às operações com os seguintes combustíveis: gasolina e etanol anidro combustível; diesel e biodiesel; e gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural.

(2) O ICMS incidirá uma única vez, substituindo-se a tributação plurifásica pela monofásica, independentemente do número de etapas da cadeia econômica desse tributo circulatório;

(3) As alíquotas serão uniformes por mercadoria em todos os estados e para o Distrito Federal, na forma em que por eles forem deliberadas;

(4) As alíquotas serão específicas (*ad rem* ou *ad mesuram*), isto é, por unidade de medida adotada (litros ou metros cúbicos, por exemplo) e não mais sobre o preço dos combustíveis (preço médio ponderado ao consumidor – PMPF, valor estimado no modelo da substituição tributária, ou o

ADPF 984 ACORDO / DF

próprio valor médio na bomba, incluindo-se os custos com frete e despesas);

(5) Excepcionou a aplicação do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), o qual exige que qualquer renúncia de receita deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

(6) Viola seguintes princípios do direito ambiental na Constituição Federal de 1988: do Desenvolvimento Sustentável, do Poluidor-Pagador, e da Prevenção”.

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.

Asseveram que a Emenda Constitucional 33/2001 modificou o artigo 155 da Constituição Federal de 1988 e previu a possibilidade de instituição de regras excepcionais à não cumulatividade, via lei complementar federal, relativamente a combustíveis e lubrificantes, prevendo que este poderá ser monofásico e não mais plurifásico.

Sustentam que se depreende desse dispositivo que a lei complementar poderá prever os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade (incidência monofásica). Referem que, nesse caso, ainda, haverá uma exceção à imunidade nas operações interestaduais, de modo que o ICMS irá incidir sobre as operações que destinem a outros estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados (art. 155, §2º, X, “b”, da CF).

Explicam que, nessa hipótese, aplicar-se-á o princípio do destino, segundo o qual, nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo, exceto nas operações interestaduais, entre contribuintes, com

ADPF 984 ACORDO / DF

gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no conceito de combustíveis e lubrificantes derivados de petróleo, quando o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias.

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).

Arrazoam que, a despeito de a CF/1988 estabelecer que a lei complementar irá apenas fixar, em relação ao ICMS, normas gerais sobre fato gerador, base de cálculo e contribuintes (artigo 146), e, quanto às operações com combustíveis e lubrificantes, a indicação daqueles em que a incidência será monofásica, o Congresso Nacional, mais de 20 (vinte) anos depois da edição da referida emenda constitucional, aprovou a Lei Complementar Federal 192/2022, extrapolando sua competência.

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 que permita 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

ADPF 984 ACORDO / DF

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 redução do tributo aos estados, representa concessão de isenção parcial heterônoma, expressamente vedada pelo art. 151, inciso III, da CF/88. Salaria 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).

Constatam que o aludido dispositivo extrapolou completamente o texto constitucional ao criar uma metodologia de cálculo que importa em redução e congelamento da carga tributária do imposto, incidente sobre um produto específico do conjunto dos combustíveis derivados do petróleo, o diesel.

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

ADPF 984 ACORDO / DF

crie renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Demandam, assim, que o citado artigo 8º, sem nenhuma justificativa financeira e com o mero objetivo de possibilitar que sejam editadas normas que diminuam a carga tributária estadual sobre o preço dos combustíveis, desconsiderou a sustentabilidade fiscal, recentemente elevada à estatura de princípio constitucional, com a introdução do artigo 163, inciso VIII, pela Emenda Constitucional 109/2021.

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.

Pontuam que essa periodicidade estaria também limitada à anterioridade e à anterioridade nonagesimal, o que pode ampliar o interstício de vigência, em novo prejuízo aos cofres dos Estados e do Distrito Federal, salvo no que tange à redução e ao restabelecimento das alíquotas.

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

Aduzem que o art. 3º, I, da LC 192/22 reproduz o art. 155, § 2º, XII, g, da CF/88, que exclui a imunidade nas operações interestaduais. Pela tributação monofásica, afasta-se a não cumulatividade e não se permite a apropriação do crédito pelo destinatário, sem previsão quanto a situações excepcionais, o que pode resultar em prejuízos impensados por ocasião da edição da LC 192/2022.

Sustentam a inconstitucionalidade da regra de uniformidade de

ADPF 984 ACORDO / DF

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 uma interpretação conforme a 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).

Defendem que a aplicação de uma alíquota única específica, por unidade de medida, significa ignorar o preceito constitucional de igualdade e capacidade contributiva, na medida em que o valor fixo, previamente estabelecido sem consideração às diferentes realidades socioeconômicas do país, implicaria, necessariamente, a imposição de carga tributária injusta, desconectada do preço praticado, em benefício de alguns, mas em prejuízo de muitos contribuintes e de muitos Estados.

