

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN, DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL – STF**

<b>Processo</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7633
<b>Relatoria</b>	Ministro Cristiano Zanin
<b>Requerente</b>	Presidente da República
<b>Intimado</b>	Congresso Nacional
<b>Tema</b>	<i>Constitucionalidade da prorrogação da desoneração da folha.</i>

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE SOFTWARE - ABES**, CPNJ nº 57.004.897/0001-49, sediada na Av. Ibirapuera, 2.907 – 8º andar, Conj. 811 - Moema, São Paulo/SP (04029-200), vem, por seus advogados, à presença de Vossa Excelência, pelos arts. 7º, §2º da Lei 9.868/99 e 21, XVIII do RISTF, pedir ingresso como **AMICUS CURIAE**.

**1. Da Síntese da Controvérsia: a nulificação da competência constitucional do Congresso para derrubar vetos presidenciais (art. 57, § 3º, IV<sup>1</sup> c/c art. 66, § 4º<sup>2</sup>)**

1.1 Esse caso será para sempre lembrado. Cumpre dividir o histórico da disputa.

1.2 Após contínuas prorrogações, a Lei nº 14.288/2021, alterando a sua versão original<sup>3</sup>, firmou o dia 31 de dezembro de 2023<sup>4</sup> para o fim da desoneração da folha.

1.3 Vem o Presidente do Senado, senador Rodrigo Pacheco, e promulga, dia 27/12/2023, a Lei nº 14.784, prorrogando para 31 de dezembro de 2027 a referida desoneração para os mesmos 17 setores da economia antes contemplados.

---

<sup>1</sup> “Art. 57. § 3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para: IV - conhecer do veto e sobre ele deliberar.”

<sup>2</sup> “Art. 66, § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores”.

<sup>3</sup> Altera a Lei nº 12.546/2011, para prorrogar o prazo referente à CPRB, e a Lei nº 10.865/2004, para prorrogar o prazo referente a acréscimo de alíquota da (Cofins-Importação).

<sup>4</sup> A referida prorrogação também foi objeto de questionamento pela Presidência da República na ADI nº 6632 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski). A ação foi prejudicada pela perda superveniente de objeto.

1.4 A Lei nº 14.784/2023 é fruto do Projeto de Lei nº 334/2023, do senador Efraim Filho, visando, como dito, alterar as Leis nº 12.546/2011 e nº 10.865/2004. As empresas beneficiadas poderiam substituir o recolhimento de 20% de imposto sobre a folha de salários por alíquotas de 1% a 4,5% sobre a receita bruta. Reduziu-se, de 20% para 8%, a alíquota da contribuição previdenciária sobre a folha dos municípios com população de até 156.216 habitantes. Para compensar eventual diminuição da arrecadação, prorrogou-se, até dezembro de 2027, o aumento de 1% da alíquota da Cofins-Importação.

1.5 Acontece que, em 23/11/2023, o texto do PL nº 334/2023 foi integralmente vetado pelo Presidente da República (Mensagem nº 6191).

1.6 Analisando o Veto nº 38/23, o Congresso, em sua competência constitucional (art. 57, § 3º, IV c/c art. 66, § 4º), rejeitou o Veto Presidencial, em 14/12/2023. Foi quando se promulgou a citada Lei nº 14.784/2023, por ato do Presidente do Senado.

1.7 Num *backlash*<sup>5</sup> jamais visto, e, no nosso entender, numa iniciativa que é inconstitucional “de Deus a Virgílio Távora”<sup>6</sup>, o Ministro da Fazenda anuncia, em 28/12/2023, as seguintes medidas advindas da MP nº 1.202/2023: (i) redução gradual até a extinção do Perse (a partir de 2024); (ii) limitação às compensações tributárias autorizadas judicialmente, com efeitos imediatos (art. 4º); e (iii) reoneração gradual da folha de pagamentos dos setores desonerados (a partir de 1º de abril de 2024).<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> A atitude (*backlash*), traduzida como “retaliação”, tem encontrado firme rejeição do STF, notadamente quando se trata de um Poder confrontando outro Poder. Vale transcrever trecho de decisão do ministro Gilmar Mendes nas ADIs 7582, 7583 e 7586, na ADC 87 e na ADO 86 (Marco Temporal): “Todavia, considero importante registrar que, para sentar-se à mesa, é necessária disposição política e vontade de reabrir os flancos de negociação, despindo-se de certezas estratificadas, de sorte a ser imperioso novo olhar e procedimentalização sobre os conflitos entre os Poderes, evitando-se que o efeito *backlash* seja a tônica no tema envolvendo a questão do marco temporal”.

<sup>6</sup> A menção a Deus vem do Preâmbulo constitucional, que fala “sob a proteção de Deus”. Virgílio Távora foi o constituinte cuja assinatura, *in memoriam*, consta por último da Constituição. Ou seja, a medida é inconstitucional do início ao fim do Texto Constitucional.

<sup>7</sup> O Partido Novo ajuizou a ADI nº 7.587, distribuída ao ministro Cristiano Zanin, requerendo (i) a concessão de liminar para suspender os efeitos dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 6º e (ii) a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da MP. Ocorre que a maior parte das disposições da MP nº 1.202/2023 não chegou a produzir efeitos, pois houve a MP nº 1.208/2024 revogou os dispositivos da MP nº 1.202/2023.

1.8 Ou seja, o Poder Executivo, derrotado pelo Legislativo, faz indevidamente uso da medida provisória para reverter a derrubada do seu veto, revogando, pela MP nº 1.202/2023, a desoneração da folha então prorrogada até 2027 pela referida lei.

1.9 É preciso refletir. A ousadia do Poder Executivo nessa matéria confronta, inclusive, posições conhecidas do STF, como a externada pela ministra Cármen Lúcia na ADI nº 7232 MC-Ref (DJe 10/01/2023), *verbis*: “Medida provisória não é desvio para se contornar a competência legislativa do Congresso Nacional. É inconstitucional a utilização deste instrumento excepcional para sobrepor-se o voluntarismo presidencial à vontade legítima das Casas Legislativas”. Igual advertência veio do ministro Celso de Mello – “o Decano dos Decanos”<sup>8</sup> - no MS nº 27.931 (DJe 28/10/2020):

“Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes”.

1.10 Sempre que nos deparamos com o uso desmedido do poder, e nos chocamos com isso, vem à mente as lições de Dieter Grimm, o jurista alemão que integrou a Corte Constitucional do seu país. Grimm enfatizava que, “para políticos que sempre recaem em situações nas quais as vinculações constitucionais perturbam seus planos políticos, não pode valer a pena desprezar a Constituição”.<sup>9</sup> Simplesmente não pode valer a pena.

1.11 Em 28/2/2024, é publicada a “revogação da revogação”. Editando a MP nº 1.208/2024, o Presidente da República revoga boa parte da MP nº 1.202/2023. Revogou os efeitos da reoneração de setores econômicos, permanecendo vigentes aqueles incidentes sobre os Municípios, não obstante a desoneração dessas entidades tenha sido concebida na mesma Lei concernente àqueles setores da economia.

---

<sup>8</sup> Expressão que dignifica o legado deixado pelo ministro Celso de Mello no STF. Cf. homenagem prestada à Sua Excelência pelo então presidente do STF, ministro Dias Toffoli, por ocasião dos 30 anos de exercício da judicatura na Suprema Corte: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Odecano.pdf>

<sup>9</sup> Grimm, Dieter. Constituição e política. Tradução de Geraldo de Carvalho; coordenação e supervisão Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 94/95.

1.12 O que restou ao Presidente do Congresso fazer? Editar ato de encerramento do prazo de eficácia do art. 6º, II, "a", da citada MP<sup>10</sup> – que não foi alvo de revogação pela MP nº 1.208/2024 e versa sobre a alíquota de contribuição dos Municípios.

