



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

Excelentíssimo Senhor Ministro CRISTIANO ZANIN, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7633

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no exercício de suas prerrogativas constitucionais e legais (art. 103, § 3º, e art. 131 da Constituição da República, bem como art. 4º, inc. III, da Lei Complementar nº 73/1993), vem, respeitosamente, aduzir e requerer o que se segue.

1. Dentre outros pontos, a presente ação direta foi ajuizada pelo Presidente da República com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784/2023. A ação foi distribuída ao Ministro Cristiano Zanin por prevenção com as Ações Diretas n. 7.587 e n. 7.609.

2. Em decisão de 25.4.2024, o Ministro Relator concedeu parcialmente a medida liminar, *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784/2023, enquanto não sobrevier demonstração do cumprimento do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional n. 95/2016.

3. O Ministro Relator vislumbrou, em análise inicial, a caracterização de afronta ao art. 113 do ADCT pelos dispositivos impugnados, que prorrogaram até 31.12.2027 os benefícios fiscais de contribuição previdenciária sobre receita bruta a determinados setores da economia; de redução a 8% da alíquota sobre folha de pagamento de determinados municípios; e, de diminuição a 1% da alíquota da CRB para certas empresas de transporte coletivo.

4. Cumpre salientar que o provimento cautelar, fundamentado em salutar diálogo institucional, condicionou a suspensão da eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784/2023 a cláusula resolutiva consubstanciada na superveniência de demonstração do cumprimento da exigência do art. 113 do ADCT. Eis a parte dispositiva do *decisum*:

Ante o exposto, concedo, em parte, a medida cautelar postulada, *ad referendum* do Plenário, nos termos do art. 21, § 5º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, incluído pela Emenda Regimental n. 58, de 2022, apenas para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei n. 14.784, de 27 de dezembro de 2023, **enquanto não sobrevier demonstração do cumprimento do que estabelecido no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (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. A decisão tem efeitos prospectivos (*ex nunc*), na forma do art. 11 da Lei n. 9.868/1999. (com grifos)

5. Submetida a decisão a referendo do Plenário Virtual em 26.4.2024, acompanharam o voto condutor, pela confirmação da medida, os Ministros Flávio Dino, Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso e Edson Fachin, ao que o julgamento foi suspenso, naquela mesma data, em razão da solicitação de vista do Ministro Luiz Fux.

6. Cumpre registrar que se encontra pendente de apreciação o agravo regimental interposto pelo Senado Federal, pelo qual se requereu, caso não exercido o juízo de retratação na forma do art. 1.021, § 2º, do Código de Processo Civil, a "*imediata suspensão dos efeitos cautelar deferida*" (fl. 13, e-doc. 33).

7. Como se percebe dos termos da medida cautelar, **o Ministro Relator optou pelo emprego de uma técnica de solução judicial provisória – idealizada para potencializar o diálogo institucional, dentro do espaço decisório de cada um dos Poderes – cuja eficácia foi programada para valer enquanto pendente a demonstração do cumprimento do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** E, de fato, a concitação veiculada pela cautelar surtir efeitos positivos, tendo proporcionado valiosos esclarecimentos aos atores e instituições envolvidas no que diz respeito à construção de uma solução dialogada capaz de harmonizar interesses de categorias beneficiadas pela Lei n. 14.784/2023, preservando-se os paradigmas constitucionais e legais sobre responsabilidade e sustentabilidade fiscais

8. A propósito, em entrevista coletiva realizada no último dia 9 de maio, o Ministro da Fazenda Fernando Haddad e o Presidente do Congresso Nacional Rodrigo Pacheco anunciaram, em uma abordagem preliminar, mas com o claro intuito de pacificar a controvérsia da desoneração da folha de pagamento dos dezessete setores da economia, o propósito de retomada progressiva da cobrança da contribuição previdenciária sobre folha de salários a partir do ano de 2025, inclusive com medidas de compensação de impacto financeiro.

