

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.633 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. CRISTIANO ZANIN**
REQTE.(S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEI FEDERAL N. 14.784/2023, QUE PRORROGA BENEFÍCIOS FISCAIS ATÉ 31/12/2027. “DESONERAÇÃO DA FOLHA”. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA DESACOMPANHADA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. APARENTE VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). DISPOSITIVO INTRODUIDO PELO CONGRESSO NACIONAL POR MEIO DA EC N. 95/2016. PRECEDENTES EM SITUAÇÕES ANÁLOGAS (ADPF 662 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 7/4/2020; ADI 7.145 MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 20/6/2022). LIMINAR DEFERIDA EM PARTE APENAS PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DOS ARTS. 1º, 2º, 4º E 5º DA LEI N. 14.748/2023 ATÉ O JULGAMENTO DO MÉRITO DA PRESENTE AÇÃO OU ATÉ A DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 113 DO ADCT. SUBMISSÃO IMEDIATA

DA DECISÃO A REFERENDO DO
PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL.

1. A questão trazida ao Supremo Tribunal Federal envolve, entre outras alegações, a afirmada inobservância do art. 113 do ADCT na edição da Lei n. 14.784/2023, que criou e prorrogou benefícios fiscais sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

2. O Congresso Nacional, em 15/12/2016, inseriu no ADCT o art. 113, que prevê, como condição de validade de qualquer lei que implique renúncia ou criação de despesa obrigatória, a necessidade de avaliação do seu impacto orçamentário e financeiro. Buscou o Congresso Nacional a sustentabilidade orçamentária. A Lei n. 14.784/2023 não atendeu a essa condição que foi aprovada pelo próprio Congresso Nacional, o que torna imperativa a atuação do Supremo Tribunal Federal, na sua função de promover a compatibilidade da legislação com a Constituição da República (*judicial review*). Precedentes (ADI 662 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 7.145 MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 20/6/2022).

3. O *periculum in mora* está igualmente configurado, pois a manutenção da eficácia da Lei n. 14.784/2023, com os vícios apontados, poderá gerar um desajuste

significativo nas contas públicas e um esvaziamento do regime fiscal constitucionalizado a partir da EC n. 95/2016.

4. A solução provisória, que busca privilegiar o espaço institucional de cada Poder, sem descuidar da função constitucional do Supremo Tribunal Federal de verificar a validade dos atos normativos à luz da Constituição Federal, consiste em suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784/2023, com a imediata submissão desta decisão ao Plenário do Supremo Tribunal Federal para confirmação ou não de tal deliberação, que busca preservar as contas públicas e a sustentabilidade orçamentária.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, cumulada com ação declaratória de constitucionalidade, proposta pelo Presidente da República, tendo por objeto (i) a declaração de **inconstitucionalidade** dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da **Lei Federal n. 14.784**, de 27 de dezembro de 2023, bem como da “prorrogação seletiva” da **Medida Provisória (MP) n. 1.202/2023**, de 28 de dezembro de 2023, levada a efeito pelo Presidente do Congresso Nacional; e (ii) a declaração de **constitucionalidade** do art. 4º da mesma MP n. 1.202/2023. A ação foi distribuída por prevenção em virtude de outras ações sobre o mesmo tema distribuídas anteriormente (ADI 7.587 e ADI 7.609).

Os dispositivos questionados da Lei Federal n. 14.784/2023 (i) prorrogaram, **até 31 de dezembro de 2027**, benefícios fiscais previstos na **Lei n. 12.546/2011** (que prevê base de cálculo diferenciada para a

ADI 7633 MC / DF

contribuição previdenciária a cargo das empresas sobre folha de pagamento) e (ii) acrescentaram o § 17 ao art. 22 da **Lei n. 8.212/1991**, fixando alíquota reduzida de 8% da contribuição previdenciária patronal devida por Municípios enquadrados em coeficientes inferiores a 4,0 (quatro inteiros) da tabela de faixas de habitantes indicada no art. 91, § 2º, da Lei n. 5.172/1966.

