



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

*Pedido de distribuição por prevenção à ADI nº 7.827 e à
ADI nº 7.839. Coincidência parcial de objetos*

URGENTE. Pedido Cautelar

O Presidente da República, representado pelo Advogado-Geral da União (artigo 4º, incisos VII e IX, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993), com fundamento nos artigos 102, inciso I, alínea “a” e 103, inciso I, da Constituição Federal, bem como no art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença dessa Suprema Corte propor

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

cumulada com ação direta de inconstitucionalidade, com pedidos de medida cautelar tendo por objeto o Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025, a ter sua validade confirmada; e o Decreto Legislativo nº 176/2025, por violação aos princípios da separação dos poderes (artigos 2º e 60, § 4º, inciso III c/c artigo 49, inciso V, da Constituição Federal) e da legalidade tributária (artigo 150, inciso I, c/c artigo 153, inciso V e §1º, da Constituição Federal).

I - DA DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA ÀS ADIs 7.827 e 7.839

1. Antes de adentrar no mérito, convém arguir a existência de prevenção entre a presente ação declaratória e as ADIs nº 7.827 e 7.839, em trâmite nesse Supremo Tribunal Federal.

2. Em 04/06/2025, o Partido Liberal (PL) propôs a ADI nº 7.827, distribuída à relatoria do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, questionando a constitucionalidade dos Decretos nº 12.466/2025 e nº 12.467/2025, por violação ao art. 153, §1º, da Constituição Federal, **em razão de suposto desvio de finalidade na alteração das alíquotas de IOF**. Os pedidos foram assim redigidos na petição inicial:

b) seja imediatamente concedida medida liminar acautelatória, inaudita altera para, para suspender, na íntegra, efeitos dos Decretos nº 12.466, de 22 de maio de 2025 e nº 12.467, de 23 de maio de 2025, até o julgamento final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, na forma dos artigos 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999;

[...]

e) seja, ao final, julgado procedente o pedido e declarada, em definitivo, a inconstitucionalidade da integralidade dos Decretos nº 12.466, de 22 de maio de 2025 e nº 12.467, de 23 de maio de 2025.

3. Na presente ação, como se passará a demonstrar, requer-se a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 176/2025 – que suspendeu os Decretos nº 12.466/2025, nº 12.467/2025 e nº 12.499/2025 –, cumulada com pedido de declaração de constitucionalidade dos decretos presidenciais que alteraram as alíquotas de IOF.

4. Como se percebe, existe clara conexão entre esta demanda e a ADI nº 7.827, porque os seus pedidos e fundamentos coincidem parcialmente. Em ambas, como matéria de fundo, debate-se a constitucionalidade dos decretos presidenciais que alteraram as alíquotas do IOF incidentes sobre determinadas

operações financeiras. Por imperativos de racionalidade e coerência processual, as demandas devem tramitar conjuntamente sob supervisão jurisdicional unificada.

5. De acordo com o artigo 55 do Código de Processo Civil, *“Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir”*, determinando ainda o § 3º do mesmo dispositivo que *“Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles”*.

6. Já pelo art. 56, *“dá-se a continência entre 2 (duas) ou mais ações quando houver identidade quanto às partes e à causa de pedir, mas o pedido de uma, por ser mais amplo, abrange o das demais”*. Além disso, a legislação processual civil em vigor determina que em casos como o presente *“as ações serão necessariamente reunidas”*, hipótese em que *“a reunião das ações propostas em separado far-se-á no juízo prevento, onde serão decididas simultaneamente”* (artigos 57 e 58 do CPC).

7. Na mesma linha, o art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal define a seguinte regra de distribuição por prevenção para processo objetivo de controle de constitucionalidade:

Art. 77-B. Na **ação direta de inconstitucionalidade**, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, aplica-se a regra da **distribuição por prevenção** quando haja coincidência total ou **parcial de objetos**. (grifou-se)

8. Desse modo, é notória a existência de identidade parcial com a ADI nº 7.827, o que torna plenamente justificável a aplicação da regra de

distribuição por prevenção, a fim de que a presente ação tramite sob a relatoria do Ministro ALEXANDRE DE MORAES.

9. Foi pelos mesmos motivos, aliás, que, ao ser designado para officiar como relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.839, em que o Partido Socialismo e Liberdade (Psol) questiona a legitimidade do Decreto Legislativo nº 176/2025, o Min. GILMAR MENDES submeteu à Presidência dessa Suprema Corte ponderações sobre a pertinência de redistribuição da causa.

10. No despacho encaminhado à Presidência, o Min. GILMAR MENDES observou que tanto a ADI nº 7.827 quanto a ADI 7.839 exigem, ao fim e ao cabo, avaliação a respeito da legitimidade política dos mesmos atos normativos presidenciais (o Decreto nº 12.499/2025 e os que foram por ele revogados), o que configuraria causa processual suficiente para a uniformização da relatoria de ambos os feitos.

11. Em 30/06/2025, o Min. ROBERTO BARROSO acolheu a ponderação, determinando a redistribuição da ADI nº 7.839 à relatoria do Min. ALEXANDRE DE MORAES, nos seguintes termos:

Na presente ação direta de inconstitucionalidade, impugna-se o Decreto Legislativo nº 176/2025. Já na ADI 7.827, Rel. Min. Alexandre de Moraes, são questionados os Decretos do Presidente da República nº 12.466/2025 e 12.467/2025. Assim, em uma primeira análise, não se aplicaria a regra prevista no art. 77-B do RISTF.

Apesar disso, **as peculiaridades da causa convencem da necessidade de redistribuição do processo. Isso porque o Decreto Legislativo nº 176/2025 sustou os efeitos dos Decretos do Presidente da República nº 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025. Conforme apontou o Min. Gilmar Mendes, a análise do tema exige que primeiro se delimite se, ao editar os Decretos nº 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025, “o Presidente da República exerceu seu poder dentro dos limites regulamentares ou da delegação legislativa, para, na sequência, analisar se o procedimento suspensivo do Parlamento encontra amparo no texto constitucional”. Sendo assim, havendo importante grau de afinidade entre os temas em discussão e**

fundado risco de decisões contraditórias, incide a regra prevista no art. 55, § 3º, do CPC. (grifou-se)

12. Diante dessa circunstância, pleiteia-se a distribuição da presente ação aos cuidados do Ministro Relator da ADI nº 7.827.

