

## **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**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIELLE TATITH PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO**  
**ADV.(A/S)** : **MATEUS FERNANDES VILELA LIMA**  
**ADV.(A/S)** : **FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA**  
**AM. CURIAE.** : **CONFEDERACAO NACIONAL DE MUNICIPIOS**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO ANTONIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA**  
**AM. CURIAE.** : **FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO PARANA**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO POZZOBON**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RADIO E TV**  
**ADV.(A/S)** : **GUSTAVO BINENBOJM**  
**ADV.(A/S)** : **ALICE BERNARDO VORONOFF**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRÉ RODRIGUES CYRINO**  
**ADV.(A/S)** : **RAFAEL LORENZO FERNANDEZ KOATZ**  
**AM. CURIAE.** : **CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS**  
**ADV.(A/S)** : **RICARDO OLIVEIRA GODOI**  
**ADV.(A/S)** : **ALEXANDER GUSTAVO LOPES DE FRANÇA**  
**ADV.(A/S)** : **AMANDA MELLEIRO DE CASTRO HOLL**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INSTITUICOES DE PREVIDENCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS-ABIPEM**  
**ADV.(A/S)** : **FERNANDO FERREIRA CALAZANS**  
**ADV.(A/S)** : **LUCIA HELENA VIEIRA**  
**ADV.(A/S)** : **ELAINE DE FATIMA DE ALMEIDA LIMA**  
**ADV.(A/S)** : **MAGADAR ROSALIA COSTA BRIGUET**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO BRASILEIRA DA IND DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ OLIVEIRA DA SILVEIRA FILHO**  
**ADV.(A/S)** : **GONTRAN ANTÃO DA SILVEIRA NETO**  
**ADV.(A/S)** : **CAIO CESAR BRAGA RUOTOLO**

## ADI 7633 / DF

**DECISÃO:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, cumulada com ação declaratória de constitucionalidade, com pedido de medida cautelar 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).

O Ministro Cristiano Zanin, relator do feito, ao analisá-lo entendeu que estaria caracterizada a violação ao art. 113 do ADCT pelos dispositivos impugnados, os quais prorrogaram até 31.12.2027 os benefícios fiscais de contribuição previdenciária sobre receita bruta a determinados setores da economia; de redução a 8% da alíquota sobre folha de pagamento de determinados municípios; e, de diminuição a 1% da alíquota da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - CPRB para determinadas empresas de transporte coletivo.

Por isso, concedeu a cautelar pleiteada, (eDOC 21, p. 26-27): **“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 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.”**

Submetida a referendo do Plenário, na sessão virtual iniciada em 26.4.2024, o julgamento fora suspenso em razão do pedido de vista do Ministro Luiz Fux. Houve quatro votos corroborando a liminar. O Senado Federal interpôs agravo regimental contra a decisão (eDOC 33), no qual alega o respeito às condições procedimentais para a aprovação da Lei Federal nº 14.748/2023 e requereu o juízo de retratação na forma do art. 1.021, § 2º, do CPC.

## ADI 7633 / DF

A despeito da judicialização da questão, houve avanço do diálogo institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo com o objetivo de buscar uma solução política para pacificar a controvérsia da desoneração da folha de pagamento dos dezessete setores da economia e da alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre a folha dos municípios.

A Advocacia-Geral da União apresentou petição (eDOC 162) nos autos, no qual “(i) noticiou a apresentação do Projeto de Lei nº 1.847/2024, com o escopo de estabelecer ‘um regime de transição para a contribuição substitutiva prevista pelos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e para o adicional sobre a Cofins-Importação previsto pelo § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004’; (ii) sinalizou a possibilidade de deliberação parlamentar, dentro do intervalo de 60 dias; pelo que postulou (iii) a suspensão do processo e a modulação prospectiva dos efeitos da medida cautelar.”

Após haurir a concordância do Congresso Nacional, o Ministro relator deferiu o pedido da AGU, na qual consignou (eDOC 169, p. 4-6):

“Diante desse cenário, em que os Poderes envolvidos relatam engajamento no diálogo interinstitucional para que sejam tomadas as providências necessárias para evidenciar o cumprimento do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), entendo cabível conceder o prazo de 60 (sessenta) dias requerido em **ambas** manifestações acima referidas.

Embora nesta ação de controle concentrado caiba ao Supremo Tribunal Federal, na sua função institucional prevista no art. 102, I, a, da Constituição Federal, o exame da compatibilidade da Lei n. 14.784/2023 com o texto constitucional, na forma apresentada na petição inicial, não se pode olvidar que atualmente a jurisdição constitucional admite maior participação das partes na busca de uma solução negociada.