1.13 Nesse ponto, vigiam os seguintes comandos: (i) arts. 1º, 2º e 5º, da Lei nº 14.784/2023: *prorrogação da desoneração da folha de pagamentos para 17 setores da economia, até 31/12/2027*; (ii) art. 4º da Lei nº 14.784/2023: *reduz a alíquota previdenciária patronal de determinados Municípios para 8%*; (iii) art. 3º da Lei nº 14.784/2023: *estende até 31/12/2027 o adicional de 1% na Cofins-Importação, para fins de compensação da prorrogação da desoneração*; e (iv) art. 4º da MP 1.202/2023: *limitação à compensação de créditos tributários decorrentes de decisão judicial transitada em julgado, não alterado pela legislação posterior*.

1.14 Mas fiado em que agiu o Presidente do Congresso? Primeiramente, na determinação do STF na citada ADI nº 7232, na qual a relatora, ministra Cármen Lúcia, expressou-se em alto e bom som: "Medida provisória não é desvio para se contornar a competência legislativa do Congresso Nacional". Em seguida, num conjunto consistente de comandos constitucionais, legais e regimentais. Eis trecho da fundamentação do ato:

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

1.15 É de fundamental importância destacar que o Presidente do Congresso Nacional não apenas pode, como tem por missão, zelar pela Constituição Federal. Em cada Senador reside a guarda da Constituição. No ato de posse, fazem o seguinte juramento: "Prometo guardar a Constituição Federal e as leis do País, desempenhar fiel e lealmente

---

<sup>10</sup> Art. 62, § 7º: Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso.

o mandato de Senador que o povo me conferiu e sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil” (art. 4º, § 2º do Regimento Interno).

1.16 Compete ainda, privativamente, ao Senado, “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF” (art. 52, X). Tal prerrogativa prova exercer, o Senado, altivas missões do âmbito do controle de constitucionalidade, elevando-se, assim, ao prestigioso patamar de guardião da Constituição, num modelo de controle de constitucionalidade que não é exclusivo, muito menos excludente, mas fruto de uma sofisticada combinação de atribuições compartilhadas com todos os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

1.17 E não é só. Também compete exclusivamente ao Congresso “sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (art. 49, V); “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (art. 49, X); e “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes (art. 49, XI)”.

1.18 Como afirmar que o Presidente do Congresso não detém poder constitucional para meramente declarar o encerramento de prazo de uma medida provisória? A Constituição delegou a essa alta autoridade deveres de Estado, dentre eles o de zelar pela independência dos Poderes, guardando, com independência, a Constituição.

1.19 Com o ato de encerramento do prazo de eficácia desses dispositivos legais, o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional o PL nº 493/2024, em substituição aos trechos revogados da MP nº 1.202/2023 pela MP nº 1.208/2024, em regime de urgência. Em abril deste ano, o Governo retira o regime de urgência.

1.20 Insatisfeito com a derrota no plano político, o Presidente da República ajuíza, perante este Supremo Tribunal Federal, a ADI nº 7633, distribuída, por prevenção<sup>11</sup>, ao

---

<sup>11</sup> Tramitam, com objetos aproximados, sob a relatoria do ministro Cristiano Zanin, as ADIs 7587 e 7609.

digno ministro Cristiano Zanin, pedindo a concessão de medida cautelar capaz de nulificar os efeitos da derrubada do veto presidencial pelo Congresso Nacional.<sup>12</sup>

1.21 A inicial indica o seguinte parâmetro de controle: arts. 150, § 6º (*concessão ou subsídio mediante lei específica*); 165, §§ 2º (*lei de diretrizes orçamentárias deverá ser acompanhada de metas da administração pública federal*) e 6º (*projeto de lei orçamentária deverá ser acompanhado de demonstrativo regionalizado*); e art. 113 do ADCT (*requisito para leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais*).

1.22 A ação, com o pedido de concessão de cautelar, foi ajuizada em 24/04/2024. Dia seguinte a cautelar já estava concedida, monocraticamente.

1.23 Poucos casos são tão ilustrativos da judicialização da política como esse.

## **2. Razões Constitucionais, Legais e Regimentais da Admissão como *Amicus*: a ABES como potência da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição (Peter Häberle) dotada da capacidade institucional de contribuir com esse precedente, suprimindo déficits informacionais relativos ao setor da tecnologia da informação**

2.1 Fundada em 9 de setembro 1986, a ABES é uma das entidades mais representativas do setor, contando, atualmente, com mais 2 mil empresas associadas, sendo 77% micro e pequenas empresas, totalizando cerca de 85% do faturamento do setor de *software* e serviços no Brasil e que estão distribuídas em 24 Estados e no Distrito

---

<sup>12</sup> Pede a inconstitucionalidade (i) dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784/2023, bem como da prorrogação da MP nº 1.202/2023, levada a efeito pelo Presidente do Congresso; e (ii) a reafirmação da constitucionalidade do art. 4º da mesma MP nº 1.202/2023. Os dispositivos questionados da Lei nº 14.784/2023 (i) prorrogaram, até 31 de dezembro de 2027, benefícios fiscais previstos na Lei nº 12.546/2011 (base de cálculo diferenciada para a contribuição previdenciária a cargo das empresas sobre folha de pagamento) e (ii) acrescentaram o § 17 ao art. 22 da Lei nº 8.212/91, fixando alíquota reduzida de 8% da contribuição previdenciária patronal devida por Municípios enquadrados em coeficientes inferiores a 4,0 (quatro inteiros) da tabela de faixas de habitantes indicada no art. 91, § 2º, da Lei nº 5.172/66. Em seguida, a MP nº 1.202/2023 revogou os benefícios fiscais de que tratam a Lei nº 12.546/2011 (prorrogados pela Lei nº 14.784/2023), bem como revogou a mencionada alíquota reduzida de 8% da contribuição previdenciária devida pelos Municípios referidos no § 17 do art. 22 da Lei nº 8.212/91. Por meio do art. 4º, a MP nº 1.202/2023 incluiu o art. 74A à Lei nº 9.430/96, limitando a compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, por meio da indicação de critérios e requisitos. Em 27 de fevereiro de 2024, sobreveio a MP nº 1.208/2024, que, no que interessa à presente ação, revogou “as alíneas ‘b’, ‘c’ e ‘d’ do inciso II do caput do art. 6º da MP nº 1.202/2023. A MP nº 1.208/2024 revogou as disposições da MP nº 1.202/2023 que revogavam a Lei nº 14.784/2023 e os arts. 7º a 10 da Lei nº 12.546/2011, que disciplinavam a contribuição previdenciária sobre a receita bruta, de modo que tais dispositivos seguem vigentes.

Federal, responsáveis pela geração de mais de 232 mil empregos diretos e um faturamento anual da ordem de R\$ 92 bilhões em 2022.<sup>13</sup>

2.2 A sua missão institucional é congregar empresas do setor de *software*, defendendo seus interesses e fortalecendo as relações entres associados e o desenvolvimento de suas atividades. O art. 2º do seu Estatuto Social traz seus objetivos:

“a) Congregar, para a defesa de seus interesses: (i) as empresas que se dediquem à exploração econômica de programas e sistemas para computador e material técnico associado (“software”), na condição de produtoras, desenvolvedoras, revendedoras, distribuidoras; (ii) as empresas prestadoras de Serviços de informática e congêneres e de serviços técnicos complementares, tais como: análise e desenvolvimento de sistemas; programação; tratamento, processamento, armazenamento ou hospedagem de dados, textos, imagens, vídeos, páginas eletrônicas, aplicativos e sistemas de informação, entre outros formatos, e congêneres; elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos, independentemente da arquitetura construtiva da máquina em que o programa será executado, incluindo tablets, smartphones e congêneres; licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computador; assessoria e consultoria em informática; suporte técnico em informática, inclusive instalação, configuração e manutenção de programas de computação e bancos de dados; planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas; disponibilização, com ou sem cessão definitiva, de conteúdos de áudio, vídeo, imagem e texto por meio da internet, inclusive de livros, jornais e periódicos; serviços de acesso condicionado; serviços de computação em nuvem; agentes de notícias (iii) as empresas que se dedicam às atividades de que trata a divisão 62 (atividades dos serviços de tecnologia da informação) da CNAE Classificação Nacional de Atividades Econômica publicada pelo IBGE; (iv) empresas que, no exercício das atividades listadas no objeto social, estejam alicerçadas no uso intensivo de sistemas e/ou plataformas digitais.