II – DOS OBJETOS DA PRESENTE AÇÃO

13. A presente ação tem como objeto a **declaração de constitucionalidade do Decreto nº 12.499/2025**, editado pelo Presidente da República no exercício da competência constitucional do artigo 153, § 1º; bem como o reconhecimento da **inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 176/2025**, editado pelo Congresso Nacional com a pretensão de sustar os efeitos dos Decretos nº 12.466, de 22 de maio de 2025, nº 14.467, de 23 de maio de 2025, e nº 12.499, de 11 de junho de 2025.

14. Eis o teor dos atos normativos que compõe o objeto da presente ação:

Decreto Legislativo nº 176/2025

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados, com fundamento no inciso V do caput do art. 49 da Constituição Federal, os Decretos nºs 12.466, de 22 de maio de 2025, 12.467, de 23 de maio de 2025, e 12.499, de 11 de junho de 2025, com restabelecimento da redação do Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, em vigor anteriormente às alterações promovidas pelos referidos Decretos.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025

Art. 1º O Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º (...)

III - operações de seguro realizadas por seguradoras, entidades abertas de previdência complementar e outras entidades equiparadas a instituições financeiras;

(...)

“Art. 7º (...)

I – (...)

a) (...)

1. mutuário pessoa jurídica: 0,0082% ao dia;

(...)

b) (...)

1. mutuário pessoa jurídica: 0,0082% ao dia;

(...)

II – (...)

a) mutuário pessoa jurídica: 0,0082% ao dia;

(...)

III – (...)

a) mutuário pessoa jurídica: 0,0082% ao dia;

(...)

IV – (...)

a) mutuário pessoa jurídica: 0,0082% ao dia;

(...)

V – (...)

a) (...)

1. mutuário pessoa jurídica: 0,0082% ao dia;

(...)

b) (...)

1. mutuário pessoa jurídica: 0,0082% ao dia;

(...)

VI - nas operações referidas nos incisos I a V, quando se tratar de mutuário pessoa jurídica optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional, de que trata a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, inclusive microempreendedor individual – MEI, em que o valor seja igual ou inferior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), observado o disposto no art. 45, *caput*, inciso II: 0,00274% ou 0,00274% ao dia, conforme o caso;

(...)

§ 15. Sem prejuízo do disposto no *caput*, o IOF incide sobre as operações de crédito, independentemente do prazo da operação, à alíquota adicional de 0,38% (trinta e oito centésimos por cento), seja o mutuário pessoa jurídica ou pessoa física, exceto no caso de operação de antecipação de pagamentos a fornecedores e demais financiamentos a fornecedores (“*forfait*” ou “risco sacado”).

(...)

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

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

“Art. 8º (...)

I - em que figure como tomadora cooperativa que tenha realizado, no ano-calendário imediatamente anterior, valor global de operações de crédito, como credora e tomadora, inferior a R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), observado o disposto no art. 45, *caput*, inciso I;

(...)

§ 8º Sujeitam-se à incidência do art. 7º as cooperativas não abrangidas pelo inciso I do *caput* deste artigo, compreendendo as cooperativas centrais, as federações de cooperativas, as confederações de cooperativas e as demais formas associativas de cooperativas e as entidades por elas controladas, inclusive as instituições financeiras.

§ 9º Para fins do disposto no inciso I do *caput*, o limite deve considerar o valor global de operações de crédito das entidades referidas no § 8º que componham o grupo econômico.” (NR)

“Art. 15-B. A alíquota do IOF será de:

(...)

VII - nas operações de câmbio destinadas ao cumprimento de obrigações das instituições que participem de arranjos de pagamento de abrangência transfronteiriça na qualidade de emissores destes, decorrentes de aquisição de bens e serviços do exterior efetuada por seus usuários, observado o disposto no inciso VIII: 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento);

(...)

IX - nas operações de câmbio destinadas ao cumprimento de obrigações das instituições que participem de arranjos de pagamento de abrangência transfronteiriça na qualidade de emissores destes, decorrentes de saques no exterior efetuados por seus usuários: 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento);

X - nas liquidações de operações de câmbio para aquisição de moeda estrangeira em cheques de viagens e para carregamento de cartão internacional pré-pago, destinadas a atender gastos pessoais em viagens internacionais: 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento);

(...)

XII - nas liquidações de operações de câmbio para ingresso de recursos no País, inclusive por meio de operações simultâneas, referente a empréstimo externo, sujeito a registro no Banco Central do Brasil, contratado de forma direta ou mediante emissão de títulos no mercado internacional com prazo médio mínimo de até trezentos e sessenta e quatro dias: 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento);

(...)

XVII-A - nas liquidações de operações de câmbio para fins de retorno de recursos aplicados por investidor estrangeiro em participações societárias no país: zero;

(...)

XX - nas liquidações de operações de câmbio, para aquisição de moeda estrangeira, em espécie: 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento);

XXI - nas liquidações de operações de câmbio para transferência de recursos ao exterior, com vistas à colocação de disponibilidade de residente no País, ou de seu cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, observado o disposto no inciso XXI-A: 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento);

XXI-A - nas liquidações de operações de câmbio para transferência de recursos ao exterior, com vistas à colocação de disponibilidade de residente no País com finalidade de investimento: 1,10% (um inteiro e dez centésimos por cento);

XXII - nas operações de câmbio para transferência ao exterior de recursos em moeda nacional, mantidos em contas de depósito no País de titularidade de residentes, domiciliados ou com sede no exterior e recebidos originalmente em cumprimento de obrigações das instituições que participem de arranjos de pagamento de abrangência transfronteiriça, na qualidade de emissoras destes, decorrentes da aquisição de bens e serviços do exterior e de saques no exterior, realizados pelos usuários finais dos referidos arranjos, observado o disposto no inciso XXIII: 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento);

(...)