Com efeito, a conciliação na jurisdição constitucional tem sido prestigiada pelo Supremo Tribunal Federal, com precedentes importantes que demonstram a relevância de viabilizar-se o diálogo republicano e construtivo, mesmo

## ADI 7633 / DF

durante a tramitação de ações de controle de constitucionalidade (conforme ADI 7.433/DF, ADI 7.483/RJ, ADI 7.487/MT, todas de minha relatoria; ADPF 984/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes e ADI 7.476, Rel. Min. Dias Toffoli). No caso concreto, o eventual encaminhamento de proposição legislativa para dar cumprimento ao art. 113 do ADCT, a partir de um diálogo institucional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, pode ser uma medida eficiente para superar ou atenuar o conflito reproduzido nestes autos.

Além disso, a busca pela solução dialogada favorece a realização do princípio democrático, permitindo-se que diversos atores participem do processo decisório, com valiosas contribuições à jurisdição constitucional. No mesmo sentido, o esforço conjunto entre os Poderes da República contribui para assegurar a sustentabilidade das contas públicas, na esteira das valorosas iniciativas do Congresso Nacional ao aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal e ao erigir uma de suas principais disposições – o art. 14 – ao patamar constitucional (art. 113, do ADCT).

Assim, com o objetivo de assegurar a possibilidade de obtenção de solução por meio de diálogo interinstitucional voltado a superar os afirmados vícios presentes na Lei n. 14.784/2023, atribuo efeito prospectivo à decisão que proferi em 25 de abril de 2024, a fim de que passe a produzir efeitos no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão.

Transcorrido o prazo de 60 (sessenta) dias sem solução, a liminar deferida retomará sua eficácia plena, sem prejuízo da instrução e do julgamento da presente ação de controle concentrado e independentemente de nova intimação.”

A Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), *amicus curiae* na presente ação, apresentou (eDOC 189) pedido de prorrogação do prazo suspensivo concedido na segunda medida cautelar (eDOC 169). A FIEP alega que a prorrogação é medida adequada, pois permitirá que o debate continue de forma serena e detalhada, assim como evitará

## ADI 7633 / DF

decisões que possam gerar insegurança jurídica e impactos econômicos negativos sobretudo aos 17 setores que mais empregam no país e aos municípios beneficiados.

Além disso, com a prorrogação pleiteada evitar-se-ia a reoneração abrupta da folha de pagamento, e (eDOC 189, p. 3): “Dados recentes apresentados pelo Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, indicam que o impacto da desoneração da folha foi recalculado para R\$ 17 a R\$ 18 bilhões, uma redução em relação à estimativa inicial de R\$ 26,3 bilhões.”

Informa que como alternativas possíveis são cogitados: “i. programa de refinanciamento de multas aplicadas por agências reguladoras; ii. repatriação de recursos mantidos no exterior; iii. atualização do preço de ativos declarados no Imposto de Renda; iv. taxação de compras internacionais abaixo de US\$ 50.” Ressalta que o diálogo institucional tem gerado efeitos concretos e virtuosos, também destaca que o prazo se encerra em 19 de julho, e, ao final, requer:

“a prorrogação, de ofício, do prazo suspensivo por até 60 (sessenta) dias adicionais; ou alternativamente, a intimação dos Poderes Executivo e Legislativo para que manifestem quanto à necessidade da prorrogação do prazo ora sugerida, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, considerada a iminência de reestabelecimento dos efeitos da ADI 7633 MC-Primeira.”

Em manifestação conjunta, a Advocacia-Geral da União e a Advocacia-Geral do Senado Federal (eDOC 202), postulam a concessão de nova prorrogação do prazo de suspensão do presente processo, até 30 de agosto de 2024, com vistas a possibilitar a deliberação legislativa a respeito da desoneração da folha estabelecida nos artigos 1º, 2º e 5º da Lei Federal nº 14.784/2023.

Dela colho o relato de que durante esse período todos os atores envolvidos engajaram-se formalmente para obter uma solução política para a controvérsia da desoneração dos 17 setores econômicos e da alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre a folha dos Municípios.

**É o relatório.**

**Decido.**

## ADI 7633 / DF

Das informações apresentadas pela FIESP (eDOC 189-200) e pela manifestação conjunta da Advocacia-Geral da União com a Advocacia Geral do Senado Federal extraio a relevância e a urgência do pleito deduzido.

Relevância em razão do impacto social e econômico dos dispositivos questionados, pois as medidas fiscais afetam setores que mais empregos geram, assim como atinge a folha de pagamento de inúmeros Municípios.

A urgência também está caracterizada, em razão do prazo de sessenta dias concedido pelo relator para que seja concluída a solução dialogada que tem sido construída entre os Poderes Executivo e Legislativo da União com os diversos setores implicados pelas medidas.