Em seguida, a MP n. 1.202/2023 **revogou** os benefícios fiscais de que tratam a Lei n. 12.546/2011 (que haviam sido prorrogados pela Lei n. 14.784/2023), bem como **revogou** a mencionada alíquota reduzida de 8% da contribuição previdenciária devida pelos Municípios referidos no § 17 do art. 22 da Lei n. 8.212/1991.

Por meio de seu art. 4º, a MP n. 1.202/2023 também incluiu o art. 74-A à Lei Federal n. 9.430/1996, limitando a compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, por meio da indicação de critérios e requisitos.

Em 27 de fevereiro de 2024, sobreveio a MP n. 1.208/2024, que, no que interessa à presente ação, **revogou** “as alíneas ‘b’, ‘c’ e ‘d’ do inciso II do caput do art. 6º” da MP n. 1.202/2023. Noutras palavras, a MP n. 1.208/2024 **revogou** as disposições da MP n. 1.202/2023 que **revogavam** a Lei n. 14.784/2023 e os artigos 7º a 10 da Lei n. 12.546/2011, que disciplinavam a contribuição previdenciária sobre a receita bruta, de modo que tais dispositivos seguem vigentes.

Transcrevo, a propósito, o teor dos atos impugnados:

Lei Federal n. 14.784/2023

Art. 1º Esta Lei prorroga o prazo de vigência referente à contribuição previdenciária sobre a receita bruta e ao acréscimo de alíquota da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros

ADI 7633 MC / DF

ou Serviços do Exterior (Cofins-Importação) sobre determinados bens, de que tratam os arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e o caput do § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e dá outras providências.

Art. 2º Os arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º Até 31 de dezembro de 2027, poderão contribuir sobre o valor da receita bruta, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991: [...]"

"Art. 8º Até 31 de dezembro de 2027, poderão contribuir sobre o valor da receita bruta, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991: [...]"

[...]

Art. 4º O art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte § 17:

"Art. 22. [...]"

§ 17. A alíquota da contribuição prevista no inciso I do *caput* deste artigo será de 8% (oito por cento) para os Municípios enquadrados nos coeficientes inferiores a 4,0 (quatro inteiros) da tabela de faixas de habitantes do § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966." (NR)

Art. 5º Até 31 de dezembro de 2027, a alíquota da contribuição sobre a receita bruta será de 1% (um por cento) para as empresas previstas no inciso III do caput do art. 7º da

ADI 7633 MC / DF

Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.

MP n. 1.202/2023

Art. 4º A Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 74. [...]

§ 3º [...]

X -o valor do crédito utilizado na compensação que superar o limite mensal de que trata o art. 74-A.

“Art. 74-A.A compensação de crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado observará o limite mensal estabelecido em ato do Ministro de Estado da Fazenda.

§ 1º O limite mensal a que se refere o caput:

I - será graduado em função do valor total do crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado;

II - não poderá ser inferior a 1/60 (um sessenta avos) do valor total do crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado, demonstrado e atualizado na data da entrega da primeira declaração de compensação; e

III - não poderá ser estabelecido para crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado cujo valor total seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, a primeira declaração de compensação deverá ser apresentada no prazo de até cinco anos, contado da data do trânsito em julgado da decisão ou da homologação da desistência da execução do título judicial.”

ADI 7633 MC / DF

De acordo com o autor, os dispositivos da Lei Federal n. 14.784/2023 violam os arts. 150, § 6º; 165, §§ 2º e 6º, da Constituição Federal; e art. 113 do ADCT, pois a deliberação parlamentar sobre renúncias de receitas deve ser precedida de avaliação prospectiva do respectivo impacto orçamentário e financeiro, o que não teria sido observado no processo legislativo. Afirma, em síntese, que houve ofensa ao bloco normativo de sustentabilidade fiscal, aprimorado com a Emenda Constitucional n. 109/2021.

Além disso, alega que os dispositivos da lei impugnada desrespeitam as medidas de sustentabilidade incorporadas ao desenho constitucional da Previdência Social pela Emenda Constitucional n. 103/2019. Aduz que essa emenda excluiu, a partir de sua vigência, a possibilidade de instituição de “medidas exonerativas fundamentadas na substituição da base de cálculo da contribuição prevista no art. 195, inciso I, alínea ‘a’, da Constituição”. Vedou, assim, a instituição de mecanismos como contribuição previdenciária sobre receita bruta, tal como previsto na Lei n. 12.546/2011.