(...)

f) realizar, periodicamente, pesquisas e estatísticas com vistas à elaboração de estudos informativos e à avaliação das tendências e dimensão do mercado;

g) encaminhar às autoridades governamentais e demais entidades competentes estudos e sugestões visando ao desenvolvimento e fortalecimento do mercado nacional de software;

(...)

o) na qualidade de mandatária de seus associados, praticar todos os atos necessários à defesa judicial ou extrajudicial de seus direitos autorais e de propriedade intelectual, na forma do Artigo 98 da Lei 9610/98;.

(...)

---

<sup>13</sup> Cf.: <https://abes.com.br/posicionamento-abes-veto-a-prorrogaao-da-desoneracao-da-folha/>

Parágrafo 1º – Em assuntos de interesse da maioria do quadro associativo, a associação terá legitimidade para representar os seus filiados judicial ou extra-judicialmente, constituindo-se o ato da assinatura da proposta de filiação como outorga de poderes à entidade para tais fins”.

2.3 Neste STF, a ABES realiza o princípio processual da cooperação.<sup>14</sup> A entidade foi amiga da Corte na ADI nº 5576 (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 10/9/2021), que discutiu a natureza jurídica do *software* para fins de tributação. Também nas ADIs 5659 (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 20/5/2021) e 1945 (Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 20/5/2021).

2.4 Participou, ainda, da ADI nº 3059 (Rel. Min Luiz Fux, DJe 8/5/2015), que discutiu a constitucionalidade de lei que instituiu, no âmbito da Administração Pública regional, preferência abstrata pela aquisição de *softwares* livres ou sem restrições proprietárias.

2.5 Atua, por fim, como amiga da corte, no RE nº 928.943 (Rel. Min. Luiz Fux), cujo Tema nº 914 trata da constitucionalidade da CIDE sobre remessas ao exterior.

2.6 Quanto ao tema em particular (prorrogação da desoneração da folha), a entidade teve papel central na construção política que resultou na lei ora impugnada.<sup>15</sup> Em ofício entregue à deputada Any Ortiz (Cidadania-RS), a ABES e outras 16 se manifestaram contrários ao PL nº 493/24, que reonerava a folha de pagamentos.<sup>16</sup>

2.7 Presente, então, o requisito da relevância. Também, o da pertinência. Assim, a ABES reclama a sua admissão como amiga da corte, no contexto de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – conceito de Peter Häberle<sup>17</sup> –, que incorpora, no processo de solução hermenêutica dos conflitos constitucionais, não apenas as partes, mas as potências cujo conhecimento técnico contribui com o caso.

---

<sup>14</sup> CPC: “Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

<sup>15</sup> Confira todos os manifestos: <https://abes.com.br/noticias/manifestos/>

<sup>16</sup> Cf.: <https://abes.com.br/setores-entregam-oficio-a-favor-da-desoneracao-da-folha-a-deputada-any-ortiz/>

<sup>17</sup> *Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: contribuição para a Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição*. Trad. Gilmar Mendes. Porto Alegre, 1997, p. 47-48.



### **3. As Singularidades do Setor de Tecnologia da Informação (Inovação Tecnológica): a desoneração da folha como concretização da Constituição Federal**

3.1 Tanto é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proporcionar os meios de acesso à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (art. 23, V) como “legislar concorrentemente sobre ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (art. 24, IX). Trata-se de uma grande aliança federativa constitucionalmente estabelecida com o nobre propósito de construir um país inovador.

3.2 A Constituição previu incentivos para o setor de tecnologia da informação. Para ilustrar, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, instituído pelo art. 159-A, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, opera mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para “promoção de ações com vistas ao desenvolvimento tecnológico e à inovação” (art. 159-A, III).

3.3 A inovação tecnológica tem custos e a Constituição, sensível a essa realidade, fomenta múltiplas formas de incremento do ecossistema de inovação no país por meio de instrumentos orçamentários e financeiros. Segundo o § 5º do art. 167, “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo”. São exceções para a tecnologia da informação (inovação).

3.4 É que esse é um setor essencial ao desenvolvimento do país. Tanto que o art. 219 da Constituição dispõe que o mercado interno será incentivado de modo a “viabilizar a autonomia tecnológica do País”. Além disso, ele é transversal. Segundo o art. 187, III, a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, levando em conta, “especialmente o incentivo à pesquisa e à tecnologia”. Já o art. 200, V, dispõe que ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, “incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação”.

3.5 O incentivo que a Constituição de 1988 confere à inovação tecnológica é tamanho a ponto de constituir patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, nos quais se incluem “as criações tecnológicas” (art. 216, III).

3.6 O art. 218, por sua vez, determina que o Estado promova e incentive “o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”. Já o § 1º dispõe que “a pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação”. Por fim, diz o § 4º: “A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos”.

3.7 A desoneração da folha para o setor de tecnologia da informação (*software*) nada mais é do que a realização de um consistente plexo de comandos constitucionais destinados ao incentivo, em proveito do bem comum, à inovação tecnológica. Desonera-se a folha de pagamento para ver florescer os recursos humanos em cujas esperanças e talentos residem os caminhos para a construção de uma Brasil mais inovador.

3.8 Não apenas mais inovador, mas com mais pluralidade nas instâncias decisórias, capaz de concretizar direitos fundamentais forjados para abrir os longos caminhos emancipatórios que têm sido percorridos por grupos que anseiam pela concretização de suas muitas capacidades.<sup>18</sup> Um desses grupos é o das profissionais mulheres.

3.9 Segundo o Movimento Desonera Brasil, os 17 setores alcançados pela desoneração geraram, nos primeiros dois meses do ano, a geração de 40 mil novos empregos femininos, ou seja, 234.811 empregos não teriam sido criados para elas sem

---

<sup>18</sup> É como anotou o ministro Luiz Fux, citando Amartya Sen, em julgamento da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal: “A liberdade, para além de ser um fim a ser buscado por qualquer sociedade, também é o meio pelo qual esta coletividade se desenvolve. A limitação de capacidades humanas atinge diretamente o exercício pleno desta liberdade”. RE nº 1.391.460 AgR (DJe 26/03/2024).

a Desoneração da Folha, de janeiro de 2020 a fevereiro de 2024. No fim, a política possibilitou 17,5% de crescimento no número de mulheres com empregos formais.<sup>19</sup>

3.10 Essa política pública da tributação substitutiva da folha por percentuais da receita bruta promoveu, de janeiro de 2011 a fevereiro de 2024, um crescimento de 9,7% no número de empregos gerados pelos 17 setores abrangidos pela sistemática. De janeiro de 2019 a fevereiro de 2024, o crescimento foi de 19,6%, superando em 5,3% o desempenho dos demais setores econômicos. Entre janeiro de 2019 e dezembro de 2023, o crescimento dos empregos formais nas empresas com tributação substitutiva foi de quase 18%, enquanto nos demais setores, sem a tributação substitutiva, 13,5%. Em 2023, os segmentos com tributação substitutiva produziram 215 mil novos empregos, e o salário médio foi 41,8% maior se comparado às empresas de setores sem a tributação.

3.11 Atualmente, esses 17 setores empregam 9,3 milhões de profissionais, e apenas nos dois primeiros meses de 2024, foram criados 151 mil novos empregos. O salário médio nestes setores é 12,7% superior aos setores que não contam com a desoneração.<sup>20</sup>

3.12 Em suma, a reoneração, nos termos em que postos, malferem o desenho constitucionalmente erigido para incentivar a inovação tecnológica do país, punindo o que de mais importante há nesse setor, que são os talentos formadores dos recursos humanos.<sup>21</sup> A desoneração da folha é a forma encontrada para realizar a profecia lançada por John Kennedy, ao dizer: “Quando as águas sobem, todos os barcos se elevam”.