Acrescentam que a uniformidade de alíquotas entre combustíveis, prevista na alínea *a* do inciso V do art. 3º, além de tornar complexa a legislação, não encontra amparo na faculdade prevista no inciso III do § 2º do art. 155 da CF, que permite a fixação de alíquotas seletivas em função da essencialidade de produtos e serviços (princípio constitucional

ADPF 984 ACORDO / DF

da seletividade).

Alegam que a aplicação de uma alíquota elevada, em apenas uma das fases da operação, de forma que abranja toda a cadeia comercial, prevista no art. 2º e art. 3º, inciso V, *a* e *b*, da LC 192/2022, ofende o princípio do não confisco, estabelecido no artigo 150, inciso IV, do texto constitucional, ou dos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por fim, argumentam que a Lei Complementar 192/2022 ofende todos os princípios constitucionais voltados à preservação do meio ambiente (o 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.

Em síntese, os requerentes fundam seu pedido nas seguintes inconstitucionalidades:

“- artigo 3º, inciso V, alínea *b*, por violação do art. 155, §4º, inciso IV, da CF/1988, ao impor a modalidade de alíquota *ad rem*, por unidade de medida adotada, usurpando competência constitucionalmente atribuída aos convênios celebrados pelos estados-membros por meio do Confaz;

- dos §4º e §5º do art. 6º da LC 192/22, em razão de ferirem o pacto federativo, ao limitarem a autonomia plena dos estados-membros, prevista no art. 18 da CF/1988 e resguardada pelo art. 60, § 4º da Constituição Federal, e também inovarem na regulamentação por lei complementar do texto literal previsto no inciso IV do § 4º do artigo 155 da CF/88;

- do artigo 7º da LC 192/22, por invasão da competência dos estados e ofensa ao pacto federativo (artigos 18 e 60, § 4º, da CF/88), pois extrapola as regras autorizativas do art. 155, § 4º e § 5º da CF/88, e institui benefício fiscal heterônomo;

- do artigo 8º da LC 192/22, em virtude da exceção da exigência constitucional de estimativa de impacto para benefício fiscal, por violar comando constitucional do art. 113 do ADCT, sem nenhuma justificativa financeira e com o mero objetivo de possibilitar que sejam editadas normas que

ADPF 984 ACORDO / DF

diminuam a carga tributária estadual sobre o preço dos combustíveis, desconsiderando a sustentabilidade fiscal, recentemente elevada à estatura de princípio constitucional (art. 163, VIII);

- do artigo 3º, inciso V, alínea *b*, ao determinar que as alíquotas do imposto devam ser uniformes em todo o território nacional, por interferência na independência e autonomia dos entes federativos, ainda que acrescido pelo inconstitucional inciso IV do § 4º do art. 155 da CF/88.

- da Lei Complementar 192/2022, por ofensa ao princípio do desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador e da prevenção, presentes no art. 20, II, art. 23, VI, art. 24, VIII, art. 170, VI, art. 186, II, e art. 225 da CF/88”.

Ao final, postulam medida cautelar para que sejam afastadas, até o julgamento final da ação, o artigo 3º, inciso V, alíneas *a*, *b* e *c*; artigo 6º, §4º e §5º; o artigo 7º e o artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 192, de 11 de março de 2022.

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)

Todos os despachos, decisões, atas de audiência e reuniões da Comissão Especial documentados nos autos da ADPF n. 984 foram mimetizados nestes autos, por expressa determinação (eDOC 33; 76; 93; 104; 105; 107 a 112; 114 a 117; 118, 119;120; 121 a 123 e 124).

Informação advinda do Fórum de Governadores acerca da chancela da unanimidade dos Governadores das 27(vinte e sete) Unidades Federativas sobre a proposta encaminhada pela Comissão Especial, o que veio a ser formalizado nos autos no eDOC 126. Eis o teor da manifestação daquele Fórum de Governadores, dando ciência da unanimidade da aquiescência àquela proposta:

ADPF 984 ACORDO / DF

“Ao cumprimentá-lo cordialmente, dirijo-me a V.Exa. a fim de solicitar a manifestação favorável da Presidência do Colégio Nacional de Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – Conpeg a respeito da aprovação do acordo de conciliação subscrito pelos Estados, Distrito Federal e União no âmbito da ADPF 984, que tramita no Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, com sua inclusão nos autos correspondentes.

A esse respeito, consigno que a presente solicitação encontra respaldo no consenso firmado por todos os Governadores e Governadoras a respeito da matéria em apreço, ao qual também se soma o consentimento unânime dos Secretários de Fazenda, no contexto do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do DF – Comsefaz”.
(eDOC 126, grifo nosso)

A União, por sua vez, em resposta, anuiu ao acordo, nos mesmos termos do que referendado na ADPF 984.

É o relatório.

