

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.905 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DE SERVICOS - CNS
ADV.(A/S)	: RICARDO OLIVEIRA GODOI
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DO TRANSPORTE
ADV.(A/S)	: SALVIO MIRANDA GONCALVES JUNIOR
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - CNSAÚDE
ADV.(A/S)	: SALVIO MIRANDA GONCALVES JUNIOR
INTDO.(A/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

A Confederação Nacional de Serviços - CNS, a Confederação Nacional do Transporte - CNT e a Confederação Nacional de Saúde - CNSaúde propõem ação direta de constitucionalidade contra o artigo 37, inciso II, da Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, e, por arrastamento, do artigo 8º, inciso II, da Portaria MF nº 1.430, de 4 de julho de 2025, que alteraram o índice de correção aplicável aos valores depositados administrativa e judicialmente pelos contribuintes, substituindo a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA):

Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024

Art. 37. Conforme dispuser a ordem da autoridade judicial ou, no caso de depósito extrajudicial, da autoridade administrativa competente, haverá: (...)

II – levantamento dos valores por seu titular, acrescidos de correção monetária por índice oficial que reflita a inflação. (...)

Portaria MF nº 1.430, de 4 de julho de 2025

Art. 8º Conforme dispuser a ordem da autoridade judicial ou administrativa competente:

I - o depósito será concluído, sem qualquer acréscimo, quando os valores depositados forem destinados a órgão, ente ou fundo da Administração Pública integrante do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI); ou

II - os valores serão levantados por seu titular, sendo acrescidos, uma única vez, de correção positiva equivalente à variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

§ 1º Na hipótese do inciso I do caput, o depósito concluído será contabilizado como pagamento na data de ingresso dos valores na Conta Única do Tesouro Nacional, inexistindo descompasso de atualização entre o valor depositado e o valor da dívida ou obrigação caucionada, sendo vedado o levantamento para efetivação de novo recolhimento.

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput, os valores serão:

I - debitados, inclusive correção acrescida, à Conta Única do Tesouro Nacional a título de restituição;

II - contabilizados, sendo o caso, como dedução da respectiva receita em que houver sido classificado o depósito; e

III - disponibilizados a seu titular em no máximo vinte e quatro horas."

As requerentes relatam o seguinte:

1. Esta ação direta de inconstitucionalidade é ajuizada contra o art. 37, inciso II, da Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, oriunda do Projeto de Lei nº 1.847/2024, cujo escopo original consistia na concretização do acordo celebrado entre Poder Executivo e Congresso Nacional envolvendo a ADI nº 7.633/DF, mediante a criação de regime de transição para a contribuição substitutiva prevista nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546/2011, bem como para o adicional sobre a Cofins-Importação previsto no art. 8º, § 21, da Lei nº 10.865/2004.

2. Todavia, no curso do processo legislativo, foi inserido ao texto da referida proposição, dispositivo estranho à sua finalidade original, qual seja, o art. 37, inciso II, que altera o índice de correção aplicável aos valores depositados judicial e administrativamente pelos contribuintes, passando tais depósitos a ser corrigidos 'acrescidos de correção monetária por índice oficial que reflete a inflação', substituindo a Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) — ainda vigente para a atualização dos débitos tributários (...).

3. Posteriormente, o Ministério da Fazenda editou a Portaria MF nº 1.430, de 4 de julho de 2025, que, ao regulamentar o comando legal, especificou em seu artigo 8º, inciso II, que a correção seria feita pela 'variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)' (...).

4. Neste ponto, destaca-se que, nos termos do seu artigo 12, a referida Portaria MF nº 1.430/2025 entrará em vigor em 1º de janeiro de 2026 ("Art. 12. Esta Portaria entra em vigor em 1º de janeiro de 2026.")

5. Dessa forma, a partir de 1º de janeiro de 2026, em vista da modificação promovida pelo art. 37, inciso II da Lei nº 14.973/2024 em conjunto com o disposto no artigo 8º, inciso II, da Portaria MF nº 1.430/2025, os depósitos administrativos e judiciais nos processos em que figure a União (e qualquer de

seus órgãos, fundos etc.) passarão a ser corrigidos conforme tais legislações, ou seja, 'sendo acrescidos, uma única vez, de correção positiva equivalente à variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).'

6. Tais disposições, em conjunto, substituem a SELIC como forma de correção dos depósitos administrativos e judiciais (conforme disposto no artigo 1º, inciso I, do § 3º e no art. 2º-A, § 3º, todos da Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998, complementado com o disposto no art. 39, § 4º, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995). (doc. 1, pp. 2-3).

