

29/09/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.250 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS - IBP
ADV.(A/S)	: ARIANE COSTA GUIMARAES

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ICMS. EXTRAÇÃO DE PETRÓLEO. CONTROLE DE NORMA CONSTITUCIONAL ORIGINÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. NORMA DE SENTIDO UNÍVOCO. INVIABILIDADE. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. VIOLAÇÃO NÃO CONFIGURADA. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de (i) dar interpretação conforme à Constituição à alínea “b” do inciso X do § 2º do art. 155 da CF/1988, para permitir a incidência de ICMS sobre a extração de petróleo; e (ii) declarar a inconstitucionalidade do inciso I do § 4º do mesmo artigo, inserido pela EC n. 33/2001, por violação à imunidade tributária recíproca.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) saber se é possível conferir interpretação conforme à Constituição a norma constitucional originária que veda a incidência de ICMS sobre operações interestaduais com petróleo; e (ii) saber se a definição do sujeito ativo do imposto, nos termos do art. 155, § 4º, I, da CF/1988, constitui ofensa à garantia constitucional

ADI 6250 / DF

da imunidade tributária recíproca.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. É inviável o controle de constitucionalidade de normas constitucionais originárias, por ausência de parâmetro hierárquico superior. Precedentes.

4. A técnica da interpretação conforme à Constituição não se aplica a norma constitucional de sentido unívoco, cuja alteração implicaria atuação do Judiciário como legislador positivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

5. É inadmissível a pretensão de incidência de ICMS sobre a extração de petróleo a partir de interpretação conforme à Constituição do art. 155, § 2º, X, “b”, da CF, porquanto representaria criação de nova hipótese de incidência tributária, o que refoge às atribuições do Poder Judiciário.

6. Não se verifica violação à garantia da imunidade tributária recíproca pela norma inscrita no art. 155, § 4º, I, da CF/1988, que apenas define o sujeito ativo do ICMS incidente sobre combustíveis e lubrificantes derivados de petróleo, inexistindo tributação do Estado do Rio de Janeiro por outro ente federativo.

IV. DISPOSITIVO

7. Ação direta conhecida em parte e, nessa extensão, pedidos julgados improcedentes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 19 a 26 de setembro de 2025, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, em conhecer em parte da ação para, nessa extensão, julgar improcedentes os pedidos e confirmar a presunção de

ADI 6250 / DF

constitucionalidade do art. 155, § 4º, I, da Constituição Federal, nos termos do voto Relator. Falou, pelo *amicus curiae*, o Dr. Victor de Moraes Soares e Souza.

Brasília, 29 de setembro de 2025.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.250 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS - IBP
ADV.(A/S)	: ARIANE COSTA GUIMARAES

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro propôs ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 155, §§ 2º, X, “b”, e 4º, I, da Constituição da República Federativa do Brasil. Eis o teor dos dispositivos:

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:

[...]

X – não incidirá:

[...]

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele

ADI 6250 / DF

derivados, e energia elétrica;

[...]

XII – cabe à lei complementar:

[...]

§ 4º Na hipótese do inciso XII, *h*, observar-se-á o seguinte:

I – nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo.

Preliminarmente, a requerente afirma possuir legitimidade ativa, argumentando que as opções políticas e legislativas do Estado do Rio de Janeiro são negativamente afetadas pela impossibilidade de arrecadação tributária decorrente das normas impugnadas. Tal impacto, segundo alega, evidencia a pertinência temática entre a própria atuação institucional e o objeto da ação.

Postula interpretação conforme à Constituição do art. 155, § 2º, X, “b”, da Carta Federal, para que se admita a incidência de ICMS sobre a extração do petróleo.

Frisa ter ciência do decidido no julgamento da ADI 815, oportunidade em que assentada a impossibilidade de controle abstrato de normas constitucionais originárias. Todavia, diz buscar apenas “a consolidação interpretativa” das disposições questionadas, o que, no seu entender, faz-se necessário, consideradas as significativas mudanças ocorridas nas últimas décadas quanto à tecnologia de exploração do petróleo, aos custos envolvidos e à própria dinâmica federativa relacionada.

Aduz que a imunidade do ICMS nas operações interestaduais com petróleo e derivados, prevista na alínea “b” do inciso X do § 2º do art. 155

ADI 6250 / DF

da Constituição Federal, “cria distinção, peculiar e intensa, entre essa mercadoria e as demais”, implicando tratamento desigual e oneroso ao Estado do Rio de Janeiro, responsável por parcela expressiva da produção nacional de petróleo.