15/12/2022**PLENÁRIO****ACORDO NA 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, votado e referendado pelos Entes Federativos envolvidos, no âmbito desta Corte, cujos termos e deliberações merecem debates no Congresso Nacional, após homologação do 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 o 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 com as 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 considerações factuais.

ADPF 984 ACORDO / DF

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: 13.12.2022)

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 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), parece-me fundamental atentar para essas questões e, especialmente,

ADPF 984 ACORDO / DF

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.

O rearranjo político promovido pela Constituição Federal de 1988 foi impulsionado por duas grandes forças. De um lado, a luta por descentralização política e garantia de autonomia aos entes subnacionais, especialmente os municípios.

De outro, o desejo de ampliação do elenco de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, especialmente os direitos sociais, e de torná-los universais para todos os brasileiros. Esses dois elementos foram componentes preponderantes para o desenho do quadro fiscal ainda hoje vigente na Constituição. (Fernando Rezende; Fabrício Oliveira; Erika Araújo, *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 11, 12 *et passim*).

A luta por autonomia política por parte de Estados e Municípios iria necessariamente afetar a partilha de recursos públicos. A desejada autonomia política não poderia existir sem que estivesse aliada à autonomia financeira, e esta, no contexto de um Estado fiscal, depende, fundamentalmente, da divisão de competências tributárias e da partilha do produto da arrecadação tributária.

Para os Estados e municípios de maior potencial econômico, a autonomia poderia ser, em grande medida, assegurada por meio de suas próprias receitas tributárias, desde que a discriminação de suas competências fosse-lhes favorável. Cuidou-se, então, de ampliar as competências estaduais, incluindo no âmbito do ICMS fatos econômicos antes sujeitos exclusivamente à competência tributária federal: combustíveis, energia elétrica e telecomunicações.

A partilha do produto da arrecadação dos impostos federais, por sua vez, foi novamente ampliada com a Constituição de 1988, inclusive como forma de promover a autonomia financeira dos entes menos favorecidos economicamente. Estabeleceu-se, inicialmente, que 47% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza, assim como do Imposto sobre Produtos Industrializados, seria destinado

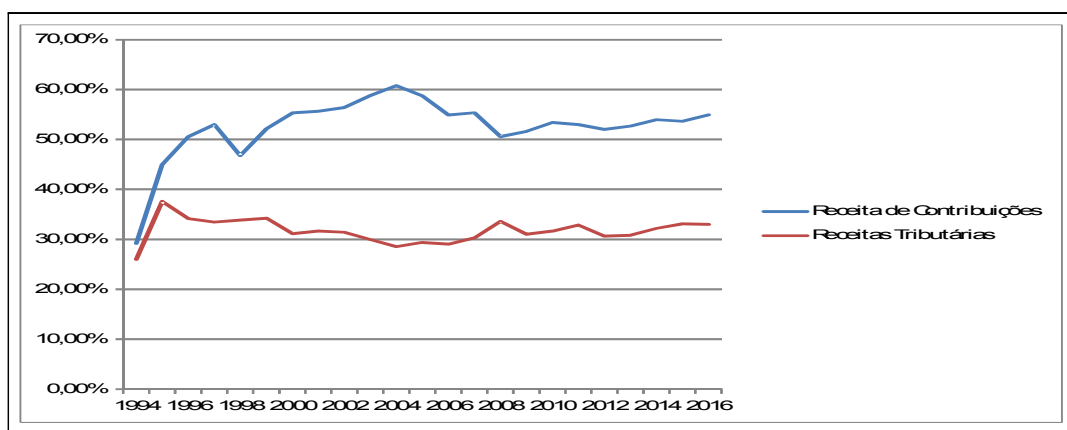
ADPF 984 ACORDO / DF

aos estados e municípios, por meio dos respectivos Fundos de Participação.

Aos estados-membros, por meio do FPE, coube 21,5% do IR e do IPI arrecadado pela União. Aos municípios, por meio do FPM, coube 22,5% do IR e do IPI arrecadados pela União. Em 2007, por força da Emenda Constitucional n. 55, esse percentual foi acrescido de mais 1% a ser entregue aos municípios no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Em 2014, o texto constitucional é alterado outra vez. A Emenda Constitucional 84/2014 acrescenta mais um ponto percentual ao FPM, devendo o respectivo montante ser entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano. Seriam ainda aplicados 3% em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de instituições financeiras de caráter regional, na forma da lei.

Tivemos, portanto, nos últimos anos, três emendas constitucionais versando sobre a matéria. Refiro-me às Emendas Constitucionais 17/1997, 55/2007 e, por último, à EC 84/2014, que alteraram, em 1% cada, o percentual a ser partilhado por meio do FPM.