#### **4. Do Fundamento da Cautelar (monocrática): o art. 113 do ADCT e a hermenêutica capaz de suprir o Legislativo com informações acerca do impacto financeiro, sem privá-lo do exercício da sua função precípua, que é a de legislar**

4.1 A concessão monocrática de uma cautelar que desmantela o justo resultado de um grande esforço político operado no Congresso, invocando, como fundamento, o que

---

<sup>19</sup> Dados baseados em levantamento realizado pela Brasscom (Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e de Tecnologias Digitais). Cf.: <https://abes.com.br/contratacao-de-mulheres-nos-17-setores-desonerados-e-superior-aos-demais-setores/>

<sup>20</sup> Cf.: <https://abes.com.br/nota-conjunta-dos-setores-sujeitos-a-tributacao-substitutiva-da-folha/>

<sup>21</sup> Cf.: <https://brasscom.org.br/pdfs/pela-continuidade-da-politica-de-desoneracao-da-folha-com-o-pl-334-23/>

ninguém até agora consegue ao certo afirmar o que seria, é fazer pouco caso do conselho do experiente juiz da Suprema Corte de Israel, Aharon Barak, que anotou: “Quando o juiz faz parte de um colegiado, ele deve consultar seus colegas. O juiz deve convencê-los. Um bom tribunal é um tribunal pluralista, que contém pontos de vista diferentes e diversos. Esse é certamente a opção para uma sociedade multicultural.”<sup>22</sup>

4.2 A cautelar foi parcialmente deferida, *ad referendum*, para “suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784/2023”, enquanto “não sobrevier demonstração do cumprimento do que estabelecido no art. 113 do ADCT (com a oportunidade do necessário diálogo institucional) ou até o ulterior e definitivo julgamento do mérito da presente ação pelo Supremo Tribunal Federal, conforme o caso”.

4.3 Nulificou-se um instituto ínsito à separação de Poderes, qual seja, a possibilidade de derrubada do veto presidencial (art. 57, § 3º, IV c/c art. 66, § 4º) pelo Legislativo. Enfraqueceu-se uma relação que só encontra razão de ser se marcada pela independência. Indo além, agigantou um Poder (Executivo) sobre outro (Legislativo).

4.4 A decisão cautelar monocrática não observou qualquer rito estipulado pela Lei nº 9.868/99. Isso porque o art. 10 da citada lei diz que “alvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.” O § 3º do mesmo dispositivo, por sua vez, diz: “Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> No original: “When the judge sits on a panel of multiple judges, the judge must consult with his colleagues. The judge must convince them. A good court is a pluralistic court, containing different and diverse views. That is certainly the case in a multicultural society. There are always mutual persuasion and exchange of ideas”. The Judge in a Democracy. New Jersey, Princeton University Press, 2006, p. 209.

<sup>23</sup> Anota Miguel Godoy: “A lei que rege o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9.868/99) também foi nítida ao estabelecer que apenas a maioria absoluta dos ministros pode declarar a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo (art. 23, Lei 9868/99). E foi categórica ao estabelecer que a concessão de medida cautelar é de competência do Tribunal, e não de um ministro individualmente (art. 10, caput, 3º, Lei 9868/99). A medida cautelar monocrática em ADI é excepcional, permitida apenas no período

4.5 Miguel Godoy, em trabalho doutrinário, adverte que “a Constituição não conferiu qualquer poder decisório a ministro individualmente, mas sim ao Supremo Tribunal Federal, órgão colegiado. Quem guarda a Constituição não é o ministro A ou o ministro B, mas o STF, através do conjunto de ministros reunidos em sessão.”<sup>24</sup>

4.6 O jurista anota ainda que a Constituição foi expressa ao estabelecer que “apenas a maioria absoluta dos ministros pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou norma (art. 97, CRFB/88) e que compete ao Supremo Tribunal Federal (órgão colegiado) processar e julgar o pedido de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade (art. 102, I, p, CRFB/88)”. A conclusão de Miguel Godoy é taxativa: “a Constituição não autoriza medida cautelar monocrática em ADI, portanto.”<sup>25</sup>

4.7 Procedendo a uma leitura criteriosa do Regimento Interno do STF, Miguel Godoy lembra que ele também “estabeleceu que o julgamento da ADI e de sua medida cautelar são de competência do Plenário do Tribunal (art. 5º, VII, X; art. 170, 1º, 3º; art. 173, todos do RISTF). Ou seja, competência colegiada”. Anota o jurista:

“O art. 21, V, do Regimento Interno, muito utilizado pelos ministros do STF quando concedem decisões cautelares monocráticas em ADI, (...), é norma de previsão geral sobre os poderes do relator, e não sobre o processo da ADI. Esses poderes do relator devem guardar consonância com o que exige a Constituição e as previsões legais e regimentais específicas sobre o processamento o julgamento da ADI. Todas as previsões específicas da Constituição, da Lei 9868/99 e do Regimento Interno exigem decisão colegiada para a concessão de medida cautelar em ADI. Não se aplica o art. 21, V, do RISTF individualmente e a despeito ou em sobreposição às previsões específicas da Constituição, da Lei 9869/99 e do próprio Regimento Interno. ou seja, se há um conjunto de regras específicas, não é possível aplicar uma única regra geral para ignorá-las. Assim, o RISTF tampouco autoriza a concessão de medida cautelar monocrática em ADI. E se a questão for urgente “em face

---

de recesso, por decisão do Presidente do STF (art. 10, caput, Lei 9869/99; art. 13, VIII, Regimento Interno do STF). Assim, a Lei de processamento e julgamento da ADI também não autoriza a concessão de medida cautelar monocrática, salvo no período de recesso, e por decisão do Presidente do STF”. Cf.: STF e processo constitucional: caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo. BH: Arraes Editora, 2021, p. 7.

<sup>24</sup> Godoy, Miguel Gualano de. STF e processo constitucional: caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2021, p. 7.

<sup>25</sup> Godoy, Miguel Gualano de. STF e processo constitucional: caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2021, p. 7.

do relevante interesse de ordem pública que envolve”, deve o relator submetê-la ao conhecimento do Tribunal (art. 10, 3º, Lei 9868/99; art. 170, 3º, RISTF).”<sup>26</sup>

4.8 Mesmo assim, a despeito da clara violação à Constituição, à Lei n. 9.868/99 e ao Regimento Interno do STF, os ministros Flávio Dino, Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso e Edson Fachin acompanharam o douto Ministro Relator. O ministro Luiz Fux pediu vista. O Senado Federal agravou da decisão monocrática, objetivando juízo de retratação.

4.9 Eis o resumo da fundamentação da concessão monocrática da cautelar:

“(…) LEI FEDERAL N. 14.784/2023, QUE PRORROGA BENEFÍCIOS FISCAIS ATÉ 31/12/2027. ‘DESONERAÇÃO DA PROPOSIÇÃO FOLHA’. LEGISLATIVA DESACOMPANHADA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. APARENTE VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). DISPOSITIVO INTRODUZIDO PELO CONGRESSO NACIONAL POR MEIO DA EC N. 95/2016. PRECEDENTES EM SITUAÇÕES ANÁLOGAS (ADPF 662 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 7/4/2020; ADI 7.145 MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 20/6/2022). LIMINAR DEFERIDA EMPARTEAPENAS PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DOS ARTS. 1º, 2º, 4º E 5º DA LEI N. 14.748/2023 ATÉ O JULGAMENTO DO MÉRITO DA PRESENTE AÇÃO OU ATÉ A DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 113 DO ADCT. SUBMISSÃO IMEDIATA DA DECISÃO A REFERENDO DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. A questão trazida ao Supremo Tribunal Federal envolve, entre outras alegações, a afirmada inobservância do art. 113 do ADCT na edição da Lei n. 14.784/2023, que criou e prorrogou benefícios fiscais sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

2. O Congresso Nacional, em 15/12/2016, inseriu no ADCT o art. 113, que prevê, como condição de validade de qualquer lei que implique renúncia ou criação de despesa obrigatória, a necessidade de avaliação do seu impacto orçamentário e financeiro. Buscou o Congresso Nacional a sustentabilidade orçamentária. A Lei n. 14.784/2023 não atendeu a essa condição que foi aprovada pelo próprio Congresso Nacional, o que torna imperativa a atuação do Supremo Tribunal Federal, na sua função de promover a compatibilidade da legislação com a Constituição da República (judicial review). Precedentes (ADI 662 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 7.145 MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 20/6/2022).

