

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

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): 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 a mim distribuída por prevenção em virtude da relatoria de ações anteriores sobre o mesmo tema (ADI 7.587 e ADI 7.609).

Como se observou no plano fático, a medida cautelar deferida cumpriu seu objetivo de restaurar o equilíbrio, especialmente dando concretude ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Numa análise superficial até seria possível cogitar-se de perda superveniente do objeto da presente ação, mas tal compreensão não merece prosperar. O exame da questão de fundo é fundamental para assegurar máxima eficácia de dispositivo constitucional ainda pouco debatido no ordenamento jurídico pátrio.

Em verdade, a simples declaração de extinção da ação não traria suficiente segurança jurídica aos poderes legislativo e executivo, nas diferentes esferas, para tratarem da temática orçamentária e da responsabilidade fiscal.

Quanto à possibilidade do julgamento de procedência com manutenção dos efeitos da liminar, ressalto que expus o mesmo entendimento em caso já julgado pelo plenário do Supremo Tribunal

Federal:

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALTERAÇÃO DE COEFICIENTES DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM BASE EM SENSO NÃO FINALIZADO. POSTERIOR FINALIZAÇÃO DO CENSO. LEI COMPLEMENTAR 198/2023, QUE CRIOU REGRA DE TRANSIÇÃO EM FAVOR DE MUNICÍPIOS QUE SERIAM PREJUDICADOS. JULGAMENTO DO MÉRITO DA ADPF, POR RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA. PROCEDÊNCIA DA ADPF. MANUTENÇÃO DA MEDIDA LIMINAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. I – Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) 201/2022 que altera coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, com fundamento no Censo demográfico de 2022, quando ainda não havia sido finalizado. II - Violação a preceito fundamental, decorrente da abrupta alteração dos coeficientes do FPM, contrariamente à legítima expectativa das administrações municipais, e em desobediência ao disposto na Lei Complementar 165/2019. III - ADPF julgada procedente, com a manutenção da medida liminar (ADPF 1.043, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, DJe 14/3/2024).

Assim, é imperioso concluir que as alterações legislativas somente ocorreram em virtude de provimento cautelar exarado pelo Supremo Tribunal Federal, o que revela a utilidade e necessidade da jurisdição constitucional para correção do curso dos acontecimentos.

Nessa linha, não há que se falar em perda do objeto, havendo necessidade de que se firme a compreensão deste Tribunal sobre a matéria de fundo, evitando-se que o tema volte a ser judicializado, e se

assegure a eficácia máxima do texto constitucional.

O julgamento de mérito assegura, portanto, segurança jurídica ao processo legislativo em temas relacionados à gestão orçamentária, firmando as balizas constitucionais.

Destaco, ademais, que a presente ação discute tão-somente aspectos procedimentais e materiais da Lei 14.784/2023, não versando, em hipótese alguma, sobre atos normativos subsequentes, decorrentes de processos legislativos instaurados após o conhecimento desta ação.

Essa delimitação quanto ao objeto de julgamento é importante para permitir uma adequada interpretação do conteúdo do presente voto.

Superada essa questão processual quanto à possibilidade de julgamento de mérito da presente ação, é necessário analisar o tema de fundo.

Como registrei quando da apreciação do pedido liminar, 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.

O quadro fático descrito e comprovado a partir da instrução demonstrou contrariedade aos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784, de 27 de dezembro de 2023, e ao art. 113 do ADCT, o que veio a ser sanado somente após determinação cautelar do Supremo Tribunal Federal.

O paradigma a ser considerado tem sua centralidade no 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 rememorar que o art. 113 do ADCT não constava do texto original da Constituição da República, aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Ele foi 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 se prolongar ao longo do tempo, o que somente ocorrerá diante de um quadro de contas públicas equilibradas.

Com efeito, 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 à população gera custos para o Estado e, sem equilíbrio financeiro (ou sem solvência), não há como realizar as necessárias entregas à sociedade 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. 2.383 e 2.388).

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 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. Sobre tal norma é importante que se ressalte doutrina que a classifica como uma **lei reforçada**, qual seja, aquela que tem potencial para orientar a elaboração de outros textos normativos. Esse fenômeno ocorre, essencialmente, com as leis orçamentárias (OLIVEIRA, Weder de. *Lei de Diretrizes Orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade* – retomando as origens. Belo Horizonte: Fórum, 2017).

No entanto, com o passar do tempo, as rigorosas 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, na sequência dos fatos, 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 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, RE 1.158.273 AgR, Rel. Min. Celso de Mello) e incidem em âmbito nacional (STF, Plenário, ADI 7.374, Rel. Min. Cármen Lúcia).

Nessa linha, destaco que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê que a adequação de todas as proposições legislativas com possíveis impactos orçamentários e financeiros deverá ser submetidas à apreciação da Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Esta Comissão da Câmara dos Deputados, por sua vez, aprovou a Súmula CFT nº 1, de 2008, que assevera a incompatibilidade e a inadequação de proposição que conflite com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/normas-internas/Sumula%20no%201%20de%202008.pdf>).