Entretanto, é cediço que, apesar dos esforços constitucionais, no sentido de promover descentralização de receitas na redação originária da Constituição Federal de 1988, nos anos seguintes, a União, por meio das contribuições – cuja receita não é partilhada com os demais entes –, conseguiu reverter o quadro constitucional de partilha de receitas,

ADPF 984 ACORDO / DF

concentrando em seu poder a maior parte dos recursos tributários arrecadados.

Parece correto afirmar, nesse sentido, que as duas décadas que sucederam à promulgação da Carta de 1988 caracterizaram-se pela inversão do quadro de partilha de receitas traçado na Constituinte. Refiro-me, é claro, ao uso cada vez mais frequente das contribuições do art. 149 da Constituição Federal, sobretudo as federais, para o financiamento do Estado brasileiro.

Ao que tudo indica, a própria estrutura de partilha de receitas e atribuições firmada em 1988 parece ter sido a causa de sua inversão nos anos seguintes. A crescente necessidade de recursos públicos para o custeio dos direitos sociais, associada aos largos percentuais de partilha incidentes sobre os principais impostos federais, inclusive aqueles criados no uso da competência residual (art. 154, I), representou fator de grande estímulo ao emprego de contribuições.

O gráfico a seguir ilustra que, a partir do Plano Real, houve um incremento do volume de receitas de contribuições no total de receitas correntes da União, participação que se estabilizou num patamar entre 50 e 55%. Por outro lado, a participação das receitas tributárias, na última década, permanece entre 30 e 33% do total de receitas correntes.

Tabela: Participação das Receitas de Contribuições e Tributárias no total de Receitas Correntes da União (Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Economia – Séries Históricas até 2016)

Observa-se, então, que, de um lado, o constituinte desenhou um quadro fiscal fortemente descentralizado quanto aos impostos; de outro, deixou nas mãos da União, livres de qualquer partilha de arrecadação, outra espécie tributária: as contribuições, especialmente as sociais.

Progressivamente, o governo federal viu-se induzido a lançar mão dessa espécie tributária, quer pelas facilidades de seu regime de instituição, livre da aplicação de boa parte dos princípios tributários, quer pela não obrigatoriedade de partilha das receitas geradas, ao contrário do que ocorre com os impostos.

ADPF 984 ACORDO / DF

Essa tendência, no entanto, trouxe efeitos perversos. No plano econômico e fiscal, a ampliação do financiamento do setor público brasileiro, por meio de contribuições, pode ter sido responsável por efeitos perversos, como o ganho de complexidade do sistema tributário, a centralização fiscal e a elevação da carga tributária.

É evidente que a União não pode fazer uso de seu poder legislativo e esvaziar o poder tributário dos Estados fora das hipóteses previstas na Constituição, tomando medidas que afetem a efetividade da existência do próprio federalismo cooperativo.

Faço esse breve panorama da evolução do quadro de partilha dos recursos tributários no Brasil apenas para que possamos ampliar um pouco o espectro do problema ora examinado e ver a questão constitucional no contexto em que, de fato, se inclui.

Os Estados, por sua vez, não podem lançar mão desses tributos – as contribuições –, dado que esta faculdade não lhes é conferida pelo art. 149 da Constituição, exceto aquelas destinadas ao custeio do regime próprio de previdência de seus servidores (art. 149, § 1º).

Viram-se, portanto, privados do recebimento de qualquer parcela deste bolo cada vez mais amplo de receitas de contribuições arrecadadas pela União. Daí a gravidade de temas como estes de que tratamos na presente ação, controvérsias constitucionais que afetam sensivelmente as receitas e a arrecadação dos estados, o imposto de maior arrecadação no âmbito exacional.

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

Na audiência de tentativa de conciliação, no dia 28 de junho de 2022 (eDOC 204), realizada de forma virtual, assentei que a arrecadação dos impostos não é um fim em si mesma. Muito pelo contrário, os recursos financeiros existem para fazer frente às inúmeras despesas que decorrem dos direitos fundamentais garantidos em nossa Carta Constitucional. Os entes federativos, portanto, possuem objetivos comuns, cada qual com funções diferentes, mas complementares.

ADPF 984 ACORDO / DF

Em relação à receita dos Estados, quando se fala de ICMS, alcança-se a ordem de 48,1% da arrecadação total dos Estados e de 77% da arrecadação tributária (dados referentes ao ano de 2020). Ou seja, trata-se da principal fonte de custeio dos entes estaduais e distrital. Não nos esqueçamos também dos municípios, eis que 25% da arrecadação do ICMS é diretamente destinada a eles.

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: 13.12.2022)

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 sequer havíamos 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 segue acima de 12% ao ano. Alimentos, passagem aérea, transportes tem sido os vilões da inflação e tem corroído o poder de compra do brasileiro. Os níveis de pobreza encontram-se em estado alarmante, sendo essa a razão pela qual esta Corte atuou na implementação da renda básica para o estrato da

ADPF 984 ACORDO / DF

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), a demandar a implementação das necessárias e imperiosas medidas de diminuição do nível de pobreza, pode ser prejudicado pelas novas leis complementares e a interpretação requerida nesta ADPF, apta a surtir 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 disciplina adequada do Estado de necessidade ou do estado de emergência (cf. HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição.