XXIV - nas demais operações de câmbio realizadas para transferência de recursos ao exterior, não isentas e não abarcadas nos incisos I a XXIII: 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento); e

XXV - nas demais operações de câmbio realizadas de entrada de recursos do exterior, não isentas e não abarcadas nos incisos I a XXIV: 0,38% (trinta e oito centésimos por cento).

(...)

§ 5º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda poderá regulamentar o disposto no inciso XXI-A do *caput*.” (NR)

“Art. 20. São responsáveis pela cobrança do IOF e pelo seu recolhimento ao Tesouro Nacional as seguradoras, as entidades abertas de previdência complementar ou as instituições financeiras a quem estas encarregarem da cobrança do prêmio.

§ 1º A seguradora, a entidade aberta de previdência complementar e as entidades equiparadas a instituições financeiras são responsáveis pelos dados constantes da documentação remetida para cobrança.

§ 2º A responsabilidade da seguradora pela cobrança e pelo recolhimento do IOF no caso de plano de seguro de vida com cobertura por sobrevivência inclui a obrigação de recálculo e recolhimento do valor devido considerando-se o valor total aportado por pessoa física, devendo ser disponibilizado ao segurado canal para informar os aportes realizados em planos de sua titularidade em outras seguradoras.

§ 3º O segurado deverá calcular e recolher o IOF relativo aos aportes destinados ao custeio de plano de seguro de vida com cobertura por sobrevivência, em caso de impossibilidade de cobrança e recolhimento pela seguradora ou entidade, decorrente de falta de informação sobre o aporte realizado em planos de outras seguradoras ou entidades.” (NR)

“Art. 22. (...)

§ 1º (...)

I – (...)

(...)

e) em que o valor dos prêmios pagos por pessoa física a partir de 1º de janeiro de 2026 seja destinado ao custeio de planos de seguro de vida com cobertura por sobrevivência desde que a somatória dos valores aportados em todos os planos de titularidade do segurado no ano, ainda que de seguradoras distintas, seja inferior ou igual a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais);

(...)

i) em que o valor dos prêmios pagos por pessoa física até 31 de dezembro de 2025 seja destinado ao custeio de planos de seguro de vida com cobertura por sobrevivência, desde que a somatória dos valores aportados em todos os planos de titularidade do segurado entre a data de entrada em vigor do Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025, e 31 de dezembro de 2025, em uma mesma seguradora, seja inferior ou igual a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais); e

j) em que o valor dos prêmios pagos por empregador pessoa jurídica seja destinado ao custeio de planos de seguro de vida com cobertura por sobrevivência de empregado pessoa física.

(...)

V - nos aportes destinados ao custeio de plano de seguro de vida com cobertura por sobrevivência pagos por pessoa física a partir de 1º de janeiro de 2026, desde que a somatória dos valores aportados em todos os planos de titularidade do segurado no ano, ainda que de seguradoras distintas, seja superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais): 5% (cinco por cento) sobre o valor que exceder a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) ao ano; e

VI - nos aportes destinados ao custeio de plano de seguro de vida com cobertura por sobrevivência pagos por pessoa física até 31 de dezembro de 2025, desde que a somatória dos valores aportados em todos os planos de titularidade do segurado entre a data de entrada em vigor do Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025, e 31 de dezembro de 2025, em uma mesma seguradora, seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais): 5% (cinco por cento) sobre o valor que exceder a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

(...)” (NR)

“Art. 32-D. O IOF será cobrado à alíquota de 0,38% (trinta e oito centésimos por cento) sobre o valor de aquisição primária de cotas de

fundos de investimento em direitos creditórios – FIDC, inclusive nas aquisições realizadas por instituições financeiras.

Parágrafo único. A tributação prevista no *caput* não se aplica a aquisições de cotas:

I - subscritas até 13 de junho de 2025; ou

II - realizadas no mercado secundário.” (NR)

“Art. 45. (...)

I - no caso de cooperativa, declaração, em duas vias, por ela firmada, de que atende ao limite de valor total de operações de crédito previsto no art. 8º, *caput*, inciso I, e aos requisitos da legislação cooperativista;

(...)” (NR)

Art. 2º Ficam revogados:

I - o art. 15-C do Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007;

II - o Decreto nº 12.466, de 22 de maio de 2025; e

III - o Decreto nº 12.467, de 23 de maio de 2025.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

15. De acordo com as justificativas expostas no projeto que originou o referido Decreto Legislativo (PLD nº 314/2015), os decretos presidenciais suspensos teriam desbordado das competências normativas atribuídas ao Poder Executivo federal, conferindo finalidade exclusivamente arrecadatória ao Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF.

16. Sustado pelo ato normativo impugnado, o Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025 – decorrente do exercício da competência prevista no art. 153, inciso V, §1º, da Constituição Federal – promoveu alterações nas alíquotas do IOF, sucedendo os Decretos nº 12.466, de 22 de maio de 2025, e nº 12.467, de 23 de maio de 2025, ambos expressamente revogados.

17. Por entender que o Decreto Legislativo nº 176/2025 não observou os pressupostos jurídicos da prerrogativa de sustação (art. 49, inciso V, da Constituição Federal), representando intervenção ilegítima no exercício das competências regulamentares atribuídas ao Poder Executivo (art. 153, inciso V, §1º, da Constituição Federal), o Presidente da República propõe a presente ação, a qual merece ser conhecida e provida, tanto para invalidar o ato congressional, quanto para cancelar a legitimidade do Decreto Presidencial nº 12.499, de 11 de junho de 2025, pelos fundamentos a seguir deduzidos.

