



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.066/DF

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS – ABIMAQ

ADVOGADO: LUIZ OLIVEIRA DA SILVEIRA FILHO

ADVOGADO: GONTRAN ANTAO DA SILVEIRA NETO

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL

PARECER AJCONST/PGR Nº 112230/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. ART 3º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 190/2022. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE. MÉRITO. ATO NORMATIVO QUE REGULA A COBRANÇA DO ICMS NAS OPERAÇÕES E PRESTAÇÕES INTERESTADUAIS DESTINADAS A CONSUMIDOR FINAL NÃO CONTRIBUINTE DO IMPOSTO (DIFAL). LEI COMPLEMENTAR QUE DÁ CONCRETUDE À CRIAÇÃO DE NOVA RELAÇÃO JURÍDICO-TRIBUTÁRIA ENTRE O REMETENTE E O ESTADO DE LOCALIZAÇÃO DO DESTINATÁRIO DA MERCADORIA. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL NA SUJEIÇÃO ATIVA DA RELAÇÃO TRIBUTÁRIA. DIPLOMA LEGAL QUE DEFINE A OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA, OS CONTRIBUINTES, BEM COMO AS BASES DE CÁLCULO E ALÍQUOTAS DO IMPOSTO. SUBMISSÃO À REGRA DA ANTERIORIDADE DE EXERCÍCIO. ART. 150, III, “B”, DA CF/1988.



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

1. Não tem legitimidade ativa para o ajuizamento de ação direta a entidade que represente fração de categoria profissional, cujos objetivos institucionais não guardem relação direta e imediata com o conteúdo material da norma impugnada.
2. A Lei Complementar 190/2022, ao disciplinar e dar concretude à nova relação jurídico-tributária criada pela EC 87/2015 entre o remetente e o estado de destino, quando o destinatário não for contribuinte do ICMS, promoveu alteração substancial na sujeição ativa da obrigação tributária do ICMS, ganhando força normativa equivalente à instituição de tributo e submetendo-se, por isso, ao princípio da anterioridade tributária.
3. Extrai-se da tramitação do projeto que resultou na Lei Complementar 190/2022 a intenção do legislador de que a produção dos efeitos do referido diploma legal seja submetida às anterioridades geral e nonagesimal, a confirmar a natureza da exação disciplinada.
4. A anterioridade tributária nonagesimal está atrelada, por expressa determinação constitucional, à observância da anterioridade de exercício (CF, art. 150, III, "c"), ressalvadas disposições constitucionais em sentido contrário.
5. Na hipótese de não se submeter o conteúdo da Lei Complementar 190/2022 ao postulado da anterioridade geral, que seja observado o prazo mínimo estabelecido pelo legislador para a produção dos efeitos do diploma legal, qual seja, 90 (noventa) dias a contar de sua publicação.
— Parecer pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela procedência do pedido, para que seja conferida interpretação conforme à Constituição ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

art. 3º da Lei Complementar 190/2022, de modo a reconhecer que os efeitos do diploma legal estão submetidos ao princípio da anterioridade de exercício.

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – ABIMAQ, contra o art. 3º da Lei Complementar 190/2022, que altera a Lei Kandir (LC 87/1996) para regulamentar a cobrança do ICMS nas operações e prestações interestaduais destinadas a consumidor final não contribuinte do imposto.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, observado, quanto à produção de efeitos, o disposto na alínea “c” do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal. (Grifo nosso.)

Sustenta a requerente que o dispositivo legal impugnado tem gerado inúmeras controvérsias sobre o início da produção dos efeitos da Lei Complementar 190/2022, o que vem ocasionando enorme insegurança jurídica na



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

cobrança, pelas unidades da Federação, do Diferencial de Alíquota (DIFAL) do ICMS em operações interestaduais para consumidor final não contribuinte do imposto.

Ressalta que, em virtude de a Emenda Constitucional 87/2015 ter criado uma nova relação jurídico-tributária entre o remetente do bem ou serviço e o estado de destino nas operações com bens e serviços destinados a consumidor final não contribuinte do ICMS, houve alteração substancial na sujeição ativa da obrigação tributária, motivo pelo qual eventual convênio interestadual, firmado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária, não poderia suprir a ausência de lei complementar dispondo sobre a matéria.

A respeito do tema, a requerente destaca o julgamento conjunto da ADI 5.469/DF e do RE-RG 1.287.019/DF (Tema 1.093), em que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do Convênio ICMS 93/2015 do CONFAZ, por invasão do campo próprio de lei complementar federal.

Aduz a ABIMAQ que, verificada a necessidade de prévia lei complementar federal para a cobrança do DIFAL em operações interestaduais para consumidor final não contribuinte do ICMS, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei 32/2021, o qual veio a ser sancionado pelo Presidente da República apenas em 4.1.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Afirma que, nesse cenário, sobreveio a edição da Lei Complementar 190/2022. Ressalta que a norma jurídica instituiu, em atenção à EC 87/2015, nova relação jurídico-tributária, porquanto definiu os contribuintes do imposto; estabeleceu forma escritural e operacional das regras incidentes; definiu o estabelecimento responsável pelo recolhimento do ICMS, bem como fixou a base de cálculo do tributo.

