

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.587 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: PARTIDO NOVO
ADV.(A/S)	: LUCAS BESSONI COUTINHO DE MAGALHAES
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO FERNANDES FORTES
ADV.(A/S)	: ANA CAROLINA SPONZA BRAGA
ADV.(A/S)	: VÍTOR RIBEIRO UMAR DE LIMA
ADV.(A/S)	: RODOLFO GIL MOURA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	: DHIULIA DE OLIVEIRA SANTOS
ADV.(A/S)	: CRISTIANO MOREIRA DO AMARAL FILHO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS NO ESTADO DE MATO GROSSO
ADV.(A/S)	: VICTOR HUMBERTO DA SILVA MAIZMAN
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS OPERADORAS DE TURISMO BRAZTOA
ADV.(A/S)	: RODRIGO ANTONIO DIAS
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PROMOTORES DE EVENTOS ABRAPE
ADV.(A/S)	: WAGNER WELLINGTON RIPPER E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ - FIEP
ADV.(A/S)	: RODRIGO POZZOBON

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Conforme relatado, trata-se das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7.587 e 7.609, ajuizadas contra dispositivos da MP 1.202/2023 que tratam: (a) da desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento; (b) revogação da alíquota reduzida da contribuição previdenciária aplicável a determinados Municípios; (c) limitação da compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado; (d) extinção do benefício fiscal instituído pelo PERSE.

DO ADITAMENTO À PETIÇÃO INICIAL

O Supremo Tribunal Federal aceita o aditamento à petição inicial para que se inclua no objeto da ação a alegação de inconstitucionalidade de disposições que alteram ou revogam as normas impugnadas e que com elas apresentem estreita relação de conteúdo, integrando o mesmo complexo normativo.

Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL PARA INCLUIR DISPOSITIVOS QUE APRESENTAM ESTREITA RELAÇÃO COM AS NORMAS ORIGINALMENTE IMPUGNADAS, INTEGRANDO O MESMO COMPLEXO NORMATIVO E SUJEITOS AO MESMO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO. POSSIBILIDADE. APRESENTAÇÃO DE NOVAS INFORMAÇÕES E MANIFESTAÇÕES. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO CONTRADITÓRIO. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. O princípio do pedido no processo objetivo da jurisdição constitucional deve ter sua aplicação dimensionada a partir da perspectiva institucional do sistema de controle abstrato de normas, que não se presta à tutela de direitos subjetivos dos atores processuais, mas à salvaguarda da higidez da ordem jurídica. 2. **Admite-se o aditamento ao pedido inicial formulado pelo Procurador-Geral da República por ocasião de seu parecer, em casos em que tal aditamento tenha o objetivo de incluir normas que fazem parte do mesmo complexo normativo em que estão inseridas as normas objeto do pedido inicial, desde que lhes seja comum o fundamento jurídico invocado.** Precedentes: ADI 2.928-QO, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 12/11/2004; ADI 3.660, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário,

DJe de 9/5/2008; ADI 5.260, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 29/10/2018; ADI 3.434-MC, rel. min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ de 28/9/2007; ADI 4.342-AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 2/2/2018; ADI 4.265-AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 17/5/2018. 3. Os artigos 7º, § 1º, da Lei 9.726/1988 do Estado de Minas Gerais e 289 da Constituição mineira apresentam estreita relação com as normas originalmente impugnadas (artigo 10 da Lei 10.254/1990 do Estado de Minas Gerais), integrando o mesmo complexo normativo e sujeitos ao mesmo vício de inconstitucionalidade suscitado [...]. (ADI 5267 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 9/9/2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI. ART. 4º DA LEI DISTRITAL 795/1994. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO PELO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL COM INCORPORAÇÃO AO SUBSÍDIO DE CONSELHEIROS ACRESCIDA POR EMENDA PARLAMENTAR. POSTERIOR REVOGAÇÃO. ALEGAÇÕES DE PRELIMINARES DE NÃO CONHECIMENTO. JUÍZO DE RECEPÇÃO OU DE REVOGAÇÃO. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA. PRECEDENTES. OFENSA REFLEXA. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTE. ADITAMENTO DA INICIAL. LIMITES INOBSERVÂNCIA DA EQUIVALENCIA DA POLÍTICA REMUNERATÓRIA ENTRE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS E DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. VÍCIO MATERIAL. OFENSA, POR FORÇA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA, AO REGIME PARITÁRIO ESTATUÍDO NO ART. 73, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1. Inexiste óbice ao conhecimento da ação direta quando a alteração da redação do texto da Constituição por Emenda Constitucional não abrange a parte do parâmetro do controle constitucional

