



CONGRESSO NACIONAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RELATOR DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.827 E Nº 7.839 E DAS AÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE Nº 96 E Nº 97.

REQUERENTES: PARTIDO LIBERAL
PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
UNIÃO BRASIL E OUTRO(A/S)

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. IOF. ADIs 7.827 E 7.839. ADC 96 e ADC 97. DECRETOS PRESIDENCIAIS N.ºS 12.466/2025, 12.467/2025 E 12.499/2025. DECRETO LEGISLATIVO N.º 176/2025. MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTAS. SUSTAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL. EXTRAFISCALIDADE. DESVIO DE FINALIDADE. PODER REGULAMENTAR. LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. ART. 49, V, DA CF. ART. 65 DO CTN.

1. Controvérsia instaurada a partir da edição de decretos presidenciais que majoraram alíquotas do IOF com nítido intuito arrecadatório, em desconformidade com a função extrafiscal do tributo, sendo seus efeitos sustados pelo Decreto Legislativo n.º 176/2025, o que ensejou impugnações em sede de controle concentrado.

2. A edição dos decretos executivos se deu com desvio de finalidade, contrariando a finalidade extrafiscal que justifica a mitigação dos princípios da legalidade e da anterioridade tributárias (CF, art. 153, §1º). Os elementos fáticos demonstram motivação arrecadatória, revelada por pronunciamentos oficiais e pelo contexto fiscal da medida, descaracterizando a finalidade regulatória exigida.

3. O exercício do poder regulamentar pelo Executivo extrapolou os limites constitucionais, legitimando o controle repressivo pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 49, V, da CF. O Decreto Legislativo n.º 176/2025 expressa o controle político-parlamentar de constitucionalidade, instrumento legítimo de contenção normativa e preservação da separação de poderes.

4. A caracterização dos decretos como meramente regulamentares, e não autônomos, é reforçada pelo seu fundamento legal (Lei n.º 8.894/1994) e pelo vínculo direto com a legislação ordinária, configurando, portanto, hipóteses sujeitas ao controle legislativo.



CONGRESSO NACIONAL

5. Violação ao art. 65 do Código Tributário Nacional, que condiciona alterações nas alíquotas do IOF à observância dos objetivos da política monetária. A ausência de finalidade extrafiscal descaracteriza a legitimidade da medida e evidencia sua natureza arrecadatória.

6. A inclusão de nova hipótese de incidência – operações de risco sacado – por meio de decreto, sem previsão legal, afronta o princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, I) e configura inovação normativa reservada à lei em sentido estrito.

7. Requerida a declaração de constitucionalidade do Decreto Legislativo n.º 176/2025 e a manutenção da medida cautelar suspensiva dos decretos executivos impugnados.

O **SENADO FEDERAL**, por meio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, dos artigos 205, §§ 3º e 5º, 80 e 31 da Resolução do Senado Federal n. 58, de 1972, na redação conferida pela Resolução do Senado Federal n. 6, de 2024, que recebe comunicações processuais pelo endereço eletrônico advocacia@senado.leg.br, e a **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, representada pela Advocacia da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 51, incisos III e IV, da Constituição Federal, e art. 3º, inciso II, alíneas “a” e “b”, da Resolução n. 23, de 13 de julho de 2021¹, em atenção aos Ofícios Eletrônicos nº 12485/2025, 12486/2025, 12682/2025, 12678/2025, vêm prestar, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, as seguintes

INFORMAÇÕES

para o julgamento da AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.827, proposta pelo PARTIDO LIBERAL (PL), da AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.839, proposta pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL), da AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE Nº 96, proposta pela PRESIDÊNCIA DA

¹ Art. 3º São atribuições do Advogado da Câmara dos Deputados: [...] II - representar judicialmente, em qualquer juízo ou instância: [...] a) a Câmara dos Deputados, quando determinado pelo Presidente ou pela Mesa; b) o Presidente da Câmara dos Deputados, em matéria relacionada ao exercício do cargo;



CONGRESSO NACIONAL

REPÚBLICA, e da AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE Nº 97, proposta pelo PARTIDO UNIÃO BRASIL e outros, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

1. SÍNTESE DAS DEMANDAS.

Trata-se de decisão conjunta nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.827 e 7.839 e na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 96.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.827 foi proposta pelo Partido Liberal (PL) contra os *Decretos nº 12.466, de 22 de maio de 2025 e nº 12.467, de 23 de maio de 2025, editados pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, que alteraram o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, e, segundo o requerente, de forma absolutamente inconstitucional e em desvio de finalidade, majoraram as alíquotas do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF. Sustenta a inconstitucionalidade material dos atos normativos em razão do desvio de finalidade presente na majoração das alíquotas do IOF, na qualidade de imposto extrafiscal, argumentando que a medida foi editada com objetivo de recompor parte da expectativa de arrecadação que teve que ser zerada quando do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 1º bimestre de 2025, claramente para evitar a condenação da União junto ao TCU por erro grosseiro nas estimativas da PLOA 2025.*

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.839 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL) contra o *Decreto Legislativo nº 176/2025, editado pelo Congresso Nacional, que sustou, com fundamento no inciso V do caput do art. 49 da Constituição Federal, os Decretos nº 12.466, de 22 de maio de 2025, 12.467, de 23 de maio de 2025, e 12.499, de 11 de junho de 2025, por meio dos quais o Presidente da República promovia a elevação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Alega que a sustação promovida pelo Poder Legislativo violou o*



CONGRESSO NACIONAL

princípio fundamental da separação de poderes, pois usurpou a competência privativa do Poder Executivo para fixar as alíquotas do IOF por decreto. Defende que os decretos executivos foram editados nos limites da Constituição Federal e da Lei nº 8.894/1994.

A Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 96 foi proposta pela Presidência da República, pleiteando a declaração de constitucionalidade do Decreto Executivo nº 12.499/2025 e, cumulativamente, a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 176/2025. Aduz que a modificação das alíquotas do IOF é prerrogativa conferida pela Constituição ao Poder Executivo e que, no caso em discussão, o aumento teve como objetivo corrigir distorções e promover a justiça social, razão pela qual teria sido respeitada a função extrafiscal do tributo. Sustenta, ainda, que, mesmo que *o teor extrafiscal do Decreto nº 12.499/2025 não fosse tão ostensivo*, o seu controle de validade não poderia ser pautado na concepção de extrafiscalidade, por ser um conceito não expresso na Constituição Federal. Acrescenta que todos os tributos têm, também, uma finalidade arrecadatória e que isso não é suficiente para fulminar a validade do ato normativo que aumentou a alíquota.

Tendo em vista o grau de afinidade entre as questões de fundo, os processos foram reunidos sob a relatoria do E. Ministro Alexandre de Moraes, com o fim de evitar a prolação de decisões contraditórias.

Pleiteada a concessão de medida cautelar por todos os requerentes, o ministro relator assim decidiu:

Diante de todo o exposto, existindo fortes argumentos que indicam a existência de razoabilidade na imediata suspensão da eficácia dos decretos impugnados, inclusive porque esse indesejável embate entre as medidas do Executivo e Legislativo, com sucessivas e reiteradas declarações antagônicas contraria fortemente o artigo 2º da Constituição Federal que, mais do que determinar a INDEPENDÊNCIA dos Poderes, exige a HARMONIA entre eles, como princípio básico e inafastável de nosso Estado Democrático de Direito em busca do bem comum para toda a Sociedade brasileira, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para SUSPENDER os efeitos dos Decretos Presidenciais 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025, assim como do Decreto Legislativo 176/2025.

Comunique-se ao Presidente da República e ao Presidente do Congresso Nacional, para ciência e cumprimento imediato desta decisão, solicitando-



CONGRESSO NACIONAL

lhes informações, no prazo de 5 (cinco dias), conforme o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999.

