

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.822 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas pelos Estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, em face de legislação do Estado de São Paulo (*i.e.*, art. 5º, § 5º, do Anexo I do Decreto n. 45.490/2000 do Estado de São Paulo, alterado pelo Decreto n. 67.383/2022) que definiu prazo final para vigência de isenção fiscal de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) concedida pelo Estado de São Paulo às Áreas de Livre Comércio, nos termos do autorizado pelo Convênio Confaz n. 52/1992. *In verbis*:

Anexo – Isenções

Art. 5º – (ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO) – Saída de produto industrializado ou semi-elaborado de origem nacional para comercialização ou industrialização nas Áreas de Livre Comércio de Macapá e Santana, no Estado do Amapá, Bonfim e Boa Vista, no Estado de Roraima, Guajaramirim, no Estado de Rondônia, Tabatinga, no Estado do Amazonas, e Cruzeiro do Sul e Brasileia, com extensão para o município de Epitaciolândia, no Estado do Acre, exceto armas e munições, perfume, fumo, bebida alcoólica e automóvel de passageiros (Convênio ICMS 52/92). (...)

§ 5º Este benefício vigorará até 31 de dezembro de 2024.

ADI 7822 / SP

Em suma, os entes subnacionais sustentam que a limitação temporal prevista na norma impugnada do Estado de São Paulo afronta diretamente o pacto federativo e os artigos 3º, III, e 155, § 2º, XII, g, da Constituição. Sustentam que a alteração unilateral de benefício fiscal instituído por convênio CONFAZ (Convênio ICMS n. 52/1992) dependeria de deliberação conjunta dos Estados, conforme previsto na Lei Complementar n. 24/1975.

Em julgamento iniciado no ambiente virtual (PV de 03 a 10 de outubro de 2025), a Ministra Relatora afastou a preliminar de inépcia da inicial e concluiu pela inconstitucionalidade do dispositivo do RICMS do Estado de São Paulo.

Em breve síntese, a Relatora entendeu que o art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição, atribui à lei complementar a regulamentação da forma como isenções, incentivos e benefícios fiscais do ICMS serão concedidos e revogados, exigindo deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal. Essa exigência teria por objetivo impedir a chamada “guerra fiscal”. Nessa linha, a Lei Complementar n. 24/1975, recepcionada pela Constituição, estabelece que a revogação de benefícios exige aprovação de 4/5 dos representantes presentes (§ 2º do art. 2º da LC n. 24/75). Citado procedimento não teria sido observado pela norma impugnada.

O julgamento foi suspenso em razão de pedido de vista por mim realizado.

Em 9 de março de 2025, o Estado de São Paulo peticionou nos autos requerendo a retirada de pauta do julgamento virtual. O ente subnacional alega a perda superveniente do objeto das ADIs 7.822, 7.830, 7.844 e 7.848, tendo em vista a edição do Decreto estadual n. 70.348/2026. A nova legislação prorrogou o prazo dos benefícios fiscais até 30 de

setembro de 2026, retroagindo seus efeitos a 29 de dezembro de 2025.

É o relatório essencial. Adoto, no mais, o elaborado pela Ministra Relatora. **Passo ao voto.**

O Plenário do Supremo já se manifestou no sentido de que eventual indicação equivocada do dispositivo impugnado não obsta o conhecimento das ações em controle concentrado, desde que evidenciado o erro material da leitura do inteiro teor da petição inicial (ADI 4261, Tribunal Pleno, Ministro Ayres Britto, DJe 20.08.2010). No mesmo sentido, admite-se o controle de constitucionalidade em relação a legislações estaduais que tratam sobre benefícios fiscais de ICMS (*e.g.*, ADI 3.803, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJe 21.9.2011; e, ADI 6.222, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 11.5.2020). **Afasto, portanto, a preliminar de inépcia da inicial.**

Cumpre, ainda, ressaltar que **não merece prosperar a alegação de perda de objeto das ações** ante a edição do Decreto estadual n. 70.348/2026 pelo Estado de São Paulo. Em suma, a nova legislação restabeleceu o benefício fiscal até 30 de setembro de 2026, com efeitos retroativos a 29 de dezembro de 2025. Por outro lado, a norma impugnada estabeleceu a data limite de 31 de dezembro de 2024 como termo final do favor fiscal. Percebe-se, assim, um lapso temporal com plena vigência e eficácia da norma impugnada.