em exame. Precedente. 2. O pedido de aditamento da petição inicial afasta a prejudicialidade da ação decorrente da revogação da norma originalmente impugnada. Precedente. 3. Em face do regime remuneratório paritário estatuído no art. 73, § 3º, da Constituição Federal, e em atenção ao princípio da simetria, a instituição de verba de representação para os Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal sem observância da equivalência em lei para os Desembargadores do Tribunal de Justiça viola o próprio texto constitucional. Precedente. 4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Distrital n. 7.093/2022, com modulação de efeitos para que a decisão tenha eficácia *ex nunc*, de modo a assentar a irretroatividade do entendimento quanto aos valores já auferidos e às aposentadorias já concedidas, inclusive as pensões destas geradas (ADI 6126, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 4/5/2023).

Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 3º e 6º da Lei 11.471/2019 e art. 1º, § 2º, da Lei Complementar 85/2008, ambas do Estado da Paraíba. Aditamento à petição inicial em parecer do Procurador-Geral da República. Mesmo complexo normativo. Possibilidade. Outorga de autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária à Polícia Civil. Violação do art. 144, § 6º, da Constituição Federal. Necessário vínculo de subordinação da Polícia ao Governador do Estado. Procedência [...]. (ADI 6599, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 5/11/2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. INDICAÇÃO DE NORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL COMO PARÂMETRO DE CONTROLE. ADITAMENTO DA INICIAL. ALTERAÇÃO DO

EXPEDIENTE FORENSE. AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS. MODIFICAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. 1. É inviável, no Supremo Tribunal Federal, o conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade em que se indica como parâmetro de controle norma de Constituição estadual. 2. O manejo de ação direta de inconstitucionalidade é cabível contra resolução de Tribunal desde que dotada de autonomia, generalidade e abstração, a caracterizá-la como ato normativo primário ou autônomo. 3. Subsiste o interesse de agir do requerente em caso de modificação não substancial dos preceitos questionados na petição inicial, a revelar a manutenção da continuidade normativa. Aditamento da inicial acolhido. 4. A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República para dispor sobre servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II). Por tratar-se de norma alusiva a processo legislativo, é tida como princípio constitucional extensível ou de reprodução obrigatória pelos Estados-membros (CF, art. 25, caput). 5. A fixação de expediente forense está abrangida pelo autogoverno dos tribunais. Precedentes. 6. O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, ao reduzir a jornada de trabalho dos servidores do Judiciário local, em desafio às disposições legais, imiscuiu-se na disciplina do regime jurídico dos servidores públicos, o que revela ofensa ao princípio da separação dos poderes e à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. 7. Pedido julgado parcialmente procedente (ADI 4450, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 7/12/2023).

No caso, o pedido de aditamento se refere à lei de conversão da medida provisória impugnada, que manteve intacto o conteúdo

normativo ainda vigente à época da conversão (artigos 4º e 5º da MP 1202/2023). Nessa hipótese, diante da ausência de prejuízo ao contraditório e em atenção à celeridade processual, dispensa-se a apresentação de novas informações pelas autoridades interessadas.

A propósito:

Agravo regimental em reclamação. 2. Ausência de intimação para prestação de novas informações, após aditamento da inicial. Nulidade. Inexistência. 3. Contas de prefeito. Competência para julgamento. 4. Cabe ao Tribunal de Contas a elaboração de parecer prévio das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. A competência para julgá-las fica a cargo do Poder Legislativo. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 23182 AgR-segundo, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 11/4/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 6º E 11-A DA LEI N. 11.598/2007, ALTERADOS PELO ART. 2º DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.040/2021. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.040/2021 NA LEI N.14.195/2021. INEXISTÊNCIA DE ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DAS NORMAS IMPUGNADAS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO PELO NÃO ADITAMENTO TEMPESTIVO DA PETIÇÃO INICIAL. [...]. 1. Conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito: prescindibilidade de novas informações. Princípio da razoável duração do processo. Precedentes. 2. A ausência de aditamento à petição inicial não importa no prejuízo da ação quando não constatada alteração substancial das normas impugnadas. Precedentes [...]. (ADI 6808, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 14/7/2022).

Defiro, portanto, o pedido de aditamento da inicial para incluir no objeto da ação o pedido de inconstitucionalidade da **Lei nº 14.873/2024**.

DA PERDA PARCIAL DE OBJETO DAS AÇÕES

O Senado Federal, o Presidente da República, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República suscitaram a prejudicialidade parcial das presentes ações diretas de inconstitucionalidade, tendo em vista a superveniência da Medida Provisória nº 1.208/2024, que revogou parte dos dispositivos da Medida Provisória nº 1.202/2023, bem como a conversão desta MP na Lei nº 14.873/2024.