Segundo narra, a precitada emenda estabeleceu exceção transitória à regra geral, ao prever que a vedação de diferenciação ou a substituição de base cálculo não se aplicariam às hipóteses já instituídas antes da data de entrada em vigor da emenda.

No entanto, relata que o Congresso Nacional, ao derrubar o veto presidencial apostado ao Projeto de Lei n. 334/2023, inseriu no ordenamento jurídico o art. 2º da Lei n. 14.784/2023, destinado a “prorrogar até 31 de dezembro de 2027 a vigência da substituição de base de cálculo que era permitida pela Lei n. 14.288/2021 até 31 de dezembro de 2023” (documento eletrônico 1, p. 43). Assim, sustenta que houve ofensa às balizas constitucionais e legais de responsabilidade fiscal.

ADI 7633 MC / DF

No que concerne à MP n. 1.202/2023, atribuiu inconstitucionalidade à sua prorrogação parcial por ato do Presidente do Congresso Nacional, que deixou de prorrogá-la em relação a determinados dispositivos, entre eles o art. 6º, II, que havia revogado, com efeitos a partir de 1º/4/2024, a Lei n. 14.784/2023 e os dispositivos das Leis n. 8.212/1991, n. 10.865/2004 e n. 12.546/2011, os quais tratam dos benefícios fiscais ora examinados.

O Presidente da República sustenta que não haveria amparo constitucional para prorrogação parcial e seletiva de medida provisória, à luz do art. 62 da Constituição da República.

No que concerne ao pedido de declaração de constitucionalidade, dirigido ao art. 4º da MP n. 1.202/2023, o autor alega que a disciplina introduzida pelo dispositivo representa meio legítimo de condicionamento do acesso à compensação tributária, sem ofender os princípios da legalidade ou da isonomia.

Afirma, ainda, que há controvérsia jurídica relevante para efeito do cabimento do pedido, dada a existência de ação direta que impugna o comando normativo, além de aproximadamente quarenta ações que questionam a sua validade, com decisões desfavoráveis que somariam o valor aproximado de R\$ 170 milhões.

Eis os pedidos formulados:

b) liminarmente, a suspensão dos efeitos dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º, da Lei n. 14.784, de 27 de dezembro de 2023;

c) ainda liminarmente, a suspensão da eficácia de decisões judiciais que, de modo expreso ou implícito, tenham recusado a aplicação do art. 4º, da MP nº 1.202/2023, afastando os limites de compensação nele previstos;

[...]

ADI 7633 MC / DF

e) seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da decisão do Presidente do Congresso Nacional, de 1º de abril de 2024, que determinou a prorrogação seletiva da MP nº 1.202/2023; e dos artigos 1º, 2º, 4º e 5º, da Lei n. 14.784, de 27 de dezembro de 2023, por afronta ao artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como aos artigos 150, § 6º; 165, §§ 2º e 6º da Constituição; e declarando-se a constitucionalidade do artigo 4º da MP nº 1.202/2023.

É o relatório. Decido.

Em análise preliminar e sem prejuízo de posterior reexame por ocasião do julgamento do mérito desta ação, entendo que estão preenchidos os requisitos para parcial concessão da medida cautelar, na forma prevista no art. 10 da Lei n. 9.868/1999.

A controvérsia apresentada nestes autos diz respeito, em larga medida, à observância de regras e princípios de natureza orçamentária, integrantes do atual arcabouço normativo-constitucional e que se voltam a garantir a conformidade, a governança, o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas, requisitos essenciais para a continuidade das atividades e serviços prestados pelo Estado brasileiro.

Nessa perspectiva, as alegações formuladas pelo autor indicam, ao menos neste exame inicial e provisório, contrariedade dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784, de 27 de dezembro de 2023, ao art. 113 do ADCT.