III – DO CABIMENTO

III.1. Do cabimento do pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 176/2025

18. De partida, registra-se ser cabível a propositura da presente ação, porquanto o decreto legislativo questionado possui hierarquia legal, isto é, situa-se no mesmo patamar das leis de modo geral. Tratando-se de ato normativo dotado de efeitos sustatórios, mostra-se ainda mais evidente o cabimento da impugnação, ante à necessidade de confirmação dos pressupostos legitimadores previstos no art. 49, inciso V, da Constituição Federal.

19. Sobre o assunto, esse Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de admitir a propositura de ações diretas, cujo objeto seja a declaração de inconstitucionalidade de decretos legislativos destinados a sustar os efeitos de atos regulamentares editados pelo Poder Executivo. A propósito, confira-se o acórdão abaixo ementado, proferido no bojo da ADI nº 748 MC/RS (Rel. Min. CELSO DE MELLO):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ASSEMBLÉIA
LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL - DECRETO

LEGISLATIVO - CONTEUDO NORMATIVO - SUSPENSÃO DA EFICACIA DE ATO EMANADO DO GOVERNADOR DO ESTADO - CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE REGULAMENTAR DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 49, V) - POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - AÇÃO DIRETA CONHECIDA. REDE ESTADUAL DE ENSINO - CALENDARIO ESCOLAR ROTATIVO - PREVISÃO NO PLANO PLURIANUAL - ALEGADA INOBSERVANCIA DO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - EXERCÍCIO DE FUNÇÃO REGULAMENTAR PELO EXECUTIVO - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO TEMA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE TEM OBJETO PRÓPRIO. INCIDE EXCLUSIVAMENTE SOBRE ATOS ESTATAIS PROVIDOS DE DENSIDADE NORMATIVA. A NOÇÃO DE ATO NORMATIVO, PARA EFEITO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE EM TESE, REQUER, ALÉM DE SUA AUTONOMIA JURÍDICA, A CONSTATAÇÃO DO SEU COEFICIENTE DE GENERALIDADE ABSTRATA, BEM ASSIM DE SUA IMPESSOALIDADE. - O DECRETO LEGISLATIVO, EDITADO COM FUNDAMENTO NO ART. 49, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NÃO SE DESVESTE DOS ATRIBUTOS TIPIFICADORES DA NORMATIVIDADE PELO FATO DE LIMITAR-SE, MATERIALMENTE, A SUSPENSÃO DE EFICACIA DE ATO ORIUNDO DO PODER EXECUTIVO. TAMBÉM REALIZA FUNÇÃO NORMATIVA O ATO ESTATAL QUE EXCLUI, EXTINGUE OU SUSPENDE A VALIDADE OU A EFICACIA DE UMA OUTRA NORMA JURÍDICA. A EFICACIA DEROGATÓRIA OU INIBITORIA DAS CONSEQUENCIAS JURIDICAS DOS ATOS ESTATAIS CONSTITUI UM DOS MOMENTOS CONCRETIZADORES DO PROCESSO NORMATIVO. A SUPRESSAO DA EFICACIA DE UMA REGRA DE DIREITO POSSUI FORÇA NORMATIVA EQUIPARAVEL A DOS PRECEITOS JURIDICOS QUE INOVAM, DE FORMA POSITIVA, O ORDENAMENTO ESTATAL, EIS QUE **A DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE UM PRECEITO JURÍDICO INCORPORA, AINDA QUE EM SENTIDO INVERSO, A CARGA DE NORMATIVIDADE INERENTE AO ATO QUE LHE CONSTITUI O OBJETO.** O EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO LEGISLATIVO QUE SUSPENDE A EFICACIA DE ATO DO PODER EXECUTIVO **IMPÕE A ANÁLISE, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DOS PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DO EXERCÍCIO DESSA EXCEPCIONAL COMPETÊNCIA DEFERIDA A INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR.** CABE A CORTE SUPREMA, EM CONSEQUENCIA, VERIFICAR SE OS ATOS NORMATIVOS EMANADOS DO EXECUTIVO AJUSTAM-SE, OU NÃO, AOS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR OU AOS DA

DELEGAÇÃO LEGISLATIVA. A FISCALIZAÇÃO ESTRITA DESSES PRESSUPOSTOS JUSTIFICA-SE COMO IMPOSIÇÃO DECORRENTE DA NECESSIDADE DE PRESERVAR, "HIC ET NUN", **A INTEGRIDADE DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES**. - A PREVISÃO DO CALENDÁRIO ROTATIVO ESCOLAR NA LEI QUE INSTITUI O PLANO PLURIANUAL PARECE LEGITIMAR O EXERCÍCIO, PELO CHEFE DO EXECUTIVO, DO SEU PODER REGULAMENTAR, TORNANDO POSSÍVEL, DESSE MODO, A IMPLANTAÇÃO DESSA PROPOSTA PEDAGÓGICA MEDIANTE DECRETO. POSIÇÃO DISSIDENTE DO RELATOR, CUJO ENTENDIMENTO PESSOAL FICA RESSALVADO.

(ADI nº 748 MC/RS, Relator: Ministro CELSO DE MELLO; Órgão Julgador: Pleno; julgamento em 01/07/1992; Publicação em 06/11/1992 – grifou-se)

20. Conforme enunciado pelo Ministro Relator, “o decreto legislativo impugnado na presente ação direta ostenta **conteúdo normativo**, eis que inibiu, ainda que parcialmente, as virtualidades jurídicas do ato do Poder Executivo veiculador de regras gerais, impessoais e abstratas. E, ao suspender a aplicabilidade do decreto governamental, **inovou o ordenamento positivo local**”.