O mandamento constitucional previsto no artigo 2º é real e concreto, tendo por objetivo pautar as relações dos Poderes Executivo e Legislativo no binômio INDEPENDÊNCIA e HARMONIA, sendo, portanto, necessário na presente hipótese a DESIGNAÇÃO DE AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO, a ser realizada, após a juntadas das informações, no dia 15 de julho de 2025, às 15h00, na SALA DE AUDIÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, para a qual deverão ser intimadas as Presidências da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, a Procuradoria-Geral da República, a Advocacia-Geral da União e as partes. Após a realização da audiência de conciliação, será analisada a necessidade de manutenção da medida liminar concedida.

Em 07 de julho de 2025, foi determinado o apensamento aos autos da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 97, proposta por um conjunto de partidos políticos - União Brasil (UNIÃO), Avante (AVANTE), Podemos (PODE), Partido Renovação Democrática (PRD), Progressistas (PP), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Republicanos (REPUBLICANOS) e Solidariedade (SOLIDARIEDADE), visando a declaração de constitucionalidade do Decreto Legislativo 176/2025, assim como a inconstitucionalidade dos Decretos Presidenciais 12.499/2025, 12.467/2025 e 12.466/2025.

Concedido o prazo de 5 dias, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados vêm prestar as suas informações.

2. MÉRITO

2.1. Decretos presidenciais. Contexto da edição e finalidades pretendidas. Fatos públicos e notórios. Desnecessidade de prova em juízo.

No dia 22 de maio de 2025, a Presidência da República publicou o Decreto nº 12.466/2025, que alterou o Decreto nº 6.306/2007, com o fim de elevar diversas alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Entre as mudanças, operou-se **o aumento da alíquota** sobre as operações com cartão internacional, sobre a compra de moeda estrangeira em espécie e remessas ao exterior, sobre as operações



CONGRESSO NACIONAL

de crédito para empresas e o imposto passou a incidir também sobre algumas modalidades de operações antes não abarcadas, como o aporte em planos de previdência VGBL.

Conforme amplamente noticiado à época, o objetivo da medida era aumentar a arrecadação para cumprir as regras do arcabouço fiscal para o ano de 2025²:

MENU

NEWSLETTERS

CartaCapital

20 ANOS

Tudo que importa para quem se importa

EDIÇÃO DA SEMANA

LOGIN

ASSINE

ECONOMIA

Governo elevará IOF e congelará R\$ 31 bilhões para fechar 2025 no azul

COMPARTILHE:

ECONOMIA

Governo elevará IOF e congelará R\$ 31 bilhões para fechar 2025 no azul

As medidas servem para cumprir as regras do arcabouço fiscal

POR VINÍCIUS NUNES

22.05.2025 15H39 | ATUALIZADO HÁ 30 DIAS

Menu

O GLOBO

Economia

ASSINE

Buscar

Entrar

Economia

Governo vai aumentar o IOF e espera arrecadar R\$ 20,5 bilhões em 2025

Meta de resultado primário de 2025 é zero, mas permite até déficit de R\$ 31 bilhões

Por **Thaís Barcellos**, **Bernardo Lima**, **Bruna Lessa** e **Geralda Doca** —

Brasília

22/05/2025 14h57 - Atualizado há um mês

² Carta Capital, 22 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/governo-eleva-iof-e-congelara-r-31-bilhoes-para-fechar-2025-no-azul/> Acesso em 02 de jul. de 2025.
Jornal o Globo. 22 de maio de 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/05/22/governo-vai-aumentar-o-iof-para-fechar-contas-de-2025.ghtml> Acesso em 02 de jul. de 2025.
Metrópoles. 23 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.metrópoles.com/brasil/economia-br/para-fechar-contas-ate-2026-governo-aumenta-iof-e-atinge-classe-media> Acesso em 02 de jul. de 2025.



CONGRESSO NACIONAL

O Metrôpoles utiliza cookies de navegação. [Saiba Mais.](#) [ACEITAR](#)

Menu

Ative nossas notificações

O mais acessado do Brasil

Últimas notíciasColunistasBrasilDFSPMundoEntretenimentoVida & EstiloSaúde

Página inicial > Brasil > Economia

Economia

Para fechar contas até 2026, governo aumenta IOF e atinge classe média

Medidas de aumento do IOF encarecem operações de crédito de empresas, compras de moeda estrangeira e planos de previdência

Flávia Said
23/05/2025 02:00, atualizado 23/05/2025 08:35

Compartilhar notícia

[WhatsApp](#) [Facebook](#) [Twitter](#) [Telegrama](#) [Google News](#) [Seguir](#)

Logo no dia seguinte, em 23 de maio de 2025, o Governo Federal editou o Decreto nº 12.467/2025, modificando alguns pontos do Decreto nº 12.466/2025, como, por exemplo, a incidência do IOF em remessas de fundos de investimento para o exterior, em razão da sua notória repercussão negativa³.

A modificação, todavia, não foi suficiente. Os atores do mercado criticaram duramente o aumento, apontando o fundado risco de fuga de capitais e de encarecimento do crédito, especialmente para empresas de menor porte.

Então, em 11 de junho de 2025, o Poder Executivo editou o Decreto nº 12.499/2025, que revogou os anteriores e reduziu, em alguma medida, os avanços tributários (imposto em operações de crédito para empresas, aportes em VGBL, dentre outros), com o fim de conter a insatisfação generalizada com o aumento da carga tributária. De outro lado, foi editada Medida Provisória tratando de outros tributos, com a **finalidade notória de compensar a arrecadação** do governo⁴.

³ Conforme noticiou a Folha de S. Paulo e outros veículos de comunicação. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/05/governo-lula-faz-reuniao-de-emergencia-e-vai-rever-parte-das-medidas-do-iof.shtml>. Acesso em 02 de jul. de 2025.

⁴ Conforme noticiou o Portal UOL. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2025/06/11/medida-provisoria-mp-decreto-iof-diario-oficial-contas-publicas-orcamento.htm>. Acesso em 03 de jul. de 2025.



CONGRESSO NACIONAL

Veja-se que a motivação fiscal na edição dos Decretos presidenciais foi clara e amplamente divulgada por autoridades do governo federal em entrevistas,⁵ e reproduzidas pela imprensa, constituindo fato público e notório que dispensa comprovação no âmbito judicial.

Paralelamente, no âmbito do Congresso Nacional, já estava em discussão o desvio de finalidade na regulamentação promovida pelos Decretos Executivos nº 12.466, 12.467 e 12.499, que, conforme se verá a seguir, **desnaturou a finalidade extrafiscal** da modificação de alíquotas prevista no art. 153, §1º, da CF/88, e até mesmo violou a legalidade tributária, instituindo a tributação **sobre um fato gerador até então não tributado** (as chamadas *operações de risco sacado*).

Diante desse contexto, no dia 25 de junho de 2025, as Casas do Congresso Nacional decidiram por aprovar o Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDL) nº 214/2025, em votação expressiva (na Câmara dos Deputados: 383 votos favoráveis contra apenas 98; no Senado Federal: votação simbólica), publicando o Decreto Legislativo nº 176/2025, com o fim de sustar os efeitos dos Decretos nº 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 (repristinando, por força de disposição expressa, a redação dada pelo Decreto nº 6.303/2007).

Esses são os atos normativos objeto da controvérsia constitucional.

2.2. Do processo legislativo. Projeto de Decreto Legislativo n. 214, de 2025. Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo.

O Projeto de Decreto Legislativo nº 214/2025 foi proposto à Câmara dos Deputados pelo Deputado Luciano Zucco no dia 22 de maio de 2025, mesma data da publicação do primeiro decreto executivo (Decreto nº 12.466/2025). O autor do projeto destacou, desde logo, a inadequação técnica da medida adotada pelo Executivo,

^{5 5} Veja-se, por exemplo, entrevista coletiva do Ministro Fernando Haddad disponível em <https://youtu.be/HroZxzR0sp4>



CONGRESSO NACIONAL

pelo efeito de encarecer o custo do capital de giro e empréstimos, assim como a inconstitucionalidade no uso arrecadatório do IOF, na qualidade de imposto extrafiscal⁶.