Como relatado, os dispositivos impugnados, originados do Projeto de Lei n. 334/2023, **prorrogaram, até 31/12/2027, a vigência de benefício fiscal** da Contribuição Previdenciária sobre receita bruta – CPRB – incidente sobre setores específicos da economia, reduziram para 8% a alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre a folha de

ADI 7633 MC / DF

pagamento de determinados Municípios, e reduziram para 1% a alíquota da CPRB para setor específico.

Tais comandos normativos veicularam desoneração, demandando a análise quanto à respectiva compatibilidade com o art. 113 do ADCT, que assim dispõe:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

É importante registrar que o art. 113 do ADCT não constava do texto original da Constituição da República, aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, tendo sido incluído após a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que instituiu o **novo regime fiscal**.

Referida disposição foi encartada à Constituição a partir de um sentimento social comum sobre a necessidade de conciliar o Estado de bem-estar social com um regime fiscal equilibrado, que não onere demasiadamente as contas públicas, já que as crises econômicas acabam atingindo toda a sociedade, especialmente a população mais vulnerável.

A necessidade de equilíbrio fiscal relaciona-se diretamente com a capacidade de implementar e manter importantes políticas públicas, inclusive aquelas relacionadas à redução das desigualdades sociais. Sendo assim, para que se possa assegurar a concretude dos direitos sociais previstos na Constituição, é fundamental que se preserve o equilíbrio das contas públicas.

Essa ponderação traduz a noção de **sustentabilidade**, segundo a qual é relevante e desejável que o desenvolvimento social buscado possa

ADI 7633 MC / DF

se prolongar ao longo do tempo, o que somente ocorrerá diante de um quadro de **contas públicas equilibradas**. Assim, para que as políticas públicas possam ser contínuas, exige-se um mínimo de controle e planejamento, evitando-se o endividamento público exagerado que pode, em última análise, comprometer a atividade estatal e os serviços prestados à sociedade.

Pode-se concluir, nessa linha, que assegurar direitos tem custo para o Estado e, sem equilíbrio financeiro (ou sem solvência), não há como realizar as necessárias entregas à população brasileira. É possível dizer, a partir da inclusão do art. 113 no ADCT que, atualmente, **o controle do crescimento das despesas faz parte do devido processo legislativo**.

A doutrina, ao explicar a inclusão do art. 113 do ADCT no texto constitucional, corrobora essa compreensão:

Na Exposição de Motivos que acompanhou o ato (EMI N. 00083/2016 MF MPDG), os Ministro de Estado da Fazenda, Henrique de Campos Meirelles, e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Henrique de Oliveira, destacaram a importância do Regime para “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal.

[...]

A exigência de estimativa de impacto orçamento e financeiro para proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita ampliou as possibilidades de controle judicial de constitucionalidade nessa matéria, especialmente no que se refere às leis que concedem ou alteram benefícios fiscais (CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L; LEONCY, Léo F. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo:

SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023, p. 2383 e 2388).

Todo esse movimento legislativo e constitucional havido nos últimos anos, no âmbito do Congresso Nacional, acaba por sedimentar o princípio da **sustentabilidade orçamentária**, fixando balizas para que os gastos presentes não inviabilizem políticas futuras (CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Direito orçamentário em busca da sustentabilidade**: do planejamento à execução orçamentária. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015).

Referida autora aponta a necessidade de sustentabilidade orçamentária para que se evitem crises de solvência, problema este enfrentado por países de mercados emergentes, especialmente, naqueles que elevaram o nível de gasto público, assumiram dívidas adicionais e têm uma base tributária inadequada.

Essa preocupação, pelo que se observa, norteou o Congresso Nacional a legislar no sentido de incluir a previsão do art. 113 no ADCT. Eis o que menciona o Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016 (que originou a EC n. 95/2016):

Para finalizar esse ponto, peço especial atenção de meus Pares. As despesas obrigatórias só surgem com a concordância e a autorização do Congresso Nacional. Para que a estrutura do Novo Regime Fiscal se mantenha, e para que consigamos os resultados esperados, é fundamental que o Congresso, ao debater as proposições, tenha a oportunidade de conhecer os respectivos impactos orçamentário e financeiro.