Sobre o ponto, a jurisprudência do Tribunal é firme ao recomendar o prejuízo da ação reveladora de controle concentrado de constitucionalidade, considerada a perda superveniente do objeto decorrente da revogação da norma atacada, de sua eventual alteração substancial, do esaurimento dos seus efeitos ou do atendimento da pretensão ante a prática de ato do poder público, independentemente da

ADI 7822 / SP

existência de efeitos residuais concretos. Ilustram essa compreensão, entre outras, a ADI 1.094, ministro Celso de Mello, *DJe* de 19 de outubro de 2020; a ADI 4.213, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 2 de outubro de 2020; a ADI 5.053, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 3 de dezembro de 2020.

No caso sob análise, apesar de restabelecer o benefício fiscal, a nova legislação não revogou expressamente, muito menos substituiu a integralidade dos efeitos da norma impugnada. A retroação promovida não alcança a totalidade do período abrangido pelo Decreto n. 67.383/2022.

Diante desse cenário, a normatividade do art. 5º, § 5º, do Anexo I do Decreto n. 45.490/2000 do Estado de São Paulo, alterado pelo Decreto n. 67.383/2022, segue autônoma em relação ao período não abrangido pela nova legislação. **Tem-se, assim, mero prejuízo parcial, persistindo o interesse jurídico no conhecimento e na análise de mérito das ações.**

Quanto ao **mérito, com as mais respeitosas vênias, divirjo das conclusões da eminente Relatora** e corroboro a constitucionalidade do art. 5º, § 5º, do Anexo I do Decreto n. 45.490/2000 do Estado de São Paulo, alterado pelo Decreto n. 67.383/2022.

O cerne da controvérsia reside na possibilidade da supressão unilateral de benefícios fiscais pelos Estados-Membros, sem a necessidade de autorização prévia dos integrantes do CONFAZ.

De início, cumpre destacar que o art. 155, §2º, XII, g, da Constituição, consiste em regra autorizativa, sem com isso criar, de imediato, qualquer benefício fiscal. Em acréscimo, mostra-se necessária a edição de leis específicas pelos Estados-Membros e pelo Distrito Federal

para a internalização do favor fiscal.

Portanto, o ordenamento constitucional pressupõe **duas etapas distintas no processo de concessão de benefício fiscal pelos entes subnacionais**. A primeira relaciona-se com a autorização geral dos entes (art. 155, §2º, XII, g, CF) pelo CONFAZ, a qual, por pressuposto, exige consenso conjunto. Já a segunda demanda a edição de normas específicas para a concretização das benesses fiscais no âmbito dos respectivos territórios, etapa na qual, adianto, em homenagem ao federalismo cooperativo e autonomia dos estados, harmônicos à Constituição, é de ser preservada a capacidade do Chefe do Executivo quanto à internalização, na medida em que isso se insere no âmbito de sua discricionariedade (conveniência e oportunidade).

Explico.

De início, entendo relevante pontuar as premissas estabelecidas no texto constitucional para a concessão de benefícios fiscais pelos Estados-Membros e pelo Distrito Federal. Nesse sentido, o art. 155, §2º, XII, g, c/c art. art. 150, §6º, da Constituição, assim dispõe:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

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

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

XII - cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Percebe-se uma especial atenção do ordenamento pátrio ao regramento do ICMS que, apesar de ser um tributo estadual, deve observar regramento nacional quanto a determinados aspectos, dentre eles, a concessão de benefício fiscal. Portanto, além da necessidade de edição de lei específica (art. 150, §6º, CF), também é necessária prévia deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

A exigência de deliberação conjunta de todos os Estados-Membros e do Distrito Federal para a concessão de benefícios fiscais vem ao encontro da preocupação do legislador constitucional originário em evitar o uso das competências tributárias dos entes como indevido instrumento de vantagem concorrencial às empresas neles situadas. O intuito do regramento é conferir um tratamento uniforme a tema tão sensível, evitando a nefasta situação de guerra fiscal entre os entes.