Sucessivamente, foram apensados ao PDL nº 214/2025 diversos projetos de decreto legislativo (mais de trinta), todos com o objeto de sustar os efeitos dos Decretos Executivos nº 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025⁷.

Em razão da aprovação do requerimento de urgência, em 25 de junho de 2025, a matéria foi ao Plenário da Câmara dos Deputados, sendo elaborado Parecer de Plenário pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania pelo relator, o Deputado Federal Coronel Chrisóstomo.

No parecer, o relator atestou **a constitucionalidade do exercício da competência presente no artigo 49, inciso V, da CF/88**, destacando que, embora a Constituição permita ajustes de alíquotas do IOF por decreto, essa prerrogativa está limitada a situações em que, **por motivos de extrafiscalidade, exige-se atuação imediata e incisiva do Executivo**. No caso, a majoração do IOF extrapolou esse limite, ao atingir **todas as bases do imposto** (seguros, câmbio, crédito, títulos), com pretensão nitidamente **arrecadatória**. Assim, conclui o relator, o ato violou princípios da **legalidade** e da **não surpresa** que fundamentam o Sistema Tributário.

Além da exposição jurídica, o Parecer de Plenário igualmente enfatizou os efeitos práticos do aumento do IOF, prejudiciais para a condução da economia do país: *Citam-se, como exemplo, um impacto imediato no custo do financiamento imobiliário como um todo e, especialmente, no Programa Minha Casa Minha Vida, no custo do financiamento do automóvel, o não aumento do crédito rural que causa impacto no preço dos produtos alimentícios, tais como, carne, ovo, frutas, verduras. Por fim, o aumento do IOF onera o preço dos combustíveis e, imediatamente, o índice inflacionário.*

⁶ Extraído da justificativa do PDL nº 214/2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2916620

⁷ Projetos de Decreto Legislativo nº 215 a 218, 220 a 222, 224, 226, 227, 229, 230, 233, 234, 236, 239, 243, 292 a 294, 304, 309, 313 a 317, 321 a 324, 326, 330, 334, 339 e 341, todos de 2025.



CONGRESSO NACIONAL

Nesses termos, o parecer foi pela aprovação do PDL 214/2025, nos termos do substitutivo proposto, para a sustação imediata dos efeitos dos Decretos nº 12.466, 12.467 e 12.499, todos de 2025, e o restabelecimento expresso, por medida de segurança jurídica, à regulamentação dada pelo Decreto nº 6.303/2007⁸.

No Plenário da Câmara dos Deputados, o PDL foi aprovado por maioria expressiva, por 383 votos SIM contra 98 votos NÃO.

No mesmo dia, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal, onde igualmente restou reconhecida a urgência para a tramitação da matéria (Requerimento nº 491/2025).

Designado como relator, o Senador Izalci Lucas proferiu parecer (Parecer nº 87, de 2025-PLEN/SF), no qual destacou as razões jurídicas para reconhecer a inconstitucionalidade da medida adotada pelo Executivo, assim como seus malefícios na esfera prática:

Trata-se de uma reedição normativa que, longe de sanar os vícios identificados, os aprofunda, ao reforçar a percepção de improviso, ausência de fundamentação técnica e o desrespeito ao devido processo legal, agravando o cenário de insegurança jurídica.

Embora o novo decreto revogue os anteriores, permanece o aumento da alíquota do IOF sobre operações de crédito de pessoas jurídicas, afetando especialmente micro e pequenas empresas; sobre operações de câmbio; sobre atividade de seguradoras e entidades de previdência complementar e sobre aquisições primárias de cotas de fundos de investimento em direitos creditórios.

Essa mudança desvirtua a função extrafiscal do IOF, que, por sua natureza constitucional, deve ser utilizado com finalidade regulatória e não como instrumento de arrecadação ordinária. A utilização do IOF com objetivo arrecadatório, sem a devida discussão legislativa, fere os princípios da legalidade tributária, da capacidade contributiva, do não confisco e da segurança jurídica, comprometendo a previsibilidade e a estabilidade do ambiente econômico e tributário.

O aumento do IOF sobre as operações de crédito eleva sensivelmente o custo do capital para as empresas, especialmente as de menor porte, afetando também consumidores que dependem de crédito pessoal e imobiliário. Os efeitos recaem diretamente sobre o consumo, a inadimplência e o nível da atividade econômica.

Ainda mais grave: o aumento das alíquotas sobre remessas ao exterior impacta desproporcionalmente trabalhadores de baixa renda e imigrantes que utilizam esse tipo de operação.

⁸ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2941649



CONGRESSO NACIONAL

Além disso, as medidas afrontam compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como o cronograma de redução de IOF sobre operações de câmbio, exigido no processo de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nesses termos, o relator manifestou-se pela necessidade de sustar os efeitos dos Decretos nº 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 em defesa da *legalidade, da segurança jurídica, da competitividade econômica e da proteção dos contribuintes*⁹.

No Plenário do Senado Federal, o PDL nº 214/2025 foi aprovado por votação simbólica.

2.3. Do artigo 49, inciso V, da CF/88. Do legítimo controle político parlamentar de constitucionalidade. Matéria tributária. Competência legislativa. Proteção ao contribuinte. Princípio da legalidade. Exceções. Competência restrita do Poder Executivo.

O sistema constitucional brasileiro, fundamentado na separação e harmonia entre os Poderes (artigo 2º da CF/88), conferiu ao Poder Legislativo as funções típicas de **legislar** e de **fiscalizar** os atos do Poder Executivo. O sistema de freios e contrapesos pressupõe que o Poder Legislativo tem o dever de conter eventuais excessos do Executivo e fiscalizar sua atuação, realizando o controle externo da Administração Pública.

A atribuição do Poder Legislativo neste particular é primordial. Veja-se que, enquanto o Poder Executivo representa a decisão de uma maioria eleitoral, o Poder Legislativo, em razão da sua forma de composição orientada tanto pelo sistema majoritário (Senado Federal), como pelo sistema proporcional (Câmara dos Deputados), possibilita a criação de um cenário espelho genuíno das distintas

⁹ Parecer disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pdl-214-2025>.



CONGRESSO NACIONAL

tendências e orientações populares, representando tanto as maiorias quanto as minorias, bem como os entes que compõem a federação.

O controle político parlamentar, portanto, encontra sustentação do ponto de vista da sua legitimidade democrática. É por isso que se confere ao Legislativo, exclusivamente, poderes como o de autorizar que o Presidente da República se ausente do país, de julgar suas contas e mesmo de julgá-lo por crime de responsabilidade.

Na esteira dessa função fiscalizatória, a Constituição Federal atribuiu ao Congresso Nacional também a competência de sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, conforme previsto no artigo 49, inciso V, da CF/88. Trata-se de um instrumento essencial à salvaguarda do equilíbrio entre os Poderes, já que viabiliza um controle político de constitucionalidade repressivo sobre as normas que invadiram ou excederam a esfera de competência do Executivo, as quais, em última análise, estão eivadas de vício de constitucionalidade (e não de legalidade).

Cabe destacar a **parcimônia** com que é utilizada a prerrogativa de controle do Poder Legislativo, conforme demonstraram Alexis Sales de Paula e Souza e Fernando Boarato Meneguim em estudo científico que investigou a figura do decreto legislativo, publicado no ano de 2020: *[a] partir da Constituição de 1988 foram promulgados nove decretos legislativos destinados a sustar atos normativos do Poder Executivo. Desses, apenas seis foram efetivos*¹⁰. Esses dados da realidade demonstram a **autocontenção do Congresso Nacional no exercício do inciso V do artigo 49**, em manifesta observância à harmonia e à separação de poderes e ao respeito pelas competências do Executivo.