Pensando nisso, acrescentamos dispositivos que aplicam ao processo legislativo as vedações de que falamos (§ 4º do art. 104), com vistas a promover uma apreciação rigorosa de todas as proposições. De nada adianta estabelecer tetos financeiros se

ADI 7633 MC / DF

não se combate a origem do aumento da despesa primária, que é a edição de legislação que cria despesa obrigatória. Observe-se que, atualmente, mais de 4/5 das despesas primárias são obrigatórias, ou seja, decorrem de legislação preexistente.

Caso o Congresso não se comprometa com essa lógica, poderemos ter conflitos entre o Novo Regime Fiscal e novas despesas obrigatórias, criadas em meio ao descumprimento de limites, o que desembocaria na judicialização de questões fiscais, na proliferação de exceções legais e em fragilidades que minariam o alicerce do sistema. Dentro desse raciocínio, sugerimos também o acréscimo dos arts. 108 e 109 ao ADCT [que vieram a se tornar os arts. 113 e 114 quando da promulgação da Emenda], que permitem que os parlamentares estejam cientes, no momento da apreciação das proposições, do custo das decisões a serem tomadas, bem como de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal (Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741).

Oportuno relembrar que, desde o ano 2000, o país passou a buscar a **responsabilidade fiscal** com a valiosa participação do Congresso Nacional, que aprovou a Lei Complementar n. 101/2000. No entanto, as regras fiscais aprovadas naquela oportunidade passaram por um processo de flexibilização ao mesmo tempo em que houve um aumento desordenado de despesas públicas nos últimos anos. Essa situação demandou do Congresso Nacional uma nova solução, que veio com a Emenda Constitucional n. 95/2016, aprovada em prazo exíguo e num momento político conturbado do país, tudo para reforçar a intenção das casas legislativas de promover o efetivo controle das contas públicas.

Observa-se, portanto, que o próprio Congresso Nacional, atendendo a um anseio da sociedade e levando em conta as experiências internacionais, elevou ao nível constitucional regras fiscais mais rígidas e

ADI 7633 MC / DF

perenes que visam estabelecer diretrizes para os gastos públicos, com o objetivo de impedir o aumento desenfreado de despesas pelo prazo de 20 anos. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que tais limitações se aplicam a todos os Poderes (STF, 2ª Turma, Ag no RE 1.158.273, Rel. Min. Celso de Mello) e que incidem em âmbito nacional (STF, Plenário, ADI 7.374, Rel. Min. Cármen Lúcia).

A diretriz da sustentabilidade orçamentária foi, portanto, eleita pelo legislador como um imperativo para a edição de outras normas, sobretudo aquelas que veiculam novas despesas ou renúncia de receita.

O fato é que a inclusão do mencionado art. 113 no corpo da Constituição passou a exigir do Supremo Tribunal Federal um controle ainda mais rígido para que as leis editadas respeitem o novo regime fiscal. Essa obrigatoriedade, como tem sido assentado na jurisprudência, direciona-se a todos os entes da federação.

Nesse sentido, no julgamento da ADI n. 6.303/RR, de relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, consignou-se que o art. 113 do ADCT representou **verdadeira constitucionalização da normatividade do art.14 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, abaixo transcrito:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes

ADI 7633 MC / DF

orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Naquela oportunidade, ao apreciar o art. 113 do ADCT, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que:

[...] a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.

4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.

5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de

ADI 7633 MC / DF

Responsabilidade Fiscal.

[...] 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT (ADI 6.303, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 18/3/2022).

Diante disso, neste momento processual, um dos principais aspectos a serem analisados é se os artigos impugnados ofendem o art. 113 do ADCT da Constituição Federal. Nessa linha, o quadro fático apresentado, inclusive com a edição de subsequentes medidas provisórias com o objetivo de reduzir o desequilíbrio das contas públicas indicam, neste juízo preliminar, que **há urgência em se evitar verdadeiro desajuste fiscal de proporções bilionárias e de difícil saneamento caso o controle venha a ser feito apenas ao final do julgamento de mérito.**

Necessária, portanto, a concessão de tutela cautelar que reduza os danos fiscais descritos na inicial, evitando-se que se tornem irreversíveis.

A medida cautelar em ação direta depende do atendimento de dois pressupostos: (1) a verossimilhança do direito e (2) o perigo da demora. Verifico, na hipótese, presentes os requisitos ensejadores do deferimento da medida cautelar.