Entende que a expressão “operações que destinem a outros Estados”, contida no dispositivo, deve ser interpretada de forma restritiva, alcançando apenas a circulação do produto extraído – resultante da separação do hidrocarboneto das jazidas de petróleo e gás natural – para outras unidades da Federação. A imunidade não abrangeria, assim, as etapas de extração e produção.

Defende que as atividades de extração, produção e distribuição de hidrocarbonetos (*upstream*, *midstream* e *downstream*) possuem natureza econômica, a torná-las suscetíveis de serem elencadas como fatos geradores de tributo.

Acrescenta que o fato gerador do ICMS se materializa no momento em que a mercadoria ultrapassa os Pontos de Medição da Produção, imediatamente após a retirada do subsolo. Salienta que a atividade de extração materializa alteração na cadeia dominial, com a transferência da propriedade do produto da lavra da União para o explorador, nos termos do art. 176 da Constituição Federal. Não representaria mero deslocamento de mercadoria, mas verdadeira transformação jurídica e econômica.

Alude ao entendimento do Supremo firmado no RE 140.254, quanto a serem os minerais bens dominiais públicos integrados ao patrimônio da União. Menciona, ainda, o reconhecimento, no julgamento da ADI 2.080, da competência constitucional do Estado do Rio de Janeiro para legislar sobre o mar territorial e a zona econômica exclusiva.

Pretende, assim, interpretação conforme à Constituição, com o

ADI 6250 / DF

reconhecimento de que inexistente vedação à tributação da atividade de extração de petróleo. Enfatiza que a Lei estadual n. 7.183/2015 contempla, como hipótese de incidência do ICMS, a circulação de mercadoria verificada na atividade de extração. Ressalta que essa lei é objeto da ADI 5.481, mas, à época da propositura da presente ação, ainda não havia sido julgada.

A requerente pleiteia, ademais, a declaração de inconstitucionalidade do art. 155, § 4º, I, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda de n. 33/2001, ao argumento de violação da imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, “a”, da Carta de 1988, princípio estruturante da forma federativa de Estado.

Realça que a norma em questão, ao atribuir a arrecadação do imposto apenas ao Estado de destino nas operações com combustíveis e lubrificantes derivados de petróleo, promove “brutal e evidente desequilíbrio” na imunidade recíproca entre os entes federativos.

Aponta a ocorrência de “flagrante tratamento anti-isonômico” contra o Estado do Rio de Janeiro, responsável por cerca de 70% da produção nacional de petróleo, que, nada obstante, é impedido de tributar as operações interestaduais e, simultaneamente, suporta os riscos ambientais e os elevados custos de infraestrutura da indústria petrolífera.

Conclui dizendo que a EC n. 33/2001, ao alterar o art. 155 da Lei Maior, deu causa a um desequilíbrio federativo inconstitucional, em afronta à imunidade tributária recíproca.

Requeru a concessão de medida cautelar “para reconhecer a inexistência de vedação à previsão, em norma estadual, da incidência de ICMS sobre a extração de hidrocarbonetos fluidos”. No mérito, pede “a interpretação conforme ao texto constitucional da alínea ‘b’ do inciso X do

ADI 6250 / DF

§ 2º do artigo 155 da Constituição da República, no sentido de que é admissível a tributação da extração do petróleo”, bem como “a declaração de inconstitucionalidade do inciso I do § 4º do artigo 155 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 33 de 2011, por violação à alínea ‘a’ do inciso VI do artigo 150 da Constituição da República”.

Em informações (eDoc 17), a Câmara dos Deputados afirma o regular processamento da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 277/2000, que originou a EC n. 33/2001. Ressalta que as informações detalhadas sobre a tramitação podem ser consultadas na respectiva ficha, disponível no Portal da Câmara dos Deputados na internet.

O Senado Federal (eDoc 26) manifesta-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos. Em relação à pretendida interpretação conforme do art. 155, § 2º, X, “b”, aduz a inépcia da inicial, pois não assinalada a norma fundamental a dar suporte à limitação de entendimento postulada. Destaca, ainda, a impossibilidade de controle judicial de norma constitucional originária. Quanto ao art. 155, § 4º, I, argumenta que a requerente, em que pese tenha apontado o princípio federativo como fundamento (CF, art. 150, VI, “a” – imunidade recíproca), não demonstrou, de forma minimamente clara, qual tributo teria sido instituído ou autorizado pela EC n. 33/2002, tampouco qual ente político teria sido beneficiado. Defende que, na fase de extração, o petróleo não configura mercadoria para fins tributários, inexistindo relação comercial translativa de propriedade entre a União e o concessionário. Ressalta que os Estados produtores já são contemplados com *royalties* e compensações financeiras. Pondera, por fim, que a pretensão do Estado do Rio de Janeiro, ao contrariar a repartição constitucional de competências tributárias, poderia ensejar desequilíbrio federativo.