Enfatiza que, por tal razão, o legislador determinou a observância do art. 150, III, “c”, da Constituição Federal, o qual veda a cobrança de tributos antes de decorridos 90 (noventa) dias da data em que publicada a lei que o instituiu ou aumentou.

Argumenta, no entanto, que a observância da anterioridade nonagesimal está atrelada, **por expressa previsão constitucional**, à observância do postulado da anterioridade geral (CF, art. 150, III, “b”), sendo defesa a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Alega, assim, que, dada a instituição de uma nova relação jurídica, com alteração substancial na sujeição ativa da obrigação tributária, *“a única possibilidade de interpretar o artigo 3º da LC 190/22, conforme a Constituição Federal sem redução de texto, será para o fim de que a norma somente produzirá efeitos a partir de 01º*



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

de janeiro de 2023, ou seja, somente será possível a cobrança do Difal — aquela parcela devida ao estado de destino da mercadoria adquirida – em 2023, por força da regra constitucional da anterioridade geral” (sic) (peça eletrônica 1, p 25-26).

Requer, desse modo, a concessão de medida cautelar, a fim de que sejam suspensos os *“efeitos da Lei Complementar nº 190/22 para todo o presente ano de 2022”*.

No mérito, postula a procedência do pedido para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º da LC 190/2022, de modo que seja *“observada, quanto à produção de efeitos, o disposto na alínea ‘b’ e ‘c’ do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal, ou seja, produção de efeitos tão somente a partir de 01º de janeiro de 2023”* (peça eletrônica 1, p. 27-28).

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, com tramitação do processo em conjunto com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.070/DF, 7.075/DF e 7.078/CE (peça eletrônica 101).

A Presidência da República, ao prestar informações, sustentou a ilegitimidade ativa da requerente, visto que ausente a demonstração da pertinência temática, assim como da representatividade da totalidade da categoria.



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

No mérito, afirmou que *“a Lei Complementar nº 190/2022 disciplina regras relativas à (i) obrigação tributária, (ii) à sujeição passiva, (iii) à base de cálculo e alíquotas e (iv) a créditos de ICMS”*. Dessa maneira, pontua que *“há, potencialmente, conteúdo normativo e consequências aptos à submissão às regras da anterioridade”* (peça eletrônica 119, p. 9).

Complementando o raciocínio exposto, alegou que o *“ICMS é um imposto submetido às regras da anterioridade geral (art. 150, III, ‘b’ da CF/88) e nonagesimal (art. 150, III, ‘c’ da CF/88). (...) Portanto, os dispositivos da Lei Complementar nº 190/2022, que disciplinaram essa nova relação jurídica tributária e suas repercussões, ao ensejarem, por si, instituição ou majoração do imposto, devem submeter-se ao princípio da anterioridade”* (peça eletrônica 119, p. 10).

Ao final, aduziu que, *“na eventualidade de se afastar a submissão à anterioridade, a interpretação que mais se coaduna com a escolha do legislador será aquela que confere um lapso para o início da produção de efeitos”*, preservando-se, *“por um lado, a escolha do legislador e, por outro, a regra de adequação temporal que consagra o primado constitucional da segurança jurídica”*. Nesse passo, defende que *“a cláusula que submete a produção de seus efeitos a um período temporal deve ser preservada na medida em que submete a produção dos efeitos da norma a um lapso de 90 (noventa) dias”* (peça eletrônica 119, p. 11).



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

O Senado Federal, a seu turno, enfatizou a ilegitimidade ativa da requerente para o ajuizamento da ação constitucional e, no mérito, pronunciou-se pela improcedência do pedido, uma vez que a lei complementar impugnada não institui ou aumenta tributo (peça eletrônica 124).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pelo reconhecimento de que o art. 3º da Lei Complementar 190/2022 não exclui a submissão do referido diploma legal ao princípio da anterioridade geral (peça eletrônica 139).

Diversas entidades de direito privado, assim como o Distrito Federal e os Estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, da Bahia, do Ceará, do Espírito Santo, de Goiás, do Maranhão, de Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul, de Minas Gerais, do Pará, da Paraíba, do Paraná, de Pernambuco, do Piauí, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Roraima, de Santa Catarina, de São Paulo, de Sergipe e do Tocantins solicitaram ingresso no feito na qualidade de *amici curiae* (peças eletrônicas 55, 57, 59, 65, 71, 80, 88, 90, 105, 110, 126 e 132).