Eis o teor da MP 1.208/2024:

Art. 1º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Medida Provisória n. 1.202, de 28 de dezembro de 2023:

I - os art. 1º a art. 3º;

II - as alíneas “b”, “c” e “d” do inciso II do caput do art. 6º;
e

III - os Anexos I e II.

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor em 1º de abril de 2024.

Como se observa, a MP nº 1.208/2024 efetivamente retirou do ordenamento os arts. 1º a 3º da MP nº 1.202/2023 antes mesmo de produzirem efeitos – o que se daria apenas a partir de 1º de abril de 2024¹. Foram revogadas, também, as alíneas “b”, “c” e “d” do inciso II do art. 6º da MP n. 1.202/2023.

Quanto aos demais dispositivos da MP n. 1.202/2023, verifica-se que

¹ Art. 7º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação, com produção de efeitos a partir de 1º de abril de 2024 para os art. 1º a art. 3º

apenas os correspondentes aos arts. 4º e 5º foram mantidos quando da sua conversão na Lei n. 14.873/2024. Reproduzo a manifestação do autor da ADI 7.587, em seu pedido de aditamento à inicial (doc. 76), que descreve os eventos políticos e jurídicos que envolveram os dispositivos impugnados e acabaram por restringir o objeto da ação:

7. Acontece que, por acordo político, o Exmo. Presidente da República, LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, editou a Medida Provisória nº 1.208, de 27 de fevereiro de 2024, para revogar os arts. 1º a 3º, o art. 6º, inc. II, alíneas “b”, “c” e “d” e os Anexos I e II, todos da Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023 (outrora objeto da presente ADI).

8. Nessas circunstâncias, a Medida Provisória nº 1.202, de 2023, passou a tratar tão somente de dois assuntos:

(i) criação de uma limitação material quantitativa, a ser prevista em ato infralegal (Ato do Ministro de Estado da Fazenda), à possibilidade de compensação de precatórios e de requisições de pequeno valor pertinentes (sic) à temática tributária pelo particular em desfavor da União, com a previsão expressa de que essa limitação apenas se aplica aos créditos decorrentes de decisão judicial transitada em julgado cujo valor supere R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); e

(ii) revogação do art. 22, § 17, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que reduziu o percentual de alíquota da contribuição previdenciária patronal a ser recolhida pelos Municípios brasileiros.

9. Sucede que, novamente, por uma decisão política, o Presidente do Congresso Nacional, o, à época, Excelentíssimo Senador da República Rodrigo Pacheco, decidiu devolveu (sic) a parte da Medida Provisória nº 1.202, de 2023, relacionada à revogação da redução do percentual de alíquota

da contribuição previdenciária patronal a ser recolhida pelos Municípios brasileiros.

10. Com isso, a Medida Provisória nº 1.202, de 2023, passou apenas a tratar de um único assunto: a criação de uma limitação material quantitativa, a ser prevista em ato infralegal (Ato do Ministro de Estado da Fazenda), à possibilidade de compensação de precatórios e de requisições de pequeno valor pertinentes (sic) à temática tributária pelo particular em desfavor da União, com a previsão expressa de que essa limitação apenas se aplica aos créditos decorrentes de decisão judicial transitada em julgado cujo valor supere R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

De fato, no dia 1º de abril de 2024, o Presidente do Congresso Nacional fez publicar decisão informando o encerramento do prazo de vigência do inciso II do art. 6º, com suas respectivas alíneas, da MP 1.202/2023 – justamente os dispositivos que tratavam da alíquota da contribuição previdenciária patronal a ser recolhida pelos Municípios brasileiros.

Eis os termos da decisão, no que interessa²:

O PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL, no exercício de suas competências e atribuições constitucionais e regulamentares:

[...]

CONSIDERANDO, por fim, que o termo final de eficácia da Medida Provisória nº 1.202, de 2023, é o dia 1º/04/2024 e não houve, até o presente momento, deliberação do Congresso Nacional sobre a matéria, bem como que é iminente a produção

² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/congresso/dpcn-1-2024.htm

de efeitos sobre a folha de pagamentos dos Municípios, em decorrência do fim do prazo decorrente do princípio da anterioridade nonagesimal (noventena);

DECIDO, no exercício da competência atribuída ao Presidente do Congresso Nacional, em observância aos termos constitucionais e regimentais que dispõem sobre a tramitação, sobre os prazos de eficácia e sobre a prorrogação das Medidas Provisórias, em especial ao art. 62 da Constituição Federal, à Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002 e ao inciso XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, que a Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, publicada no Diário Oficial da União no dia 29, do mesmo mês e ano, têm sua vigência prorrogada pelo período de sessenta dias, **à exceção de seus arts. 1º, 2º e 3º e do inciso II do art. 6º, com suas respectivas alíneas, bem como faz saber que esses dispositivos tiveram seu prazo de vigência encerrado no dia 1º de abril de 2024**, por consequência voltando a vigorar, a partir dessa data, o § 17 do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Brasília, em 1º de abril de 2024