O Advogado-Geral da União posiciona-se pelo parcial conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos. Eis a síntese da

ADI 6250 / DF
manifestação:

Tributário. Inciso I do § 4º do artigo 155 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 33/2001; e alínea “b” do inciso X do § 2º do artigo 155 da Carta Magna, em sua redação originária. Preliminar. Impossibilidade jurídica do pedido de interpretação conforme a Constituição de norma originária da Lei Maior. Mérito. Esse Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5481, já decidiu que não incide ICMS nas operações envolvendo a extração de petróleo, seja no regime de concessão ou no regime de partilha de petróleo, por não existir negócio jurídico de natureza mercantil translativo de propriedade. A literalidade da norma questionada, outrossim, afasta a interpretação pretendida pela autora. Quanto ao dispositivo incluído pela Emenda Constitucional nº 33/2001, não se observa violação ao princípio da imunidade tributária recíproca, mas mera definição do sujeito ativo do ICMS devido nas operações com lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo cujo imposto deva incidir uma única vez. Arranjo constitucional que prima por uma distribuição mais equânime de recursos entre os entes federados, o qual já beneficia os entes produtores com maior participação nos resultados (royalties) e compensação financeira. Manifestação pelo parcial conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência dos pedidos veiculados pela requerente.

O Procurador-Geral da República preconiza o parcial conhecimento da ação e a improcedência dos pedidos, em parecer do qual transcrevo a ementa:

CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 155, § 2º, X, “B”, E § 4º, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PEDIDO DE

ADI 6250 / DF

INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORIGINÁRIAS. CONHECIMENTO PARCIAL. ATIVIDADE DE EXTRAÇÃO DE PETRÓLEO. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS. ICMS. NOVA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA E FATO GERADOR. ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO LEGISLADOR POSITIVO. INVIABILIDADE. ART. 155, § 4º, I. DEFINIÇÃO DO SUJEITO ATIVO DO ICMS. PARECER PELO CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. O controle de constitucionalidade de norma derivada do poder constituinte originário não é admitido, pois, caso procedesse à análise de tal pedido, o Supremo Tribunal Federal estaria atuando como órgão de controle dos limites dos poderes do legislador constituinte originário. Precedentes.

2. Determinação judicial que disponha sobre a incidência de ICMS nas operações envolvendo a extração de petróleo, quando em silêncio eloquente optou o constituinte por não fazê-lo expressamente, implica atuação do Poder Judiciário como legislador positivo e consequente desrespeito ao postulado da divisão funcional de Poder.

3. O art. 155, § 4º, I, da Constituição Federal, define o destinatário do ICMS nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, recaiando o recolhimento do imposto devido sobre operações interestaduais ao estado onde ocorrer o consumo, situação que não se confunde com a tributação sobre patrimônio, renda ou serviços entre os entes federados.

— Parecer pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

ADI 6250 / DF

O Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), admitido na qualidade de *amicus curiae* (eDoc 11), apresentou manifestação pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos (eDoc 21).

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.250 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS - IBP
ADV.(A/S)	: ARIANE COSTA GUIMARAES

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro pretende a interpretação conforme à Constituição da alínea “b” do inciso X do § 2º do art. 155, da Constituição Federal, bem como a declaração de inconstitucionalidade do inciso I do § 4º do mesmo artigo da Carta Magna.

1. Da alegada inconstitucionalidade do art. 155, § 2º, X, “b”, da Constituição Federal

A requerente postula seja dada interpretação conforme à Constituição ao art. 155, § 2º, X, “b”, da Carta da República, para que prevaleça entendimento segundo o qual a norma não veda a tributação da extração de petróleo.

Todavia, consoante jurisprudência consolidada do Supremo, não é possível submeter normas constitucionais originárias a controle de constitucionalidade, dada a inexistência de parâmetro hierarquicamente superior.

No julgamento da ADI 815, o Tribunal firmou entendimento no

ADI 6250 / DF

sentido de não caber ao Poder Judiciário revisar a obra do Poder Constituinte originário, por se situar acima da própria Constituição Federal, como expressão de um ato político fundador. O acórdão recebeu a seguinte ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. – A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras é impossível com o sistema de Constituição rígida. – Na atual Carta Magna “compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição” (artigo 102, “caput”), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios de direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição. – Por outro lado, as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abarcando normas cuja observância se impõe ao próprio Poder Constituinte originário com relação as outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas. Ação não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido.