21. Mais recentemente, ao julgar a ADI nº 5.740 (Rel^a. Min^a CÁRMEN LÚCIA), o Supremo Tribunal Federal voltou a examinar a constitucionalidade de decreto legislativo que sustava os efeitos de atos editados pelo Poder Executivo. Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO DISTRITAL N. 2.146/2017. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO DECRETO DISTRITAL N. 38.923/2017. REGULAMENTAÇÃO DA LEI DISTRITAL N. 2.615/2000: PREVISÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS A ATOS DISCRIMINATÓRIOS EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DAS PESSOAS. AUSÊNCIA DE ABUSO DE PODER REGULAMENTAR PELO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. IMPOSIÇÃO DE ÓBICE, PELA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, À PROTEÇÃO CONTRA CONDUTAS DISCRIMINATÓRIAS EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DAS PESSOAS. OFENSA AO INC. III DO ART. 1º, AO ART. 2º, AO INC. IV DO ART. 3º AO CAPUT E AO

INC. XLI DO ART. 5º, AO INC. V DO ART. 49 E AO INC. IV DO ART. 84 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

(ADI nº 5740, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 23/11/2020; Publicação em 03/12/2020).

22. Na esteira da jurisprudência desse STF, considerando que o Decreto Legislativo nº 176/2025 possui **conteúdo normativo primário**, impõe-se o conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, na forma do art. 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal e do art. 3º da Lei nº 9.868/1999.

III.2. Do cabimento do pedido de declaração de constitucionalidade do Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025

23. Como antecipado nos tópicos anteriores, a presente ação veicula pedidos de declaração de inconstitucionalidade (Decreto Legislativo nº 176/2025) acrescidos de um pedido de reconhecimento de constitucionalidade (Decreto Presidencial nº 12.499, de 11 de junho de 2025), cumulação que, segundo jurisprudência dessa Suprema Corte, “*é processualmente cabível em uma única demanda de controle de constitucionalidade, desde que satisfeitos os requisitos previstos na legislação processual civil (CPC, art. 292)*” (ADI nº 5316, Pleno, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 06/08/2015).

24. Para viabilizar o conhecimento do pedido de declaração de constitucionalidade do Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025, cumpre demonstrar existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação desse ato normativo, requisito que é exigido artigo 14, inciso III, da Lei nº 9.868/1999.

25. Sobre o tema, sabe-se que a ação declaratória de constitucionalidade não é o meio adequado para dirimir qualquer dúvida em torno

da constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, mas para corrigir uma situação particularmente grave de incerteza, que se manifesta não só pela “*ao princípio da presunção de constitucionalidade – esta independe de um número quantitativamente relevante de decisões de um e de outro lado –, mas também, e sobretudo, à invalidação prévia de uma decisão tomada por segmentos expressivos do modelo representativo*” (ADC nº 58, Pleno, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 07/04/2021).

26. A avaliação da existência de controvérsia também adquire um sentido contextual, ligado ao significado e consequências da ameaça de lesão constitucional envolvida, pelo que não deve ser condicionada a uma aferição de natureza numérica ou quantitativa, como se colhe da seguinte manifestação do Ministro GILMAR MENDES:

Como se sabe, a importância da controvérsia judicial também deixa avistar seus contornos pelo significado e consequências derivados do potencial lesivo que certa postura jurisprudencial pode implicar para bens jurídico-fundamentais.

É exatamente esse o caso dos autos. Não se pode olvidar que a questão de fundo versa sobre tema de grande potencial para lesionar os mais elevados bens jurídico-constitucionais de cunho individual (como vida e integridade física) e valores coletivos de primeira ordem, como a paz social e o Estado Democrático de Direito – assim ilustra a sequência de acontecimentos transcorridos no período situado entre o fim das eleições gerais e o atentado terrorista de 8 de janeiro de 2023, abertamente patrocinados por grupos armamentistas.

Esse potencial de lesão a direitos fundamentais convola-se, desde logo, em violação ao postulado da segurança jurídica pela só propositura de demandas judiciais objetivando a invalidação do Decreto 11.366/2023, e por se saber que já existe caso de provimento judicial afastando a aplicabilidade da norma (v.g., decisão do Juízo da 2ª Vara Federal de Umuarama/PR:

<https://g1.globo.com/pr/nortenoeste/noticia/2023/02/15/juiz-federal-do-parana-concede-liminar-para-que-cac-autor-da-acao-nao-recadastre-armas-de-fogo-em-sistema-dapf.ghtml>). Esses elementos de realidade constitucional mostram, a não mais poder, que é sábia a jurisprudência deste Tribunal de não exigir que a controvérsia jurídica seja relevante em termos tão somente numéricos (Assim: ADC 9, Red. para o Acórdão

Min. Ellen Gracie, Pleno, DJ 6.2.2002). Num caso como o presente, que coloca em jogo um estado de incerteza jurídica cujo desdobramento concreto é a continuidade de um armamentismo desenfreado, que patentemente viola os mais básicos valores democráticos, sobressai, para fins de cabimento, o aspecto qualitativo da controvérsia judicial.

Tudo a demonstrar que, para fins de cabimento de ADC, são múltiplas as formas de manifestação desse estado de incerteza quanto à legitimidade da norma (MENDES, Gilmar Ferreira. “A Ação Declaratória de Constitucionalidade: a inovação da Emenda Constitucional n. 3, de 1993 In: MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra. Ação Declaratória de Constitucionalidade. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 86).

(ADC nº 85- Ref, Pleno, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 05/05/2023)

27. Na espécie, a própria **existência de ações diretas**, propostas perante essa Suprema Corte, questionando a validade do decreto presidencial (ADI nº 7.827) e a constitucionalidade do DL nº 176/2025 (ADI nº 7.839), delineia um contexto de controvérsia suficiente para justificar a pretensão de constitucionalidade veiculada na presente ação.

28. Importante ressaltar que o exame da constitucionalidade do Decreto nº 12.499/2025 constitui **questão prejudicial** ao exame da validade do decreto legislativo sustatório. Afinal, a conclusão pela conformidade constitucional dos atos normativos editados pelo Poder Executivo leva a invalidação do ato sustatório aprovado pelo Congresso Nacional.