Eis, em síntese, o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para efeito de ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade, considera como entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da Constituição Federal) aquela que: (i) seja homogênea em relação à categoria que represente;¹ (ii) represente a categoria em sua totalidade;² (iii) tenha caráter nacional comprovado pela presença de membros ou associados em, pelo menos, nove estados-membros;³ e (iv) demonstre vínculo de afinidade entre os seus objetivos institucionais e a norma impugnada (pertinência temática).⁴

A requerente, ABIMAQ, representa a categoria profissional dos fabricantes de máquinas e equipamentos, conforme disposto em seu Estatuto Social (peça eletrônica 3), mas não se qualifica como entidade de classe de âmbito nacional, para fins de propositura deste processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, uma vez que congrega mero segmento de empresas do setor fabril, qual seja, as empresas que exercem a atividade econômica de industrialização e venda de máquinas e equipamentos.

1 ADI 108/DF-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5.6.1992.

2 ADI 1.486-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 13.12.1996.

3 ADI 108-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5.6.1992.

4 ADI 1.114/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 30.9.1994.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A ausência de representatividade da categoria em sua totalidade é evidenciada pela própria requerente em sua petição inicial, como bem observou a Advocacia-Geral da União. Na peça vestibular, esclarece a ABIMAQ que *“o campo de atuação dos seus associados é a indústria de máquinas e equipamentos, ou seja, operação de industrialização e venda de máquinas”* (peça eletrônica 1, p. 6) (grifo nosso).

Sobre o assunto, a jurisprudência do Pretório Excelso firmou-se pela ilegitimidade ativa *ad causam* da entidade de classe de âmbito nacional que, congregando apenas parcela da categoria econômica ou funcional, extrapole seu campo de representação para impugnar, em controle concentrado, ato normativo que diga respeito a categoria mais ampla.

Veja-se, a propósito, as ementas dos seguintes julgados:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL 13.869/2019. CRIMES DE ABUSO DE AUTORIDADE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DE TRIBUTOS DOS MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL (ANAFISCO). ILEGITIMIDADE ATIVA. REPRESENTAÇÃO DE PARTE DE CATEGORIA PROFISSIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais nas ações de controle concentrado de



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

constitucionalidade, que a entidade represente toda a respectiva categoria, e não apenas fração dela.

2. *Sob esse enfoque, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais de Tributos dos Municípios e Distrito Federal – ANAFISCO carece de legitimidade para a propositura da presente ação direta, na medida em que constitui entidade representativa de apenas parte de categoria profissional, já que não abrange os auditores fiscais federais e estaduais.*

3. *Agravo Regimental conhecido e desprovido.*

(ADI 6.234-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 12.5.2020) – Grifo nosso.

Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Norma que repercute sobre toda a magistratura nacional. Associação Nacional de Magistrados Estaduais (ANAMAGES). Entidade representativa dos interesses dos magistrados que integram a Justiça dos estados da Federação e do Distrito Federal e Territórios. Parcela da categoria profissional. Ilegitimidade ativa. Agravo a que se nega provimento.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orientou-se no sentido de que não detém legitimidade ativa ad causam para o controle concentrado de constitucionalidade a associação que represente apenas parcela da categoria profissional sobre a qual repercute o ato normativo impugnado. Precedentes.

2. *A Associação Nacional de Magistrados Estaduais (ANAMAGES), entidade representativa dos interesses dos magistrados que integram a Justiça dos Estados da Federação e do Distrito Federal e Territórios (art. 2º, a, do Estatuto), não tem legitimidade para impugnar a Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

no prazo de 24 horas, a qual contém dispositivos que repercutem sobre toda a magistratura nacional.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADI 5.448-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 24.2.2017)

Assim, representando a ABIMAQ, tão somente, as empresas que atuam no ramo de fabricação de máquinas e equipamentos, mas não a **totalidade** do setor fabril, a ação não há de ser conhecida por ilegitimidade ativa da requerente.

Demais disso, a requerente não demonstrou a pertinência temática entre seus objetivos institucionais e a norma impugnada, o que inviabiliza, também por esse motivo, o conhecimento da presente ação constitucional.

Pertinência temática refere-se à necessidade de demonstração, por alguns legitimados, de que o objetivo da instituição guarda afinidade com o objeto da ação direta por eles proposta.

Trata-se de aferir a existência de uma relação **direta e imediata** entre os interesses da categoria representada pela entidade requerente e o conteúdo material da norma que se afirma inconstitucional. O liame **indireto, mediato**, não atende ao requisito da pertinência temática, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:



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

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 3.309/2006, 3.398/2007, 3.686/2009, 3.687/2009 DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. PLANO DE CARGOS E DE CARREIRA DO QUADRO DE PESSOAL DO PODER JUDICIÁRIO DAQUELE ESTADO. CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL – CSPB. **PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LIAME INDIRETO. REPRESENTAÇÃO AMPLA E HETEROGÊNEA. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO.**

1. *A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação.*

2. *No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidaram de disciplinar a organização administrativa do quadro funcional de servidores do Poder Judiciário do Estado do Mato Grosso do Sul, e os objetivos institucionais perseguidos pela Requerente (CSPB), voltados, genericamente, à proteção dos interesses dos servidores públicos civis de todos os Poderes e níveis federativos do País. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes: ADI 5.023-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, DJe 6/11/2014; ADI 4.722, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe de 14/2/2017.*

3. *O caráter amplo e heterogêneo da Requerente não serve à demonstração do atingimento de interesses típicos de determinado quadro funcional, afetado pela legislação impugnada.*

4. *Agravo Regimental conhecido e não provido.*

(ADI 4.302 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 3.4.2018) – Grifos nossos.