No caso em tela, a lide centra-se no Direito Tributário, ramo do direito público notadamente permeado pela limitação do Poder Estatal, como demonstra o capítulo da Constituição Federal dedicado às limitações ao poder de tributar. Nessa

¹⁰ SOUZA, Alexis Sales de Paula e. MENEGUIM, Fernando Borato. O DECRETO LEGISLATIVO E O CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DO PODER EXECUTIVO. REGEN Vol. I, N. I, p. 73-103, 2020.



CONGRESSO NACIONAL

área, **a participação efetiva do Parlamento é fundamental para a construção de um direito tributário democrático**, uma vez que este é um ramo onde o Executivo concentra uma "tríplice função estatal" (produzir, executar e julgar)¹¹.

Conforme explica a doutrina, a legalidade, como princípio basilar do Direito Tributário, remonta justamente à ideia do indispensável **consenso democrático representado pela autotributação**, ou seja, ao necessário consentimento do contribuinte para a tributação¹². Por óbvio, esse consentimento não é realizado na forma da manifestação individual de vontade de cada sujeito passivo afetado pela norma tributária, mas pela necessária instituição da tributação por uma lei em sentido estrito, ato normativo que é produto da manifestação da vontade coletiva dos representantes eleitos que integram o Poder Legislativo. O brocardo da Revolução Americana "*no taxation without representation*" (nenhuma tributação sem representação) resume essa lógica.

Embora não se desconheça a positivação constitucional de exceções à legalidade tributária, como observa Bernardo Motta Moreira, a prerrogativa de alterar alíquotas de impostos de caráter extrafiscal, como o IPI e o IOF, concedida ao Executivo (art. 153, § 1º, da CRFB/88), tem sido frequentemente utilizada de forma deturpada (para fins meramente arrecadatórios, em patente **desvio de finalidade**, consoante demonstrado no tópico 2.1)¹³.

Nessas situações, **deve-se reconhecer a atuação fiscalizadora do Legislativo como essencial** para reequilibrar os poderes e incrementar o consentimento para a tributação, por meio da realização do controle externo a cargo do Parlamento. Se a tributação, como regra, depende de prévia autorização do Poder Legislativo, nos casos excepcionais em que se autoriza ao Poder Executivo agir

¹¹ MOREIRA, Bernardo Motta. Controle externo do Poder Legislativo sobre as políticas públicas tributárias. Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 25 | Número 44 | jul/dez 2023.

¹² CUNHA, Carlos Renato; COSTA, Valterlei A. da; VALLE, Maurício Dalri Timm do. O sobrestamento legislativo de decisões do STF: diálogo constitucional e o papel do judiciário como ator com poder de veto no Brasil. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 193-216, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.906.

¹³ MOREIRA, Bernardo Motta. Controle externo do Poder Legislativo sobre as políticas públicas tributárias. Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 25 | Número 44 | jul/dez 2023.



CONGRESSO NACIONAL

diretamente, a Constituição estabelece mecanismos de controle ao Parlamento: a deliberação sobre a conversão da medida provisória (art. 62, §§ 2º e 3º, da CF) ou a sustação de atos que exorbitem a competência regulamentar ou a delegação legislativa (art. 49, inc. V, da CF).

Aliás, ao analisar a legitimidade da atuação do Legislativo na sustação de atos que excedem o exercício do poder regulamentar, é mister considerar que o **Congresso Nacional é um órgão que exerce, por excelência, a política**. Por essa razão, é inevitável que o exercício da sua competência privativa esteja permeado por contornos não apenas jurídicos, mas (predominantemente) políticos, econômicos, sociais e culturais, mas não deixa de ser interpretação constitucional legítima. Conforme afirma o Professor Peter Häberle:¹⁴

O muitas vezes referido processo político, que, quase sempre, é apresentado como uma subespécie de processo livre em face da interpretação constitucional³⁷, representa, constitucione lata e de fato, um elemento importante – mais importante que supõe geralmente – da interpretação constitucional (política como interpretação constitucional)³⁸. Esse processo político não é eliminado da Constituição, configurando antes um elemento vital ou central no mais puro sentido da palavra: ele deve ser comparado a um motor que impulsiona esse processo. Aqui, verificam-se o movimento, a inovação e a mudança, que também contribuem para o fortalecimento e para a formação do material da interpretação constitucional a ser desenvolvida posteriormente. Esses impulsos são, por tanto, parte da interpretação constitucional, porque, no seu quadro, são criadas realidades públicas e, muitas vezes, essa própria realidade é alterada sem que a mudança seja perceptível. O poder de conformação de que dispõe o legislador enquanto intérprete da Constituição diferencia-se, qualitativamente, do espaço que se assegura ao juiz constitucional na interpretação, porque este espaço é limitado de maneira diversa, com base em argumentos de índole técnica³⁹. Isso não significa, porém, que, de uma perspectiva quantitativa, exista diferença fundamental entre as duas situações.

O processo político não é um processo liberto da Constituição; ele formula pontos de vistas, provoca e impulsiona desenvolvimentos que, depois, se revelam importantes da a perspectiva constitucional, quando, por exemplo, o juiz constitucional reconhece que é missão do legislador, no âmbito das alternativas compatíveis com a Constituição, atuar desta ou daquela forma.⁴⁰ O legislador cria uma parte da esfera pública (Öffentlichkeit) e da realidade da Constituição, ele coloca acentos para o

¹⁴ Hermenêutica constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição. In: *DPU*, Assunto Especial – Textos Clássicos, n. 60, nov-dez/2014. p. 34-35.



CONGRESSO NACIONAL

posterior desenvolvimento dos princípios constitucionais⁴¹. Ele atua como elemento precursor da interpretação constitucional e do processo de mutação constitucional⁴². Ele interpreta a Constituição, de modo a possibilitar eventual revisão, por exemplo, na concretização da vinculação social da propriedade. Mesmo as decisões em conformidade com a Constituição são constitucionalmente relevantes e suscitam, a médio e a longo prazos, novos desenvolvimentos da realidade e da publicidade (Öffentlichkeit) da Constituição. Muitas das vezes, essas concretizações passam a integrar o próprio conteúdo da Constituição.

O processo político, permeado pela realidade e pelo diálogo entre a sociedade, a imprensa e os atores políticos, é um processo dinâmico de interpretação da constituição. E não há dúvida de que o constituinte, quando atribuiu ao Congresso Nacional a competência positivada no inciso V do artigo 49, estava ciente da natureza política do processo de interpretação constitucional a ser realizado pelo Legislativo, conferindo, conscientemente, tal prerrogativa às Casas do Congresso Nacional, como uma das formas de equilibrar a relação entre Poderes.

É através desse contraponto ativo que se assegura a estabilidade das instituições e se fortalece a democracia constitucional. Nesse sentido, na conclusão do estudo supracitado, Souza e Meneguín, anotaram que *o decreto legislativo destinado a sustar os efeitos dos atos regulamentares do Poder Executivo aparenta ser um instrumento muito contundente que reafirma as prerrogativas da Câmara dos Deputados e do próprio Poder Legislativo frente a força legislativa que o Executivo brasileiro possui e exerce*¹⁵.

Por isso, deve-se interpretar a Constituição, no que diz respeito à competência prevista no art. 49, inc. V, de modo a **privilegiar o exercício da competência do Legislativo**, sob pena de restringir os mecanismos de freios e contrapesos constitucionalmente assegurados e, como consequência, o próprio princípio da separação de poderes, abrindo caminho para a concentração de poder no Executivo, especialmente no âmbito do Direito Tributário.

¹⁵ SOUZA, Alexis Sales de Paula e. MENEGUÍN, Fernando Borato. O DECRETO LEGISLATIVO E O CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DO PODER EXECUTIVO. REGEN Vol. I, No. I, p. 73-103, 2020.