Argumentam que a alteração legislativa configura violação a diversos preceitos constitucionais:

7. A referida alteração, todavia, configura flagrante violação ao princípio constitucional da isonomia (art. 5º, caput, da Constituição Federal), ferindo o direito fundamental à igualdade, ao estabelecer tratamento assimétrico entre o Fisco e o contribuinte quanto à atualização monetária de valores depositados em juízo ou administrativamente.

8. Isso porque, enquanto os débitos tributários continuam sendo corrigidos pela SELIC — índice que incorpora juros e correção monetária — os depósitos judiciais e administrativos passam a ser corrigidos apenas pelo IPCA, índice que reflete exclusivamente a inflação, sem qualquer componente remuneratório.

9. O tratamento não isonômico se dá também em relação às compensações e restituições de valores pagos a maior ou de forma indevida pelo contribuinte, conforme disposto pelo art. 39, § 4º, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, o que

afronta também o princípio da segurança jurídica, ao dar tratamento distinto aos valores mantidos no caixa da União.

10. A isonomia, neste contexto, não se resume a uma mera simetria abstrata, exigindo tratamento equânime e proporcional entre situações jurídicas correlatas. Ou seja, o contribuinte que deposita e a Fazenda que credita estão em posições recíprocas e equivalentes no que tange à necessidade de preservação do valor temporal do dinheiro, sendo que a sistemática da SELIC buscava este equilíbrio

11. Todavia, a sistemática do IPCA, ao apartar a correção monetária (devolvida ao contribuinte) dos juros (retidos pela União), institui uma desigualdade material e injustificável, violando o núcleo do art. 5º, caput, da CF.

12. Tal assimetria revela-se, ainda, desproporcional e incompatível com o direito de propriedade, previsto no art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal (CF), pela corrosão econômica do valor caucionado, com o princípio do acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV, da CF), ao encarecer desproporcionalmente o custo da garantia, com o princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CF), por refletir ganho financeiro indevido ao Estado, e com o princípio da proteção à confiança legítima do contribuinte, este último derivado do princípio da segurança jurídica (art. 5º, inciso XXXVI, da CF).

13. A afronta ao princípio da segurança jurídica (art. 5º, inciso XXXVI, da CF) e, como seu corolário, à proteção da confiança legítima, evidencia-se no rompimento abrupto da sistemática consolidada há décadas, uma vez que os contribuintes, amparados na legislação e na jurisprudência dominante (e.g., ADI 1.933), planejaram seus negócios e conduziram suas litigâncias na legítima expectativa de paridade de tratamento.

14. Assim, a alteração súbita e sem justificativa técnica que compense o ônus imposto, quebra esta confiança de modo grave e arbitrário, afrontando também o princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CF), que veda à Administração Pública condutas desleais e surpresas contra os administrados.

15. Adicionalmente, o desestímulo à utilização do depósito levará o contribuinte a pagar o tributo e depois restituí-lo, para ter o direito de atualização pela SELIC, o que viola também o devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, da CF), o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF), o princípio da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da CF) e a privação de bens sem o devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, da CF).

16. Ora, ao fazer letra morta o art. 9º4 , inciso I e § 3, e o art. 11, inciso I, ambos da Lei nº 6.830/80, que privilegiam o depósito em dinheiro como garantia do débito para fins de oposição de embargos à execução fiscal, e do art. 375 inciso II, da Lei nº 14.973/2024 força o contribuinte, indiretamente, a primeiro recolher o tributo (para ter o direito de restituí-lo com atualização pela SELIC) e, somente depois, discuti-lo, em ação de repetição de indébito.

17. Além disso, a diferenciação dos índices de correção monetária em situações correlatas, ao impedir a integral recomposição do valor econômico dos depósitos, configura confisco indireto, expressamente vedado pelo art. 150, inciso IV, da Constituição Federal (CF), bem como viola o direito de propriedade privada (art. 5º, inciso XXII, da CF).

18. À luz desses parâmetros constitucionais, impõe-se a declaração de constitucionalidade do art. 37, inciso II, da Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024 e do artigo 8º, inciso II, da Portaria MF nº 1.430, de 4 julho de 2025, pelos fundamentos a seguir expostos. (doc. 1, p. 5-7).

Prosseguem, afirmando que:

43. Ocorre que, com a alteração legislativa e a vigência da nova norma, o contribuinte ficará em posição desequilibrada em relação ao fisco (União), uma vez que este cobrará o crédito tributário atualizado pela taxa SELIC, mas, no caso de o contribuinte legitimamente reaver o seu depósito judicial, receberá o valor corrigido pelo IPCA, índice que representa atualmente 1/3 um terço da SELIC.

(...)

49. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.933, firmou entendimento pela constitucionalidade da transferência dos valores depositados judicial e administrativamente para a conta única do Tesouro Nacional, sendo que dos fundamentos centrais daquela decisão residiu na inexistência de prejuízo aos contribuintes, em razão da observância do princípio da isonomia, assegurada pela aplicação uniforme da taxa SELIC tanto aos créditos tributários quanto aos depósitos judiciais.

(...)

51. A referida alteração desvirtua completamente o fundamento isonômico que sustentou a constitucionalidade do regime de depósitos na ADI 1.933.

52. Conforme ensina a teoria da motivação dos atos jurídicos, quando o fundamento essencial de validade de um instituto é suprimido, toda construção jurídica sobre ele desaba. Não se pode manter a forma (a transferência para a conta única) e suprimir a essência (a paridade de tratamento).

53. Ou seja, o que era constitucional pela existência do equilíbrio torna-se inconstitucional pela ruptura deste mesmo

equilíbrio.

54. Tal afirmação reforça a necessidade de afastar a substituição da correção dos depósitos pelo IPCA, por vulnerar direitos dos jurisdicionados, comprometendo a segurança jurídica, ao garantir paridade de tratamento entre as partes envolvidas na relação tributária.

55. Assim, este C. Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 1.933, que deu ganho de causa à União quanto a constitucionalidade das transferências dos valores depósitos judicialmente e administrativamente para Conta Única do Tesouro Nacional, fixou como fundamento principal o não prejuízo aos contribuintes em razão do tratamento isonômico com aplicação da taxa SELIC nos créditos e aos depósitos.

(...)

62. Pelo exposto até aqui, a substituição da taxa SELIC pelo IPCA como índice de correção dos depósitos judiciais e administrativos é evidentemente prejudicial ao equilíbrio de tratamento, gerando insegurança jurídica e até mesmo embaraço à todos os cidadãos que pensam em recorrer aos tribunais administrativos e judiciais, uma vez que seus débitos continuam sendo atualizados pela SELIC, enquanto os depósitos realizados pelos contribuintes passam a ser corrigidos por índice diverso e, historicamente, menor. Ora, evidentemente a medida impõe ônus desproporcional à parte que, ao realizar o depósito, busca suspender a exigibilidade do crédito tributário, sem qualquer garantia de justa remuneração pelo período em que os valores permanecem à disposição do Estado. (doc. 14-17).

Ao final, as autoras requerem o seguinte:

a) Conheça da presente ação direta de constitucionalidade, reconhecendo a legitimidade ativa das autoras, nos termos do art. 103, inciso IX, da Constituição Federal (CF) e da jurisprudência consolidada desta Corte;

b) Conceda medida cautelar, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/1999, para suspender imediatamente a eficácia do art. 37, inciso II, da Lei nº 14.973/2024, bem como do art. 8º, inciso II, da Portaria MF nº 1.430/2025, que, em conjunto, determinam a aplicação do IPCA como índice de correção dos depósitos judiciais e administrativos, restabelecendo a SELIC para este fim, até o julgamento definitivo da presente ação;

(...)

e) Ao final, declare a constitucionalidade do art. 37, inciso II, da Lei nº 14.973/2024 e, por arrastamento, do art. 8º, inciso II, da Portaria MF nº 1.430/2025, em razão da violação aos princípios da isonomia (art. 5º, caput, da CF), da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CF), da segurança jurídica (art. 5º, inciso XXXVI, da CF), da vedação ao confisco (art. 150, inciso IV, da CF) e da proteção à confiança legítima, bem como da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXXV, da CF), da ampla defesa (5º, inciso LV, da CF), da privação de bens sem o devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, da CF), assegurando a manutenção da sistemática anterior, fundada na aplicação da Taxa SELIC aos depósitos judiciais e administrativos.

f) Sucessivamente, caso não acolhido o pedido principal desta ação de controle concentrado, requer o acolhimento de pleito em menor extensão, a fim de, em hermenêutica constitucional das normas impugnadas, reconhecer a constitucionalidade de aplicação do IPCA como índice de atualização dos depósitos destinados a garantirem crédito tributário federal, garantindo-se que estes sejam atualizados pela mesma taxa aplicada aos tributos federais.

g) Determine que os efeitos da decisão sejam *ex tunc*, para restaurar a paridade de tratamento entre Fisco e contribuinte e evitar prejuízos decorrentes da aplicação do regime constitucional. (doc. 1, p. 36-37).

Diante do relatado, adoto o procedimento previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999. Assim, solicitem-se informações ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, a serem prestadas no prazo de 10 dias.

Após, ouçam-se, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, para manifestarem-se no prazo de 5 dias.

À Secretaria Judiciária, para as providências cabíveis.

Publique-se.

Brasília, 28 de novembro de 2025.

Ministro **CRISTIANO ZANIN**
Relator