9. Ademais, o diálogo abrangeu ainda representantes dos 17 setores afetado, como destaca a Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda no Ofício SEI nº 2.8995/2024/MF: *“tendo em vista o início dos procedimentos de apuração e recolhimento dos tributos incidentes sobre a folha de salário no próximo dia 20 de maio, os 17 setores demonstrando preocupação com o prazo que se aproxima, sinalizaram a possibilidade de um possível acordo a ser encaminhado para que haja o retorno do pagamento integral da contribuição previdenciária patronal de forma escalonada a partir de 2025”*.

10. A partir desse profícuo diálogo institucional, optou-se pela via de deliberação sobre propostas legislativas que contemplem uma transição gradual do modelo tributário de desoneração de folha de pagamentos para os dezessete setores da economia, instituído pela Lei nº 12.546/2011 e prorrogado até 2027 pelos arts. 1º, 2º e 5º da Lei n. 14.784/2023, objeto parcial desta ação direta.

11. Impende remarcar que a proposta da União, assentada em Nota Executiva da Secretaria da Receita Federal, fixa, para os termos do acordo:

(i) Manutenção da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - CPRB até 31 de dezembro de 2027, para as empresas atuantes nos setores previstos nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, preservando-se sua incidência a partir da competência abril de 2024 até o final deste ano.

(ii) Escalonamento gradativo da redução de alíquotas de referência da exação, na razão de 20% (vinte por cento) ao ano, iniciando-se em 2025 com alíquota equivalente a 80% (oitenta por cento), 60% (sessenta por cento) em 2026 e com término de transição em 2027 com alíquota equivalente a 40% (quarenta por cento) da alíquota referencial.

(iii) Gradual oneração da folha de salários a ocorrer simultaneamente a partir de 2025, com a imposição de contribuição patronal a esses setores ante alíquota de 5% (cinco por cento), de 10% (dez por cento) em 2026 e de 15% (quinze por cento) em 2027, sem que haja incidência de oneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento do 13º salário durante os anos de transição.

(iv) O modelo pode ser resumido no seguinte arranjo:

ANO	REGIME	CPRB⁽¹⁾	FOLHA – Alíquota de 20%
2024	CPRB	Alíquota integral	-
2025	Híbrido	80% da alíquota	5% (25% da alíquota)
2026	Híbrido	60% da alíquota	10% (50% da alíquota)
2027	Híbrido	40% da alíquota	15% (75% da alíquota)
2028	Folha	-	20%

12. Prossegue o Ministério da Fazenda no mesmo documento:

5. Destaca-se que a proposta trata também da não incidência da contribuição previdenciária patronal sobre o 13º salário dos trabalhadores no período de 2025 a 2027.

6. Vale ressaltar que para o exercício de 2024, o Poder Executivo deverá enviar, para atendimento da Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Orçamentária de 2024, e o Congresso Nacional votar, medida de compensação que viabilizará a concessão do benefício aqui descrito no valor aproximado de R\$ 15,8 bilhões. Para a fruição desses benefícios a medida compensatória deve estar em vigor e produzindo seus efeitos fiscais, sendo que seu texto deverá conter cláusula suspensiva dos benefícios em caso de não aprovação da medida de compensação.

7. Para que o benefício em debate seja potencializado e atinja seus objetivos, os setores beneficiados deverão manter o nível de emprego firmado em termo de acordo.

13. Ademais, já em 15 de maio de 2024 a Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda reforça estar "sendo delineado com o Congresso Nacional um projeto de lei que trará

novos parâmetros de tributação dos 17 setores econômicos atualmente incluídos na desoneração da folha de pagamentos" e, diante disso, solicita a adoção das medidas processuais visando à "suspensão *in totum* da decisão judicial liminar pelo prazo de 60 dias, período dentro do qual se pretende que a referida proposição legislativa seja aprovada nos termos constantes do referido Ofício e da Nota Executiva da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que o acompanhou."

14. Ressalte-se que as medidas de compensação financeira serão apresentadas imediatamente pelo Poder Executivo por meio de medida provisória, em observância ao art. 113 do ADCT e ao arcabouço constitucional de sustentabilidade fiscal. Também de acordo com o ajuste entre os interessados, estima-se que o Congresso Nacional delibere sobre a referida proposição legislativa em, no máximo, até 60 (sessenta) dias.