Com efeito, o regramento trazido pelo novo regime fiscal, materializado constitucionalmente pelo art.113 do ADCT, como exposto acima, obriga o legislador a compatibilizar a realidade econômica com as necessidades sociais, dando concretude ao princípio da **sustentabilidade orçamentária**. É o parâmetro que o próprio legislador se auto impôs e que passa a integrar o devido processo legislativo.

Além disso, a suspensão imediata de dispositivos legais que

ADI 7633 MC / DF

comprometem o equilíbrio fiscal e afrontam diretamente o texto constitucional é medida que evita danos financeiros de proporções bilionárias para as contas públicas, sem possibilidade de reparação no curto e médio prazo.

Ressalto que o Supremo Tribunal Federal já decidiu pelo deferimento de medida cautelar em outras situações envolvendo a mesma questão constitucional.

Cito, por exemplo, o acórdão proferido na ADI 7.145 MC-Ref, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em que o Pleno desta Suprema Corte referendou liminar concedida anteriormente, apoiada na ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, entre outros fundamentos. Veja-se:

Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Referendo de Medida cautelar. Lei estadual sobre revisão geral de vencimentos. Matérias diversas inseridas por emenda parlamentar.

[...]

4. De igual modo, há plausibilidade jurídica na alegação de inconstitucionalidade por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). A análise do processo legislativo não evidencia que esse estudo tenha sido realizado.

5. Há, ainda, perigo na demora. As normas preveem a produção de efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022, de forma que o Estado se vê na iminência de realizar pagamentos potencialmente indevidos que não serão repetíveis, já que constituirão verbas alimentares recebidas de boa-fé.

6. Referendo da medida cautelar. (ADI 7.145 MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 20/6/2022)

ADI 7633 MC / DF

Vale mencionar, também, decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 662/DF. Naquela oportunidade, apesar de ter levantado indagação acerca das **consequências** que podem advir na eventualidade de o impacto estimado na forma do art. 113 do ADCT se mostrar excessivo, o Ministro Relator confirmou a necessidade de se atender ao que determina o art. 113 do ADCT, ao menos enquanto requisito formal do devido processo legislativo, e concedeu medida cautelar até que, entre outras condições, fosse observado o art. 113 do ADCT:

Segundo Celso de Barros Correia Neto, o Regime Fiscal estabelecido pela EC 95, embora seja inovador em relação à ordem constitucional de 1988, traz correlações com outras normas constitucionais relacionadas, especialmente, com o equilíbrio orçamentário, a limitação de despesas com pessoal e o controle das renúncias fiscais.

Apesar de a Constituição não impor expressamente o equilíbrio orçamentário, o art. 167, especialmente o inciso III, a chamada “regra de ouro”, proíbe “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. **No plano infraconstitucional, as diretrizes dos arts. 113 e 114 do ADCT têm elementos em comum com o conceito de gestão fiscal preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.** (CORREIA NETO, Celso de Barros, in Comentários à Constituição do Brasil. J. J. Gomes Canotilho e outros. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018, p. 2379 e 2380.) **Para o autor, o art. 113 do ADCT regula o processo legislativo e tem como destinatário o autor da proposição legislativa.**

Se considerarmos que a exigência de estimativa de

impacto orçamentário e financeiro passa a compor as normas constitucionais relativas ao processo legislativo, caso não seja apresentada a referida estimativa, a legislação aprovada padeceria de vício de inconstitucionalidade formal.

Nesse sentido, inclusive, manifestou-se a Corte ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.816, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, inclusive consignando que o Novo Regime Fiscal da EC 95 dirige-se a todos os entes federados. Transcrevo a ementa do referido julgado:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.

2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, §2º, XII, ‘g’, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 28//2010) -, exige a apresentação de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.

3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa

ADI 7633 MC / DF

ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.

4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente". (ADI 5.816, Rel. Alexandre de Moraes, Pleno, julgamento em 5.11.2019)

No entanto, o artigo traz como requisito a apresentação do impacto orçamentário junto com o projeto de lei ou emenda constitucional com o intuito de fomentar o debate legislativo, especialmente chamando atenção para as consequências econômicas e financeiras da implementação da legislação futura.