Senador RODRIGO PACHECO

Presidente da Mesa do Congresso Nacional

O art. 6º, inciso I, da MP 1.202/2023, que tratava da extinção do PERSE, por sua vez, foi **revogado pela Lei n. 14.859, de 22 de maio de 2024**³, que alterou a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, para estabelecer alíquotas reduzidas no âmbito do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos - PERSE.

³ Art. 5º Fica revogado o inciso I do caput do art. 6º da Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023

A jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que, em regra, a revogação expressa ou tácita da norma impugnada acarreta a perda superveniente do objeto da ação de controle concentrado correspondente, independentemente da existência de efeitos residuais concretos dela decorrentes. Isso porque essa espécie de ação constitucional é vocacionada a assegurar a higidez da ordem jurídica vigente, de modo que o interesse na tutela judicial pressupõe, em princípio, a atualidade do ato normativo impugnado.

Nessa linha interpretativa, menciono os seguintes julgados:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. FIXAÇÃO DO PISO SALARIAL. SUPRESSÃO DA EXPRESSÃO ORA IMPUGNADA POR LEI POSTERIOR. **PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. PREJUDICIALIDADE. 1. A jurisprudência do STF é firme no sentido de que a intercorrência de revogação da norma impugnada gera a prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, em decorrência da perda superveniente do objeto. Precedentes. 2. Exceção à referida diretriz jurisprudencial diante dos casos de eventual fraude processual, ou seja, quando a revogação dos atos normativos visa burlar a jurisdição constitucional da Corte, ocasião em que o julgamento final da ação não fica prejudicado. Hipótese não verificada no presente caso concreto. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADI 4939 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 09/09/2019) (grifou-se).**

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RECURSO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. RECEPÇÃO COMO AGRAVO REGIMENTAL. ARTIGO 1º DO DECRETO n. 3.070/1999 E ARTIGO 153 DO DECRETO n. 4.544/2002. **REVOGAÇÃO DAS**

NORMAS IMPUGNADAS. PERDA DE OBJETO DA AÇÃO E CONSECTÁRIA PREJUDICIALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) 2. Diante da revogação das normas impugnadas, o objeto da pretensão inicial não mais subsiste, revelando-se inviável o exame de sua compatibilidade com a Carta Maior por meio do controle abstrato de constitucionalidade. 3. A jurisprudência dessa Suprema Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação ou alteração substancial da norma questionada em sua constitucionalidade. Precedentes: ADI 1.454/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 3.8.2007; ADI 1.445-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.4.2005; ADI 519-QO/MT, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 28.6.2002; ADI 2.515-MC/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 1º.3.2002; ADI 2.290-QO/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2001; ADI 1.859-QO/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 26.11.1999; ADI 2.001-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 3.9.1999; ADI 520/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 6.6.1997; ADI 709/PR, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 24.6.1994 e ADI 2.118/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJE n. 145, de 06/08/2010. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADI 4061-ED, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 17/9/2015) (grifou-se).

Ante o exposto, **não conheço** das ações diretas de inconstitucionalidade no que impugnam: os artigos 1º a 3º; o inciso II do art. 6º, com suas respectivas alíneas; e o inciso I do art. 6º, com suas respectivas alíneas, todos da MP 1.202/2023, pela perda superveniente de objeto, tendo em vista que tais normas não mais subsistem no ordenamento jurídico.

MÉRITO

Depurado o objeto das ações, resta examinar a constitucionalidade dos artigos 4º e 5º da MP 1.202/2023, convertidos nos artigos 1º e 2º da Lei nº 14.873/2024. Por meio desses dispositivos, a legislação passou a submeter a compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado a **limite mensal estabelecido em ato do Ministro de Estado da Fazenda, observados os parâmetros definidos pelo legislador**, nos seguintes termos:

Art. 1º A Lei n. 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 desta Lei.” (NR)

“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 deste artigo:

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 5 (cinco) anos, contado da data do trânsito em julgado da decisão ou da homologação da desistência da execução do título judicial.”

Art. 2º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda poderá disciplinar o disposto nesta Lei.