3. O periculum in mora está igualmente configurado, pois a manutenção da eficácia da Lei n. 14.784/2023, com os vícios apontados, poderá gerar um desajuste significativo nas contas públicas e um esvaziamento do regime fiscal constitucionalizado a partir da EC n. 95/2016.

---

<sup>26</sup> Godoy, Miguel Gualano de. STF e processo constitucional: caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2021, p. 8.

4. A solução provisória, que busca privilegiar o espaço institucional de cada Poder, sem descurar da função constitucional do Supremo Tribunal Federal de verificar a validade dos atos normativos à luz da Constituição Federal, consiste em suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784/2023, com a imediata submissão desta decisão ao Plenário do Supremo Tribunal Federal para confirmação ou não de tal deliberação, que busca preservar as contas públicas e a sustentabilidade orçamentária.”<sup>27</sup>

4.10 Quanto ao mérito, o art. 113 do ADCT – central na fundamentação da cautelar – não exige que sejam apontadas fontes de compensação, mas, sim, que seja assegurado que o Congresso tenha prévio e adequado conhecimento acerca do impacto orçamentário e financeiro de proposta que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita. Trata-se, como dito pelo próprio STF, de requisito formal.

4.11 Celso de Barros Correia Neto recorda que “os arts. 106 a 114 não faziam parte do texto original da Constituição. Foram incluídos pela Emenda Constitucional n. 95 para instituir o chamado ‘Novo Regime Fiscal’. A Emenda é resultado da aprovação de Proposta de Emenda Constitucional de autoria do Poder Executivo (PEC n. 241/2016, na Câmara dos Deputados e PEC n. 55/2016, no Senado Federal).”<sup>28</sup>

4.12 No caso dos autos, o texto da proposta limitava-se à prorrogação da desoneração da folha, cujo impacto orçamentário e financeiro já era conhecido, pois se tratava de programa vigente desde 2011 e em execução no Orçamento Anual de 2023. Não houve a inclusão de novos setores da economia ou qualquer alteração no modelo de desoneração. Segundo o STF, a mera prorrogação de renúncia de receita não implica no art. 113 do ADCT, aplicável apenas para a criação ou alteração de despesa obrigatória ou de renúncia de receita, ou seja, para novos institutos ainda não vigentes (ADI nº 6632, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, sobre a prorrogação de desoneração da folha).

4.13 Em seu bem construído agravo, o Senado anota que “o Projeto de Lei Orçamentária Anual relativo ao exercício de 2024 (PLOA/2024) incluiu, na estimativa de

---

<sup>27</sup> “Concedida a cautelar, em parte, enquanto não sobrevier demonstração do cumprimento do que estabelecido no art. 113 do ADCT (com a oportunidade do necessário diálogo institucional) ou até o ulterior e definitivo julgamento do mérito da ação pelo Supremo Tribunal Federal, conforme o caso”.

<sup>28</sup> Neto, Celso de Barros Correia Neto. Comentários à Constituição do Brasil. Coord. J. J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streck. São Paulo: Saraivajur, 2023, p. 2383.

receita, a arrecadação adicional de R\$ 168,5 bilhões, que estavam condicionados à aprovação de medidas legislativas pelo Congresso Nacional”.

4.14 A prorrogação da desoneração da folha não foi uma medida isolada, mas concebida politicamente no contexto de um imenso esforço do Congresso Nacional em conferir sustentabilidade financeira ao Estado brasileiro. Apenas para ilustrar, essas foram algumas das medidas recentemente aprovadas pelo Poder Legislativo da União:

- (i) Recuperação de créditos no CARF (Lei nº 14.689/2023);
- (ii) Transação tributária (Lei nº 14.689/2023);
- (iii) Subvenção para investimento (Lei nº 14.789/2023);
- (iv) Dedutibilidade de juros sobre o capital próprio (Lei nº 14.789/2023);
- (v) Fundos fechados (Lei nº 14.754/2023);
- (vi) Tributação de offshores (Lei nº 14.754/2023);
- (vii) Exploração de aposta de quota fixa (Lei nº 14.790/2023);
- (viii) Taxas de loteria de aposta de quota fixa (Lei nº 14.790/2023);
- (ix) Novo regime de tributação simplificada (Instrução Normativa da Receita);
- (x) adicional de 1% da Cofins-Importação, prorrogado até 2027, previsto como medida de compensação (Lei nº 14.784/2023);
- (xi) limitação do Perse (Lei nº 14.592/2023, oriunda da MP nº 1.147/2022): redução de 88 códigos CNAE para 44.

4.15 Qual o efeito de todo esse esforço? O recorde da arrecadação federal nos três primeiros meses de 2024: R\$ 657,7 bilhões, um acréscimo real de 8,36%.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Cf.: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/04/23/arrecadacao-federal-marco-2024.htm>



4.16 Anota ainda o Senado que a preservação do equilíbrio fiscal (art. 165, §2º, da Constituição) somente pode ser aferida de forma global, considerando toda a atuação do Poder Público. Ainda que uma proposta, isoladamente, “possa ensejar renúncia de receita, não é necessário que o legislador a vincule necessária e solenemente a outra fonte de compensação, se, no conjunto das proposições sob sua deliberação, há inequívoco espaço fiscal para que seja acomodada sem risco de prejuízo ao interesse público” (p. 12 do agravo interno do Senado Federal).

4.17 Mesmo sem precisar, pois não se tratava de desoneração, mas de prorrogação, o Congresso, no processo legislativo que deu origem à Lei nº 14.784/2023 (PL nº 334/2023), através Comissão de Assuntos Econômicos, fez a análise da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da renúncia de receita em questão, conforme previsto no Parecer SF nº 36/23, de relatoria do senador Ângelo Coronel. Eis trecho essencial:

“Quanto ao mérito, a proposição pretende prorrogar até 31 de dezembro de 2027 a desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia, ou seja, estende-se o benefício vigente por mais quatro anos. A desoneração da folha permite às empresas dos setores beneficiados pagarem alíquotas de 1% a 4,5% sobre a receita bruta, em vez de 20% sobre a folha de salários. A ideia é que esse mecanismo possibilite a abertura de mais postos de trabalho. Como forma de compensação pela prorrogação da desoneração, a proposição prevê também a prorrogação do aumento em 1% da alíquota da Cofins-Importação até dezembro de 2027, estimada em R\$ 2,4 bilhões. Em relação ao impacto financeiro e orçamentário, entendemos que os estímulos previstos no projeto já existem há anos e não configuram inovação relevante no ordenamento jurídico. Contudo, reiteramos os impactos positivos sobre o mercado de trabalho, emprego e renda da medida. Embora o gasto tributário da desoneração seja estimado pela Receita Federal do Brasil em R\$ 9,4 bilhões, o efeito positivo à economia supera os R\$ 10 bilhões em arrecadação – considerando o acréscimo de mais de 620 mil empregos dos 17 setores desonerados em 2022 e o decorrente crescimento de receitas advindas de impostos e contribuições. Apenas como ilustração da importância dos 17 setores, citamos, brevemente, os setores desonerados: calçados, comunicação/jornalismo, call centers, serviço de tecnologia da informação, serviço de tecnologia de comunicação, confecção/vestuário, construção civil, empresas de construção e obras de infraestrutura,

couro, fabricação de veículos e carroçarias, máquinas e equipamentos, proteína animal, têxtil, projeto de circuitos integrados, transporte metroferroviário de passageiros, transporte rodoviário coletivo e transporte rodoviário de cargas. Assim como esses 17 setores desempenham papel fundamental à economia, fazemos referência aos maiores prestadores de serviços de saúde básica e educação infantil: os municípios. Esses, embora sejam entes federados, são tratados como empresas para fins de recolhimentos de contribuições previdenciárias, ao não possuir capacidade financeira para instituir regimes próprios, e paradoxalmente, não estão contemplados em políticas públicas similares à desoneração.”