CONGRESSO NACIONAL

2.4. *Do objeto do controle. Da natureza jurídica dos Decretos nº 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025. Distinção entre decreto regulamentar e decreto autônomo.*

Ao apreciar a medida liminar, em juízo de cognição sumária, o e. Ministro relator acenou à compreensão de que o Decreto Legislativo nº 176/2025 não poderia ter sustado os efeitos dos decretos executivos com fulcro no artigo 49, V, da CF/88, indicando que tais atos normativos não representaram o exercício do poder **regulamentar** do Executivo, mas decretos de natureza autônoma.

Com a devida vênia, entende-se que, em juízo exauriente e aprofundado, tal interpretação não merece prosperar.

Como é cediço, a doutrina administrativista nos ensina que, no exercício do seu poder normativo, o Poder Executivo pode editar duas espécies de atos: o regulamento/decreto executivo, ou de execução, com fulcro no artigo 84, inciso IV, da CF/88 (IV- *sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução***); e o regulamento/decreto autônomo, com fundamento no artigo 84, inciso VI, da CF/88 (VI- ***dispor, mediante decreto, sobre:***)¹⁶.

Considerando o princípio de legalidade, segundo o qual *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei* (art. 5º, inciso II, CF/88), prevalece o entendimento de que o regulamento autônomo só é admitido pela ordem constitucional brasileira nas situações excepcionais veiculadas no artigo 84, inciso VI, da CF/88. A respeito do tema, confira-se a lição de Gabriel Lino de Paula Pires¹⁷:

No Brasil, porém, é majoritário o entendimento que considera inconstitucionais os chamados regulamentos autônomos, salvo nas restritas

¹⁶ Manual de direito administrativo [livro eletrônico] / Gabriel Lino de Paula Pires. -- 2. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.

¹⁷ Manual de direito administrativo [livro eletrônico] / Gabriel Lino de Paula Pires. -- 2. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.



CONGRESSO NACIONAL

hipóteses também previstas na Constituição Federal. **A ressalva refere-se ao disposto no art. 84, VI:**

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

No mesmo sentido o voto do Min. Gilmar Mendes no bojo da ADI nº 6.186/DF:

Quanto aos decretos e regulamentos, estes não possuem valor normativo primário no ordenamento jurídico brasileiro, de forma que têm função meramente regulamentar da lei. **Assim, pode-se afirmar que no sistema constitucional brasileiro não são admitidos, em regra, os regulamentos e decretos ditos autônomos ou independentes, mas apenas os de caráter executivo (art. 84, IV), os quais possuem função normativa secundária ou subordinada à lei.**

É preciso enfatizar, não obstante, que a modificação introduzida pela EC n. 32/2001 parece ter inaugurado, no sistema constitucional de 1988, o assim denominado “decreto autônomo”, isto é, decreto de perfil não regulamentar, cujo fundamento de validade repousa diretamente na Constituição.

Ressalte-se, todavia, que o decreto de que cuida o art. 84, VI, da Constituição, limita-se às hipóteses de “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”, e de “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”. Em todas essas situações, a atuação do Poder Executivo não tem força criadora autônoma, nem é dotada de condições para inovar decisivamente na ordem jurídica, uma vez que se cuida de atividades que, em geral, estão amplamente reguladas na ordem jurídica.

Dessa forma, a leitura atenta do artigo 84, inciso VI, da CF/88, e as lições doutrinárias, parecem levar à mesma inafastável conclusão: **a organização da administração federal e a extinção de funções ou cargos públicos vagos são as únicas hipóteses nas quais se admitirá a expedição de decreto autônomo pelo Executivo.** Isso porque a redação do dispositivo não faz qualquer referência à necessidade de edição de lei para o exercício dessa competência do Executivo. Aliás, essas hipóteses são justificáveis à luz do artigo 5º, inciso II, da CF/88, justamente por



CONGRESSO NACIONAL

serem inerentes à **organização interna da Administração**¹⁸ e decorrem do próprio poder hierárquico, produzindo efeitos no âmbito do próprio poder executivo.

Por outro lado, a estrutura do artigo 153, §1º, da CF/88, por constituir hipótese de atuação do Poder Executivo em espaço típico do Poder Legislativo, revela uma estrutura **significativamente diferente**, já que **subordina** a atuação normativa **aos limites e condições da lei** em sentido estrito, ou seja, prevê espaço de conformação normativa dentro dos parâmetros legais, o que evidencia um típico decreto regulamentador:

Art. 153. (...)

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, **atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei**, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

Há de se observar que a aplicação do § 1º do art. 153 da Constituição não se dá de forma direta pelo Chefe do Executivo. Na verdade, ela demanda pelo menos duas leis: (i) lei complementar que crie o fato gerador do tributo (art. 146, III, “a”, da Constituição); (ii) lei ordinária que **institua o tributo** e que **delimite suas alíquotas**. Apenas após a promulgação dessas leis – e com base nessas leis – o Poder Executivo pode exercer o seu poder normativo acessório.

Percebe-se, assim, que do ponto de vista da aplicabilidade das normas constitucionais, a regra veiculada pelo art. 153, § 1º, da Constituição, é **norma de eficácia limitada de princípio institutivo**, ou seja, que demanda a edição de legislação futura que lhe completa a eficácia e lhe permite a aplicação¹⁹.

Essa ponderação é corrente na doutrina:

Note-se que os dispositivos acima não dispensam a lei; é a esta que cabe fixar as condições e os limites dentro dos quais o Poder Executivo poderá fixar a alíquota dos impostos ali referidos; no caso da CIDE-combustível, o Executivo apenas pode reduzir e restabelecer uma alíquota,

¹⁸ Nessa concepção, é de se reconhecer lógica em afastar esses decretos do controle do Legislativo, já que tratam de matéria inerentemente interna ao Poder Executivo.

¹⁹ SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 123.



CONGRESSO NACIONAL

o que implica que esta tenha antes sido fixada pela Lei. Por isso, fala-se em mitigação do Princípio da Legalidade, não em exceção.

É interessante notar que o constituinte não exigiu que apenas os limites estivessem na lei; ele determina mais: as condições devem ser previstas pelo legislador. O Executivo apenas pode alterar as alíquotas dos tributos acima referidos se as condições previstas pelo legislador se materializarem.

Esse raciocínio põe em xeque a prática corriqueira do Executivo de fixar alíquotas sem motivação. Afinal, se as condições são previstas pela lei, cabe ao Chefe do Poder Executivo apontar a presença daquelas condições, i.e., quais os motivos por que acredita que as condições foram cumpridas.²⁰

Particularmente no Direito Tributário, essa limitação do conteúdo dos decretos à lei é ainda mais exposto, como se observa do art. 99 do Código Tributário Nacional:

Art. 99. O conteúdo e o alcance dos decretos restringem-se aos das leis em função das quais sejam expedidos, determinados com observância das regras de interpretação estabelecidas nesta Lei.

O mesmo CTN, ao dispor sobre o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, e sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), no artigo 65, enuncia que o Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do imposto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária.

Ora, se o poder regulamentar do Executivo é exercido dos termos da lei e com fundamento nela, é evidente que ele pode ser exacerbado, o que justifica a censura parlamentar ao conteúdo do instrumento.

A redação do art. 153, § 1º, denota que o exercício da prerrogativa de alteração de alíquotas **depende da existência de lei em sentido estrito** para delimitar seus contornos, **nos mesmos moldes do artigo 84, inciso IV, da CF/88**.

Essa lógica é corroborada pelos preâmbulos dos Decretos, onde se lê: *O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem os art. 84, caput, inciso IV, e art. 153, § 1º, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei*

²⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2019 (versão eletrônica).



CONGRESSO NACIONAL

nº 5.143, de 20 de outubro de 1966, no Decreto-Lei nº 1.783, de 18 de abril de 1980, e na Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994, DECRETA:

E ainda que o preâmbulo dos Decretos nº 12.466, 12.467 e 12.499 não expressasse a vinculação ao artigo 84, inciso IV, da CF/88 e à Lei nº 8.894/1994, é mister reconhecer que **a imposição de alíquotas do IOF desvela situação notadamente estranha à organização interna do Poder Executivo**, impactando na atividade do particular – que não se amolda ou mesmo se assemelha a quaisquer das hipóteses do inciso VI do artigo 84.