Os autores alegam que a restrição ao direito de compensação tributária seria inconstitucional por três fundamentos. Primeiro, violaria o direito fundamental de propriedade previsto no art. 5º, XXII, da Constituição, pois impediria o credor de dispor integralmente de crédito que já integra seu patrimônio, prejudicando seu fluxo de caixa e restringindo a utilização econômica desse direito patrimonial. Segundo, a medida afrontaria a coisa julgada e a segurança jurídica (art. 5º, XXXVI), interferindo na eficácia econômica da decisão judicial transitada em julgado. Terceiro, sustenta-se a violação ao princípio da legalidade, porquanto atribui-se ao Ministro da Fazenda competência para fixar, por ato administrativo, os limites quantitativos da compensação, sem estabelecer critérios legais suficientemente objetivos.

Registro que compensação constitui modalidade de extinção do crédito tributário, prevista no art. 156, II, do Código Tributário Nacional. Sua disciplina básica encontra-se no art. 170 do mesmo diploma:

Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública.

Parágrafo único. Sendo vincendo o crédito do sujeito

passivo, a lei determinará, para os efeitos dêste artigo, a apuração do seu montante, não podendo, porém, cominar redução maior que a correspondente ao juro de 1% (um por cento) ao mês pelo tempo a decorrer entre a data da compensação e a do vencimento.

A estrutura normativa do dispositivo já evidencia que a compensação tributária é instituto sujeito a conformação legislativa. Cabe à lei ordinária **autorizar** sua realização, bem como estabelecer as **condições** e **garantias** para o seu exercício e, nos limites nela definidos, atribuir à autoridade administrativa a concretização de determinadas condições.

O Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre o instituto da compensação tributária quando do julgamento do RE 917.285, (Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 18.8.2020, Tema 874 da repercussão geral). A ementa do julgado assentou o seguinte:

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral. Normas gerais de Direito Tributário. Artigo 146, III, b, da CF. Artigo 170 do CTN. Norma geral em matéria de compensação. Compensação de ofício. Artigo 73, parágrafo único (incluído pela Lei nº 12.844/13), da Lei nº 9.430/96. Débitos parcelados sem garantia. Suspensão da exigibilidade do crédito (art. 151, VI, do CTN). Impossibilidade de compensação unilateral. Inconstitucionalidade da expressão “ou parcelados sem garantia”. 1. O art. 146, III, b, da Constituição Federal dispõe caber a lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários. Nesse sentido, a extinção e a suspensão do crédito tributário constituem matéria de norma geral de Direito Tributário, sob reserva de lei complementar. A compensação vem prevista no

inciso II do art. 156 do CTN como forma de extinção do crédito tributário e deve observar as peculiaridades estabelecidas no art. 170 do Código Tributário Nacional. 2. **O art. 170 do CTN, por si só, não gera direito subjetivo a compensação. A lei complementar remete a lei ordinária a disciplina das condições e das garantias, cabendo a lei autorizar a compensação de créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo, observados os institutos básicos da tributação previstos no Código Tributário Nacional.** 3. A jurisprudência da Corte já assentou que a compensação de ofício não viola a liberdade do credor e que o suporte fático da compensação prescinde de anuência ou acordo, perfazendo-se *ex lege*, diante das seguintes circunstâncias objetivas: (i) reciprocidade de dívidas, (ii) liquidez das prestações, (iii) exigibilidade dos débitos e (iv) fungibilidade dos objetos. Precedentes. [...] (RE 917285, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 6/10/2020)

Como se observa, o Supremo Tribunal Federal entende que as previsões dos artigos 170 e 156, II do CTN **não estabelecem um direito irrestrito** ao uso de créditos contra a Fazenda Pública para fins de compensação de débitos de natureza tributária. Cabe à lei ordinária autorizar essa compensação, bem como estabelecer sua disciplina, condições e garantias. Não se pode extrair, da mera titularidade de um crédito contra a Fazenda Pública, o direito constitucional de usá-lo para compensação na quantidade e no momento unilateralmente escolhidos pelo contribuinte.

A decisão judicial condenatória da Fazenda Pública estabelece o direito material ao crédito; a faculdade de utilizá-lo como instrumento de extinção de débitos tributários, todavia, deve seguir o regime de compensação previsto em lei.