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

Do cotejo analítico entre os objetivos precípuos da associação e o dispositivo legal questionado, verifica-se a ausência de vínculo direto e imediato capaz de ensejar a pertinência temática.

Isso porque, do objetivo de defender, de forma permanente e intransigente, os interesses legítimos das empresas fabricantes de máquinas e equipamentos (art. 2º, I, do Estatuto da ABIMAQ) não decorre o interesse direto e imediato em impugnar norma de natureza tributária com a capacidade de afetar interesses de todos os contribuintes – ou não – do ICMS incidente em operações interestaduais que destinem bens e serviços a consumidor final.

Portanto, seja por não congregarem a totalidade da categoria atingida pela norma, seja em razão da falta de pertinência temática, há de se reconhecer a ilegitimidade ativa da requerente.

2. MÉRITO

O objeto central da ação direta é voltado a saber se o diploma federal impugnado, ao materializar, pela via adequada da lei complementar, a instituição de nova relação jurídico-tributária entre o remetente do bem ou serviço e o estado de destino, nas operações com bens e serviços, dirigidos a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

consumidor final não contribuinte do ICMS, há de observar – ou não – a regra da anterioridade de exercício.

Nota-se, assim, a necessidade de se verificar se o conteúdo da Lei Complementar 190/2022, ao alterar a Lei Kandir (LC 87/1996) para regulamentar a matéria, tem força normativa equivalente à instituição de tributo, submetendo-se às regras da anterioridade, nos termos do art. 150, III, “b” e “c”, da Constituição Federal.

O questionamento tem enorme importância para a sociedade, haja vista que, no cenário da jurisdição infraconstitucional, como apontado nos autos, há controvérsia a respeito do marco inicial para a incidência da norma: há liminares concedidas no sentido de que a cobrança do DIFAL do ICMS, quando o destinatário não for contribuinte do imposto, há de ser feita, apenas, no exercício financeiro de 2023 e, de outro lado, decisões que adotam a compreensão de que a referida cobrança prescinde da observância da regra da anterioridade de exercício, sendo válida a exação no ano de 2022.

Tendo em vista as exposições inicialmente formuladas, a ação direta de inconstitucionalidade há de ser julgada **procedente**.

A redação originária do texto constitucional, em relação ao ICMS devido nas operações e prestações que destinassem bens e serviços a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

consumidor final localizado em outro estado da Federação, adotava a **alíquota interestadual**, quando o destinatário fosse **contribuinte** do imposto, e a **alíquota interna**, quando o destinatário **não fosse** contribuinte.

Na primeira hipótese, cabia ao estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual (DIFAL-ICMS), conforme se observa do teor original do art. 155, II, § 2º, VII e VIII, da Lei Fundamental:

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:

(...)

VII – em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;

b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII – na hipótese da alínea “a” do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Desse modo, pelas regras transcritas, nas operações interestaduais em que o destinatário não era contribuinte do ICMS, o imposto era devido, integralmente, ao **estado de origem** (em que sediado o vendedor do produto), segundo a alíquota interna de tal unidade federada.

Por outro lado, nas operações interestaduais em que o destinatário fosse contribuinte do ICMS, o **estado de origem** fazia *jus* ao valor correspondente à alíquota interestadual, enquanto cabia ao **estado de destino** o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual.

A sistemática até então adotada pela Constituição Federal acabou por gerar deturpações na repartição de receitas tributárias entre as unidades federativas, principalmente em virtude do surgimento do comércio eletrônico, que promoveu substanciais alterações nas relações econômicas, como a possibilidade de transacionar via *internet*.

Sobre o assunto, afirma Sacha Calmon Navarro Coêlho que:

As inovações tecnológicas promovem uma série de alterações nas relações econômicas e sociais, tornando-as cada vez mais dinâmicas e encurtando distâncias e demandando que o direito se adapte a essas mudanças. O comércio eletrônico é uma realidade cada vez mais presente no cotidiano dos brasileiros e as suas repercussões tributárias não poderiam ser ignoradas pelo Legislador por muito mais tempo. A possibilidade de transacionar pela internet veio ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

longo dos anos intensificando os debates sobre a repartição de receitas tributárias, guerra fiscal e, sobretudo, a respeito da tributação das operações interestaduais, nas quais o constituinte havia distinguido os consumidores finais noutra Estado.