[...]

Concedo, em parte, a medida cautelar postulada, ad referendum do Plenário, apenas para suspender a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, **enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, §5º, da CF, art. 113 do ADCT**, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO (grifei).

Convém destacar trecho elucidativo do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Relator da ADI n. 5.816/RO, mencionada na decisão acima transcrita:

A democratização do processo de criação de gastos tributários, pelo incremento da transparência decisória, constitui, assim, também uma forma de amplificar o papel de Estados e de Municípios nesse contexto.

Ressalte-se, como recorda EBER SANTA HELENA, que:

A elaboração de um demonstrativo ou orçamento de gastos tributários é um procedimento amplamente adotado nos países que integram a OCDE, como mencionado por Bordin (2003, p. 12). A maioria dos países da OCDE presta informações em base anual; Austrália, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Portugal, e Suécia mantêm um vínculo explícito entre a declaração das renúncias fiscais e o processo orçamentário.

Uma pesquisa realizada em 1999 revelou que três quartos dos países da OCDE declaram suas renúncias fiscais regularmente. Entre esses, a metade o faz por meio da documentação orçamentária. (Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e gasto tributário. In: Série temas de interesse do Legislativo; n. 15. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 203)

No caso em análise, como visto, há efetiva concessão de benefício fiscal com inevitável impacto sobre a arrecadação do ente político. Quando da edição da lei impugnada nesta Ação Direta, em 28/3/2017, já vigia o teor do art. 113 do ADCT, com a redação da EC 95, de 15/12/2016, pelo que não há como afastar a sua incidência sobre o processo legislativo em curso já naquela oportunidade, independentemente da fase procedimental em curso na Casa Legislativa, exigindo-se a formalização da estimativa de impacto orçamentário antes da votação do texto definitivo e encaminhamento à sanção pelo Poder Executivo.

Ainda no sentido da necessária observância do art. 113 do ADCT como requisito formal de constitucionalidade das leis que criem ou

alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita, confira-se:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.

2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material.

ADI 7633 MC / DF

3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.

4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento (ADI 6.074, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 8/3/2021).

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL MARANHÃO 11.011/2019. REDUÇÃO DE ALÍQUOTA. OPERAÇÕES COM CERVEJAS DE FÉCULA DE MANDIOCA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 113 DO ADCT. RENÚNCIA DE RECEITA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO. NECESSIDADE. DESEQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. O artigo 113 do ADCT aplica-se aos estados e ao Distrito Federal. Precedentes. A norma impugnada, artigos 1º e 2º da Lei Estadual Maranhense nº 11.011/2019, ao acrescentar a alínea “m” ao inciso II do artigo 23 da Lei Estadual nº 7.799/2002, também do Estado do Maranhão, reduziu a alíquota de ICMS (12%) para as operações com cervejas que contenham, no mínimo, 15% (quinze por cento) de fécula de mandioca em sua composição. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário. Inconstitucionalidade formal reconhecida.

[...]

4. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material dos artigos 1º e 2º da Lei Estadual Maranhense nº 11.011, de 24.04.2019, que acrescentou a alínea " m" ao inciso II do artigo 23 da Lei Estadual nº 7.799, de 19 de dezembro de 2002, também do Estado do Maranhão (ADI 6.152, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 12/12/2022).

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.255, DE 2018, DE RORAIMA. ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES EFETIVOS DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DE RORAIMA (FEMARH/RR) E DO INSTITUTO DE AMPARO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA (IACTI/RR). AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTUDO DO IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO AUMENTO CONFERIDO PELA NORMA IMPUGNADA. OFENSA AOS ARTS. 169, § 1º, DA CRFB, E 113 DO ADCT. PROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A controvérsia constitucional deduzida na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se é constitucional lei estadual que promova acréscimo remuneratório de servidores efetivos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH) e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação (IACTI), sem a correspondente e prévia dotação orçamentária **ou a apresentação no curso do processo legislativo de estimativa de impacto financeiro e orçamentário referente à despesa pública criada.**

[...]