15. Ademais, é fato amplamente noticiado na imprensa que, na data de hoje 15 de maio de 2024, foi apresentado o Projeto de Lei n. 1.847/2024, de autoria do Senador Efraim Filho, com o escopo de estabelecer *"um regime de transição para a contribuição substitutiva prevista pelos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e para o adicional sobre a Cofins-Importação previsto pelo § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004"*. De acordo com a justificativa do projeto, o escopo da iniciativa consiste em *"concretizar o acordo celebrado na última quinta-feira, 09 de maio de 2024, entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, acerca do regime de transição para a desoneração da folha de pagamento dos 17 setores econômicos albergados pela Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011"*.

16. Diante do compromisso interinstitucional de se sanear, em prazo razoável, os vícios procedimentais existentes na Lei nº 14.784/2023, com perspectiva de implemento – via deliberação política – da condição resolutiva fixada na medida cautelar, tem-se configurada uma perspectiva concreta de solução extrajudicial de uma das controvérsias constitucionais tratadas na presente ação, iniciativa que – pelo seu perfil democratizante – tem sido saudada na doutrina como meio adequado para assegurar a supremacia constitucional:

É possível, então, pensar em uma *justiça constitucional multiportas*, cuja abrangência alcança também a autocomposição e o diálogo e a deferência em relação a outros entes dotados de mais elevada capacidade institucional para a solução do problema jurídico de natureza constitucional.

O art. 102, *caput*, da CF/1988, que confere ao Supremo Tribunal Federal a função de guardião da Constituição¹², deve ser interpretado sob essa perspectiva.

A guarda da Constituição, em verdade, é compartilhada entre os Poderes da República e as diferentes esferas da Federação, como indica o art. 23, I, da Constituição Federal de 1988. Nesse complexo desenho institucional, o Supremo Tribunal Federal ocupa o relevante espaço de corte de cúpula do Poder Judiciário, responsável pela interpretação final do texto constitucional – não, sublinhe-se, a função de única instituição responsável pela solução de problemas constitucionais. (DIDIER Jr., Fredie. A justiça constitucional no sistema brasileiro de Justiça Multiportas. In Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 50, n. 154, junho de 2023).

17. A opção por métodos consensuais de solução de conflitos em ações do controle abstrato de constitucionalidade não é nova nesse Supremo Tribunal, tendo-se, como exemplo, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165, em que o Supremo Tribunal Federal referendou decisão do Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, que homologou acordo celebrado entre instituições financeiras e poupadores em torno da disputa sobre planos econômicos.

18. Também a título de exemplificação, o Plenário dessa Suprema Corte homologou, em 20/5/2020, acordo entre União, Estados e Distrito Federal para a regulamentação da compensação de perdas de arrecadação em decorrência da desoneração das exportações do ICMS (ADO n. 25, relator o Ministro Gilmar Mendes).

19. Tem-se ainda o acordo entre União, Estados e DF acerca do ICMS incidente sobre combustíveis, homologado pelo Plenário na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7191 e na Arguição de Descumprimento Fundamental n. 984, ambas da relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

20. Nestas últimas demandas, que tinham por objeto litígios constitucionais de proporção e complexidade acentuadas, o processo compositivo foi intermediado por uma Comissão Especial que foi reunida por um longo período de tempo, tendo resultado em um acordo fracionado, cujos termos foram homologados pelo Plenário da Suprema Corte, sucessivamente, decisões de 15/12/2022 e de 28/06/2023.

21. Na assentada em que avaliada a primeira parte da autocomposição, essa Suprema Corte placitou explicitamente a viabilidade de um acordo parcial, como se vê da seguinte

ementa:

Acordo em Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Discussão sobre a constitucionalidade das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, diante do art. 155, §§ 2º, 4º, IV, e 5º, da Constituição Federal, entre outros. 3. ADI 7.191. Monofasia, uniformidade e alíquota ad rem do ICMS sobre combustíveis (art. 3º, inciso V, “a”, “b” e “c”; art. 6º, §§ 4º e 5º; art. 7º; art. 8º, todos da Lei Complementar 192/2022) 4. ADPF 984. Debate sobre a essencialidade de combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e transporte para fins de cobrança do ICMS, nas leis estaduais e distrital das 27 (vinte e sete) unidades federativas. 5. Comissão Especial, como técnica autocompositiva de mediação e conciliação, formada nos autos. **Proposta de solução para o impasse federativo. Possibilidade de realização de acordo em parte.** 6. Acordo referendado formalmente pela União e por todos os Entes Estaduais e Distrital. Homologação judicial, com explicitações e condicionantes. 7. Encaminhamento ao Congresso Nacional para as deliberações cabíveis. 8. Acompanhamento do cumprimento a cargo desta Corte. (ADPF nº 984 Acordo, Relator: Ministro GILMAR MENDES; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 15/12/2022; Publicação em 19/12/2022; grifou-se)