O art. 155, §2º, XII, g, CF/88, relaciona-se à autorização, em abstrato, para a concessão do favor fiscal. Dito isso, a deliberação conjunta pelo CONFAZ não resulta na implementação automática do benefício fiscal no território do ente. Ainda se faz necessária a internalização das disposições do convênio em âmbito local, mediante a edição de lei específica (art. 150, §6º, CF).

Tem-se, assim, uma evidente diferenciação entre a permissão para a concessão de benefícios fiscais do ICMS (art. 155, §2º, XII, g, CF) e a incorporação da norma em âmbito estadual (art. 150, §6º, CF).

Dessa forma, após a deliberação conjunta do CONFAZ, a instituição do benefício fiscal pelo ente traduz verdadeira opção política decorrente do exercício da sua autonomia política (art. 18, CF) e competência tributária própria (art. 155, II, c/c art. art. 150, §6º, CF).

Este, aliás, é o contexto que se harmoniza à própria competência dos Chefes do Executivo, bem como a autonomia de cada ente estatal, tudo em linha com o que prevê nossa Constituição.

-

Tal entendimento, aliás, é benéfico a todos os entes da federação, pois respeita a autonomia e celebra o federalismo cooperativo, na medida em que preserva a capacidade dos Chefes do Executivo dos entes estatais quanto à internalização ou não.

Diante desse cenário, a análise do art. 2º. §2º, da LC n. 24/1975 mostra-se irrelevante ao caso, vez que apenas traduz regras concernentes à autorização constitucional para a concessão de benefícios fiscais pelos entes (art. 155, §2º, XII, g, CF).

Sob outro ângulo, a norma impugnada refere-se a etapa posterior, de internalização dos contornos da medida isentiva pela legislação local. A deliberação de determinado Estado-Membro quanto à instituição, cessação e condições da medida fiscal relaciona-se à sua autonomia política, fiscal, financeira e administrativa.

A jurisprudência da Corte firmou-se nessa perspectiva de diferenciação das etapas de autorização pelo CONFAZ e a posterior internalização por meio de norma local, reforçando, inclusive, a autonomia dos Estados-Membros e do Distrito Federal no processo de deliberação dos parâmetros do benefício fiscal.

É também preciso ressaltar que o Supremo enfrentou semelhante questão no julgamento do RE 635.688, paradigma do **Tema 299 de Repercussão Geral**. Assim, **firmou-se o entendimento no sentido de que os convênios possuem natureza autorizativa e não impositiva**, sendo, ainda, necessária a edição de lei em sentido formal para a operacionalização dos benefícios previstos nos convênios CONFAZ. Eis a ementa do julgado:

Recurso Extraordinário. 2. Direito Tributário. ICMS. 3. Não cumulatividade. Interpretação do disposto art. 155, §2º, II, da Constituição Federal. Redução de base de cálculo. Isenção parcial. Anulação proporcional dos créditos relativos às operações anteriores, salvo determinação legal em contrário na legislação estadual. 4. **Previsão em convênio (CONFAZ). Natureza autorizativa. Ausência de determinação legal estadual para manutenção integral dos créditos.** Anulação proporcional do crédito relativo às operações anteriores. 5. Repercussão geral. 6. Recurso extraordinário não provido.

(RE 635688, Tribunal Pleno, Ministro Gilmar Mendes, DJe de 13 de fevereiro de 2015).