29. Resta patente, assim, a existência de controvérsia judicial relevante, apta a ensejar a admissibilidade de pretensão declaratória de constitucionalidade.

IV – DO MÉRITO

IV.1 – Da conformidade do Decreto Presidencial nº 12.499/2025 com o art. 153, §1º, da Constituição Federal – Do caráter extrafiscal das alterações promovidas

30. Desde já, importante ter-se claro que se trata de tributo extrafiscal, cujos ajustes ora em debate tiveram o fim precípuo de corrigir distorções e a promoção de justiça social, como destacado na Nota SEI nº 30/2025/CASTF/PGAJUD/PGFN-MF:

10. (...) As propostas ressaltam a necessidade de ajustar o tratamento tributário das operações de crédito e de câmbio, tendo como objeto central a uniformização das alíquotas aplicáveis a pessoas físicas e jurídicas. Tal equiparação visou eliminar a assimetria existente, promovendo maior coerência normativa, neutralidade tributária.

11. Adicionalmente, a exposição de motivos evidencia a adoção de medidas voltadas à padronização conceitual e à mitigação de práticas de elisão fiscal, com vistas à construção de um ambiente tributário mais isonômico e eficiente. As alterações introduzidas buscam fortalecer a segurança jurídica e facilitar a aplicação da norma pelas instituições envolvidas nas referidas operações, conferindo previsibilidade e racionalidade à incidência do imposto e simplicidade operacional.

31. E, de fato, o Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025 (e aqueles que os antecederam) – sustados pelo Decreto Legislativo nº 176/2025 – não padecem de inconstitucionalidade, porque o fundamento de sua edição é plenamente compatível com o art. 153, inciso V, §1º, da Constituição Federal.

32. Com efeito, nos termos do art. 153, inciso V, e § 1º, da Constituição Federal, compete privativamente à União instituir imposto sobre *“operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários”*, **facultando-se ao Poder Executivo a alteração das alíquotas**, desde que atendidas as condições e os limites previstos em lei específica.

33. Assim, embora a instituição do IOF dependa de lei, **a calibragem das suas alíquotas figura como uma exceção ao princípio da estrita legalidade tributária**, podendo ser efetivada por ato normativo infralegal. Para melhor contextualizar, confira-se a íntegra do texto do dispositivo constitucional:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

VIII - produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

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

(grifou-se)

34. A mesma exceção à legalidade tributária encontra-se no art. 65 do Código Tributário Nacional.

Art. 63. O impôsto, de competência da União, sôbre operações de crédito, câmbio e seguro, e sôbre operações relativas a títulos e valôres mobiliários tem como fato gerador:

I - quanto às operações de crédito, a sua efetivação pela entrega total ou parcial do montante ou do valor que constitua o objeto da obrigação, ou sua colocação à disposição do interessado;

II - quanto às operações de câmbio, a sua efetivação pela entrega de moeda nacional ou estrangeira, ou de documento que a represente, ou sua colocação à disposição do interessado em montante equivalente à moeda estrangeira ou nacional entregue ou posta à disposição por êste;

III - quanto às operações de seguro, a sua efetivação pela emissão da apólice ou do documento equivalente, ou recebimento do prêmio, na forma da lei aplicável;

IV - quanto às operações relativas a títulos e valôres mobiliários, a emissão, transmissão, pagamento ou resgate dêstes, na forma da lei aplicável.

[...]

Art. 65. O Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do impôsto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária.

(grifou-se)

35. A respeito das exceções ao princípio da legalidade tributária, Luís Eduardo Schoueri¹ explica que o constituinte percebeu um potencial diferenciado em certos tributos, capaz de justificar a introdução de normas indutoras de comportamentos no ordenamento jurídico. Por isso, outorgou ao Poder Executivo a competência para regular as alíquotas de certos impostos – a exemplo do IOF – como um instrumento de **intervenção do Estado no domínio econômico**, em reconhecimento da natureza extrafiscal dos tributos.

36. À luz dos dispositivos constitucionais e legais referidos, não pairam dúvidas acerca **da competência do Poder Executivo federal para alterar as alíquotas do IOF**, desde que respeitados os limites previstos em lei específica, que, no contexto da Lei nº 8.894/1994, dizem respeito apenas às aspirações finalísticas e às alíquotas máximas a serem observadas:

Art. 1º O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários será cobrado à alíquota máxima de 1,5% ao dia, sobre o valor das operações de crédito e relativos a títulos e valores mobiliários.

(...)

§ 1º No caso de operações envolvendo contratos derivativos, a alíquota máxima é de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o valor da operação.

(...)

Art. 5º O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), incidente sobre operações de câmbio será cobrado à alíquota de vinte e cinco por cento sobre o valor de liquidação da operação cambial.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá reduzir e restabelecer a alíquota fixada neste artigo, tendo em vista os objetivos das políticas monetária, cambial e fiscal.

37. No caso em apreço, não há qualquer controvérsia sobre o respeito ao teto quantitativo fixado na Lei nº 8.894/1994. Também não há dúvidas sobre o preenchimento dos requisitos aspiracionais, uma vez que os atos

¹ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 335

normativos aprovados pelo Executivo buscaram sua razão de ser na promoção de *“padronização normativa, simplificação operacional e maior neutralidade tributária”* (EM nº 00040/2025 MF), propósitos orientados ao ajuste de dinâmicas distorcidas de funcionamento do mercado e à realização de justiça social nos mercados de crédito e câmbio, conforme expressamente consignado na Exposição de Motivos apresentada pelo Ministério da Fazenda:

1. O objetivo da proposta é alterar dispositivos relativos a operações de crédito, câmbio, seguros e títulos e valores mobiliários, **com o intuito de promover padronização normativa, simplificação operacional e maior neutralidade tributária**, considerando discussões posteriores à edição do Decreto nº 12.466, de 22 de maio de 2025.
2. Em relação ao IOF-Crédito, propõe-se a redução da alíquota adicional de 0,95% para 0,38%, aplicável às pessoas jurídicas. Além disso, a proposta estabelece que essa alíquota adicional de IOF não será aplicada às operações de risco sacado (“forfait”), considerando a natureza específica em relação ao curto prazo dessas operações.
3. Busca-se, dessa forma, promover novo ajuste com vistas a **promover uma maior eficiência no funcionamento do mercado de crédito em seu papel fundamental de financiamento à atividade produtiva**, mitigando-se ainda os efeitos da tributação sobre operações de curto prazo, tipicamente utilizadas para o financiamento do capital de giro das empresas.
4. Ademais, a alteração proposta resulta na **harmonização das alíquotas aplicáveis a pessoas físicas e pessoas jurídicas**.
5. No tocante ao IOF-Câmbio, propõe-se estabelecer alíquota zero para a liquidação de operações de câmbio destinadas a transferências relativas ao retorno ao exterior de recursos aplicados sem participações societárias no país. Busca-se **harmonizar o tratamento das operações de câmbio de investimento, contribuindo para manter a neutralidade** no tratamento tributário entre investimentos diretos e investimentos realizados por meio dos mercados financeiro e de capitais, criando condições ainda mais favoráveis à ampliação do investimento no país.
6. No que se refere ao IOF-Seguro, propõe-se substituir o limite mensal de aportes para a isenção de tributação por um limite anual compatível. Além disso, define-se uma regra transitória até o final de 2025, em que a apuração dos montantes aportados seja efetuada com base em planos contratados em uma mesma seguradora, com

limite diferenciado.

7. Adicionalmente, propõe-se que a alíquota de IOF de 5% seja aplicada sobre o valor excedente aos limite previstos e sem considerar aportes de empregadores.

8. Em relação ao IOF aplicado a títulos e valores mobiliários (IOF-TVM), a proposta inclui a aplicação do IOF sobre o valor das aquisições primárias de cotas de fundos de investimentos em direitos creditórios - FIDC, **com o objetivo de promover a harmonização no tratamento de operações envolvendo direitos creditórios e mitigar assimetrias existentes no âmbito do mercado financeiro.** A medida possui caráter extrafiscal, no sentido de desestimular o crescente uso de FDICs por motivação tributária

38. Na medida em que estão presentes as justificações exigidas pelo artigo 153, ^a 1º, da Constituição, o Presidente da República dispunha de prerrogativa política incontestável para a alteração de alíquota proposta.

39. Esse Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema, confirmando a **competência do Presidente da República – delegável ao Ministério da Fazenda – para alterar as alíquotas de IOF.** Na oportunidade, refutou a tese de que a normatização infralegal comprometeria a separação dos poderes ou a natureza jurídica da exação. Transcreva-se, a propósito, a ementa de acórdão proferido pela Segunda Turma, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 788.064/SP (Rel. Min. GILMAR MENDES):

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Tributário. 3. CPMF. **Majoração da alíquota o Imposto sobre Operações Financeiras – IOF. Descaracterização da natureza do tributo. Desvio de finalidade.** Não comprovação. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE nº 788.034/SP, Relator: Ministro GILMAR MENDES; Órgão Julgador: Segunda Turma; julgamento em 29/0/2017; Publicação em 10/10/2017– grifou-se)

40. De acordo com o voto condutor do Min. GILMAR MENDES, “[...] o acórdão recorrido não diverge do entendimento desta Corte, segundo o

qual é constitucional a edição de norma infraconstitucional com o intuito de delegar a Ministro de Estado a competência para alterar as alíquotas dos impostos enumerados no art. 153, § 1º, da Constituição Federal”.

41. Ainda sobre o ponto, saliente-se que a Constituição Federal e a legislação pertinente preveem o fato gerador do IOF em termos vagos, sem definir em que consistem as operações sujeitas à tributação². Por isso, **inclui-se na competência normativa do Poder Executivo a tarefa de identificar e enquadrar as operações sujeitas à incidência do imposto**. Tal flexibilidade conceitual é compatível com a função predominantemente regulatória do tributo, permitindo que o seu campo de incidência acompanhe as transformações e as inovações do mercado financeiro e das práticas negociais, sem que isso implique ofensa ao princípio da legalidade tributária.

42. É importante ressaltar que as operações de crédito não se restringem àquelas realizados no âmbito bancário. A incidência do imposto **alcançava a generalidade das relações jurídicas** em que haja a disponibilização onerosa de capital, independentemente da intermediação de instituições financeiras, evidenciando a vocação abrangente e instrumental desse tributo dentro da estrutura normativa do sistema fiscal.

43. A esse propósito, no Julgamento do Tema 328 de Repercussão Geral, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES elucidou que: *“Quanto ao IOF, previsto no art. 153, V, da CF/1988, e, em nível infraconstitucional, no art. 63 do Código Tributário Nacional – CTN, o fato gerador do imposto em tela (IOF-Crédito) tem por aspecto temporal a ‘entrega total ou parcial do montante ou do*

² Art. 153, inciso V, da Constituição Federal; art. 63 do Código Tributário Nacional; arts. 1º e 2º da Lei nº 5.143/1966.

valor que constua o objeto das obrigações, ou sua colocação à disposição do interessado' ”.

44. Tal interpretação acompanha a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, como se observa na ementa da ADI nº 1763 (Rel. Ministro DIAS TOFFOLI):

Ação direta de inconstitucionalidade. Direito Tributário. Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF). Alienações de direitos creditórios resultantes de vendas a prazo às empresas de factoring. Artigo 58 da Lei nº 9.532/97. Constitucionalidade.

1. As empresas de factoring são distintas das instituições financeiras, não integrando o Sistema Financeiro Nacional. Não há atividade bancária no factoring nem vinculação entre o contrato de factoring e as atividades desenvolvidas pelas instituições financeiras.

2. O fato de as empresas de factoring não necessitarem ser instituições financeiras não é razão suficiente para inquinar de inconstitucional a norma questionada. E isso porque nada há na Constituição Federal, ou no próprio Código Tributário Nacional, que restrinja a incidência do IOF sobre as operações de crédito realizadas por instituições financeiras.