4.18 Do que mais necessita a Suprema Corte para reputar realizado o comando constante do art. 113 do ADCT? O que mais caberia ao Congresso Nacional fazer?

4.19 No caso, o Congresso, de boa-fé, decidiu aprovar e inserir na Constituição o que já é um consenso na ciência jurídica contemporânea, que é máxima conhecida em todas as jurisdições: “os direitos têm custos”. Essa premissa foi contemplada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que deu a seguinte redação ao art. 113 do ADCT: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

4.20 O art. 113 do ADCT foi inserido por uma emenda ao longo da tramitação da PEC nº 241/2016, por iniciativa do relator na Comissão Especial, deputado Darcísio Perondi, que, em parecer, avisou que o objetivo seria o de permitir “que os parlamentares estejam cientes, no momento da apreciação das proposições, do custo das decisões a serem tomadas, bem como de sua compatibilidade com o novo regime fiscal”.<sup>30</sup>

4.21 O comando estipula a obrigação formal de que proposições legislativas criadoras de despesas obrigatórias ou renúncia de receita – aquelas que inovem no ordenamento

---

<sup>30</sup> É distinto do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (“LRF”), que prevê requisitos a serem cumpridos pela lei que veicula renúncia de receita, determinando, além da consideração dos impactos financeiros na estimativa de receitas da lei orçamentária, (i) a demonstração de não afetação das metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou então, neste último caso, (ii) que as renúncias concedidas serão compensadas por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição.

jurídico introduzindo obrigações orçamentárias ainda não estipuladas -, devem estar acompanhadas de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

4.22 Ocorre que não consta do dispositivo – nem deveria constar – que essa estimativa consiste numa espécie de auditoria acerca das contas públicas, ou num encontro de contas de rubricas orçamentárias, ou, ainda, um tipo de substituição das competências de órgãos fracionários do Congresso Nacional dedicados a misteres mais rigorosos em termos de orçamento e finanças, como é a Comissão de Orçamento.<sup>31</sup> Trata-se de uma obrigação formal relevante, mas não dotada de tamanho rigor a ponto de estrangular a missão precípua do Poder Legislativo, que é a de legislar. Seria uma autofagia.

4.23 Por isso é correto afirmar que, na hipótese, está plenamente cumprida a teleologia do art. 113 do ADCT, ainda que não precisasse, o Congresso, fazê-lo.

## **5. O Fundamento Lateral da Cautelar (monocrática): art. 30 da EC nº 103/2019**

5.1 Respondendo a um fundamento lateral da cautelar<sup>32</sup>, o art. 30 da EC nº 103/2019 permite a manutenção do regime de substituição da base de incidência da contribuição previdenciária em vigor na data da promulgação da referida mudança constitucional. As contribuições instituídas anteriormente à promulgação da emenda não sofreram a limitação de diferenciação de base de cálculo.

5.2 O art. 11 da EC nº 132/2023 (Reforma Tributária) diz que as desonerações preservadas pelo art. 30 da EC nº 103/2019 (Reforma da Previdência), dentre as quais a versada pela Lei em análise, continuarão a produzir efeitos mesmo quando entrar em

---

<sup>31</sup> Constituição Federal: “Art. 166 § 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: (...) II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.”

<sup>32</sup> Consta da decisão: “(...) ainda em juízo de cognição sumária, próprio desta fase processual, reputo verossímil a alegação do proponente a respeito da alteração do § 9º do art. 195 da Constituição, promovida pela EC n. 103/2019, no sentido de que a novel redação, interpretada em conjunto com o art. 30 da própria emenda, leva à conclusão de que, desde 2019, não mais se admite base de cálculo substitutiva à folha de salários e demais rendimentos pagos (art. 195, I, ‘a’, da CF), como é o caso da estabelecida nos arts. 7º e 8º da Lei n. 12.546/2011, à exceção daquelas instituídas antes da data de entrada em vigor da mencionada emenda – o que, à primeira vista, descarta a possibilidade de prorrogação operada pela Lei n. 14.784/2023”.

vigor a revogação do art. 195, I, "b", da Constituição – o que somente se dará em 2027 (art. 23, I, da EC nº 132 e do art. 126 do ADCT).

5.3 O que se fez foi constitucionalizar a possibilidade de prorrogação da desoneração da folha de salários até, pelo menos, o ano de 2027, providência que veio a ser concretizada, no plano infraconstitucional, pela tão citada Lei nº 14.784/2023.

## **6. Da Ausência de Fundamentação Válida na Cautelar: a falta de identidade entre os precedentes invocados e o caso presente (prorrogação da desoneração)**

6.1 O inciso VI do § 1º do art. 489 do Código de Processo Civil aduz que não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória ou acórdão, que deixar de seguir "precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento".

6.2 A ausência de identidade entre precedentes invocados e a moldura factual-jurídica do caso em julgamento é algo tão grave, que o § 5º do art. 966 do CPC autoriza o ajuizamento de ação rescisória contra decisão baseada em "acórdão proferido em julgamento de casos repetitivos que não tenha considerado a existência de distinção entre a questão discutida no processo e o padrão decisório que lhe deu fundamento".

6.3 Acontece que, na decisão cautelar prolatada pelo ilustre ministro Cristiano Zanin, foi apresentado um histórico de precedentes que autorizariam a referida decisão monocrática. Mas não há, *data máxima vênia*, identidade entre esses casos e a presente discussão relativa à prorrogação, pelo Congresso Nacional, da desoneração da folha.

6.4 A ADI nº 6303, (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, DJe 18/3/2022), por exemplo, trata de concessão de benefício fiscal. Mas a prorrogação da desoneração da folha não constitui a criação de um benefício fiscal. Não há qualquer identidade.

6.5 O mesmo se diga acerca do referendo da cautelar na ADI nº 7145 (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 20/6/2022), pois o caso cuidava da Lei nº 24.035/2022, de Minas Gerais, que dispunha sobre: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio social por parcela dos inativos e

pensionistas do Estado; e (iii) a concessão de anistia das ausências de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022. Os dispositivos impugnados haviam sido introduzidos por emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Governador que originalmente tratava da revisão geral anual dos subsídios e do vencimento básico de servidores do Poder Executivo. Não há qualquer aderência.

6.6 Na ADI nº 5816 (Rel. Alexandre de Moraes, Pleno, julgamento em 5/11/2019), o STF avaliou norma estadual que ampliou o alcance da imunidade prevista na Constituição e concluiu meramente que o art. 113 do ADCT “dirige-se a todos os níveis federativos”.

6.7 Outro precedente invocado foi a ADI nº 6074 (Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, DJe 8/3/2021), que aferiu a constitucionalidade da Lei Estadual (Roraima) nº 1.293/2018, que isentava de IPVA as pessoas portadoras de doenças graves. Acontece que, nesse caso, ficou demonstrada a ausência de qualquer debate acerca das consequências orçamentário-financeiras da proposição, além de se tratar, claramente, da instituição de um benefício fiscal. Eis trecho do acórdão:

“A renúncia de receita engendrada implicou o exercício negativo de uma competência tributária, sem o necessário exame na arena e na ocasião apropriadas. Inexistiu debate sobre as consequências da norma a ser criada, como assinalado pelo constituinte derivado. Por envolver a concessão de benefício fiscal e o tratamento especial a contribuintes, deveria, o processo legislativo que originou a Lei nº 1.293/2018 de Roraima, ter seguido à risca o procedimento constitucional obrigatório fixado pelo art. 113 do ADCT.” (p. 15).

6.8 Na ADI nº 6080 (Rel. Min. André Mendonça, Pleno, DJe 10/1/2023), o STF derrubou lei estadual que promovia acréscimo remuneratório de servidores efetivos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH) e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação (IACTI), sem a correspondente e prévia dotação orçamentária ou a apresentação no curso do processo legislativo de estimativa de impacto financeiro e orçamentário referente à despesa pública criada, mas só o fez porque ficou demonstrado nos autos o seguinte: “No presente caso, foram acostados documentos comprobatórios da ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro por ocasião do encaminhamento da proposição legislativa que deu origem à Lei estadual 1.255/2018”. Em nada se corresponde ao presente caso.