5. Mérito. Art. 113 do ADCT. A despeito de a regra do art. 113 do ADCT ter sido incluída na Constituição pela EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que essa norma aplica-se a todos os entes federados, à luz de métodos de interpretação literal, teleológico e sistemático. Ficou comprovado nos autos que o objeto impugnado não foi instruído com estudos do seu impacto financeiro e orçamentário. Precedentes.

6. Modulação de efeitos. Em respeito aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, conjuntamente ao fato de a norma atacada já ter produzido efeitos por quase um lustro possibilitando a percepção de verbas de natureza alimentar por servidores públicos, torna-se imperativa a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999. 7. Ação direta de inconstitucionalidade integralmente conhecida e, no mérito, julgada procedente, com efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata do presente julgamento (ADI 6.080, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 10/1/2023).

Dessa forma, na linha do que reiteradamente vem decidindo este Supremo Tribunal Federal, observo que essa necessária compatibilização das leis com o novo regime fiscal decorre de uma opção legislativa. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal fazer juízo de conveniência e oportunidade sobre o conteúdo do ato normativo, mas apenas atuar em seu papel de *judicial review*, ou seja, de verificar se a lei editada é compatível com a Constituição Federal.

Em vista disso, e atento às peculiaridades do tema, reitero que estão

ADI 7633 MC / DF

presentes os requisitos autorizadores de provimento cautelar, evitando-se um total esvaziamento do regime fiscal constitucionalizado a partir da Emenda Constitucional n. 95/2016, até que o vício apontado seja sanado ou haja julgamento definitivo da presente ação direta.

Da mesma forma, ainda em juízo de cognição sumária, próprio desta fase processual, reputo verossímil a alegação do proponente a respeito da alteração do § 9º do art. 195 da Constituição, promovida pela Emenda Constitucional n. 103/2019, no sentido de que a novel redação, interpretada em conjunto com o art. 30 da própria emenda, leva à conclusão de que, desde 2019, não mais se admite base de cálculo substitutiva à folha de salários e demais rendimentos pagos (art. 195, I, *a*, da CF), como é o caso da estabelecida nos arts. 7º e 8º da Lei n. 12.546/2011, à exceção daquelas instituídas antes da data de entrada em vigor da mencionada emenda – o que, à primeira vista, descarta a possibilidade de prorrogação operada pela Lei n. 14.784/2023.

Com relação ao pedido liminar de suspensão da eficácia de decisões judiciais que tenham recusado a aplicação do art. 4º da MP n. 1.202/2023, não constato a presença dos requisitos de relevância e urgência para implemento de medida acauteladora. O dispositivo é objeto da ADI n. 7.587, que se encontra em fase final de instrução, também sob minha relatoria, impondo-se, por cautela, exame mais aprofundado com as informações e manifestações dos órgãos e instituições competentes.

Ante o exposto, **concedo, em parte**, a medida cautelar postulada, *ad referendum* do Plenário, nos termos do art. 21, § 5º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, incluído pela Emenda Regimental n. 58, de 2022, **apenas para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784, de 27 de dezembro de 2023**, enquanto não sobrevier demonstração do cumprimento do que estabelecido no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (com a oportunidade

ADI 7633 MC / DF

do necessário diálogo institucional) ou até o ulterior e definitivo julgamento do mérito da presente ação pelo Supremo Tribunal Federal, conforme o caso. A decisão tem efeitos prospectivos (*ex nunc*), na forma do art. 11 da Lei n. 9.868/1999.

Nos termos do art. 21, IV e V, e § 5º, do Regimento Interno do STF, e do art. 10, *caput* e § 3º, da Lei nº 9.868/1999, determino a **submissão imediata** da presente decisão ao Plenário, em ambiente virtual, a ser inserida na pauta da sessão subsequente ou extraordinária para julgamento do referendo, a fim de que todos os Ministros do Supremo Tribunal Federal também possam se pronunciar sobre a relevante questão presente no pedido liminar veiculado nesta ação de controle concentrado.

Solicitem-se informações à Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, no prazo de dez dias.

Após, abra-se vista à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República, pelo prazo legal.

Publique-se.

Brasília, 25 de abril de 2024.

Ministro **CRISTIANO ZANIN**

Relator