Na hipótese de o consumidor final não ser contribuinte do imposto, seria adotado o princípio da origem, segundo o qual o imposto deveria pertencer ao Estado de origem da operação. Haveria, portanto, a possibilidade de repartição do ICMS apenas nos casos de operações interestaduais destinadas a consumidores finais que fossem contribuintes do imposto. No entanto, essa sistemática possibilitou o incremento de distorções na repartição de recursos entre os Estados brasileiros, uma vez que o comércio eletrônico permitiu que os Estados mais industrializados, notadamente da Região Sudeste, destinassem cada vez mais operações a consumidores finais não contribuintes de ICMS localizados em todo o país e, ainda, recebendo todo o produto da arrecadação.⁵

Nesse contexto, sobreveio a edição da **Emenda Constitucional 87/2015** que, com o intuito de corrigir tais distorções no equilíbrio econômico entre os estados da Federação, provocadas pelo surgimento e pela acelerada evolução do comércio eletrônico, modificou a redação do art. 155, § 2º, VII, do Diploma Maior.

Pelo novo teor da norma constitucional, nas operações interestaduais de bens e serviços, **sendo ou não sendo contribuinte do ICMS** o consumidor final, o **estado de origem** fará *jus* ao valor da alíquota interestadual, e, **o estado**

5 COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de destino, ao imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do estado destinatário e a alíquota interestadual (DIFAL).

A EC 87/2015, alterou, também, o inciso VIII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, para definir que a responsabilidade pelo recolhimento do DIFAL é do destinatário, quando este for contribuinte do ICMS, bem como que será do remetente, quando o destinatário não for contribuinte do imposto.

Confira-se a atual redação do art. 155, II, § 2º, VII e VIII, da CF:

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:

(...)

VII – nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 87, de 2015)

VIII – a responsabilidade pelo recolhimento do imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual



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

de que trata o inciso VII será atribuída: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 87, de 2015)

a) ao destinatário, quando este for contribuinte do imposto; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 87, de 2015)

b) ao remetente, quando o destinatário não for contribuinte do imposto; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 87, de 2015)

Percebe-se, de imediato, que o poder constituinte derivado reformador, ao modificar formalmente a Constituição da República, criou uma **nova relação jurídico-tributária para o remetente**, com substancial alteração na sujeição ativa da obrigação tributária, visto que, na hipótese de o destinatário do bem ou serviço não ser contribuinte do ICMS, terá o remetente a responsabilidade de recolher, para o **estado de destino**, a diferença entre a alíquota interna e a interestadual (DIFAL).

O Ministro Dias Toffoli, ao cotejar as redações dos dispositivos ora examinados, ressaltou que:

(...) chega-se à conclusão de que, nas operações e prestações interestaduais com consumidor final não contribuinte do ICMS, o remetente passou, com a EC nº 87/15, a ter mais uma obrigação tributária.

*Com efeito, antes dessa emenda, ele apenas possuía, em casos assim, relação jurídico-tributária com o estado de origem, a quem era devido integralmente o ICMS segundo a alíquota interna de tal unidade federada. Com a emenda, o mesmo sujeito passou a ter duas relações tributárias: **uma com o estado de origem**, para o qual deve recolher o imposto com base na alíquota interestadual, e **outra, no***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

caso de destinatário não contribuinte do imposto, com o estado de destino, para o qual deve recolher o imposto correspondente ao diferencial de alíquotas, considerando-se a alíquota interna dessa unidade federada.

No que diz respeito à alínea b do inciso VIII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, surgiram duas teses. A primeira é a de que o remetente seria substituto tributário quanto ao imposto correspondente ao diferencial de alíquotas, sendo o destinatário seu verdadeiro contribuinte. A segunda tese é a de que o remetente seria o próprio contribuinte do aludido diferencial.

*Quer se adote a primeira tese, quer a segunda, é certo que a EC nº 87/2015, no tocante ao ICMS correspondente ao diferencial de alíquotas nas operações ou prestações interestaduais com destinatário não contribuinte do imposto, **criou uma nova relação jurídico-tributária**, tendo num dos polos (sujeito ativo) o estado de destino.⁶ (Grifos constantes do original)*

Em razão das alterações promovidas na Constituição Federal, foi firmado, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o Convênio ICMS 93/2015, que dispôs “*sobre os procedimentos a serem observados nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final não contribuinte do ICMS, localizado em outra unidade federada*”.