22. No voto-condutor da decisão Plenária acima referida, o Ministro Gilmar Mendes pontuou o seguinte:

Tal acordo visa a por fim, ao menos em parte, ao imbróglio em torno das citadas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, razão pela qual proponho sua homologação por esta Corte e encaminhamento aos Presidentes da Câmara e do Senado Federal para os trâmites devidos acerca do aperfeiçoamento legislativo, sem prejuízo de todas as medidas administrativas acordadas serem encaminhadas aos órgãos competentes e/ou alteradas, independentemente de aguardar-se a alteração legislativa, além da atuação de acompanhamento, que também submeto ao Colegiado .

As partes signatárias do acordo possuem capacidade para firmá-lo em nome dos respectivos Entes Federativos, além de ser lícito seu objeto e revestido das formalidades legais para homologação por esta Corte e encaminhamento ao Congresso Nacional, que deliberará sobre os termos de anteprojeto de lei complementar, a ser encaminhado pela União, seguindo fielmente os moldes da transação ora realizada.

Considero que todos os interesses jurídicos estão equacionados e bem representados neste acordo histórico no âmbito federativo, que **põe termo, ao menos em parte,** às discussões envolvendo as Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, além da ADPF 984, merecendo homologação e os encômios da Corte.

Pontue-se que, em uma interpretação autêntica do que foi deliberado na Comissão Especial, o parágrafo segundo da cláusula primeira transmite aquilo que foi debatido, em termos de autocomposição, com a concordância da União: “até 31 de dezembro de 2022, os Estados celebrarão convênio para adoção do ICMS uniforme e monofásico para os combustíveis previstos nesta cláusula, com exceção da gasolina”.

Tal dispositivo deve ser compreendido como um consenso possível, diante dos debates e das soluções encontradas, os quais devem ser interpretados

sistematicamente, ou seja, deve ser conferida essa abertura coligada com a existência do grupo de trabalho previsto nas cláusulas quarta e quinta do acordo, de forma que a eficácia de tal dispositivo fica condicionada ao prazo fixado da existência de tal grupo, na modalidade de autocomposição extrajudicial, sendo facultada a participação do Congresso Nacional, tal como ocorreu na Comissão Especial nesta Corte. (grifou-se)

23. Considerando a admissibilidade dessa modalidade de resolução de controvérsias no âmbito de controle concentrado de constitucionalidade, tem-se como implicação direta a possibilidade de que ele seja desenvolvido de acordo com diferentes estratégias de deliberação, seja por intermédio da formação de uma Comissão Especial (como se deu nas ADO's 25 e ADPF 984), pela submissão ao Centro de Mediação e Conciliação da Presidência deste Supremo Tribunal Federal (na forma da Resolução/STF nº 697/2020) ou, inclusive, por vias inteiramente extrajudiciais, mediante a suspensão do processo, hipótese que passou a ser acolhida pelo Código de Processo Civil de 2015, como se vê abaixo:

Art. 313. Suspende-se o processo:

(...)

II - pela convenção das partes;

(...)

§ 4º O prazo de suspensão do processo nunca poderá exceder 1 (um) ano nas hipóteses do inciso V e 6 (seis) meses naquela prevista no inciso II.

24. Na medida em que o instituto da suspensão acima referido se revela como um acessório em prol da obtenção de uma solução compositiva (que hoje é largamente admitida na via do controle concentrado), ela também pode ser estendida às ações diretas de inconstitucionalidade.