Corroborando tal entendimento, **precedentes do Plenário e de ambas as Turmas, indicativos da jurisprudência desta Suprema Corte:**

CONCESSÃO INCENTIVO FISCAL DE ICMS. NATUREZA AUTORIZATIVA DO CONVÊNIO CONFAZ. 1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESPECÍFICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. 2. TRANSPARÊNCIA FISCAL E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA-ORÇAMENTÁRIA. 1. O poder de isentar submete-se às idênticas balizar do poder de tributar com destaque para o princípio da legalidade tributária que a partir da EC n.03/1993 adquiriu destaque ao prever lei específica para veiculação de quaisquer desonerações tributárias (art.150 §6º, in fine). 2. **Os convênios CONFAZ têm natureza meramente autorizativa ao que imprescindível a submissão do ato normativo que veicule quaisquer benefícios e incentivos fiscais à apreciação da Casa Legislativa.** 3. A exigência de **submissão do convênio à Câmara Legislativa** do Distrito Federal evidencia observância não apenas ao **princípio da legalidade tributária**, quando é exigida lei específica, mas também à **transparência fiscal** que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 5929, Tribunal Pleno, Ministro Edson Fachin, DJe de 6 de março de 2020)

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. ICMS. Benefício fiscal. Ausência de lei

específica internalizando o convênio firmado pelo Confaz. **Jurisprudência desta Corte reconhecendo a imprescindibilidade de lei em sentido formal para dispor sobre a matéria.** 1. As razões deduzidas pela agravante equivocam-se quanto às razões de decidir do juízo monocrático. Não ficara assentada naquela decisão a impossibilidade de o convênio autorizar a manutenção dos créditos escriturais. O que se reconhecera fora a impossibilidade de o benefício fiscal ser implementado à margem da participação do Poder Legislativo. **2. Os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do Poder Legislativo legitima e confirma a intenção do Estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concebido pelo constituinte originário.** 3. Agravo regimental não provido.

(RE 630705 AgR, Primeira Turma, Ministro Dias Toffoli, DJe de 13 de fevereiro de 2013)

Ementa: Direito tributário. Terceiro agravo regimental no recurso extraordinário. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS. Majoração indireta de tributo decorrente de reestruturação de benefício fiscal. Princípio da anterioridade. **Natureza autorizativa dos convênios do CONFAZ.** Agravo regimental não provido. I. Caso em exame 1. Trata-se de agravo regimental interposto pelo Estado do Rio de Janeiro contra decisão monocrática que deu parcial provimento a recurso extraordinário para aplicar o princípio da anterioridade nonagesimal à majoração indireta de ICMS, decorrente da reestruturação de benefício fiscal por meio de decreto estadual. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a publicação do Convênio

ICMS nº 190/2017, que estabelece um prazo futuro para o término de benefícios fiscais, afasta a necessidade do decreto estadual observar o princípio da anterioridade. III. Razões de decidir 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a supressão ou redução de benefício fiscal, por acarretar majoração indireta de tributo, deve observar os princípios da anterioridade. 4. **Os convênios celebrados no âmbito do CONFAZ possuem, em regra, natureza meramente autorizativa, não tendo o condão de, por si sós, criar, modificar ou extinguir obrigações tributárias no ordenamento jurídico dos Estados.** 5. No caso concreto, o momento que desencadeou a necessidade de observância da anterioridade foi a publicação do ato normativo estadual que efetivamente alterou a relação jurídico-tributária e promoveu o aumento da carga fiscal no âmbito daquele ente federado. IV. Dispositivo e tese 6. Agravo Regimental Não Provido.

(RE 1537949 AgR-terceiro, Segunda Turma, Ministro Gilmar Mendes, DJe de 28 de agosto de 2025)

Importante destacar que, por razões de política fiscal, o ente possui plena autonomia para estabelecer os parâmetros e as condições de concessão do benefício, **inclusive o prazo de sua duração.**

Aliás, entendimento diverso, condicionando a supressão de benefício a prévia deliberação do CONFAZ, resultaria em indevida interferência à autonomia dos Estados, vez que tais iniciativas podem decorrer da **necessidade de readequação fiscal na gestão dos recursos públicos.** Como consequência, findaria prejudicado o próprio o equilíbrio federativo e a independência na atuação do Poder Legislativo local.