Extraio da segunda medida cautelar proferida nos presentes autos as razões para decidir a presente controvérsia: diálogo social e institucional e participação democrática. Conforme afirmou o e. Ministro Cristiano Zanin, nessa decisão (eDOC 169, p. 5):

“a busca pela solução dialogada favorece a realização do princípio democrático, permitindo-se que diversos atores participem do processo decisório, com valiosas contribuições à jurisdição constitucional. No mesmo sentido, o esforço conjunto entre os Poderes da República contribui para assegurar a sustentabilidade das contas públicas, na esteira das valorosas iniciativas do Congresso Nacional ao aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal e ao erigir uma de suas principais disposições – o art. 14 – ao patamar constitucional (art. 113, do ADCT).”

No Estado democrático de direito cabe a jurisdição constitucional fomentar a espacialidade da política, pois é ela o espaço tanto da disputabilidade intersubjetiva das diversas cosmovisões, como o *locus* por excelência para o diálogo, para a construção de consensos possíveis à luz da Constituição. Portanto, a construção de solução adequada e eficiente que permita a apresentação de razões e a composição de interesses disponíveis, mormente àqueles atinentes à dimensão econômica da vida social deve se dar primordialmente na ambiência da política. E próprio

## ADI 7633 / DF

dos seus afazeres promover a disputa e o diálogo e a busca da melhor solução que respeite a Constituição.

Além disso, sabe-se, e há farta literatura a respeito do tema, (conferir, por exemplo, *La Constitución de la democracia deliberativa* de Carlos Santiago Nino a respeito) que o debate público em uma sociedade democrática deve ser robusto e desinibido e que em muitas matérias a deliberação amplia a qualidade epistêmica da decisão. Vale dizer, a qualidade da deliberação pública é proporcional a qualidade do debate público que antecede, no qual deve haver a participação de todos os possíveis afetados em igualdade de condições. Tal prática estimula a melhoria da qualidade das deliberações públicas.

Ademais, sabe-se, igualmente, que decisões construídas coletivamente que são antecedidas desse debate tendem a serem mais respeitadas por todos os atores envolvidos.

Tais reflexões que extraio da literatura especializada convergem com as razões de decidir exaradas pelo relator deste feito, e. Ministro Cristiano Zanin.

Em tempos de divisões, verifica-se raro engajamento de diversos atoras e atores, que diante de questão crucial para a economia brasileira para equacionar a melhor solução possível para esta temática.

Da petição atilada da FIEP, extraio que (eDOC 189, p. 2):

“Considerando que a suspensão deferida termina em 19/07/2024 e que, até o presente momento (15/07/2024), os termos do acordo não se concretizaram, apesar dos esforços reconhecidos dos Poderes da República, a FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ, enquanto *amicus curiae* admitido nos autos, sugere a prorrogação do prazo suspensivo por até 60 (sessenta) dias adicionais.

Tal medida se faz necessária para garantir o espaço adequado ao debate e à construção de uma solução equilibrada que contemple os interesses do setor produtivo, dos municípios e do Poder Executivo.

A toda evidência a manutenção da suspensão da segunda liminar, pelo prazo de até 60 dias, permitirá que o debate

## ADI 7633 / DF

continue de forma serena e detalhada, evitando decisões precipitadas que possam gerar insegurança jurídica e impactos econômicos negativos ao Brasil, especialmente aos 17 setores que mais empregam no país e aos municípios beneficiados pela desoneração da folha de pagamento. É imperativo que o ajuste sobre a forma de compensação da receita seja realizado com a devida cautela, considerando todas as variáveis envolvidas.”

Assiste razão à alegação. A construção dialogada da solução não permite o açodamento e requerem o tempo necessário para o diálogo e para a confecção da solução adequada.

Está comprovado nos autos o esforço *efetivo* dos Poderes Executivo e Legislativo federal, assim como dos diversos grupos da sociedade civil para a resolução da questão. Portanto, cabe a jurisdição constitucional fomentar tais espaços e a construção política de tais soluções. Tais razões militam a favor da concessão do pedido deduzidos.

Ademais, a excepcional atuação neste momento justifica-se em razão do iminente fim do prazo anteriormente concedido pelo Ministro relator do presente processo. Igualmente justifica a concessão da presente medida liminar o diálogo institucional em curso e razões de segurança jurídica, pois a retomada abrupta dos efeitos ora suspensos pode gerar relevante impacto sobre diversos setores da economia nacional.

Diante do exposto, defiro o pedido de prorrogação da segunda medida cautelar (eDOC 169) concedida nos presentes autos até o dia 11.09. 2024.

Publique-se.

Brasília, 16 de julho de 2024.

Ministro EDSON FACHIN  
Vice-Presidente no exercício da Presidência