De outra banda, cabe esclarecer que o Decreto nº 6.306/2007, alterado pelos Decretos em discussão, é justamente o **regulamento do IOF**, que não trata apenas de alíquotas. Sua alteração, com efeito, não deixa de ter natureza regulamentar.

Portanto, entende-se necessário assentar que os Decretos nº 12.466, 12.467 e 12.499 de 2025 foram produto do **exercício do poder regulamentar do Executivo**, o que significa que podem ser objeto de controle por decreto legislativo na forma do artigo 49, inciso V, da Constituição.

À luz do princípio da eventualidade, mesmo que se entenda em sentido diverso (que os decretos do Poder Executivo no caso concreto seriam da categoria dos decretos autônomos), não se pode deixar de analisar que o artigo 49, inciso V, da CF/88, ao empregar a expressão “poder regulamentador” não exclui a sua compreensão em sentido amplo: abrangendo tanto os decretos regulamentares como os autônomos.

2.5. Da flexibilização aos princípios constitucionais tributários em razão da finalidade extrafiscal do tributo. Do reconhecido desvio de finalidade dos atos do Poder Executivo.

O Ministro relator já reconheceu, em cognição sumária, os indícios significativos de **desvio de finalidade** nos decretos executivos, o que macularia a constitucionalidade e a validade dos atos. Conforme demonstrado no item 2.1., os



CONGRESSO NACIONAL

objetivos pretendidos com os Decretos presidenciais foram claramente arrecadatários (harmonizar a política monetária fiscal, preservando os objetivos do novo arcabouço fiscal, com medidas para equilibrar receitas e despesas), como aliás evidenciado nas entrevistas concedidas por agentes do governo à época da edição dos atos. Em complemento, faz-se necessário tecer considerações a respeito das normas constitucionais que autorizam a majoração das alíquotas do IOF pela via do Decreto Executivo, pois essa discussão é central à demanda.

Embora a Presidência da República suscite que a extrafiscalidade não pode ser parâmetro do controle de constitucionalidade exercido pelo Congresso Nacional, por não estar expressa no texto da Constituição, esse argumento não merece prosperar.

Em primeiro lugar, porque a regulamentação do art. 153, § 1º, da Constituição, pelo art. 65 do CTN é expressa no sentido de que devem ser buscados objetivos de política monetária. A violação desse dispositivo, por caracterizar exorbitância regulamentar, é passível de controle congressional.

Como bem colocou o Ministro Relator, *há razoabilidade na alegação do requerente de que o IOF constitui “tributo de função precipualemente extrafiscal, que serve como instrumento da atuação da União na política econômica, funcionando como um meio regulatório”* e que, em razão de não ostentar finalidade arrecadatória, *“a Constituição expressamente permitiu sua mitigação ao princípio da legalidade tributária estrita e a sua desvinculação ao princípio da anterioridade tributária do exercício e nonagesimal”*, bem como, *que, em tese, os Decretos Presidenciais tiveram como única finalidade “incrementar a arrecadação”, majorando o tributo exclusivamente em razão de seus efeitos fiscais, e não extrafiscais.*

Ou seja, o que precisa ser assentado nesta ação direta é o fato de que a **exceção constitucional aos princípios da legalidade e da anterioridade** plasmada no artigo 153, §1º, confere ao Presidente da República uma **competência regulamentar** que está **vinculada a uma finalidade extrafiscal**.



CONGRESSO NACIONAL

Essa conclusão, extraível da interpretação sistemática do texto constitucional, independentemente do emprego expresso do termo *extrafiscalidade*²¹, não significa que o aumento da alíquota de tributos como o IOF não possa implicar aumento arrecadatório, pois, invariavelmente, existindo majoração, haverá acréscimo (significativo ou não) aos cofres públicos. O que significa, na realidade, é que **o uso do instrumento excepcional do artigo 153, §1º, precisa ter como motivo-fim uma atuação extrafiscal do Estado**, o que evidentemente não foi observado nos decretos em questão.

A vinculação à finalidade extrafiscal para a manipulação de alíquotas por decreto executivo foi corroborada pela Suprema Corte inclusive para outros tributos não inseridos no artigo 153, §1º, como no caso da Contribuição do PIS/PASEP, caso em que a Lei nº 9.718/98 autorizou a alteração de alíquotas por ato do Poder Executivo:

Para que a lei autorize o Poder Executivo a reduzir e restabelecer as alíquotas da contribuição ao PIS/Pasep e da Cofins, é **imprescindível** que o valor máximo dessas exações e as condições a serem observadas sejam prescritos em lei em sentido estrito, **bem como exista em tais tributos função extrafiscal a ser desenvolvida pelo regulamento autorizado.**

(ADI 5277, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 10-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 24-03-2021 PUBLIC 25-03-2021)

E conforme o voto do ministro Relator no caso em questão, Min. Dias Toffoli, essa vinculação independe de expressa previsão, sendo extraível da própria interpretação teleológica do dispositivo: *[e]mbora não haja previsão expressa, não há dúvida de que a relação entre a nova lei e o ato normativo infralegal, cuja edição compete ao Poder Executivo, se deu em termos de desenvolvimento de **função extrafiscal**, (...).*

Assim, não pode o Executivo, a pretexto de exercer função regulatória, utilizar o §1º do artigo 153 com verdadeira finalidade de arrecadação, sob pena de

²¹ Conforme o Min. Dias Toffoli, no julgamento da ADI 5277, *[c]orrobora esse entendimento o disposto no art. 153, § 1º, da Constituição Federal, taxativo ao permitir ao Poder Executivo manipular alíquotas **tão somente de impostos que possuem nítida função extrafiscal (II, IE, IPI e IOF)** e desde que as condições e os limites a serem observados estejam prescritos em lei em sentido estrito.*



CONGRESSO NACIONAL

desvio de finalidade (também denominado desvio de poder) e, em última análise, violação constitucional. Conforme expôs a decisão concessiva da medida liminar:

O desvio de finalidade, se efetivamente comprovado, é causa de inconstitucionalidade, pois se o ato normativo que disciplina o tributo é editado sem observar tratar-se de um instrumento de extrafiscalidade, mas sim com a finalidade de atingir a meta fiscal e sanar as contas públicas, com fim diverso daquele pretendido pelo Poder Constituinte ao delimitar o ordenamento tributário, ficará demonstrada a existência de *incompatibilidade do instrumento normativo (...)*

A conclusão pelo desvio de finalidade no caso não constitui uma inovação jurídica por parte da Corte, mas apenas a escorreita aplicação da teoria dos atos administrativos, consagrada pela doutrina administrativista. Como ensinou o Professor José Cretella Júnior²²:

Em numerosos casos, **a intenção do legislador conferindo determinados poderes à Administração, é para que os utilize, não para qualquer interesse público, mas exclusivamente em vista dum fim perfeitamente determinado**. Neste caso, todo uso dum tal poder com finalidade, mesmo de utilidade pública, mas diverso daquele previsto e desejado pelo legislador, constitui desvio do poder, configurando caso de nulidade do ato administrativo.

Acrescente-se, neste ponto, que o elemento a ser analisado para fins de aferir a ocorrência do desvio de finalidade é o motivo do ato - isto é - a **situação do mundo empírico** que deve ser tomada em conta para a prática do ato, situação esta que **externa** ao ato e **o antecede**²³. Nas palavras do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, *[n]ão se confunde o motivo do ato administrativo com a 'motivação' feita pela autoridade administrativa*²⁴. Assim, não socorre à Presidência da República a motivação posterior de que o aumento das alíquotas do IOF serviria à justiça social,

²² CRETELLA JÚNIOR, José. *ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO POR "DESVIO DO PODER"*. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/31121/29925/0>

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. 3. ed. Malheiros Editores, 1992.

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. 3. ed. Malheiros Editores, 1992.



CONGRESSO NACIONAL

quando **toda a narrativa fática demonstra que este não foi o motivo anterior e externo do ato (e sim a necessidade de aumento de arrecadação).**

Relativamente a tais aspectos, constitui ônus do Poder Executivo demonstrar, fundamentadamente, a **correlação direta** e a **compatibilidade** entre as alterações promovidas pelo Decreto nº 12.499/2025 e os objetivos **expressamente elencados** na Exposição de Motivos nº 0040/2025 MF (e-doc. 3, págs. 2 e 3, da ADC 96) da referida norma, como motivadores da edição do ato, quais sejam, a promoção da padronização normativa, a simplificação operacional, a maior neutralidade tributária e a promoção de uma maior eficiência no funcionamento do mercado de crédito, em seu papel de financiamento à atividade produtiva, notadamente quando as manifestações públicas do Ministro da Fazenda e de autoridades do governo expõem expressamente a finalidade de equilíbrio das contas públicas.

A mesma demonstração é exigível em relação aos Decretos nº 12.466/2025, 12.467/202 e 12.499/2025, também sustados por intermédio do Decreto Legislativo n. 176/2025-CN.

Outrossim, torna-se relevante a publicização de quais estudos **prévios à edição dos decretos** embasaram a tomada de decisão, e, caso, tenham sido realizados (os estudos), as conclusões obtidas pela **análise de impacto regulatório** das medidas implementadas. Destaca-se que tal análise encontra fundamento no art. 5º da Lei nº 13.874/2019, e constitui relevante instrumento para se levantar informações e dados sobre os possíveis efeitos de atos normativos, a fim de verificar sua razoabilidade e impacto econômico.

Ao mesmo tempo, torna-se relevante perquirir em que medida foram levados em consideração os compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional, relativamente à redução progressiva das alíquotas de IOF, para fins de adesão à OCDE²⁵.

²⁵ Compromisso firmado consoante informações oficiais extraídas do sítio eletrônico: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/governo-federal-vai-zerar-o-iof-cambial-ate-2029>. Acesso em 07/07/2025.



CONGRESSO NACIONAL

Não tendo, porém, sido evidenciados tais elementos, e exatamente por reconhecer a patente incongruência entre a finalidade pensada pelo constituinte originário para a flexibilização das garantias do contribuinte e a finalidade (real) dos Decretos nº 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025, que o Congresso Nacional decidiu, acertadamente, pelo desvio de finalidade nos atos regulamentares editados pelo Executivo, de forma fundamentada e por meio de amplo debate público:

1. A Presidência argumenta que o IOF possui "função regulatória, não apenas arrecadatória" e serve como "instrumento de política monetária e econômica". Contudo, o Senador Izalci Lucas no PARECER Nº 87, DE 2025-PLEN/SF refuta essa premissa ao afirmar que: "Essa mudança desvirtua a função extrafiscal do IOF, que, por sua natureza constitucional, deve ser utilizado com finalidade regulatória e não como instrumento de arrecadação ordinária". O Deputado Zucco, na Proposição do PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 214/2025, corrobora essa posição, destacando que: "O IOF, porém, é um imposto extrafiscal que somente pode ser utilizado como instrumento para controle da política econômica, inadmitindo o desejado feitiço arrecadatório";
2. Enquanto a Presidência justifica as alterações como "padronização normativa" e "maior neutralidade tributária", o Deputado Coronel Chrisóstomo, no PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO, revela a real intenção: "ressoa evidente que a intenção motriz das alterações infralegais promovidas pelo Governo Federal se escora em interesses essencialmente arrecadatórios". O parlamentar é ainda mais direto ao afirmar: "O que se buscou por meio dos supracitados decretos foi, em verdade, remediar



CONGRESSO NACIONAL

os previsíveis reveses provenientes de um governo que evita a todo custo promover o ajuste fiscal por meio da contenção de gastos".

3. A Presidência tenta minimizar o impacto alegando "correção de assimetrias", mas o Senador Izalci Lucas, no PARECER Nº 87, DE 2025-PLEN/SF, demonstra a extensão real: "permanece o aumento da alíquota do IOF sobre operações de crédito de pessoas jurídicas, afetando especialmente micro e pequenas empresas; sobre operações de câmbio; sobre atividade de seguradoras e entidades de previdência complementar e sobre aquisições primárias de cotas de fundos de investimento em direitos creditórios". O Deputado Coronel Chrisóstomo, no PARECER DE PLENÁRIO, reforça: "Evidencia esse intuito o fato de a alteração do IOF ter alcançado todas as bases de incidência possíveis do imposto".

Mais que isso, cabe destacar o reconhecimento do desvio de finalidade durante o debate legislativo. Diversos parlamentares ligados ao Governo, ao discursar durante a deliberação do PDL 214/2025, deixaram claro que o seu objetivo maior era arrecadatório, conforme se vê dos seguintes trechos:

A SRA. ERIKA KOKAY (Bloco/PT - DF. Sem revisão da oradora.) - Eu fico muito impressionada com a tentativa de se retirar o caráter absolutamente cruel da discussão que querem fazer aqui, ao tentarem derrubar esse decreto presidencial.

Esse decreto estabelece IOF de 5% para a previdência privada. Eu vou repetir que a previdência privada, em grande medida, é utilizada para que as pessoas fiquem isentas de pagar o imposto post mortem. Aqui nós estamos falando de quem tem aporte acima de 300 mil reais neste ano e, no ano que vem, acima de 600 mil reais. Nós não estamos falando da população de baixa renda; seguramente, não estamos.

Nós estamos dizendo que rico tem que pagar imposto neste País. Nós estamos dizendo que os ricos têm que ter responsabilidade. Nós precisamos ter uma política tributária que não seja regressiva. Por isso, o Governo Lula encaminhou também a esta Casa a proposta de isenção do Imposto de Renda para quem ganha até 5 mil reais.

Aqui nós vamos lembrar que, no Governo Dilma, eram isentas de pagar Imposto de Renda as pessoas que ganhavam até 2,4 salários mínimos. No



CONGRESSO NACIONAL

Governo Bolsonaro, esse limite caiu para 1,6 salário mínimo. Quem ganhava mais de 1,6 salário mínimo pagava imposto. Agora, nós queremos que quem ganhe até 3,1 salários mínimos não pague imposto.

Nós estamos falando aqui de um contingenciamento, se for derrubado o decreto, estimado em 12 bilhões de reais. E V.Exas. vêm me dizer que estão protegendo a população de baixa renda? Ora, sabem quanto custa o Minha Casa, Minha Vida? Custa 18 bilhões de reais. Sabem quanto custa o Farmácia Popular? Custa 4 bilhões de reais.

Com esse decreto, nós estamos mantendo o dinheiro do orçamento da saúde, da educação, dinheiro destinado à população de baixa renda, enquanto V.Exas. estão aqui tentando manter o privilégio do dito "andar de cima" ou da dita "cobertura", ou seja, dos muito ricos.

Aliás, V.Exas. sempre são contra a criação de impostos para os ricos. Foram contra a taxação dos super-ricos neste País, a taxação das grandes fortunas, e são contra a taxação de lucros e dividendos. V.Exas. querem proteger os muito ricos, para que continuem muito ricos e não contribuam com o próprio País!

Por isso nós estamos aqui dizendo que não há nenhum tipo de exorbitância neste decreto que foi feito pelo Presidente Lula, um decreto para fazer justiça social.

V.Exas. querem derrubar a justiça social!

.....

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco/PT - RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, nós do PT votamos pela retirada de pauta, votamos "sim".

Eu quero chamar a atenção desta Casa para o fato de que este assunto não foi debatido no Colégio de Líderes para vir na pauta do dia de hoje. Fomos informados disso ontem. Eu soube pelo Twitter, às 11h35min da noite. Esta Casa está vazia para debater um tema de importância desse tema, que vai trazer um impacto grande.

Os senhores sabem que a aprovação desse PDL vai significar um contingenciamento de 12 bilhões de reais, com interrupção de programas sociais, cortes na saúde, cortes na educação. Eu espero que todo mundo saiba disso. Existe uma obrigação legal para o Governo. Então, nós aqui vamos insistir na retirada de pauta.

O PT e a federação votam "sim", pela retirada desse projeto da pauta.

Há que se ressaltar, uma vez mais, que atuação do Poder Executivo por decreto, em matéria tributária, é competência excepcional e que deve ser exercida nos exatos limites e para os específicos fins previstos pelo Constituinte.

Portanto, ao constatar o desvio de finalidade na edição dos decretos presidenciais que majoraram alíquotas de IOF e instituíram nova hipótese de incidência, com objetivos nitidamente fiscais, o Congresso Nacional atuou com



CONGRESSO NACIONAL

precisão ao reconhecer a inconstitucionalidade dos atos regulamentares, sustentando seus efeitos com fundamento no art. 49, inc. V, da Constituição.

2.5. Um ponto relevante: da criação de nova hipótese de incidência pelo Decreto nº 12.499/2025. Violação ao princípio da legalidade.

Além do aspecto do desvio de finalidade pelo desrespeito à finalidade do artigo 153, §1º, da CF/88, os decretos executivos também exorbitaram os poderes da competência conferida ao Executivo **em razão de estenderem a tributação a hipóteses até então não tributadas.**

O Decreto nº 12.499/2025, ao dispor sobre a tributação das operações de antecipação de pagamentos a fornecedores — notadamente as conhecidas como “forfait” ou “risco sacado” —, promoveu mudança substancial e inédita no campo da hipótese de incidência do IOF. Trata-se de operação financeira na qual se opera, consoante Adriano Henrique Baptista, *“uma antecipação de recebíveis mediante deságio, geralmente de determinada pessoa jurídica por outra”*, não se tratando de operação de crédito *“pois não envolve uma promessa de prestação futura por parte do cedente e, portanto, não se encontra presente, do ponto de vista constitucional, a hipótese de incidência para a cobrança do tributo”*²⁶.

Até então, essas operações não eram tratadas como operações de crédito típicas pela Receita Federal do Brasil e, por consequência, não estavam sujeitas ao imposto nos moldes em que agora se pretende exigir.

A inclusão dos §§ 23 e 24 ao art. 7º do Decreto nº 6.306/2007, inicialmente promovida pelo Decreto nº 12.466/2025 e, na sequência, pelo Decreto nº 12.499/2025, porém, alterou esse entendimento e **passou a considerar essas operações como fato gerador do IOF:**

²⁶ BAPTISTA, Adriano Henrique. Inconstitucionalidade da incidência do IOF nas operações de 'risco sacado'. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-05/a-inconstitucionalidade-da-incidencia-do-iof-nas-operacoes-de-risco-sacado/>. Acesso em 07/07/2025.



CONGRESSO NACIONAL

“§ 23. A operação de antecipação de pagamentos a fornecedores e demais financiamentos a fornecedores (‘forfait’ ou ‘risco sacado’) é considerada operação de crédito.”

“§ 24. A operação de que trata o § 23 fica sujeita à incidência do IOF nos termos deste artigo, sendo a instituição a responsável pela cobrança e pelo recolhimento do imposto.”

Não se trata aqui de simples alteração de alíquota — autorizada pelo art. 153, §1º, da Constituição, mas de introdução de **nova hipótese de incidência tributária**, sem previsão legal anterior que a ampare, configurando clara **afronta ao princípio da legalidade tributária** (art. 150, I, da CRFB/1988).

Nesse sentido, conforme bem pontuado pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná - FIEP, em sua petição de ingresso como *amicus curiae* (e-doc. 12, p. 29, da ADC 96), “*historicamente, a materialidade do IOF-Crédito foi ampliada, mas sempre com dois elementos em comum em todas as ampliações: (a) as novas hipóteses de incidência sempre foram previstas em lei; e (b) todas as situações espelham a dinâmica de típica operação de crédito em que há prestação presente (crédito) em expectativa de recebimento de prestação futura.*” No sentido oposto a esse histórico, porém, “*a tributação do risco-sacado é a primeira tentativa do Poder Público de exigir IOF sobre nova materialidade sem que a inovação se dê por meio de lei*”.

Nesse ponto, é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao afirmar que:

“somente lei em sentido estrito é instrumento hábil para a criação e majoração de novos tributos” e que a “legalidade tributária é verdadeiro direito fundamental dos contribuintes, que não admite flexibilidade”

(STF – AgR no RE 959.274/SC, Rel. Min. Rosa Weber, 1ª Turma, DJe 13/10/2017).

A tentativa de introduzir essa nova obrigação tributária por meio de decreto, à revelia do Congresso Nacional, fere não apenas a reserva legal, mas também **os princípios da segurança jurídica, da boa-fé administrativa e da proteção da**



CONGRESSO NACIONAL

confiança legítima, todos reconhecidos pela jurisprudência e pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (arts. 23 e 24 da LINDB).

Além disso, a mudança impõe efeitos concretos sobre cadeias produtivas inteiras. A criação repentina de encargo tributário, com efeitos imediatos, desorganiza o planejamento empresarial e transfere ao contribuinte a incerteza jurídica provocada por uma inovação desprovida de respaldo legislativo. Ao mesmo tempo, possui o potencial de ocasionar o **questionamento em massa da referida exação tributária** nas esferas administrativa ou judicial por parte dos contribuintes por ela alcançados.

A sustação do Decreto nº 12.499/2025, portanto, também se justifica por esse vício substancial, tendo o Congresso Nacional agido no estrito exercício de sua competência constitucional para controlar excessos do Poder Executivo, nos termos do art. 49, inciso V, da CRFB/1988.

3. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados requerem:

- a) o recebimento das presentes informações a serem prestadas ao Ministro Relator para instruir o julgamento das Ações Direta de Inconstitucionalidade nº 7.827 e 7.839 das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 96 e 97;
- b) a **manutenção da decisão cautelar** que suspendeu os efeitos dos Decretos Presidenciais 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025, assim como do Decreto Legislativo 176/2025, até encerramento do processo de conciliação ou até o julgamento definitivo das ações;
- c) **no mérito**, a declaração de constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 176/2025, mantendo-se os efeitos da sustação dos Decretos Executivos nº 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 operada pelo Congresso Nacional, em face da legitimidade da atuação do Poder



CONGRESSO NACIONAL

Legislativo na prerrogativa conferida pelo artigo 49, inciso V, da CF/88;

- d) o cadastramento dos Advogados** subscritores da peça como representantes processuais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para fins de intimação dos atos processuais, sob pena de nulidade.

Nestes termos, pedem o deferimento.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

[vide assinatura eletrônica]

**CLEBSON GEAN DA SILVA
SANTOS**

Assessor Jurídico
OAB/DF 24.096

[vide assinatura eletrônica]

LUIZA DERETTI MARTINS

Advogada do Senado Federal
OAB/DF 83.603

[vide assinatura eletrônica]

CAROLINA GUIMARÃES AYUPE

Coordenadora *em exercício* do Núcleo
de Assessoramento
à Mesa - NASSEM
OAB/DF 81.203

[vide assinatura eletrônica]

**MIZAEEL BORGES DA SILVA
NETO**

Coordenador de Processos Judiciais
OAB/DF 39.773

[vide assinatura eletrônica]

**MATEUS FERNANDES VILELA
LIMA**

Coordenador do Núcleo de
Assessoramento
à Mesa - NASSEM
OAB/DF 36.455

[vide assinatura eletrônica]

**JULES MICHELET PEREIRA
QUEIROZ E SILVA**

Advogado da Câmara dos Deputados
OAB/DF 47.467

[vide assinatura eletrônica]

GABRIELLE TATITH PEREIRA

Advogada-Geral do Senado Federal
OAB/DF 30.252