Visando a dar concretude à nova relação jurídico-tributária instituída pela Emenda Constitucional 87/2015, o Convênio ICMS 93/2015 do CONFAZ regulou, em suas cláusulas primeira, segunda, terceira, sexta e nona, a obrigação tributária; os contribuintes; as bases de cálculo/alíquotas; e créditos de ICMS nas

6 ADI 5.469/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 25.5.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

operações ou prestações interestaduais com consumidor final não contribuinte do imposto.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar conjuntamente a ADI 5.469/DF e o RE-RG 1.287.019/DF (Tema 1.093), concluiu, por maioria de votos, pela inconstitucionalidade formal das cláusulas primeira, segunda, terceira, sexta e nona do Convênio ICMS 93/2015 do CONFAZ, **por invasão de campo normativo próprio de lei complementar federal.**

No âmbito do Recurso Extraordinário apreciado, a Excelsa Corte fixou tese no sentido de que *“a cobrança do diferencial alusivo ao ICMS, conforme introduzido pela Emenda Constitucional nº 87/2015, pressupõe a edição de lei complementar vinculando normas gerais”*⁷ (grifo nosso).

Ficou assentada a impossibilidade de convênio interestadual, em substituição à lei complementar, dispor sobre obrigação tributária, contribuintes, bases de cálculos/alíquotas e créditos de ICMS nas operações e prestações interestaduais com consumidor final não contribuinte do imposto. É o que se observa da ementa da ADI 5.469/DF:

7 RE 1.287.019, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/Acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, Repercussão Geral, *DJe* de 25.5.2021.



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

Ação direta de inconstitucionalidade. Legitimidade ativa da associação autora. Emenda Constitucional nº 87/15. ICMS. Operações e prestações em que haja destinação de bens e serviços a consumidor final não contribuinte do ICMS localizado em estado distinto daquele do remetente. Inovação constitucional. Matéria reservada a lei complementar (art. 146, I e III, a e b; e art. 155, § 2º, XII, a, b, c, d e i, da CF/88). Cláusulas primeira, segunda, terceira e sexta do Convênio ICMS nº 93/2015. Inconstitucionalidade. Tratamento tributário diferenciado e favorecido destinado a microempresas e empresas de pequeno porte. Simples Nacional. Matéria reservada a lei complementar (art. 146, inciso III, d, e parágrafo único CF/88). Cláusula nona do Convênio ICMS nº 93/2015. Inconstitucionalidade. Cautelar deferida na ADI nº 5.464/DF, ad referendum do Plenário.

- 1. A associação autora é formada por pessoas jurídicas ligadas ao varejo que atuam no comércio eletrônico e têm interesse comum identificável. Dispõe, por isso, de legitimidade ativa ad causam para ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade (CF/88, art. 103, IX).*
- 2. Cabe a lei complementar dispor sobre conflitos de competência em matéria tributária e estabelecer normas gerais sobre os fatos geradores, as bases de cálculo, os contribuintes dos impostos discriminados na Constituição e a obrigação tributária (art. 146, I, e III, a e b). Também cabe a ela estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária sobre definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e as empresas de pequeno porte, podendo instituir regime único de arrecadação de impostos e contribuições.*
- 3. Especificamente no que diz respeito ao ICMS, o texto constitucional consigna caber a lei complementar, entre outras competências, definir os contribuintes do imposto, dispor sobre substituição tributária, disciplinar o regime de compensação do imposto, fixar o local das operações, para fins de cobrança do imposto e de definição do estabelecimento*



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

responsável e fixar a base de cálculo do imposto (art. 155, § 2º, XII, a, b, c, d e i).

4. A EC nº 87/15 criou uma nova relação jurídico-tributária entre o remetente do bem ou serviço (contribuinte) e o estado de destino nas operações com bens e serviços destinados a consumidor final não contribuinte do ICMS. Houve, portanto, substancial alteração na sujeição ativa da obrigação tributária. O ICMS incidente nessas operações e prestações, que antes era devido totalmente ao estado de origem, passou a ser dividido entre dois sujeitos ativos, cabendo ao estado de origem o ICMS calculado com base na alíquota interestadual e ao estado de destino, o diferencial entre a alíquota interestadual e sua alíquota interna.

5. Convênio interestadual não pode suprir a ausência de lei complementar dispendo sobre obrigação tributária, contribuintes, bases de cálculo/alíquotas e créditos de ICMS nas operações ou prestações interestaduais com consumidor final não contribuinte do imposto, como fizeram as cláusulas primeira, segunda, terceira e sexta do Convênio ICMS nº 93/2015.

6. A Constituição também dispõe caber a lei complementar – e não a convênio interestadual – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e as empresas de pequeno porte, o que inclui regimes especiais ou simplificados de certos tributos, como o ICMS (art. 146, III, d, da CF/88, incluído pela EC nº 42/03).

7. A LC nº 123/06, que instituiu o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e pelas Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional –, trata de maneira distinta as empresas optantes desse regime em relação ao tratamento constitucional geral atinente ao denominado diferencial de alíquotas de ICMS referente às operações de saída interestadual de bens ou de serviços a consumidor final não



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

contribuinte. Esse imposto, nessa situação, integra o próprio regime especial e unificado de arrecadação instituído pelo citado diploma.

8. *A cláusula nona do Convênio ICMS nº 93/15, ao determinar a extensão da sistemática da Emenda Constitucional nº 87/15 aos optantes do Simples Nacional, adentra no campo material de incidência da LC nº 123/06, que estabelece normas gerais relativas ao tratamento tributário diferenciado e favorecido a ser dispensado a microempresas e empresas de pequeno porte.*

9. *Existência de medida cautelar deferida na ADI nº 5.464/DF, ad referendum do Plenário, para suspender a eficácia da cláusula nona do Convênio ICMS nº 93/15, editado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), até o julgamento final daquela ação.*

10. *Ação direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal das cláusulas primeira, segunda, terceira, sexta e nona do Convênio ICMS nº 93, de 17 de setembro de 2015, do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), por invasão de campo próprio de lei complementar federal.*

11. *Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade das cláusulas primeira, segunda, terceira, sexta e nona do convênio questionado, para que a decisão produza efeitos, quanto à cláusula nona, desde a data da concessão da medida cautelar nos autos da ADI nº 5.464/DF e, quanto às cláusulas primeira, segunda, terceira e sexta, a partir do exercício financeiro seguinte à conclusão deste presente julgamento (2022), aplicando-se a mesma solução em relação às respectivas leis dos estados e do Distrito Federal, para as quais a decisão deverá produzir efeitos a partir do exercício financeiro seguinte à conclusão deste julgamento (2022), exceto no que diz respeito às normas legais que versarem sobre a cláusula nona do Convênio ICMS nº 93/15, cujos efeitos deverão retroagir à data da concessão da medida cautelar nos autos da ADI nº 5.464/DF. Ficam ressalvadas da modulação as ações judiciais em curso.*

(ADI 5.469/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 25.5.2021) – Grifos nossos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No julgamento da ADI 5.469/DF e do RE-RG 1.287.019/DF, o Supremo Tribunal Federal modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade das cláusulas primeira, segunda, terceira e sexta do Convênio ICMS 93/2015 do CONFAZ, para que a decisão produzisse efeitos, tão somente, a partir do **dia 1º.1.2022**.

Assim sendo, desde o dia 1º.1.2022, a cobrança da diferença entre a alíquota interna e interestadual, se o consumidor final não fosse contribuinte do ICMS, careceria de ato normativo de âmbito nacional instituindo/regulando sua exação.

A Corte Constitucional não enfrentou, nos julgamentos mencionados, se a cobrança do DIFAL, quando o consumidor final não for contribuinte do ICMS, estaria submetida ou não às regras da anterioridade.

A fim de se adequar às decisões do STF, bem como de regular a cobrança do DIFAL do ICMS nas relações tributárias interestaduais em que o consumidor final não é contribuinte do imposto, o legislador federal editou a Lei Complementar 190/2022, sancionada no dia **4.1.2022** e publicada no **dia 5.1.2022**.



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

O art. 3º da LC 190/2022 previu que a produção de seus efeitos há de observar o disposto na alínea “c” do inciso III do *caput* do art. 150 da Constituição Federal.

A Lei Complementar 190/2022 tem como objetivo regular a nova relação jurídico-tributária criada pela EC 87/2015 entre o remetente e o estado de destino, quando o destinatário não for contribuinte do ICMS.

Suprindo o formato normativo antes definido pelo Convênio ICMS 93/2015 do CONFAZ, a LC 190/2022 dispõe sobre a obrigação tributária; sobre os contribuintes, sobre as bases de cálculos e alíquotas; e sobre os créditos de ICMS nas operações e prestações interestaduais com consumidor final não contribuinte do imposto, sendo certo que, até o advento da LC 190/2022, não havia nenhuma disposição na Lei Kandir (LC 87/1996) voltada a regular o diferencial entre a alíquota interna e a alíquota interestadual nessa hipótese.

A respeito da cobrança do DIFAL na situação acima exposta, o eminente Ministro Dias Toffoli, no voto condutor da ADI 5.469/DF, sustentou não ser possível inferir da Lei Kandir, por exemplo:

(i) quem é o contribuinte dessa exação, isto é, se é o remetente ou o destinatário; (ii) se há ou não substituição tributária na hipótese; (iii) quem deve ser considerado o destinatário final, se, v.g., o destinatário físico ou se o destinatário jurídico dos bens; (iv) quando ocorre o fato



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

gerador da nova obrigação, se, por exemplo, na saída da mercadoria do estabelecimento, na entrada dela no estado de destino ou, ainda, em sua entrada no estabelecimento ou no domicílio do consumidor final; (v) onde ocorre o fato gerador, para efeito de cobrança da exação.⁸

Tais questionamentos só foram solvidos, adequadamente, pela Lei Complementar 190/2022, publicada em **5.1.2022**, ocasião em que as cláusulas primeira, segunda, terceira e sexta do Convênio ICMS 93/2015 do CONFAZ já não mais produziam efeitos.

Forçoso concluir, portanto, que a nova relação jurídico-tributária entre o remetente e o estado de destino da operação ou prestação interestadual, criada pela EC 87/2015 e **materializada pela LC 190/2022**, equivale à própria instituição de tributo, o que atrai a observância às regras das anterioridades de exercício e nonagesimal (CF, art. 150, III, “b” e “c”).

A despeito de o art. 3º da LC 190/2022 referir-se somente à alínea “c” do inciso III do art. 150 da Constituição Federal, **não há** como afastar a observância da anterioridade de exercício. Isso porque o aludido comando constitucional faz remissão expressa à alínea “b” do inciso III do art. 150 do texto constitucional. Confira-se:

8 ADI 5.469/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, *DJe* de 25.5.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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

(...)

III – cobrar tributos:

(...)

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

*c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumento, **observado o disposto na alínea b.***

(Grifo nosso.)

Nota-se que, ao longo da tramitação do Projeto de Lei 32/2021, posteriormente convertido na Lei Complementar 190/2022, o legislador federal externou cuidado no sentido de que se devesse observar a anterioridade **mínima**, ao menos, de 90 (noventa) dias, o que em hipótese alguma exclui a garantia constitucional da anterioridade de exercício.

O texto original do PL 32/2021 era composto por quatro dispositivos, estabelecendo o seu art. 4º que a lei complementar entraria em vigor “na data de sua publicação, produzindo efeitos após decorridos **noventa dias da publicação**”⁹ (grifo nosso).

9 Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8940382&ts=1641384911102&disposition=inline>> Acesso em 26.3.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O teor do art. 4º do PL 32/2021 foi objeto de Emenda (nº 4 PLEN – PLP 32/2021), “*tendo em vista que de acordo com as **alíneas ‘b’ e ‘c’ do inciso III do art. 150 da CF, é proibido cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou e antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada essa lei gravosa***”¹⁰ (grifo nosso).

Eis a redação do art. 4º do PL 32/2021, conferida pela Emenda 4 – PLEN:

*Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do **primeiro dia do ano seguinte ao de sua publicação e após decorridos noventa dias desta.** (Grifo nosso)*

Revela-se, portanto, a transparente intenção do legislador em submeter os efeitos do conteúdo da LC 190/2022 à anterioridade de exercício e, além desta, também à anterioridade nonagesimal.

O texto do PL 32/2021, originado no Senado Federal, foi objeto de texto substitutivo da Câmara dos Deputados, o qual incluiu o art. 3º, prevendo que a lei complementar entrará “*em vigor na data de sua publicação,*

10 Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8994901&disposition=inline>> Acesso em 26.3.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

observado, quanto à produção de efeitos, o disposto na alínea c do inciso III do caput do artigo 150 da Constituição Federal”.

Percebe-se que o legislador federal, mais uma vez, demonstrou preocupação com a produção dos efeitos da futura Lei Complementar 190/2022, fazendo remissão expressa à alínea “c” do inciso III do art. 150 da Constituição Federal, que, ressalvadas disposições constitucionais em sentido contrário¹¹, está diretamente relacionada à alínea “b” do inciso III do art. 150 do Diploma Maior.

Pode-se inferir da tramitação da proposição legislativa, inclusive, a expectativa de que o projeto fosse sancionado e publicado ainda em **2021**, situação na qual a exação do DIFAL-ICMS, nas operações interestaduais em que o destinatário não é contribuinte do imposto, poderia ocorrer apenas depois de transcorridos 90 (noventa) dias.

No entanto, a Lei Complementar 190/2022 foi sancionada pelo Presidente da República no dia **4.1.2022** e publicada no dia **5.1.2022**.

11 *Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (...) XII – cabe à lei complementar: (...) h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b ; (...) § 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte: (...) IV – as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g , observando-se o seguinte: (...) c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b. (Grifo nosso)*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Desse modo, parece claro que o art. 3º da LC 190/2022 submete, por **expressa determinação constitucional**, bem como pela **vontade do legislador**, a produção dos efeitos do diploma legal aos princípios constitucionais da anterioridade nonagesimal e da anterioridade de exercício.

Por fim, na eventualidade de essa Suprema Corte entender pela não submissão do conteúdo da LC 190/2022 à anterioridade geral, a melhor interpretação constitucional parece ser aquela que se coaduna com a **escolha do legislador** em estabelecer, pelo menos, **um prazo mínimo** até a produção de efeitos do diploma legal, mais especificamente o prazo nonagesimal, em atenção ao princípio da segurança jurídica.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela procedência da ação, para que seja conferida interpretação conforme à Constituição ao art. 3º da Lei Complementar 190/2022, de modo a reconhecer que os efeitos do diploma legal estão submetidos ao princípio da anterioridade de exercício.

Na eventualidade de assim não entender o Supremo Tribunal Federal, que seja conferida interpretação constitucional voltada a resguardar prazo mínimo



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

estabelecido pelo legislador ordinário para a produção dos efeitos do diploma normativo, qual seja, 90 (noventa) dias após a publicação da LC 190/2022.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JAF