Súmula 01 - É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que conflite com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e deixe de apresentar estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como respectiva compensação.

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.

A inclusão do mencionado art. 113 no corpo da Constituição passou a exigir um controle 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 e eventual controle, quando provocado, cabe ao Supremo Tribunal Federal.

Pode-se afirmar, portanto, que o art. 113 do ADCT ampliou as possibilidades de controle judicial de constitucionalidade de proposições legislativas que concedam ou alterem benefícios tributários, assim como aquelas aptas a criar ou modificar despesas obrigatórias, ao exigir expressamente a estimativa do impacto dessas medidas.

A doutrina menciona que tal regra constitucional abriu um novo espaço de apreciação judicial dos benefícios fiscais no Supremo Tribunal Federal, com o crescente número de feitos em que se discute a validade de leis de benefício fiscal, tendo como parâmetro o art. 113 do ADCT, e de leis concessivas declaradas inconstitucionais pelo Tribunal (Canotilho, J.J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. rev. São Paulo: SaraivaJur, 2023).

Nesse sentido, no julgamento da ADI 6.303/RR, da 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 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 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).

Forçoso reconhecer, portanto, que os artigos impugnados na petição inicial, de fato, não estavam em consonância com o art. 113 do ADCT da Constituição Federal.

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.

Essa conformidade, no caso dos atos normativos impugnados, somente foi alcançada **após a atuação da jurisdição constitucional** ao indicar o caminho hermenêutico adequado para assegurar a eficácia do dispositivo paradigma.

Destaco, outrossim, que o caso em apreço demanda a aplicação de técnica decisória com o intuito de preservar as relações jurídicas entabuladas ao tempo da vigência dos dispositivos impugnados na presente ação.

Tal medida tem por finalidade preservar a segurança jurídica e evitar questionamentos futuros quanto a eventuais benefícios fiscais

ADI 7633 / DF

concedidos ou suprimidos por força de decisões proferidas na presente ação.

Em recente decisão proferida nos autos da ADI 7212, que questionava a constitucionalidade de artigos da Emenda Constitucional 123/2022, este Supremo Tribunal Federal ressaltou a importância de apreciar a conformidade do ato normativo com o texto constitucional mesmo após o esgotamento de seus efeitos.

Sobre esse aspecto, destaco trecho do voto do Ministro Edson Fachin:

Em que pese o esgotamento de muitos dos efeitos financeiros da emenda ora questionada, entendo que seja fundamental que se evidencie o limite que deve ser respeitado, para que o exercício da competência para a reforma da Constituição e da liberdade de conformação legislativa seja exercido com a responsabilidade inerente a essas grandiosas tarefas. Tais afazeres devem ser sempre orientados pela Constituição e cabe a essa Corte reafirmar a higidez da Constituição, em precedente cuja eficácia prospectiva orientará as futuras ações dos Poderes constituídos.

Por outro lado, naquela oportunidade prevaleceu a opção por não pronunciar a nulidade dos dispositivos da emenda de modo a evitar prejuízos a quem recebeu benefícios nela previstos de boa-fé.

Rememoro, sobre a adoção desta técnica decisória, trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, também por ocasião do julgamento da ADI 7212:

eu propugno pelo conhecimento da ação e que, se a tanto

chegarmos no que concerne à eventual declaração de inconstitucionalidade, declararemos a inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade, mas que possamos sinalizar que valeu uma vez e não mais. Porque senão nós corremos o risco de aprimoramento desse modelo

Adoto, no presente caso, a mesma compreensão.

Nesse sentido, conforme já asseverei acima, imperiosa a declaração de inconstitucionalidade, impedindo-se que práticas semelhantes venham a ser adotadas no futuro, **atribuindo-se hierarquia constitucional ao princípio da sustentabilidade orçamentária.**

Deixo, todavia, de pronunciar a nulidade dos dispositivos impugnados, preservando-se todas as relações jurídicas estabelecidas durante o período de vigência dos artigos 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784/2023, bem como durante a fase de suspensão da medida liminar deferida a pedido das partes envolvidas no processo legislativo, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1999. Deixo, ainda, de fazer qualquer análise sobre a Lei 14.973/2024 - fruto do diálogo institucional ocorrido a partir da liminar deferida nestes autos – uma vez que não é objeto de presente ação direta de inconstitucionalidade.

Ante o exposto, torno definitiva a medida cautelar concedida para, julgando parcialmente procedente a presente ação, reconhecer a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei Federal n. 14.784, de 27 de dezembro de 2023, sem pronúncia de nulidade.

Em virtude do julgamento de mérito, declaro prejudicado o agravo interposto pelo Senado Federal.

É como voto.