ADPF 984 ACORDO / DF

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 vícios de inconstitucionalidade pelo simples fato de o controle recair sobre uma política de ação afirmativa. Em outros termos,

ADPF 984 ACORDO / DF

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 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 realizado 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*", é possível ao Parlamento da União, ao instituir a lei complementar que dispõe o XII do § 2º do art. 155 da CF, diminuir 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 adoção, pelo Ente central, da imposição da essencialidade de todos os produtos previstos no art. 1º da LC 194/2022, com a consequente

ADPF 984 ACORDO / DF

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 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 coletar informações e evidências sobre questões essenciais para a execução das decisões (GURUSWAMY, Menaka; ASPATWAR, Bipin.

ADPF 984 ACORDO / DF

“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 647 da ADPF 984 eDOC 123 da ADI 7191), que foram ouvidos em duas oportunidades (eDOC 560 e 594 da ADPF 984), encontram-se

ADPF 984 ACORDO / DF

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; eDOC 108 a 112 e eDOC 116 a 117 da ADI 7191).

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.

Pois bem. Chegou-se a consenso mínimo na última reunião da Comissão Especial, no dia 2 de dezembro de 2022, exsurgindo a seguinte proposta de solução consensual:

“Após intensos debates, os representantes dos entes federativos aquiesceram quanto às propostas de solução do impasse federativo nos seguintes termos:

Cláusula Primeira: Proposta de acordo imediato quanto ao aperfeiçoamento legislativo no tocante ao reconhecimento do CONFAZ como o órgão legitimado para implementar a monofasia e a uniformidade da alíquota do ICMS dos combustíveis indicados pelo Congresso Nacional no art. 2º da Lei Complementar 192/22 por meio de alíquota *AD REM* ou *AD VALOREM*, nos termos do art. 155, §4º, inciso IV, alínea ‘b’, CF/88 (debate sobre a constitucionalidade do art. 3º, V, a, b, c da Lei Complementar 192/2022).

Parágrafo primeiro. Os representantes da União na Comissão Especial concordam com o encaminhamento de proposta para revogação do art. 18-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), bem como da

ADPF 984 ACORDO / DF

alínea 'b', do inciso V do art. 3º e os §§ 4º e 5º do art. 6º, todos da Lei Complementar nº 192/2022 e do inciso III do §1º do art. 32-A da Lei Kandir, com redação dada pelo art. 2º da Lei Complementar 194/2022.

Parágrafo segundo. Até 31 de dezembro de 2022, os Estados celebrarão convênio para adoção do ICMS uniforme e monofásico para os combustíveis previstos nesta cláusula, com exceção da gasolina.

Cláusula Segunda. A comissão especial concorda com a proposta dos representantes dos Estados para que o CONFAZ reconheça, de imediato, a essencialidade do Diesel, GLP e gás natural.

Cláusula Terceira. No que se refere ao art. 7º, da Lei Complementar nº 192/2022, os representantes da União na comissão especial entendem que não há necessidade de alteração dos termos da Lei Complementar, considerando o esgotamento do prazo para a produção de efeitos. Todavia, os representantes da União na comissão especial concordam com a inclusão, neste acordo, das ressalvas propostas pelos Estados no que diz respeito à seguinte proposta: "os Estados e o DF renunciam expressamente a qualquer possibilidade de cobrar diferenças não pagas pelos contribuintes, pela desconformidade artificialmente criada pela média dos últimos 60 meses, e, na mesma medida, propõem que lhes seja assegurada que não poderão ser instados a restituir eventuais valores cobrados a maior, desde o período de início de efeitos da medida legal até 31 de dezembro de 2022".

Parágrafo Primeiro. A presente cláusula não representa reconhecimento da constitucionalidade do art. 7º, da Lei Complementar nº 192/2022 pelos representantes dos Estados na comissão especial.

Cláusula Quarta. Para o debate da Tust/Tusd, nos termos do inciso X do art. 3º da LC 87/1996, com a redação conferida pelo art. 2º da LC 194/2022, os membros da Comissão Especial concordam com o desdobramento da conciliação/mediação para identificar os eventuais elementos do critério material e do

ADPF 984 ACORDO / DF

critério quantitativo relacionados às tarifas de energia elétrica, que compõem os serviços de transmissão, distribuição e encargos.

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 presente data.

Parágrafo Segundo. Os representantes da União nesta comissão especial não se opõem à concessão de medida cautelar nos autos da ADI 7195 enquanto o tema estiver em discussão no âmbito do grupo de trabalho previsto no parágrafo anterior.

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.