Há de se rememorar que o art. 155, §2º, XII, g, da Constituição, teve por finalidade prestigiar o pacto federativo, de forma a evitar desequilíbrios concorrenciais e práticas predatórias à responsabilidade fiscal. Ou seja, com mencionada regra, o legislador constituinte originário buscou mitigar os deletérios efeitos de uma guerra fiscal entre os entes.

No caso de supressão ou estabelecimento de prazo determinado do benefício fiscal, inexistente qualquer mácula ao equilíbrio federativo ou risco de guerra fiscal. Na realidade, a supressão do favor legal cria um ambiente de negócios, a princípio, mais desfavorável ao ente tributante. Por outro lado, tal iniciativa pode ser resultado de um **indispensável movimento de equilíbrio nas contas públicas** ou outra razão de política fiscal do Estado-Membro.

Assim, seja do ponto de vista do equilíbrio federativo (art. 155, §2º, XII, g, da CF), seja da responsabilidade fiscal (art. 163, art. 165, CF, e art. 113 do ADCT), da competência tributária (art. 155, II, c/c art. 150, §6º, CF) e da autonomia dos Estados-Membros (art. 18, CF), **a opção política de supressão de benefício fiscal deve ser realizada dentro de um juízo de conveniência do ente**, sendo impróprio o condicionamento a nova deliberação pelo CONFAZ.

Frise-se que a supressão do benefício fiscal por qualquer dos entes não retira a legitimidade dos demais Estados-Membros de continuarem com o favor fiscal em seus territórios, tendo em vista a independência e continuidade normativa do convênio CONFAZ. Por outro lado, deve-se respeitar as **diferentes realidades econômicas e fiscais dos entes** subnacionais, de forma a prestigiar as respectivas escolhas políticas de internalização (ou supressão) de determinado benefício fiscal.

Eventual condicionante de nova deliberação colegiada para a

supressão do benefício, resultaria em **indevida ampliação da competência constitucional do CONFAZ**, além de representar um **desestímulo aos entes para adesão aos convênios**, vez que os Estados estariam vinculados, indefinidamente, a um benefício fiscal. Como consequência, a utilização dos benefícios fiscais como instrumento de desenvolvimento econômico pelos entes ficaria demasiadamente prejudicado.

A menção do texto constitucional à supressão dos benefícios deve ser interpretada dentro das finalidades do art. 155, §2º, XII, g, da Constituição. Ou seja, como regra de natureza autorizativa, tem-se apenas uma exigência de simetria das formas para a hipótese dos membros do CONFAZ entenderem pela cessação da possibilidade – em abstrato – de concessão de determinado benefício.

Nesses termos, os convênios apenas conferem legitimidade para a edição de normas locais. Assim, uma vez deliberada, pelo CONFAZ, a possibilidade de concessão de benefício pelos entes, a supressão de tal autorização, também em caráter geral, depende de nova manifestação do órgão colegiado.

Por simetria, o raciocínio aplica-se à etapa de internalização dos benefícios fiscais instituídos pelos entes. Da mesma forma que os Estados-Membros inserem tais disposições em seus territórios, também poderão suprimi-las, condicioná-las ou estabelecer prazo determinado de vigência, desde que concretizado por meio da legislação própria.

Reitero, assim, que tal entendimento é benéfico a todos os entes da federação, pois respeita a autonomia e celebra o federalismo cooperativo, na medida em que preserva a capacidade dos Chefes do Executivo dos entes estatais quanto à internalização ou não.

Ante o exposto, considerando a autonomia dos entes subnacionais, com as mais respeitosas vênias, **divirjo da eminente Relatora** para, assentado o prejuízo parcial quanto ao período do novo Decreto n. 70.348/2026, **declarar, no mais, a constitucionalidade do art. 5º, § 5º, do Anexo I do Decreto n. 45.490/2000 do Estado de São Paulo, alterado pelo Decreto n. 67.383/2022.**

É como voto.