O STF já reconheceu ser possível à lei ordinária estabelecer **limitações** à compensação tributária. Foi assim no caso das Leis nº 9.032/95 e 9.129/95, que limitavam a compensação de contribuições para a seguridade social a 25% ou 30% do valor a ser recolhido em cada competência. Veja-se:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL. COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA. LIMITAÇÕES LEGAIS. APLICABILIDADE DO REGIME EM VIGOR AO TEMPO DA COMPENSAÇÃO. É firme o entendimento desta Corte no sentido de que são aplicáveis à compensação tributária as limitações constantes das Leis nºs 9.032/1995 e 9.129/1995, mesmo quanto aos créditos constituídos anteriormente a sua entrada em vigor, desde que a compensação tenha ocorrido sob a sua égide. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 525712 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 16/9/2014)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. COMPENSAÇÃO. LIMITAÇÃO IMPOSTA PELAS LEIS NS. 9.032/1995 E 9.129/1995. APLICABILIDADE AOS CRÉDITOS CONSTITUÍDOS NA SUA VIGÊNCIA, AINDA QUE ANTERIORES OS RECOLHIMENTOS INDEVIDOS. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (ARE 715214 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 10/2/2014)

Conclui-se que o legislador pode estabelecer condições e limites, quantitativos e temporais, para que a compensação tributária ocorra.

A conclusão no sentido de que a compensação tributária admite conformação legislativa quanto ao modo e ao momento de exercício é **reforçada**, ainda, pelo decidido no RE 601.967/RS (Tema 346 da Repercussão Geral, Rel. Min. Marco Aurélio, redator para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe 04/09/2020).

Naquele caso, debatia-se o regime de aproveitamento de créditos de ICMS decorrentes da não-cumulatividade – garantia que, diferentemente da compensação de que trata o art. 170 do CTN, possui fundamento **expresso** no próprio texto constitucional. Ainda assim, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Constituição, ao mesmo tempo em que estabelece a não-cumulatividade, atribui ao legislador a competência para disciplinar o regime de compensação, **considerando constitucional a postergação legislativa do momento de aproveitamento de determinados créditos**.

O acórdão tem a seguinte ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ICMS. PRINCÍPIO DA NÃO-CUMULATIVIDADE E REGIME DE COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. DISCIPLINA POR LEI COMPLEMENTAR. NÃO INCIDÊNCIA DE ANTERIORIDADE NONAGESIMAL NA PRORROGAÇÃO DA COMPENSAÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. **A Constituição Federal trouxe, no artigo 155, §2º, I, a previsão do princípio da não-cumulatividade relativamente ao ICMS e, em seu inciso XII, alínea c, determina que compete à lei complementar regulamentar o regime de compensação do tributo.** 2. **Dessa forma, embora a Constituição Federal tenha sido expressa sobre o direito de os contribuintes compensarem créditos decorrentes de ICMS, também conferiu às leis complementares a disciplina da questão.** 3. **O contribuinte**

apenas poderá usufruir dos créditos de ICMS quando houver autorização da legislação complementar. Logo, o diferimento da compensação de créditos de ICMS de bens adquiridos para uso e consumo do próprio estabelecimento não viola o princípio da não cumulatividade. 4. O Princípio da anterioridade nonagesimal (ou noventena) é exigível apenas para as leis que instituem ou majoram tributos. A incidência da norma não precisa observar o prazo de 90 (noventa) dias da data da publicação que prorrogou o direito à compensação, nos termos do artigo 150, III, alínea c, da Constituição 5. Recurso Extraordinário do Estado do Rio Grande do Sul a que se dá PROVIMENTO, para denegar a ordem. Fixadas as seguintes teses de repercussão geral no Tema 346: "(i) **Não viola o princípio da não cumulatividade (art. 155, §2º, incisos I e XII, alínea c, da CF/1988) lei complementar que prorroga a compensação de créditos de ICMS relativos a bens adquiridos para uso e consumo no próprio estabelecimento do contribuinte;** (ii) Conforme o artigo 150, III, c, da CF/1988, o princípio da anterioridade nonagesimal aplica-se somente para leis que instituem ou majoram tributos, não incidindo relativamente às normas que prorrogam a data de início da compensação de crédito tributário". (RE 601967, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 4/9/2020)

Esta Suprema Corte reconhece, portanto, que **o modo e o momento adequados** para o aproveitamento de créditos cuja existência decorre diretamente do texto constitucional podem ser objeto de disciplina pelo legislador infraconstitucional competente. Se assim é para os créditos da não-cumulatividade, com maior razão há de ser para a compensação tributária fundada no art. 170 do CTN – o qual é explícito em remeter à lei a definição das condições de exercício.

Não se afirma, com isso, que toda e qualquer limitação legislativa à compensação seja necessariamente constitucional. O que se afasta é a premissa segundo a qual a simples imposição de limite temporal ou quantitativo ao exercício da compensação de créditos decorrentes de decisão judicial implicaria, por si só, violação ao direito de propriedade, à coisa julgada ou à legalidade. A conclusão é no sentido oposto: as normas e a jurisprudência ora expostas indicam que limites e condições são ínsitos ao direito de compensar.

Especificamente quanto à alegação de violação à autoridade da coisa julgada cabe também salientar, como bem assinalou o Presidente da República em suas manifestações nos autos, que **o rito constitucional próprio** para a liquidação de dívidas da Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais é o **regime dos precatórios**.