(ADI 815, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 10.5.1996)

Na mesma linha, ao apreciar a ADI 2.231 (Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 15.8.2002), o Colegiado reafirmou a impossibilidade de normas

ADI 6250 / DF

constitucionais originárias serem questionadas com base em princípios igualmente originários, visto inexistir hierarquia entre essas fontes normativas.

Desborda das funções desta Corte atuar como fiscal do poder constituinte originário, razão pela qual incabível o pedido de interpretação conforme do art. 155, § 2º, X, “b”, da Carta Federal.

Não se ignora a existência de debate na doutrina acerca da viabilidade de invocação de princípios supraconstitucionais, notadamente os ligados à proteção dos direitos humanos, como limites materiais ao constituinte. Todavia, no caso, ainda que se admitisse tal eventualidade, melhor sorte não assistiria à requerente.

O Supremo, ao analisar a ADI 5.481, assentou que o ICMS não incide nas operações envolvendo extração de petróleo, seja no regime de concessão, seja no de partilha, porquanto ausente negócio jurídico de natureza mercantil translativo de propriedade. Na oportunidade, foram declaradas inconstitucionais as Leis n. 4.117/2003 e 7.183/2015 do Estado do Rio de Janeiro, que estabeleciam a tributação. Transcrevo a síntese do acórdão:

Ação direta de inconstitucionalidade. Preliminares afastadas. Tributário. ICMS. Leis nºs 4.117/03 (Lei Noel) e 7.183/15 (nova Lei Noel) do Estado do Rio de Janeiro. Extração de petróleo. Inconstitucionalidade. Ausência dos elementos “operação” e “circulação”, necessários para a incidência válida do imposto. Aplicação da imunidade tributária recíproca caso o vício anterior seja considerado inexistente. 1. Possui a autora legitimidade para propor a presente ação direta. Precedentes. Não é inepta a inicial em que se deixou de questionar dispositivos que não tratam de matéria tributária nem fazem parte da cadeia normativa impugnada.

ADI 6250 / DF

Preliminares afastadas. 2. As leis impugnadas incidiram em inconstitucionalidade, pois os fatos geradores do ICMS por elas descritos não retratam a existência de ato ou de negócio jurídico que transfira a titularidade de uma mercadoria. 3. Seja no regime de concessão (Lei nº 9.478/97), seja no regime de partilha (Lei nº 12.351/10), a legislação estipula que o concessionário ou o contratado adquire, de modo originário, a propriedade do petróleo extraído ou de parcela dele. 4. Ainda que se considerasse que a União efetivamente transfere a propriedade do petróleo para o concessionário ou para o contratado por meio de um negócio ou de um ato de natureza mercantil, o tributo continuaria a ser indevido, em razão da imunidade tributária recíproca. 5. Ação direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade das Leis nºs 7.183, de 29 de dezembro de 2015, e 4.117, de 27 de junho de 2003, do Estado do Rio de Janeiro. 6. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos *ex nunc* a partir da publicação da ata de julgamento do mérito. Acolhendo proposta formulada pelo Ministro Roberto Barroso, ficam ressalvadas: “(i) as hipóteses em que o contribuinte não recolheu o ICMS; (ii) os créditos tributários atinentes à controvérsia e que foram objeto de processo administrativo, concluído ou não, até a véspera da publicação da ata de julgamento do mérito; (iii) as ações judiciais atinentes à controvérsia e pendentes de conclusão, até a véspera da publicação da ata de julgamento do mérito; Em todos esses casos, dever-se-á observar o entendimento desta Corte e o prazos decadenciais e prescricionais”.

(ADI 5.481, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 4.5.2021)

A proponente, ao postular interpretação do art. 155, § 2º, X, “b”, da Carta Magna que admita a tributação da extração de petróleo, busca, na

ADI 6250 / DF

verdade, alterar a norma constitucional originária, criando hipótese de incidência do ICMS.

A técnica da interpretação conforme à Constituição é aplicável somente quando a norma impugnada admite múltiplas interpretações e uma ou algumas delas são compatíveis com a Constituição. Quando o sentido da norma é unívoco e claro, como no caso da vedação à incidência do ICMS sobre operações que destinem petróleo a outros Estados, conferir-lhe interpretação a extrapolar as possibilidades semânticas faria do Poder Judiciário legislador positivo, com ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Do exposto, não conheço da ação quanto ao pedido de interpretação conforme do art. 155, § 2º, X, “b”, da Carta de 1988.