Parágrafo Primeiro. Os representantes da União nesta comissão especial concordam em rever os critérios estabelecidos na Portaria ME nº 7.889/22 para alterar a base de comparação anual da perda para base mensal, de modo que o gatilho de 5% seja aplicado somente na comparação isolada entre os meses de 2021 e 2022.

Parágrafo Segundo. Em nenhuma hipótese, eventual acordo restringirá as repartições constitucionais destinadas aos municípios.

Parágrafo Terceiro. Os representantes da comissão especial reconhecem a possibilidade de que a União compense eventual perda de arrecadação mediante entrega de valores aos Estados, caso o Plenário do STF, em apreciação de eventual acordo do grupo de trabalho tratado no *caput*, reconheça a presença dos requisitos necessários para a abertura de crédito extraordinário, de modo que as quantias necessárias ao pagamento sejam incluídas em lei orçamentária e submetidas ao regime fiscal aplicável, sem prejuízo de eventual compensação de dívida já deferida liminarmente.

ADPF 984 ACORDO / DF

Parágrafo Quarto. Os membros desta comissão entendem necessário que a discussão relativa às ações cíveis originárias que pedem a compensação do art. 3º da LC 194/2022 seja levada em consideração no grupo de trabalho tratado no caput.

Cláusula Sexta. No caso de derrubada do veto ao art. 14 do PLP 18/2022 (veto 36/22 em relação à LC 194/2022), a União e os estados entendem que é necessário definir que as disponibilidades financeiras devem ser aquelas verificadas no exercício anterior ao da publicação da referida Lei Complementar, tendo em vista a necessidade de tornar exequível a compensação dos demais entes para os mínimos constitucionais da saúde e da educação.

Submetido à votação dos membros da Comissão Especial, obteve-se a seguinte conclusão: aprovação à unanimidade. O Deputado Danilo Forte solicitou que constasse a sua abstenção em relação à qualquer deliberação.

Após os encaminhamentos, o Ministro Gilmar Mendes parabenizou todos os representantes da Comissão Especial dos entes federativos e determinou que se façam os autos conclusos para análise do encaminhamento que foi realizado no dia de hoje. Cumpre destacar, a propósito, o que foi deliberado pelos representantes dos entes federativos na Comissão Especial deverá ser objeto de juízo político, nos respectivos âmbitos do Ministério da Economia, do Fórum de Governadores e do Comsefaz, sem prejuízo de encaminhamento de petições aos respectivos relatores das ações em curso nesta Corte, bem ainda da futura homologação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional”. (eDOC 646, grifo nosso)

O Fórum de Governadores comunicou a aquiescência expressa, à unanimidade dos Governadores das 27 (vinte e sete) Unidades Federativas, sobre a proposta encaminhada pela Comissão Especial (eDOC 650 da ADPF 984), além da União que expressou sua concordância (eDOC 658 da ADPF 984).

Registre-se que os termos do acordo foram **escritos**, aperfeiçoados e

ADPF 984 ACORDO / DF

reescritos pelos próprios Entes Federativos, que os ditaram na última reunião da Comissão Especial do dia 2 de dezembro (eDOC 645 da ADPF 984), tendo ocorrido a deliberação e, ao final, a votação, **com a aprovação da unanimidade dos votos presentes**.

Tal acordo visa a por fim, **ao menos em parte**, 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 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 põe termo, ao menos em parte, 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 interpretação autêntica do que foi deliberado na Comissão Especial, o parágrafo segundo da cláusula primeira transmite aquilo que foi debatido, em termos de autocomposição, com a concordância da União: “até 31 de dezembro de 2022, os Estados celebrarão convênio para adoção do ICMS uniforme e monofásico para os combustíveis previstos nesta cláusula, com exceção da gasolina”.

Tal dispositivo deve ser compreendido como um consenso possível, diante dos debates e das soluções encontradas, os quais devem ser interpretados sistematicamente, ou seja, deve ser conferida essa abertura

ADPF 984 ACORDO / DF

coligada com a existência do grupo de trabalho previsto nas cláusulas quarta e quinta do acordo, de forma que a eficácia de tal dispositivo fica condicionada ao prazo fixado da existência de tal grupo, na modalidade de autocomposição extrajudicial, sendo facultada a participação do Congresso Nacional, tal como ocorreu na Comissão Especial nesta Corte.

Cumpre destacar, no ponto, que a homologação desta cláusula do acordo não significa autorização para descumprimento de norma aprovada pelo Parlamento após o fim do grupo de trabalho, de forma que o não atendimento de mandamento legal (arts. 2º e 6º da LC 192/2022), objeto da discussão tratada na ADI 7164 e na ADI 7191, depois desse marco temporal, gozará de presunção de constitucionalidade, a qual poderá ser objeto de controle por esta Corte.