6.9 Quanto à ADI nº 6152 (Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 12/12/2022), questionou-se os arts. 1º e 2º da Lei Maranhense nº 11.011/2019, que reduzia a alíquota de ICMS (12%) para as operações com cervejas que contenham, no mínimo, 15% de fécula de mandioca em sua composição. O que ocorreu? Intimada a apresentar os referidos documentos, a Assembleia admitiu que “conforme consulta realizada junto aos órgãos/setores desta Assembleia Legislativa, estes apontaram que não há informações no tocante à estimativa do impacto orçamentário financeiro”. (p. 20 do acórdão).

6.10 Quanto à decisão monocrática do ministro Gilmar Mendes na ADPF nº 662, o STF reafirmou que a interpretação do art. 113 do ADCT precisa se dar sem prejuízo do exercício pleno, pelo Congresso Nacional, das suas competências constitucionalmente previstas. Abaixo, trecho essencial para a compreensão desse ponto:

“(…) Talvez, especialmente tendo em vista a temporalidade de vigência do novo regime fiscal e sua aplicação inclusive para Emendas Constitucionais, a declaração de inconstitucionalidade formal seja demasiada, especialmente se a legislação, uma vez aprovada, satisfizer os demais requisitos constitucionais relacionados ao orçamento. Afinal, o impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa não parece vincular os nossos parlamentares no momento de votação da proposta. Ou seja, satisfeito o requisito formal de apresentação do impacto orçamentário e financeiro da proposta legislativa, sendo o estudo indicativo de grande custo para o Estado e necessidade de reorganização do orçamento, estariam os parlamentares obrigados a não aprovar o projeto? Essas discussões certamente demandam aprofundamento doutrinário e a colmatação jurisprudencial decorrentes da adaptação do sistema ao novo regime fiscal.”

6.11 A autoridade da Suprema Corte dimana da qualidade dos fundamentos lançados em suas decisões, especialmente naquelas que ensejam tensões institucionais com os demais Poderes. Não é exagero afirmar que o histórico invocado para fundamentar a cautelar torna-a, segundo as lições do CPC, inteiramente desprovida de fundamentação.

## **7. O Congresso (especialmente o Senado) como Guardião da Constituição: controlador da constitucionalidade das leis e atos normativos e das contas públicas**

7.1 O art. 1º da Constituição aduz que a República “constitui-se em Estado Democrático de Direito”, abraçando um modelo contemporâneo de separação de poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário –, respeitoso aos direitos fundamentais.

7.2 Essa compreensão republicana e democrática encontra suporte jurisprudencial em casos célebres apreciados pelo Supremo Tribunal Federal. Exemplo mais notável pode ser ilustrado pelas palavras com as quais o ministro Luiz Fux abriu o acórdão constante da ADI nº 5105 (DJe 16/03/2016). Sua Excelência anotou:

“O hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais repudia a adoção de concepções juriscênticas no campo da hermenêutica constitucional, na medida em que preconiza, descritiva e normativamente, a inexistência de instituição detentora do monopólio do sentido e do alcance das disposições magnas, além de atrair a gramática constitucional para outros fóruns de discussão, que não as Cortes.”<sup>33</sup>

7.3 Esse exercício recíproco de competências ligadas à manutenção da higidez da Constituição e da integridade da sua interpretação, em proveito dos freios e contrapesos (*checks and balances*), pode ser ilustrado pelo parágrafo único do art. 101 da Constituição, segundo o qual “os Ministros do STF serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal”.

7.4 São arranjos institucionais que dão razão ao jurista sul-africano Albie Sachs, que integrou a Corte Constitucional daquele país, e, certa feita, anotou:

“(...) a Constituição sul-africana considera o Legislativo, o Executivo e o Judiciário todos participantes de um projeto comum constitucionalmente definido visando melhorar as vidas das pessoas e proteger a dignidade, igualdade e liberdade humanas. A separação dos poderes reconhece que, nesse sentido, cada esfera do governo tem responsabilidades especiais, estando, ao mesmo tempo, sujeita a formas específicas de prestação de contas públicas. (...)”.<sup>34</sup>

7.5 Ou seja, na mesa redonda (sem cabeceiras, portanto) que é o controle de constitucionalidade, os três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) hão de tomar os seus assentos em patamar de igualdade, sem que um possa anular o outro, e, unidos por um ideal, devem proteger a Constituição. Nesse propósito (e a vida precisa de

---

<sup>33</sup> ADI nº 5105, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 16/03/2016.

<sup>34</sup> Sachs, Albie. Vida e direito: uma estranha alquimia. Tradução de Saul Tourinho Leal. São Paulo: Saraiva, 2016 (Série IDP: Linha direito comparado), p. 141.

propósitos), o digno papel do Congresso tem encontrado reconhecimento da Suprema Corte. Eis, por exemplo, memorável trecho do ministro Luiz Fux nesse sentido:

“O princípio fundamental da separação de poderes, enquanto cânone constitucional interpretativo, reclama a pluralização dos intérpretes da Constituição, mediante a atuação coordenada entre os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário – e os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes *players* contribua, com suas capacidades específicas, no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional e no aperfeiçoamento das instituições democráticas, sem se arvorarem como intérpretes únicos e exclusivos da Carta da República.”<sup>35</sup>

7.6 Não bastasse o papel de guardião não juriscêntrico da Constituição Federal, o Congresso Nacional tem papel relevante na construção tributária e orçamentária do país. Os incisos I e II do art. 48 diz que o Congresso, com a sanção do Executivo, disporá sobre as matérias de competência da União, especialmente sobre “sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas”; e “plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado”.

7.7 Quanto ao Senado Federal, especificamente, o art. 52 da Constituição traz um vasto plexo de dispositivos voltados para o controle de contas públicas:

“V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

---

<sup>35</sup> ADI nº 5105, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 16/03/2016.



V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;”.

7.8 Não bastasse, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (art. 70).

7.9 Por fim, diz o art. 166: “Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum”.

7.10 É dizer, o Congresso Nacional tanto atua como guardião (não juriscêntrico) da Constituição como o Senado é dotado de capacidade institucional de controle sobre as contas públicas, gozando de toda a capacidade institucional para o exercício pleno desse mister, sendo inaceitável que, contra o Poder Legislativo, se utilize o art. 113 do ADCT para mitigar comandos constitucionais.

## **8. Da Necessidade de Respeito, ao menos, à Anterioridade: cláusula pétrea em temas penais, eleitorais e tributárias – Limitações ao poder de tributar**

8.1 É de Gomes Canotilho a lição de que “o homem necessita de segurança para conduzir, planificar, e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida. Por isso,

desde cedo, se consideram os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de direito”.<sup>36</sup>

8.2 Precisa haver respeito, pelo Poder Executivo da União, quando do exercício de sua missão arrecadatória, ao princípio da anterioridade tributária. É um reclame ligado às conquistas do constitucionalismo moderno, notadamente os direitos fundamentais.

8.3 Dia 24/04/2024, o Presidente da República ajuíza a ADI nº 7633. Dia seguinte, a cautelar é monocraticamente concedida. Dia 01/05/2024, a Receita Federal divulga isso:

“O ministro Cristiano Zanin, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspendeu, por decisão cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7633, os efeitos de dispositivos legais da Lei nº 14.784/2023, que prorrogavam a desoneração da folha de pagamento de municípios e de diversos setores produtivos até 2027.

A decisão tem efeitos a partir da publicação da decisão, que ocorreu em 26 de abril de 2024, no Diário da Justiça Eletrônico (DJE).

Assim, a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - CPRB foi suspensa, de forma que todas as empresas antes contempladas devem passar a recolher as contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamentos nos termos do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991.

Além disso, a alíquota de contribuição sobre a folha de pagamentos dos municípios contemplados anteriormente pela redução para 8%, volta a ser de 20%.