2. Da suposta inconstitucionalidade do art. 155, § 4º, I, da Constituição Federal

A requerente sustenta que o art. 155, § 4º, I, da CF/1988, incluído pela EC n. 33/2001, restringiu indevidamente a possibilidade de o Estado do Rio de Janeiro tributar operações com lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo.

Os dispositivos constitucionais que versam a matéria têm a seguinte redação:

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

XII – cabe à lei complementar:

[...]

ADI 6250 / DF

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:

I – nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo.

Segundo a requerente, a limitação de tributação impacta o patrimônio e a renda do Estado do Rio de Janeiro, o que configuraria violação à imunidade tributária recíproca, garantia constitucional que impede os entes federativos de instituírem impostos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros (CF, art. 150, VI, “a”).

Assevera que a EC n. 33/2001 gerou tratamento anti-isonômico para o Estado do Rio de Janeiro, que tem na extração de hidrocarbonetos parte substancial de sua economia, mas é impedido de tributar as operações que se destinam a outros Estados.

Sem razão.

O dispositivo impugnado apenas define o sujeito ativo do ICMS devido nas operações com lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, cujo imposto deve incidir uma única vez. Essa definição de competência tributária não se confunde com tributação sobre patrimônio, renda ou serviços.

Não se vislumbra, portanto, tributação direta do Estado do Rio de Janeiro por outro ente federativo, sendo descabida a alegação de violação

ADI 6250 / DF

à imunidade recíproca.

Além disso, no sistema de tributação e distribuição de recursos relacionados à exploração de petróleo, os entes produtores, como o Estado do Rio de Janeiro, são beneficiados com participação nos resultados (*royalties*) e compensações financeiras. Isso equilibra a situação particular desses entes com a promoção do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF, art. 3º, II e III).

Qualquer redefinição desse pacto estruturante deve ser submetida ao Poder Legislativo, que detém a legitimidade democrática e a capacidade institucional para tal discussão.

A propósito, oportuno apontar as razões constantes da Exposição de Motivos da PEC 277/2000 (que resultou na EC n. 33/2001), que justificaram a alteração do texto constitucional:

Com a proximidade da total liberalização do mercado nacional relativo ao petróleo e seus derivados e ao gás natural, tornam-se necessárias as alterações propostas, como única forma de se evitar distorções de natureza tributária entre o produto interno e o importado, em detrimento daquele, que fatalmente ocorrerão se mantido o ordenamento jurídico atual.

[...]

A alteração do art. 155, § 4º, I, da Constituição Federal, permitirá à lei complementar disciplinar adequadamente a tributação do ICMS sobre combustíveis e lubrificantes, assegurando uniformidade e neutralidade fiscal.

Como se vê, quis-se garantir a neutralidade tributária entre produtos

ADI 6250 / DF

nacionais e importados, de modo a não prejudicar a produção interna. Também se pretendeu coibir práticas desleais entre os Estados-membros, tendo em conta que a arrecadação poderia ser concentrada em etapas específicas e repartida segundo critérios previamente fixados.

No fim, percebe-se que a alteração do texto constitucional na distribuição de competências tributárias buscou promover maior equilíbrio entre os entes, preservando o pacto federativo, sem violação à imunidade tributária recíproca, uma vez que não resulta em tributação direta de patrimônio ou renda de outro ente.

Incabível, portanto, qualquer conclusão de ofensa ao art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal.

3. Dispositivo

Ante o exposto, conheço em parte da ação para, nessa extensão, julgar improcedentes os pedidos e confirmar a presunção de constitucionalidade do art. 155, § 4º, I, da Constituição Federal.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.250 DISTRITO FEDERAL

PROCED. : DISTRITO FEDERAL/DF

RELATOR(A) : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

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

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

ADV.(A/S) : ARIANE COSTA GUIMARAES (29766/DF, 68210/GO, 226490/RJ, 430298/SP)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu em parte da ação para, nessa extensão, julgar improcedentes os pedidos e confirmar a presunção de constitucionalidade do art. 155, § 4º, I, da Constituição Federal, nos termos do voto do Relator, Ministro Nunes Marques. Falou, pelo amicus curiae, o Dr. Victor de Moraes Soares e Souza. Plenário, Sessão Virtual de 19.9.2025 a 26.9.2025.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário