

EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR, MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

Processo: ADC 96

Objeto: Admissão como *amici curiae* - Constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 176/2025-CN, que sustou os Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 (IOF)

A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI), entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT)**, entidade sindical de grau superior representativa do setor de transporte no Brasil, inscrita no CNPJ sob o n. 00.721.183/0001-34, e **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO (CNC)**, entidade sindical de grau superior representativa do comércio brasileiro, inscrita no CNPJ sob o n. 33.423.575/0001-76, respeitosamente, com fundamento nos art. 119, 121 e 138 do CPC, requerem admissão como

AMICI CURIAE

na ação direta de constitucionalidade, cumulada com ação direta de inconstitucionalidade, pelas razões que passa a aduzir.

I. AMICI CURIAE – PERTINÊNCIA TEMÁTICA, INTERESSE E LEGITIMIDADE

1. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) é a representante da indústria brasileira. É o órgão máximo do sistema sindical patronal da indústria e, desde a sua fundação, em 1938, defende os interesses da indústria nacional. Atua na articulação com os Poderes

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

Executivo, Legislativo e Judiciário e patrocina os interesses do setor industrial perante diversas entidades e organismos no Brasil e no exterior. Representa 27 federações de indústrias e 1.250 sindicatos patronais, aos quais são filiadas quase 700 mil indústrias.

2. Conforme dados atualizados até fevereiro de 2025¹, a indústria brasileira responde por substanciais 24,7% do PIB do Brasil, 21% do emprego formal do país (11,5 milhões de trabalhadores), 68,7% das exportações de bens e serviços, 66,8% da pesquisa no setor privado e por 34,8% da arrecadação dos tributos federais (exceto receitas previdenciárias, que equivalem a 24,4%).

3. A cada R\$ 1,00 produzido na indústria, são gerados R\$ 2,44 na economia², de forma que a indústria contribui com 2,5 trilhões na economia brasileira³. Enfim, representa o setor econômico que configura o autêntico motor da economia nacional.

4. A Confederação Nacional do Transporte (CNT) é a representação máxima do transporte brasileiro. A instituição reúne 29 federações e 5 sindicatos nacionais e 27 entidades associadas. São mais de 191 mil empresas e 2,8 milhões de empregos gerados (dados do RAIS 2024)⁴. O setor possui relevância crescente na economia brasileira e só em 2023 teve um crescimento de 2,6% do PIB⁵.

5. A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), por sua vez, é entidade sindical de grau superior, representante, no plano nacional, dos direitos e interesses do comércio brasileiro de bens, serviços e turismo (art. 1º, § 1º, inciso I, do seu estatuto social). Reúne 34 federações patronais, sendo 27 estaduais e 7 nacionais, agrupando mais de mil sindicatos de diversos segmentos econômicos do comércio em todo o Brasil. Dessa forma, a base de representação da CNC corresponde a mais de 7 milhões de empresas, que geram 43 milhões de empregos diretos e formais, um terço do total oferecido pelo País.

¹ Disponível em: <<https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/#/industria-total>>. Acesso em 7/4/2025, às 16h21.

² Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/importancia-da-industria/>>. Acesso em 7/4/2025, às 16h21.

³ Disponível em: <<https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-total>>. Acesso em 30/05/2025, às 10h52.

⁴ Disponível em <<https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/rais/rais-2024>>. Acesso em 30/6/2025, às 17:52.

⁵ Disponível em <<https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/pib-do-transporte-cresceu-26-em-2023>> Acesso em 30/6/2025 às 17:00.

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

6. A relevância da matéria está justificada pelos impactos gerados a todo setor industrial, do comércio de bens, serviços e turismo, e de transporte.

7. Os Decretos nº 12.466/2025, 12.467/2025 e 14.499/2025, objeto da sustação congressual, promoveram inovações e alterações substanciais na conformação jurídica do IOF incidente sobre operações de crédito e câmbio, com relevante incremento da carga tributária anual de IOF-Crédito para pessoas jurídicas.

8. Tais majorações afetam diretamente as operações financeiras essenciais ao funcionamento das empresas industriais, incluindo operações de crédito para capital de giro, financiamento de investimentos, operações de câmbio para importação de insumos e exportação de produtos, bem como operações de seguro necessárias à proteção patrimonial. O impacto é particularmente severo sobre as microempresas e empresas de pequeno porte do setor industrial, que enfrentam maiores dificuldades para absorver o incremento da carga tributária.

9. Para o setor de transporte, o aumento do IOF significa um aumento do custo efetivo total do empréstimo para as empresas, o que impacta a sua capacidade de investimento e fluxo de caixa. Esse efeito é significativo para as empresas de transporte, que operam com margens já apertadas e enfrentam custos operacionais elevados. O aumento do custo do financiamento pode prejudicar a capacidade de renovação da frota, investimento em tecnologia e melhorias operacionais. Para o setor do comércio de bens, serviços e turismo, a controvérsia sobre a constitucionalidade dos decretos que aumentaram o IOF afeta diretamente as empresas representadas pela CNC. Micro e Pequenos Empresários terão mais dificuldade para captar crédito no mercado, que se tornará mais caro a partir do aumento do IOF; empresas do setor de turismo e as empresas do comércio em geral sofrerão impactos nas vendas feitas com cartão de crédito.

10. No tocante à representatividade, tanto a CNI como a CNT e a CNC possuem absoluta pertinência para o ingresso, pois, na forma do quadro relativo ao Art. 577 da CLT, representam os setores industrial, de comércio e de setor de transporte, efetivamente atingido pelas normas jurídicas em discussão.

11. A representatividade das peticionantes é questão pacífica nessa Corte Suprema, pois, desde a remota ADI 9, a CNI defende os interesses do setor industrial brasileiro perante o STF, bem como a CNT possui um vasto histórico de defesa do transporte, seja como *amicus*

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

curiae, seja como requerente. O STF também já reconheceu a legitimação ativa da CNC em diversos processos objetivos relacionados a matérias de direito tributário, admitindo expressamente a pertinência temática entre o objeto discutido e a as finalidades institucionais da CNC⁶.

12. A pertinência temática advém da inequívoca subordinação do setor produtivo às disposições da legislação constitucional em discussão.

13. A controvérsia sobre os limites do poder regulamentar do Executivo e o controle congressual exercido por meio de decreto legislativo transcende aspectos meramente tributários; alcança, com efeito, questões fundamentais sobre a separação dos poderes, a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima no ordenamento jurídico.

14. O setor industrial, comercial e o setor de transporte, pela sua natureza e características operacionais, são particularmente sensíveis à estabilidade e previsibilidade do ambiente regulatório. As empresas desses setores captam crédito no mercado, realizam investimentos de longo prazo, estabelecem contratos com prazos extensos e desenvolvem planejamentos estratégicos que dependem da manutenção de condições jurídicas estáveis. A possibilidade de alterações abruptas e unilaterais na carga tributária, sem observância dos limites legais e constitucionais, compromete gravemente a capacidade de planejamento empresarial e desestimula novos investimentos.

15. Nesse contexto, a CNI, a CNC e a CNT possuem interesse legítimo e qualificado na preservação dos mecanismos constitucionais de controle do poder regulamentar, especialmente quando exercido de forma a extrapolar os limites legais estabelecidos.

16. Ademais, a participação da representação desses setores é de grande importância, inclusive, para fornecer elementos de toda natureza (econômica, social, ambiental, jurídica) para colaborar com a Corte na resolução da importante questão jurídica em debate.

17. Portanto, diante do grau de representatividade da CNI, CNC e da CNT (art. 103, IX, da CF) e da certeza da ampla dimensão dos efeitos (prejudiciais) sobre todo setor produtivo

⁶ “A Confederação Nacional do Comércio - CNC e a Confederação Nacional da Indústria - CNI, à luz dos seus fins institucionais, são partes legítimas para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade que impugna o Protocolo ICMS nº 21, ex vi do art. 103, IX, da Lei Fundamental de 1988, posto representarem, em âmbito nacional, os direitos e interesses de seus associados.” (ADI 4628, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, julgado em 17/09/2014.)

(Indústria, Transporte e Comércio), tem-se por plenamente cabível a participação dessas entidades no feito, tanto pelo ângulo da legitimação como da pertinência temática.

II. SÍNTESE DO OBJETO DA ADC 96

18. Em suma, a ação busca:

- a) **Confirmar a validade** do Decreto nº 12.499/2025, editado pelo Presidente da República, que promoveu alterações nas alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Esse decreto sucedeu e revogou os Decretos nº 12.466/2025 e nº 12.467/2025.
- b) **Declarar a inconstitucionalidade** do Decreto Legislativo nº 176/2025, editado pelo Congresso Nacional, que teve como objetivo **sustar os efeitos** dos decretos presidenciais nº 12.466/2025, nº 12.467/2025 e nº 12.499/2025.

19. Adicionalmente, a ação inclui um **pedido de medida cautelar (urgente)** para suspender imediatamente os efeitos do Decreto Legislativo nº 176/2025.

20. Argumenta-se que o Decreto Legislativo nº 176/2025 **violou os princípios da separação dos poderes** (Artigos 2º e 60, § 4º, inciso III c/c Artigo 49, inciso V, da Constituição Federal) e da legalidade tributária (Artigo 150, inciso I, c/c Artigo 153, inciso V e §1º, da Constituição Federal). A ADC/ADI sustenta que o Poder Executivo detém a prerrogativa constitucional para alterar as alíquotas do IOF, em razão do caráter extrafiscal do tributo.

21. A ação visa, portanto, **restaurar a validade do decreto presidencial** que alterou as alíquotas do IOF, sob alegação de que o Congresso Nacional extrapolou competências constitucionais ao suspender tal ato.

III. LEGITIMIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO DL 176/2025

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

22. A inicial da ADC (cumulada com ADI), dentre outros, indica dois fundamentos relevantes para questionar a constitucionalidade do DL 176/2025: (i) a suposta legitimidade do poder regulamentar pelo Poder Executivo quando da edição do DL 176/2025; (ii) a alegada violação da separação de poderes.

23. Quanto ao primeiro argumento, há considerações importantes a serem feitas. O art. 49, inciso V, da Constituição atribui ao Congresso Nacional competência exclusiva para "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa". Ou seja, para avaliar a validade do DL 176/2025 é necessário verificar se o seu pressuposto constitucional – ocorrência de exorbitância do poder regulamentar – está presente. Esse será o ponto de partida destas contribuições.

III. 1. O poder regulamentar e seus limites.

24. Para compreender se houve ou não extrapolação do poder regulamentar que justifique a edição do DL 176/2025, é necessário compreender o que é o poder regulamentar e os seus limites. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, poder regulamentar é "a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é **apenas para complementar a lei**; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de regulamentá-la. Se o fizer, cometerá **abuso de poder regulamentar e invadirá a competência do Legislativo**. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a **sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação**."⁷

25. Já Odete Medauar leciona que "no direito brasileiro, o poder regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as, se for o caso. [...] o poder regulamentar enfrenta duas ordens de limitações: de um lado, **não pode exceder os limites da função executiva, o que significa dizer que não pode substituir a função legislativa formal** (do Poder Legislativo), modificando ou ab-rogando leis formais; de outro

⁷ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015. p. 57.

lado, não pode ultrapassar as fronteiras da lei que explicita, dispondo *ultra ou extra legem*. Ao poder regulamentar é vedado também restringir preceitos da lei.”⁸

26. As definições de poder regulamentar dadas pela doutrina demonstram que cabe ao Poder Executivo unicamente complementar a lei, sem contradizê-la ou trazer inovações, sob pena de adentrar a esfera de atuação do Poder Legislativo.

27. O poder regulamentar constitui competência administrativa derivada e subordinada, exercida pelo Poder Executivo para dar fiel execução às leis aprovadas pelo Poder Legislativo. Diferentemente do poder legislativo, que possui caráter criativo e inovador, o **poder regulamentar tem natureza meramente executiva e complementar**; não pode, pois, inovar na ordem jurídica, ou seja, criar direitos ou obrigações que não estejam previstos ou autorizados em lei.

28. Esta distinção fundamental entre poder legislativo e poder regulamentar encontra-se consagrada no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, que atribui ao Presidente da República competência para "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução". A expressão "fiel execução" delimita claramente o escopo do poder regulamentar e o confina à **observância estrita das disposições legais** que pretende regulamentar.

29. A propósito desse tema, o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que o poder regulamentar não pode inovar na ordem jurídica, devendo limitar-se a detalhar e especificar as disposições legais para viabilizar sua aplicação prática. Na ACO 3303-AgR,⁹ determinou-se que "o poder regulamentar conferido ao Executivo tem caráter subordinado e acessório, **sendo vedada a criação de obrigações primárias ou autônomas**, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal".

30. Esta limitação assume particular importância em matéria tributária, à luz do princípio da reserva legal estabelecido no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal. Nessa toada, o princípio da legalidade tributária exige que todos os aspectos essenciais da tributação sejam definidos em lei, não podendo ser delegados ao poder regulamentar. Mesmo nas hipóteses

⁸ Medauar, Odete. Direito Administrativo moderno. 21. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2018. pp. 109-110.

⁹ ACO 3330 AgR, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 09-06-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-06-2025 PUBLIC 13-06-2025.

excepcionais em que a Constituição autoriza a alteração de alíquotas por decreto, como no caso do IOF, essa prerrogativa deve ser exercida dentro dos limites e para as finalidades estabelecidas em lei.

31. Por isso, a ADI 1075 destaca a importância do poder regulamentar se manter adstrito aos limites da lei, **sobretudo em matéria tributária**, não podendo exigir o que a lei não exigiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI FEDERAL Nº 8.846/94, QUE DISPÕE SOBRE EMISSÃO DE DOCUMENTOS FISCAIS PELO CONTRIBUINTE E ARBITRAMENTO DA RECEITA MÍNIMA PELA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA FEDERAL. [...] As instruções regulamentares, quando emanarem de Ministro de Estado, qualificar-se-ão como regulamentos executivos, necessariamente subordinados aos limites jurídicos definidos na regra legal a cuja implementação elas se destinam, pois **o exercício ministerial do poder regulamentar não pode transgredir a lei, seja para exigir o que esta não exigiu, seja para estabelecer distinções onde a própria lei não distinguiu, notadamente em tema de direito tributário**. Doutrina. Jurisprudência. [...]. (ADI 1075, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 16-10-2020 PUBLIC 19-10-2020).

32. É justamente para proteger a sua competência que o Legislativo pode editar decretos legislativos caso esses limites do poder regulamentar sejam ultrapassados, conforme previsão do art. 49, V e XI, da Constituição. Trata-se de um mecanismo legítimo de controle dos atos do Poder Executivo e de defesa da função legislativa, típica do Congresso Nacional, no sistema de freios e contrapesos.

33. A inicial da ADC/ADI afirma que o Poder Executivo não exorbitou do poder regulamentar, pois teria atuado dentro dos parâmetros constitucionais e legais. No entanto, os decretos sustados incorreram em desvio de finalidade, violaram dispositivos do Código Tributário Nacional e da própria Constituição, além de introduzir nova hipótese de tributação, sem previsão legal, com indevida usurpação da competência do Legislativo, o que autoriza o controle por meio de decreto legislativo, conforme se demonstra nas seções seguintes.

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

III. 2. A natureza regulatória do IOF e a extrapolação dos limites do poder regulamentar. Decreto legislativo como instrumento de controle de legalidade.

34. O Imposto sobre Operações Financeiras possui natureza eminentemente regulatória, conforme expressamente estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 65 do Código Tributário Nacional, ao disciplinar a competência do Poder Executivo para alterar as alíquotas do IOF, estabelece, de forma inequívoca, que tais alterações devem visar a **"ajustá-lo aos objetivos da política monetária"**. Essa disposição legal não constitui mera recomendação ou orientação genérica, mas sim limitação expressa e vinculante ao exercício do poder regulamentar em matéria tributária. O legislador, ao conferir ao Poder Executivo a excepcional prerrogativa de alterar alíquotas tributárias por meio de decreto, estabeleceu condicionamento necessário na forma de **limitação finalística expressa**.

35. A interpretação encontra respaldo na própria sistemática constitucional do IOF, previsto no artigo 153, inciso V, da Constituição Federal. O constituinte, ao autorizar que as alíquotas desse tributo fossem alteradas pelo Poder Executivo, abrindo exceção aos princípios da legalidade estrita e das anterioridades tributárias, o fez em razão da natureza específica do tributo e de sua função regulatória no sistema financeiro nacional. A exceção constitucional justifica-se precisamente pela necessidade de conferir ao Poder Executivo instrumentos ágeis para a implementação da política monetária e o controle dos fluxos financeiros.

36. O parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 8.894/94, que disciplina especificamente o IOF, reforça tal compreensão ao estabelecer que as alterações de alíquotas devem observar os limites e condições estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional. A legislação infraconstitucional, portanto, confirma e detalha a natureza vinculada do poder regulamentar em matéria de IOF, subordinando-o aos objetivos e diretrizes da política monetária nacional.

37. A legislação infraconstitucional estabelece dupla limitação ao poder regulamentar em matéria de IOF: limitação finalística, ao condicionar as alterações aos objetivos da política monetária, e limitação procedimental, ao exigir observância das diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

38. No entanto, no caso em análise, os decretos sustados apresentam características inequívocas de desvio de finalidade, evidenciadas tanto pela motivação arrecadatória abertamente declarada quanto pelos efeitos práticos das alterações promovidas. A edição do ato normativo foi expressamente justificada pelo Poder Executivo como medida necessária para incrementar a arrecadação federal e reduzir o déficit orçamentário previsto para o exercício de 2025. Ness campo, as estimativas oficiais apontaram expectativa de aumento de receita na imodesta ordem de R\$ 20,5 bilhões ainda no corrente ano, tudo a demonstrar que a finalidade predominante das alterações foi **arrecadatória**, não regulatória.

39. Esta motivação arrecadatória foi amplamente divulgada pelos meios de comunicação e reconhecida em análises setoriais e configura, de fato, elemento objetivo de prova do desvio de finalidade. Não se trata de interpretação ou inferência sobre as intenções do administrador público, mas de reconhecimento expresso da finalidade arrecadatória como justificativa principal para as alterações promovidas.

40. As características técnicas das alterações promovidas pelo decreto também evidenciam o desvio de finalidade. A competência para a expedição do decreto foi, com efeito, traída em sua teleologia, pois a majoração abrupta e substancial das alíquotas não guarda relação com objetivos de política monetária, mas sim com necessidades de incremento da arrecadação tributária. Medidas de política monetária caracterizam-se pela gradualidade, pela reversibilidade e pela vinculação a indicadores econômicos específicos, características ausentes nas alterações promovidas pelo decreto impugnado.

41. Tal o contexto, a utilização do IOF com finalidade predominantemente arrecadatória, em desconformidade com sua natureza regulatória legalmente estabelecida, configura desvio de finalidade, vício que macula a validade do ato administrativo e justifica sua invalidação pelos mecanismos de controle previstos no ordenamento jurídico, com efeitos *ex tunc*.

42. O desvio de finalidade constitui vício do ato administrativo caracterizado pela utilização de competência administrativa para finalidade diversa daquela prevista em lei. No caso específico do IOF, o desvio manifesta-se quando o Poder Executivo utiliza a prerrogativa de alteração de alíquotas não para implementar política monetária, mas sim para incrementar a arrecadação tributária e fazer frente a necessidades orçamentárias.

43. Além das múltiplas disposições constitucionais da Constituição (CF, Arts. 5º, *caput* e

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

II, 37, caput, 150, I), o dever observar o princípio da legalidade, no campo tributário, ainda está inscrito nos Arts. 9º, I, e 97 do CTN, o que compreende não apenas a conformidade formal com a lei, mas também a observância das finalidades legalmente estabelecidas. O desvio de finalidade constitui violação direta desse princípio constitucional e justifica a invalidação do ato viciado pelos mecanismos de controle previstos no ordenamento jurídico.

44. Além disso, o desvio de finalidade do Decreto 12.466/2025 malfez a Constituição (art. 153, V) e os já citados art. 65 do CTN e parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 8.894/94, que estabelecem a vinculação da alteração de alíquota do IOF aos objetivos da política monetária. Houve verdadeira extrapolação dos limites do poder regulamentar, que autoriza a edição de decreto legislativo.

45. O Decreto 12.466/2025 também criou nova hipótese de incidência do IOF sobre operações de antecipação de pagamentos a fornecedores ("forfait" ou "risco sacado"), que não está prevista na Lei nº 8.894/94. Houve, portanto, autêntica inovação legislativa, que vai além da mera complementação, fato permissivo da atuação do Congresso Nacional por meio de decreto legislativo, em defesa de sua função típica legislativa usurpada. A previsão em decreto de novo fato gerador de IOF, não previsto em lei, também viola a legalidade tributária prevista no Art. 150 da Constituição e nos Arts. 9º, I, e 97, I, do CTN. Tudo isso, além de usurpar competência do Poder Legislativo (CF, Art. 49, XI), extrapola os limites do poder regulamentar.

46. A exorbitância do poder regulamentar pode se manifestar de diversas formas, incluindo a inovação na ordem jurídica sem amparo legal, a extrapolação dos limites materiais estabelecidos em lei, o desvio de finalidade na utilização de competências administrativas, e a violação de princípios constitucionais que regem a atividade administrativa. No caso específico do IOF, a exorbitância manifesta-se no **desvio de finalidade** e na **extrapolação dos limites previstos expressamente no CTN e na Constituição**.

47. Nesse sentido, cumpre citar novamente a lição de José dos Santos Carvalho Filho: "A prerrogativa [poder regulamentar], registre-se, é apenas para complementar a lei; **não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo**. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação."

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

48. Ou seja, é cabível a edição de decreto legislativo nos casos em que o Poder Executivo deixa de meramente complementar a lei e passa a fazer previsões incompatíveis com o texto legal adentrando a competência do Poder Legislativo. Também o STF entendeu que o decreto legislativo é instrumento apto para realizar o controle de legalidade em casos como o presente, em que o ato do Executivo viola a lei. Veja-se, a propósito, trecho da **ADI 748-MC**¹⁰:

A Constituição de 1988, que ampliou expressivamente os poderes e as prerrogativas institucionais do Congresso Nacional, investiu-o da significativa competência de fiscalizar o exercício das atribuições regulamentares conferidas ao Poder Executivo, submetendo este órgão do Estado, no plano das relações político-jurídicas, ao **Controle de legalidade** pelo Poder Legislativo.

Por isso mesmo, em regra de competência extraordinária – cujas origens remontam, em nosso constitucionalismo, à Carta Federal de 1934 (artigo 91, n. II) –, o novo ordenamento constitucional brasileiro atribuiu ao Congresso Nacional, com cláusula de exclusividade, em seu artigo 49, inciso V, o poder de

'(...) sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa'.

[...]

Assiste, pois, em tese, ao Legislativo, o poder de efetuar - com a estrita observância dos limites constitucionais, que condicionam o exercício dessa especial competência – o controle de legalidade da atividade normativa exercida pelo Poder Executivo. E, para esse efeito, é o decreto legislativo o instrumento juridicamente idôneo à concretização parlamentar.

49. Da leitura do precedente acima conclui-se que, em casos como o presente, em que o Poder Executivo se utiliza do poder regulamentar não para complementar a lei, mas sim violá-

¹⁰ ADI 748 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-1992, DJ 06-11-1992 PP-20105 EMENT VOL-01683-01 PP-00041 RTJ VOL-00143-02 PP-00510

la, tem-se **hipótese autorizativa de controle de legalidade por meio de decreto legislativo**.

50. Respeitosamente, no caso, o chamado "veto legislativo" não se deu por mera discordância política ou insatisfação com as opções administrativas adotadas pelo Poder Executivo, pois os decretos sustados exorbitaram da legalidade e do devido exercício do poder regulamentar.

51. No caso específico, os decretos "vetados" violaram expressamente as disposições do Art. 65 do Código Tributário Nacional, que condicionam as alterações de alíquotas aos objetivos da política monetária. A utilização do tributo para fins predominantemente arrecadatórios constitui violação direta dessa disposição legal, de sorte a caracterizar a exorbitância que justifica o controle congressional. Ademais, a criação de nova hipótese de incidência do IOF sobre operações de "forfait" ou "risco sacado" viola os Arts. 9º, I, e 97, I, do CTN por inovação tributária sem amparo legal específico.

52. Nesse sentido, respeitosamente, na linha do entendimento da ADI-MC 948, o decreto legislativo atuou orientado ao devido controle de legalidade. Os decretos sustados são ilegais, extrapolaram os limites do poder regulamentar e usurparam competência do Legislativo, o que autoriza a utilização do decreto legislativo como instrumento de controle de legalidade do ato.

53. Dessa forma, ao editar o DL 176/2025, o Legislativo **atuou dentro da hipótese do art. 49, V, da Constituição**, não havendo vício de inconstitucionalidade nesse ato, mas apenas o exercício legítimo de um contrapeso explícito ao poder regulamentar.

III.3. A Competência Constitucional de Zelar pela Preservação da Competência Legislativa (CF, Art. 49, XI)

54. O artigo 49, inciso XI, da Constituição Federal estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional "zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes". A disposição constitucional representa importante mecanismo do sistema de freios e contrapesos, pois confere ao Poder Legislativo não apenas o direito, mas o DEVER CONSTITUCIONAL de intervir quando outros poderes extrapolam suas

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

competências normativas e invadem a esfera de reserva legal estabelecida pela Constituição, para repelir o abuso cometido por outro Poder.

55. A sustação promovida pelo DL 176/2025-CN, com efeito *ex tunc*, encontra fundamento direto nesta competência constitucional autorizativa do controle de legalidade, porque que os Decretos nºs 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 promoveram inovação normativa em matéria tributária que extrapolou os limites do poder regulamentar e invadiu competência exclusiva do Poder Legislativo. Em particular, a criação de nova hipótese de incidência do IOF sobre operações de "risco sacado" ou "forfait", sem previsão legal específica, configura USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA que justifica plenamente a intervenção congressual.

56. A competência prevista no artigo 49, inciso XI, da Constituição Federal não se limita ao controle retrospectivo de atos normativos já editados, mas compreende também proteção preventiva da integridade da competência legislativa, permitindo ao Congresso Nacional intervir sempre que identifique tentativas de outros poderes de legislar sobre matérias de sua competência exclusiva. A interpretação encontra respaldo na própria finalidade do dispositivo constitucional, que visa a preservar a separação dos poderes e impedir a concentração excessiva de poder normativo no Executivo.

III.4. A Violação dos Artigos 9º, I, e 97, I, do Código Tributário Nacional

57. Os artigos 9º, inciso I, e 97, inciso I, do Código Tributário Nacional estabelecem limitações fundamentais ao poder tributário e consagram o princípio da legalidade tributária em sua máxima extensão. O artigo 9º, inciso I, veda, expressamente, à União "instituir ou majorar tributo sem que a lei o estabeleça", enquanto o artigo 97, inciso I, determina que "somente a lei pode estabelecer a instituição de tributos, ou a sua extinção".

58. Os decretos "vetados" violaram frontalmente estes dispositivos legais ao criar hipótese de incidência do IOF sobre operações de "risco sacado" ou "forfait" sem amparo em lei específica. Nesse ponto, note-se que o decreto legislativo é um autêntico remédio congressual para assegurar a função de defesa do princípio da legalidade, tendo em conta que protege o contribuinte de inovações na hipótese de incidência. A inserção do §23 no

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

artigo 2º do Decreto nº 6.306/2007, estabelecendo que se considera "operação de crédito" a "operação de antecipação de pagamentos a fornecedores e demais financiamentos a fornecedores ('forfait' ou 'risco sacado')", constitui INOVAÇÃO NORMATIVA primária que somente poderia ser promovida por lei em sentido estrito.

59. A criação de tributo por meio de decreto regulamentar configura grave violação direta do princípio da legalidade tributária, consagrado não apenas nos artigos 9º e 97 do CTN (*no taxation without representation*), mas também no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal. Como ensina Geraldo Ataliba, a hipótese de incidência tributária constitui o núcleo essencial da norma tributária; por isso mesmo, não pode ser alterada ou ampliada por ato infralegal. A competência para definir os contornos da hipótese de incidência é exclusiva do legislador, não pode ser delegada ao Poder Executivo nem exercida por meio de decreto regulamentar.

60. A competência constitucional prevista no artigo 49, inciso XI, da Constituição Federal também foi criada para essas situações a fim de conferir ao Congresso Nacional instrumentos adequados para defender a competência legislativa. A sustação dos decretos que criaram a tributação do risco sacado constitui exercício exemplar dessa competência, a demonstrar que o Congresso Nacional não permaneceu inerte diante da usurpação de sua competência constitucional.

III.5. A Proteção das Empresas de Pequeno Porte e o Princípio da Ordem Econômica

61. A Constituição Federal, em seu artigo 170, inciso IV, estabelece, a par das considerações anteriores, como princípio da ordem econômica o "tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País". O princípio constitucional impõe ao legislador e ao administrador público o dever de conferir tratamento diferenciado e favorecido às empresas de pequeno porte, reconhecer limitações estruturais e a necessidade de políticas públicas que facilitem sua permanência no mercado.

62. A criação de tributação, sem amparo legal, para o caso de antecipação de recebíveis (risco sacado) acaba por agravar ainda mais as empresas de pequeno porte, pois são elas

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

que, a rigor, mais dependem do instituto para gerenciamento de fluxo de caixa e manutenção da sua atividade produtiva. A tributação dessas operações, que permitem o recebimento antecipado de receita nas vendas a prazo, representa **OBSTÁCULO ADICIONAL** à sobrevivência das pequenas empresas, contrariando frontalmente o princípio constitucional do tratamento favorecido.

63. O impacto desproporcional da tributação do risco sacado sobre as pequenas e médias empresas demonstra que os decretos sustados não apenas violaram a legalidade tributária, mas também contrariaram princípios fundamentais da ordem econômica constitucional. A sustação promovida pelo Decreto Legislativo nº 176/2025-CN, além de exercer o devido controle de legalidade, protege diretamente princípios constitucionais da ordem econômica (CF, Art. 170, IV) para impedir que o Poder Executivo promova política tributária discriminatória e prejudicial ao desenvolvimento econômico nacional.

III. 6. Observância do princípio da separação de poderes.

64. O DL 176/2025 não ofende a separação de poderes; ao contrário, foi editado justamente para protegê-la. Como já demonstrado, os decretos sustados, ao contrariar a legislação do IOF e trazer novas previsões de tributação que cabem ao Legislativo definir, imiscuíram-se em competência do Poder Legislativo. Ou seja, foi o Decreto 12.466/2025 (com as alterações posteriores) que violou a separação de poderes, o que abre espaço para que o Legislativo, na defesa desse princípio e da sua competência, suste os efeitos do referido decreto por meio do DL 176/2025.

65. A separação dos poderes, na acepção dinâmica de *checks and balances*, não significa isolamento, departamentalismo ou ausência de controle recíproco entre os poderes, mas sim distribuição equilibrada de competências acompanhada de mecanismos adequados de fiscalização e de controle. Os incisos V e XI do Art. 49 da Constituição Federal, exatamente em consonância com essa premissa, apenas conferem ao Congresso Nacional instrumentos de (auto)defesa das suas competências constitucionais precípuas.

66. O DL 176/2025 representa, portanto, exercício legítimo e necessário do controle congressional para preservar a separação dos poderes e assegurar que o poder regulamentar

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

seja exercido dentro dos limites constitucionais e legais estabelecidos. A sustação não configura interferência indevida do Legislativo no Executivo, mas sim **cumprimento do dever constitucional de fiscalização e controle dos atos administrativos**.

IV. LIMITAÇÃO E CONTROLE DO PODER REGULAMENTAR COMO GARANTIA FUNDAMENTAL DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

67. Demonstrada a legitimidade do DL 176/2025, as peticionantes manifestam a sua preocupação com a flexibilização excessiva dos limites impostos à atuação do Executivo na fixação de alíquotas do IOF e destaca a importância do controle dos atos administrativos.

68. O controle do desvio de finalidade em atos administrativos constitui garantia fundamental do Estado Democrático de Direito; assegura, de fato, que o exercício do poder público observe os limites e finalidades estabelecidos pelo ordenamento jurídico e se pautem pelo primado da lei, ideia básica do Estado de Direito. No caso específico do poder regulamentar em matéria tributária, esse controle assume importância ainda maior, considerando as exceções aos princípios da legalidade estrita e das anterioridades tributárias.

69. A preservação dos limites confinados e *secundum legem* do poder regulamentar é essencial para a manutenção do Estado Democrático de Direito e da separação dos poderes. Quando o Poder Executivo extrapola sistematicamente estes limites, sem controle adequado por parte dos demais poderes, ocorre **concentração excessiva de poder e comprometimento dos mecanismos democráticos de controle da atividade estatal**.

70. No entanto, a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal em matéria de IOF não pode legitimar a excessiva permissividade em relação ao uso arrecadatório deste tributo e flexibilizar inadequadamente os limites legais do poder regulamentar.

71. No julgamento do RE 1.480.048/RS¹¹, o STF entendeu que "é certo que eventual prevalência de finalidade extrafiscal adotada por um tributo não impede, até como consequência lógica, sua função arrecadatória, em menor ou maior grau". Essa orientação,

¹¹ RE 1480048, relator Min. Edson Fachin, decisão monocrática, j. 01.04.2024, publicado em 02.04.2024.

embora tecnicamente correta ao reconhecer que tributos extrafiscais também possuem função arrecadatória, tem sido interpretada de forma excessivamente ampla, a permitir que o IOF seja utilizado predominantemente para fins arrecadatórios.

72. No RE 1.472.012/RS¹², a Corte estabeleceu que "a legitimidade do aumento de alíquotas do IOF, por meio de decreto do Presidente da República, não é comprometida por declarações — de natureza política — das autoridades, cabendo ao Judiciário limitar o controle jurisdicional à constitucionalidade e legalidade do tributo". Essa orientação, porém, não pode desprezar as prognoses e fatos legislativos, presentes, com invulgar frequência, no julgamento de ações de fiscalização abstrata de forma absoluta, e assim servir, inadvertidamente, de salvo conduto para que o Executivo expeça decretos em autêntico desvio de finalidade.

73. Esse julgado, lido sob a lente excessivamente permissiva do Executivo, traz consequências graves para a segurança jurídica e para a estabilidade do sistema tributário nacional. Se se permitir, como quer o braço Executivo, que o IOF seja utilizado predominantemente para fins arrecadatórios, placitar-se-á, na prática, sob os olhos do Guardião da Constituição, a ilegítima prerrogativa de alterar a carga tributária de forma unilateral e imediata, sem observância dos princípios da legalidade estrita e das anterioridades tributárias.

74. O caso em análise oferece, por isso mesmo, ao Supremo Tribunal Federal oportunidade importante para reafirmar os limites constitucionais do poder regulamentar e para corrigir a deriva jurisprudencial que tem permitido excessiva flexibilização destes limites.

75. A CNI, como representante do setor produtivo nacional, a CNT, representante do setor de transporte, e a CNC, representante do comércio de bens, serviços e turismo, possuem interesse legítimo na preservação desses limites constitucionais, considerando que a estabilidade e previsibilidade do ambiente regulatório são essenciais para o planejamento empresarial e o desenvolvimento econômico. A possibilidade de alterações abruptas e unilaterais na carga tributária, sem observância dos limites legais, compromete gravemente a segurança jurídica e desestimula novos investimentos produtivos.

76. Nesse contexto, a sustação congressional promovida pelo DL 176/2025 deve ser

¹² RE 1472021, relator Min. André Mendonça, decisão monocrática, j. 22.01.2024, publicado em 23.01.2024.

reconhecida como **medida necessária e legítima para a preservação da legalidade tributária e da separação dos poderes**, constituindo exercício exemplar e encorajador do sistema de freios e contrapesos previsto no Art. 49, V e XI, da Constituição Federal.

V. POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DA CONTROVÉRSIA

77. Por respeito à boa-fé, à lealdade, à cooperação, e à busca da solução consensual dos conflitos (CPC, Arts. 3º, § 3º, 5º), a CNI, a CNT e a CNC ponderam que a questão objeto desta ação apresenta características que a tornam especialmente adequada para ser resolvida por tentativa de solução autocompositiva mediada pelo STF.

78. A experiência contemporânea demonstra que controvérsias constitucionais desta natureza, quando submetidas a processos de solução consensual conduzidos pelo STF, frequentemente, resultam em acordos que não apenas resolvem o conflito imediato, mas também estabelecem PRECEDENTES CONSTRUTIVOS para o aperfeiçoamento do sistema constitucional e a prevenção de futuras tensões entre os Poderes.

79. Nesse sentido, antes de representar ruptura de possíveis tratativas para resolução direta da questão, respeitosamente, a presente demanda pode ser mais uma oportunidade para abertura de produtivo espaço para diálogo institucional entre os Poderes da República.

80. Por fim, **com colaboração do setor produtivo**, a atuação do **Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF (NUSOL)** poderá auxiliar os interessados a encontrarem solução adequada e segura à controvérsia, notadamente direcionada à plena preservação da independência e harmonia entre os Poderes (CF, Art. 2º).

VI. CONCLUSÃO/PEDIDOS

81. Ante o exposto, respeitosamente, requerem:

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

- i. **admissão das ora requerentes como *amici curiae*** com a possibilidade de, oportunamente, apresentar memoriais colaborativos, estudos técnicos e realizar sustentação oral;
- ii. o pleno exame e acolhimento das colaborações técnicas e jurídicas objeto desta manifestação.
- iii. o indeferimento da liminar postulada pelo requerente, bem como a improcedência da ação direta de inconstitucionalidade;
- iv. quanto à CNT, a posterior juntada do instrumento de procuração nos termos do artigo 104, § 1º, do CPC;
- v. que as futuras publicações e intimações referentes ao presente feito ocorram pelo e-mail "avitorino@sesicni.com.br", se realizadas por endereço eletrônico, ou, ainda, em nome do patrono ALEXANDRE VITORINO SILVA, inscrito na OAB/DF 15.774, se realizadas por painel eletrônico ou via diário de justiça eletrônico, sob pena de nulidade, nos termos do Art. 272, §§ 2º e 5º, do CPC.

82. Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 1 de julho de 2025.

Alexandre Vitorino Silva

OAB/DF 15.774

Fabiano Lima Pereira

OAB/DF 34.228

Marcos Abreu Torres

OAB/BA 19.668

Amanda C. Branco Valença de Souza

OAB/DF 75.377

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

Allain Alpin Mac Gregor

OAB/RJ 101.780

Bruno Murat do Pillar

OAB/RJ 95.245

Camila Vieira Blanco

OAB/RJ 181.644

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**