O instituto da compensação tributária é exceção a esse regime, admitida pelo ordenamento jurídico constitucional **na forma da Lei**. É descabido, portanto, afirmar que limitações à compensação que levem à liquidação dessas dívidas, total ou parcialmente, pela via regular do precatório, violariam a coisa julgada ou a autoridade das decisões judiciais.

Por fim, cumpre analisar a alegada violação ao **princípio da legalidade**, na medida em que o art. 74-A da Lei nº 9.430/1996, em sua redação ora impugnada, estabelece que **caberá a ato do Ministro de Estado da Fazenda fixar o limite quantitativo para o exercício da compensação de crédito reconhecido por decisão judicial transitada em julgado**.

Transcrevo, novamente, o dispositivo impugnado:

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. (Redação dada pela Lei nº 14.873, de 2024)

§ 1º O limite mensal a que se refere o caput deste artigo: (Redação dada pela Lei nº 14.873, de 2024)

I - será graduado em função do valor total do crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado; (Redação dada pela Lei nº 14.873, de 2024)

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 (Redação dada pela Lei nº 14.873, de 2024)

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). (Redação dada pela Lei nº 14.873, de 2024)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, a primeira declaração de compensação deverá ser apresentada no prazo de até 5 (cinco) anos, contado da data do trânsito em julgado da decisão ou da homologação da desistência da execução do título judicial. (Redação dada pela Lei nº 14.873, de 2024)

Como se pode observar, foi o legislador, e não a Administração, quem determinou que os créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado de maior expressão econômica se sujeitariam a limite mensal de utilização.

Poderia o legislador ter fixado, diretamente na lei, o limite que reputasse adequado para a compensação parcelada desses créditos — os quais, de outro modo, seriam satisfeitos pela sistemática dos precatórios

—, submetendo à restrição, por exemplo, todos aqueles de valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Optou, contudo, por conferir ao Ministro de Estado da Fazenda margem de conformação para a definição desse limite, de modo a permitir sua adequação às variações da realidade financeira e orçamentária, **sem afastar, porém, os parâmetros e limites previamente estabelecidos pelo próprio legislador.**

O poder regulamentar da Administração Pública reside, em boa medida, na conveniência de que o legislador delegue ao administrador certa margem de conformação normativa e decisória, desde que essa discricionariedade seja exercida dentro de balizas suficientemente densas, previamente estabelecidas em lei, que orientam, limitam e tornam juridicamente controlável a atuação administrativa.

A propósito:

A moderna concepção do princípio da legalidade, em sua acepção principiológica ou formal axiológica, chancela a atribuição de poderes normativos ao Poder Executivo, desde que pautada por **princípios inteligíveis** (*intelligible principles*) capazes de permitir o controle legislativo e judicial sobre os atos da Administração (ADI 4923, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 5/4/2018).

No mesmo contexto, no julgamento dos RE 343.446 e RE 838.284, o Supremo Tribunal Federal entendeu possível que o legislador atribua a ato do Poder Executivo a especificação de conceitos ou mesmo de aspectos quantitativos relativos a certos tributos, sem que haja violação do princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da Constituição). Destacou-se, mais uma vez, a necessidade de que a lei defina, de modo

satisfatório, os elementos essenciais necessários à constituição válida da obrigação tributária, delimitando, inclusive, a variação quantitativa admitida. Veja-se:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO: SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO - SAT. [...] III. - As Leis 7.787/89, art. 3º, II, e 8.212/91, art. 22, II, definem, satisfatoriamente, todos os elementos capazes de fazer nascer a obrigação tributária válida. O fato de a lei deixar para o regulamento a complementação dos conceitos de "atividade preponderante" e "grau de risco leve, médio e grave", não implica ofensa ao princípio da legalidade genérica, C.F., art. 5º, II, e da legalidade tributária, C.F., art. 150, I. IV. - Se o regulamento vai além do conteúdo da lei, a questão não é de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade, matéria que não integra o contencioso constitucional. V. - Recurso extraordinário não conhecido. (RE 343446, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 4/4/2003)