Essa medida não pode ser interpretada, de forma alguma, como descumprimento da norma aprovada pelo Poder Legislativo, mas como diálogo constitucional, construído em uma autocomposição federativa, homologada pelo Supremo Tribunal Federal, que intenta devolver à arena política a solução final para o impasse ora transacionado.

Isso se faz imprescindível para viabilizar em azo futuro, se for o caso, o controle judicial dos acordos formulados no âmbito da jurisdição constitucional, tendo em conta que, a depender da perspectiva que o intérprete adote, o não exercício da competência tributária pelo Confaz referente à gasolina pode ser visto como omissão em relação ao dever de normatizar presente no art. 155, §2º, XII, “h”, §4º, IV, e §5º, da Constituição da República, como posto na ADI 7164.

Em relação à cláusula segunda, diante de não haver consenso sobre a essencialidade da gasolina, referido combustível foi propositadamente excluído dos demais combustíveis abarcados pela essencialidade, daí não se autorizando interpretar, seja pela essencialidade, seja pela não essencialidade, a posição de quaisquer dos Entes Federativos.

Outrossim, por considerar importante, pontue-se a cláusula terceira do acordo, ora submetido à homologação, no sentido de que *“os Estados e o DF renunciam expressamente a qualquer possibilidade de cobrar diferenças não pagas pelos contribuintes, pela desconformidade artificialmente criada pela média*

ADPF 984 ACORDO / DF

dos últimos 60 meses, e, na mesma medida, propõem que lhes seja assegurada que não poderão ser instados a restituir eventuais valores cobrados a maior, desde o período de início de efeitos da medida legal até 31 de dezembro de 2022”.

Evidentemente, trata-se de um *distinguishing* à interpretação conferida por esta Corte, em dois temas da sistemática da repercussão geral: tema 201 (RE 593.849, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 5.4.2017) e tema 1060 (ARE 1.222.648 RG, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 26.9.2019), tratado no contexto de conferir segurança jurídica aos contribuintes de ICMS sobre combustíveis, que merece ser referendada e parabenizada, diante da insegurança jurídica que poderia ocasionar a cobrança retroativa pelos Estados. Essa é uma abertura interpretativa constitucional possível, em um contexto de crise do preço internacional dos combustíveis, cotejada com a atitude do Congresso Nacional ao editar as Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, aliado ao cenário de paridade internacional do preço do petróleo pela Petrobras, que merece ser chancelada pelo Supremo Tribunal Federal.

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 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).

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

ADPF 984 ACORDO / DF

parabenizar e agradecer a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para o bom êxito das negociações, em especial os que se destacaram: representando o Poder Executivo da União, o Ministro da Economia Paulo Guedes, o Advogado-Geral da União, Bruno Bianco Leal e os demais indicados pela União para participarem da Comissão Especial, mais notadamente, Adriano Martins de Paiva, Anne Caroline Marciquevik Alves, Adriano Chiari da Silva, Anelize Lenzi Ruas de Almeida, Daniela Ferreira Marques, Júlio Alexandre Menezes da Silva e João Daniel de Andrade Cascalho; representando a Presidência da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Danilo Forte, além da Advocacia da Câmara dos Deputados, Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva; representando o Senado Federal, os advogados Thomaz Gomma de Azevedo e Gabrielle Taith Pereira; representando os Estados, os Secretários de Fazenda Décio José Padilha da Cruz, Fernanda Mara de O. M. C. Pacobahyba, Felipe Salto, René de Oliveira e Sousa Júnior, Marco Aurélio Santos Cardoso e Leonardo Busato, além dos Procuradores de Estado Eduardo Cunha da Costa, Inês Coimbra, Ernani Médicis, Sérgio Pessoa, Ricardo Sefer e Vanessa Saraiva de Abreu e todos os demais membros da Comissão Especial.

Também elevo meus sinceros agradecimentos aos especialistas nomeados nos autos, que desempenharam seus encargos, gratuitamente, com empenho, denodo, maestria e enorme espírito público, contribuindo, tenazmente, para a consecução do acordo: Misabel Derzi, José Roberto Afonso, Élide Graziane Pinto, Clóvis Panzarini, Ricardo Varsano, Fernando Rezende, Everardo Maciel, Edilberto Pontes de Lima, Marcos Nóbrega, Paulo de Barros Carvalho e Isaías Coelho.

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, atuante no âmbito do STF, conseguimos aperfeiçoar um modelo de

ADPF 984 ACORDO / DF

aproximação, de negociação e de resolução do conflito, que se iniciou na ADO 25 e culminou nessas 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 foram repassados a um grupo de trabalho a ser criado, pelos próprios Entes Federativos, para os fins de execução das cláusulas quarta e quinta.