Considerando que a decisão foi publicada em 26 de abril de 2024 e que o fato gerador das contribuições é mensal, a decisão judicial deve ser aplicada inclusive às contribuições devidas relativas à competência abril de 2024, cujo prazo de recolhimento é até o dia 20 de maio de 2024.”

8.4 A Constituição abraça a segurança jurídica. O seu art. 1º nos qualifica como sendo a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em “Estado Democrático de Direito”.

8.5 O Preâmbulo não deixa de afirmar que esse Estado Democrático se destina, dentre outras missões, a assegurar a “segurança”, segurança esta que encontra morada tanto no *caput* do art. 5º (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) como no do art.

---

<sup>36</sup> Canotilho, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra, Almedina, 7ª edição, p. 257.

6º (Dos Direitos Sociais), desdobrada, posteriormente, nas múltiplas cláusulas dedicadas ao Sistema de Justiça (Capítulo III – Do Poder Judiciário).

8.6 Nos três campos da vida em que são possíveis restrições aos mais fundamentais direitos – *liberdade, cidadania e propriedade* –, a Constituição apresenta uma barreira intransponível, o princípio da anterioridade, qualificado, pelo art. 60, §4º, como cláusula pétrea. Um sintoma da metástase constitucional é o desprezo pelas cláusulas pétreas.<sup>37</sup>

8.7 A Constituição traz o inciso XXXIX do art. 5º, a dizer: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”.

8.8 Eis o art. 16: “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

8.9 O art. 150, III, “b” e “c”, dispõe que, sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao DF e aos Municípios cobrar tributos: “b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou”; e “c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;”.

8.10 O art. 195, §6º da Constituição veicula o princípio da anterioridade nonagesimal:

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, ‘b’”.

---

<sup>37</sup> ADI nº 939, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 15/12/1993.

8.11 A condição para qualquer que seja a restrição da liberdade de ir, vir e permanecer; da cidadania eleitoral ativa (votar) e passiva (ser votado); e do imaculado direito de propriedade, cuja restrição vem com a tributação, é o respeito à anterioridade.<sup>38</sup>

8.12 Pela jurisprudência do STF, o princípio da anterioridade também incide sobre suas decisões vinculantes que terminam, materialmente, inovando no estabelecimento do dever de pagar tributos (Temas 881 e 885).<sup>39</sup>

8.13 O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, estabeleceu, em sede de recurso repetitivo (Tema nº 1.184 – Recursos Especiais nºs 1.901.638 e 1.902.610), que a revogação da CPRB demanda respeito à anterioridade nonagesimal.

8.14 A desoneração da folha é um regime tributário que pode ser escolhido pelo contribuinte e/ou determinado por lei no início do exercício fiscal e é seguido até seu término, para que seja possível estimar e planejar os custos, as receitas, os investimentos e os lucros da atividade produtiva. Quando da decisão cautelar, muitas empresas já haviam feito a sua opção e sua programação anual acerca desse regime de tributação.

8.15 É preciso guardar a lição de Konrad Hesse, quando explicou que, “se as normas constitucionais nada mais expressam do que relações fáticas altamente mutáveis, não há como deixar de reconhecer que a ciência da Constituição jurídica constitui uma ciência jurídica na ausência do direito, não lhe restando outra função senão a de constatar e comentar os fatos criados pela *Realpolitik*.” Se ao exercício da jurisdição constitucional nada mais restar que não seja abonar pretensões arrecadatórias infinitas do Poder Executivo, então, como advertiu Hesse, “o Direito Constitucional não estaria a serviço de

---

<sup>38</sup> CF, Art. 60. § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV - os direitos e garantias individuais. RE 633.703, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tema 387: “(...) A Jurisdição Constitucional cumpre a sua função quando aplica rigorosamente, sem subterfúgios calcados em considerações subjetivas de moralidade, o princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da CF, pois essa norma constitui uma garantia da minoria, portanto, uma barreira contra a atuação sempre ameaçadora da maioria.”

<sup>39</sup> Os temas 881 (RE 949.297) e 885 (RE 955.227), cuja redação do acórdão coube ao ministro Luís Roberto Barroso, ganharam a seguinte tese: “1. As decisões do STF em controle incidental de constitucionalidade, anteriores à instituição do regime de repercussão geral, não impactam automaticamente a coisa julgada que se tenha formado, mesmo nas relações jurídicas tributárias de trato sucessivo. 2. Já as decisões proferidas em ação direta ou em sede de repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos temporais das decisões transitadas em julgado nas referidas relações, respeitadas a irretroatividade, a anterioridade anual e a noventena ou a anterioridade nonagesimal, conforme a natureza do tributo.”

uma ordem estatal justa, cumprindo-lhe tão-somente a miserável função – indigna de qualquer ciência – de justificar as relações de poder dominantes”.<sup>40</sup>

8.16 Até mesmo o ato do Presidente do Congresso Nacional, ao não prorrogar o prazo de vigência dos arts. 1º, 2º e 3º e do inciso II do art. 6º, com suas respectivas alíneas, da MP nº 1.202/2023, aduziu a necessidade de respeito, ao menos, aos regimes constitucionais de anterioridade. Abaixo, a transcrição de trechos do ato do Congresso:

“(...)

CONSIDERANDO que o juízo a respeito da constitucionalidade dos dispositivos da Medida Provisória nº 1.202, de 2023, não foi efetivado por esta Presidência em momento anterior em razão do prazo decorrente do princípio da anterioridade nonagesimal (noventena) aplicável a alguns de seus dispositivos;

(...)

CONSIDERANDO, por fim, que o termo final de eficácia da Medida Provisória nº 1.202, de 2023, é o dia 1º/04/2024 e não houve, até o presente momento, deliberação do Congresso Nacional sobre a matéria, bem como que é iminente a produção de efeitos sobre a folha de pagamentos dos Municípios, em decorrência do fim do prazo decorrente do princípio da anterioridade nonagesimal (noventena);

(...)”

8.17 A cautelar concedida corresponde, segundo o próprio STF (Temas 881 e 885), à majoração da carga tributária das empresas beneficiadas pela CPRB. Por isso, apenas subsidiariamente, e se nada de justo ocorrer nesse feito, acaso mantida a suspensão da CPRB, que então sejam ao menos respeitados os princípios da anterioridade e irretroatividade, cláusulas pétreas constitucionais cujo desprezo, pela jurisdição constitucional, corresponderia ao próprio esvaziamento dos elevados propósitos institucionais que, há séculos, alimentam o Supremo Tribunal Federal.

## **9. Pedidos: admissão como *amicus curiae* e publicações**

---

<sup>40</sup> Hesse, Konrad. A Força normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1991, p. 11.

9.1 Assim, a **ABES** vem, pelos arts. 7º, § 2º<sup>41</sup> da Lei nº 9.868/99 e 21, XVIII do RISTF<sup>42</sup>, e pelos demais fundamentos postos, requerer **(i)** admissão como *Amicus*, para o exercício das prerrogativas ínsitas a essa figura processual (memoriais, audiências, sustentação oral...); **(ii)** que essa manifestação (com as razões de mérito nela veiculadas) seja considerada na construção desse emblemático precedente, de modo a negar integralmente o referendo da cautelar monocraticamente concedida pelo digno Ministro Relator e, no mérito, que se confirme esse juízo denegatório; **(iii)** alternativamente, apenas caso se mantenha a cautelar, que se esclareça, em respeito à cláusula pétrea da anterioridade (incluindo a nonagesimal), que a lei suspensa deve continuar a produzir efeitos nos 90 dias subsequentes à publicação da suspensão; **(iv)** que as publicações sejam feitas em nome de **Saul Tourinho Leal** (OAB/DF 22.941).

E. deferimento.

Brasília, 07 de maio de 2024

  
**Saul Tourinho Leal**

OAB/DF 22.941

  
**Rebeca Drummond de Andrade**

OAB/DF 37.763

---

<sup>41</sup> "Art. 7º, § 2º. O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades."

<sup>42</sup> "Art. 21. São atribuições do Relator: xviii – decidir, de forma irrecorrível, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou nos processos de sua relatoria;"