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Princípio da legalidade. Taxa cobrada em razão do exercício do poder de polícia. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Lei nº 6.994/82. Aspecto quantitativo. Delegação a ato normativo infralegal da atribuição de fixar o valor do tributo em proporção razoável com os custos da atuação estatal. Teto prescrito em lei. Diálogo com o regulamento em termos de subordinação, de desenvolvimento e de complementariedade. Constitucionalidade. 1. Na jurisprudência atual da Corte, o princípio da reserva de lei não é absoluto. Caminha-se para uma legalidade suficiente, sendo que sua maior ou menor abertura depende da natureza e da estrutura do tributo a que se aplica. No tocante às taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia, por força da ausência de exauriente e minuciosa definição legal dos serviços compreendidos, admite-se o especial diálogo da lei com os regulamentos na fixação do

aspecto quantitativo da regra matriz de incidência. A lei autorizadora, em todo caso, deve ser legitimamente justificada e o diálogo com o regulamento deve-se dar em termos de subordinação, desenvolvimento e complementariedade.. 2. No RE nº 343.446/SC, alguns critérios foram firmados para aferir a constitucionalidade da norma regulamentar. “a) a delegação pode ser retirada daquele que a recebeu, a qualquer momento, por decisão do Congresso; b) o Congresso fixa standards ou padrões que limitam a ação do delegado; c) razoabilidade da delegação”. 3. A razão autorizadora da delegação dessa atribuição anexa à competência tributária está justamente na maior capacidade de a Administração Pública, por estar estreitamente ligada à atividade estatal direcionada a contribuinte, conhecer da realidade e dela extrair elementos para complementar o aspecto quantitativo da taxa, visando encontrar, com maior grau de proximidade (quando comparado com o legislador), a razoável equivalência do valor da exação com os custos que ela pretende ressarcir. 4. A taxa devida pela anotação de responsabilidade técnica, na forma do art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 6.994/82, insere-se nesse contexto. Os elementos essenciais da exação podem ser encontrados nas leis de regência (Lei nº 6.496/77 e Lei nº 6.994/82). Foi no tocante ao aspecto quantitativo que se prescreveu o teto sob o qual o regulamento do CONFEA poderá transitar para se fixar o valor da taxa, visando otimizar a justiça comutativa. 5. As diversas resoluções editadas pelo CONFEA, sob a vigência da Lei nº 6.994/82, parecem estar condizentes com a otimização da justiça comutativa. Em geral, esses atos normativos, utilizando-se da tributação fixa, assentam um valor fixo de taxa relativa à ART para cada classe do valor de contrato – valor empregado como um critério de incidência da exação, como elemento sintomático do maior ou do menor exercício do poder de polícia, e não como base de cálculo. 6. Não cabe ao CONFEA realizar a atualização monetária do teto de 5 MVR em questão em patamares

superiores aos permitidos em lei, ainda que se constate que os custos a serem financiados pela taxa relativa à ART ultrapassam tal limite, sob pena de ofensa ao art. 150, I, da CF/88. 7. Em suma, o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 6.994/82 estabeleceu diálogo com o regulamento em termos de subordinação (ao prescrever o teto legal da taxa referente à ART), de desenvolvimento (da justiça comutativa) e de complementariedade (ao deixar um valoroso espaço para o regulamento complementar o aspecto quantitativo da regra matriz da taxa cobrada em razão do exercício do poder de polícia). O Poder Legislativo não está abdicando de sua competência de legislar sobre a matéria tributária. A qualquer momento, pode o Parlamento deliberar de maneira diversa, firmando novos critérios políticos ou outros paradigmas a serem observados pelo regulamento. 8. Negado provimento ao recurso extraordinário. (RE 838284, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 22/9/2017)

Nessas hipóteses, não há propriamente delegação da função legislativa, nem autorização para que a Administração inove primariamente na ordem jurídica. O que se transfere ao administrador é apenas a competência para concretizar, densificar ou especificar uma opção normativa já realizada pelo legislador, mediante atuação subordinada aos fins, critérios e limites fixados pela própria lei.

No caso concreto, a própria lei fixou a orientação normativa fundamental: a possibilidade de limitação à compensação tributária para valores acima de certo limite. Assim também, foi a lei quem definiu o objeto da limitação e estabeleceu parâmetros qualitativos e quantitativos, claros e razoáveis, que delimitam a atuação complementar atribuída à autoridade administrativa: (i) graduação em função do valor total do crédito, afastando arbitrariedade; (ii) compensação do crédito em prazo não superior a 5 anos (60 meses); (iii) incidência da restrição apenas sobre

ADI 7587 / DF

créditos de grande valor (acima de R\$ 10 milhões de reais). Não se delegou ao Ministro da Fazenda poderes irrestritos, portanto.

Dessa forma, não se materializa violação ao princípio da legalidade, porquanto o uso da discricionariedade autorizada, circunscrita aos limites estritos e razoáveis definidos pela própria lei, não caracteriza inovação primária na ordem jurídica, mas mera complementação e aplicação do comando legal.

Ante o exposto, **conheço em parte** das ações diretas de inconstitucionalidade e, nessa extensão, as julgo **improcedentes**.

É como voto.