Já no que se refere à medida mitigadora prevista nos arts. 5º e 14, *caput*, e parágrafo único, do PLP 18/2022 (atual **Lei Complementar 194/2022**), o veto que a Presidência da República a ela opôs continua hígido, permanecendo, portanto, à espera de deliberação do Congresso Nacional. No ponto, foi acordado, inclusive, na cláusula sétima, qual seria a melhor definição jurídica sobre as disponibilidades financeiras, caso ocorra a derrubada do veto presidencial.

Sobre o ponto, transcrevo os motivos expendidos pelo Chefe do Poder Executivo quanto aos vetos aos arts. 5º e 14, *caput*, e parágrafo único, respectivamente:

“Art. 5º do Projeto de Lei Complementar

‘Art. 5º. As vinculações relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), previstas nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, bem como as receitas vinculadas às ações e aos serviços de saúde, previstas nos incisos II e III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, serão mantidas pelos

ADPF 984 ACORDO / DF

Estados e pelos Municípios, conforme o caso, na proporção da dedução dos contratos de dívida dos Estados administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional ou dos contratos de dívida com aval da União, bem como na proporção da parcela de CFEM apropriada.’

Razões do veto

‘A proposição legislativa estabelece que as vinculações relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, previstas nos art. 212 e art. 212-A da Constituição, bem como as receitas vinculadas às ações e aos serviços de saúde, previstas nos incisos II e III do § 2º do art. 198 da Constituição, seriam mantidas pelos Estados e pelos Municípios, conforme o caso, na proporção da dedução dos contratos de dívida dos Estados administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia ou dos contratos de dívida com aval da União, bem como na proporção da parcela de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM apropriada.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a medida contraria o interesse público, devido ao impacto fiscal de perda de receita primária da União relativa à CFEM, de forma que geraria impacto fiscal, especialmente, em 2023.

Ademais, a proposição contraria o interesse público, pois criaria compensações para a União ou despesas para os Estados e Municípios que ampliariam possíveis desequilíbrios financeiros.

(...)

Art. 14 do Projeto de Lei Complementar

‘Art. 14. Em caso de perda de recursos ocasionada por esta Lei Complementar, observado o disposto nos arts. 3º e 4º, a União compensará os demais entes da Federação para que os

ADPF 984 ACORDO / DF

mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundeb tenham as mesmas disponibilidades financeiras na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios beneficiários do disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei Complementar deverão manter a execução proporcional de gastos mínimos constitucionais em saúde e em educação, inclusive quanto à destinação de recursos ao Fundeb, na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar.'

Razões do veto

'A proposição legislativa estabelece que, em caso de perda de recursos ocasionada por esta Lei Complementar, observado o disposto nos art. 3º e art. 4º, a União compensaria os demais entes da Federação para que os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb tivessem as mesmas disponibilidades financeiras na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar. Ademais, estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios beneficiários do disposto nos art. 3º e art. 4º desta Lei Complementar deveriam manter a execução proporcional de gastos mínimos constitucionais em saúde e em educação, inclusive quanto à destinação de recursos ao Fundeb, na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar.

Entretanto, em que pese o mérito da proposta, a proposição legislativa contraria o interesse público, ao permitir a criação de despesa pública de caráter continuado, diferente das medidas temporárias aprovadas nos outros artigos da mesma proposição, bem como ao estabelecer que a União compensaria os entes da federação, sem prazo definido, para que os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundeb tivessem as mesmas disponibilidades financeiras na

ADPF 984 ACORDO / DF

comparação com a situação em vigor antes da Lei Complementar.

Ademais, a proposição criaria compensações para a União e despesas para os Estados e Municípios que poderiam ampliar possíveis desequilíbrios financeiros'. " (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Msg/Vep/VEP-324-22.htm. Acesso em: 13.12.2022, grifos no original)

Esse tema persiste caro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, merecendo a continuidade do acompanhamento por esta Corte do que sucederá em cumprimento às cláusulas quarta e quinta.

Destaque-se que os pontos, os quais envolvem o grupo de trabalho, como técnica de negociação, igualmente autocompositiva, também são chancelados, nos exatos termos em que acordados, sob condição de ulterior análise pelo Supremo Tribunal Federal do que exsurgirá como resultado desses trabalhos, considerando que remanescem os desdobramentos do que advirá, no plano empírico, das cláusulas quarta e quintas.

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"*, registro que a Constituição Federal já dispõe de mecanismo político-jurídico para conferir resposta a essa preocupação efetiva (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

ADPF 984 ACORDO / DF

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)

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 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

ADPF 984 ACORDO / DF

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 acordado, além de o Tribunal de Contas da União ser comunicado do resultado deste julgamento.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ACORDO NA 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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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
ADV. (A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO. (A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO. (A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV. (A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
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: 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 acordado, além de o Tribunal de Contas da União ser comunicado do resultado deste julgamento, tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 14.12.2022 (00h00) a 14.12.2022 (23h59).

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes,

Ricardo Lewandowski, 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