25. Ao priorizar soluções extrajudiciais por meio do processo político – estimulando decisões mais plurais e menos traumáticas – aplica-se o mesmo princípio que fundamenta a possibilidade de modulação dos efeitos de decisões em controle concentrado, que vem a ser o da preservação do interesse social e da segurança jurídica, bem como a manutenção da paz social.

26. Como se sabe, referida técnica, hoje positivada no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, adveio da percepção de que a declaração de nulidade ou a fixação de nova interpretação de determinada norma, com efeitos retroativos, poderia causar consequências sociais e jurídicas

mais deletérias que a própria manutenção do dispositivo, ofendendo a Constituição, assim, em maior grau do que se não houvesse pronúncia de nulidade da lei.

27. Na hipótese dos autos, tem lugar uma preocupação semelhante. Isso porque, com a vigência imediata da cautelar proferida pelo Ministro Relator, as contribuições previdenciárias a cargo dos setores econômicos beneficiados pelos artigos 1º, 2º e 5º da Lei nº 14.784/2023 serão recompostas segundo as alíquotas originárias, e se tornarão exigíveis em um horizonte muito próximo, a se concretizar já no dia 20/05/2024.

28. Dessa forma, diante da necessidade de ponderar a proximidade do prazo de recomposição da alíquota da contribuição previdenciária com a plausibilidade – aqui enfatizada – da obtenção de uma solução política para a controvérsia da desoneração dos 17 setores econômicos, torna-se pertinente postular a suspensão do presente processo, bem como da eficácia da medida cautelar já concedida, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, dentro do qual a União se compromete a deliberar pela aprovação das medidas legislativas necessárias.

29. O encaminhamento dialógico aqui postulado, se admitido, dar-se-á com a devida deferência a esse Supremo Tribunal. Não se trata de negociar o princípio constitucional da responsabilidade fiscal, mas de oportunizar, mediante um último apelo ao Legislador, em observância às cautelas procedimentais e às medidas compensatórias impostas pela Constituição, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, cumprindo-se, dessa forma, a condição resolutiva posta na parte final da decisão cautelar.

30. Trata-se de solução razoável e harmônica com o princípio da segurança jurídica - ante o consenso formado entre os representantes do Executivo, Legislativo, e os dezessete setores econômicos interessados - acerca da adequação de um modelo de saída gradual do arcabouço de incentivo fiscal em vigor há mais de uma década - que se preserve a eficácia dos arts. 1º, 2º e 5º da Lei n. 14.784/2023, até que sobrevenha a lei de transição pretendida, quando, nessa parte, a ação perderá o seu objeto.

31. Ante o exposto, e reforçando o compromisso institucional do Poder Executivo em, dentro de suas competências, trabalhar pela aprovação das medidas legislativas aqui mencionadas voltadas a estabelecer a retomada progressiva da cobrança da contribuição

previdenciária sobre folha de salários a partir do ano de 2025, assim como medidas de compensação financeira de magnitude adequada para garantir o custeio constitucionalmente responsável dos benefícios fiscais implicados, o Advogado-Geral da União postula o seguinte:

(i) seja ouvido o Congresso Nacional sobre a presente petição; em especial a viabilidade de obter deliberação final, dentro de 60 (sessenta) dias, do PL a ser encaminhado pelo Poder Executivo;

(ii) seja suspenso o presente processo, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, com fundamento no artigo 313, inciso III, do CPC, para fins de fomentar a obtenção de solução compositiva a respeito da desoneração da folha estabelecida nos artigos 1º, 2º e 5º da Lei nº 14.784/2023; e

(iii) cumulativamente, no ponto em que suspende a eficácia dos artigos 1º, 2º e 5º da Lei nº 14.784/2023, sejam modulados prospectivamente todos os efeitos da medida cautelar concedida nos autos, para que tenha início somente ao final do intervalo de 60 (sessenta) dias acima mencionado, garantindo, assim, o intervalo necessário à deliberação legislativa.

Termos em que espera deferimento.

Brasília, 15 de maio de 2024.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

CARLOS NESTOR L. PASSOS DA S. JUNIOR

Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1500676858 e chave de acesso b722687a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA. Data e Hora: 15-05-2024 21:10. Número de Série: 40609810756322201762937238380. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1500676858 e chave de acesso b722687a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-05-2024 22:00. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