3. A noção de operação de crédito descreve um tipo. Portanto, quando se fala que as

operações de crédito devem envolver vários elementos (tempo, confiança, interesse e risco), a exclusão de um deles pode não descaracterizar por inteiro a qualidade creditícia de tais operações quando a presença dos demais elementos for suficiente para que se reconheça a elas essa qualidade.

4. No caso do conventional factoring, há, inegavelmente, uma antecipação de recursos financeiros, pois, ordinariamente, o empresário aguarda o vencimento dos créditos decorrentes da venda de mercadorias a seus clientes. Cedendo tais créditos ao factor, o empresário recebe no presente aquilo que ele somente perceberia no futuro, descontado, evidentemente, o fator de compra, que é a própria remuneração do factor.

5. Também é constitucional a incidência do IOF sobre o maturity factoring. Nessa modalidade de faturização (como na modalidade conventional factoring), as alienações de direito creditório podem ser enquadradas no art. 153, inciso V, da Constituição Federal, na parte referente a “operações relativas a títulos ou valores mobiliários”.

6. A alienação de direitos creditórios a empresa de factoring envolve, sempre, uma operação

de crédito ou uma operação relativa a títulos ou valores mobiliários.

7. É, aliás, própria do IOF a possibilidade de ocorrência de superposição da tributação das operações de crédito e daquelas

relativas a títulos e valores mobiliários, motivo pelo qual o Código Tributário Nacional, no parágrafo único do seu art. 63, traz uma regra de tributação alternativa, de sorte a evitar o bis in idem.

1. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, declarando-se a constitucionalidade do art. 58 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

(ADI nº 1763, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI; Órgão Julgador: Pleno; julgamento em 16/06/2020; Publicação em 30/07/2020 – grifou-se)

45. No caso vertente, o Presidente da República editou o Decreto nº 12.499/2025, em observância estrita à competência normativa que lhe conferiu o artigo 153, inciso V, e §1º, da Constituição Federal, **alterando as alíquotas incidentes sobre determinados fatos geradores, e incluindo as operações de antecipação de pagamentos a fornecedores e demais financiamentos correlatos no conceito de operação de crédito**. Além de adstrito à regra de competência, o ato não extrapolou os limites previstos na lei Lei nº 8.894/1994, observando a alíquota máxima estabelecida em 1,5% ao dia³.

46. Estando o decreto presidencial enquadrado nos contornos da regra de competência contida no art. 153, §1º, da Constituição Federal, e observadas as limitações expressas em lei específica, a sua constitucionalidade é manifesta. Por consequência, o ato de sustação veiculado pelo DL nº 176/2025 importa interferência indevida do Congresso Nacional na competência regulamentar atribuída ao Poder Executivo, e consequentemente, violação frontal ao princípio da separação dos poderes.

47. Reitere-se que o Decreto nº 12.499/2025 teve seus aspectos regulatórios devidamente motivados pelo Ministério da Fazenda. Em linhas gerais, **o ato normativo possui a finalidade de promover uma maior eficiência**

³ Art. 1º O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários será cobrado à alíquota máxima de 1,5% ao dia, sobre o valor das operações de crédito e relativos a títulos e valores mobiliários.

nos mercados de crédito e câmbio, mediante o ajuste de certas distorções na fixação das alíquotas de IOF, que geravam assimetrias no âmbito do mercado financeiro. **Inquestionável, portanto, a presença de uma lógica extrafiscal na edição desse ato pelo Presidente da República.**

48. Todavia, **ainda que o teor extrafiscal do Decreto nº 12.499/2025 não fosse tão ostensivo (como é), a validade dos ajustes por ele promovidos não poderia ser fulminada tendo como fundamento apenas o conceito de “extrafiscalidade”.**

49. A bem da verdade, a expressão “extrafiscalidade” carece de previsão textual na Constituição Federal e na legislação tributária, **não servindo como parâmetro objetivo de validade das leis e atos normativos.**

50. Trata-se de um atributo de origem doutrinária e jurisprudencial, que denota a utilização dos tributos – alguns mais do que outros –, como instrumentos de intervenção do Estado no domínio econômico. Ela não desnatura a finalidade arrecadatória típica do poder de tributar. Desse modo, um tributo dotado de caráter extrafiscal também desempenha **função fiscal**, servindo como fonte de receitas para custeio das funções estatais. Nesse sentido são as lições de Heleno Taveira Torres⁴:

A "extrafiscalidade", na forma como concebida no passado, como algo diverso da "fiscalidade", já não tem cabimento teórico ou finalidade prática. Veja-se o aumento do Imposto sobre Operações de Câmbio (IOF) para 6,38% nas hipóteses de compras com cartões de crédito e outros meios de pagamento, pelo Dec. 7.454/2011, e, recentemente, pelo Dec. 8.175/2 7.12.2013, para tentar reduzir as compras de brasileiros no exterior e assegurar equilíbrio do balanço de pagamentos. Decerto que o resultado da arrecadação igualmente interessa e justifica a decisão política. E não se confirmou qualquer mudança na conduta dos brasileiros, antes, seguiram crescentes as viagens ao exterior. O destino da arrecadação será sempre aquele tipicamente "fiscal", ainda que cumpra outras funções legítimas de

⁴ TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*, p. 203

intervencionismo na economia ou na concretização dos fins constitucionais do Estado, para o atendimento da função distributiva da Constituição.

O destino da arrecadação será sempre aquele tipicamente "fiscal", ainda que cumpra outras funções legítimas de intervencionismo na economia ou na concretização dos fins constitucionais do Estado, para o atendimento da função distributiva da Constituição.

51. Importante destacar, inclusive, que qualquer tributo pode ser utilizado com caráter extrafiscal, sendo impossível realizar uma separação dos tributos em dois grupos, o grupo dos tributos extrafiscais, com função indutora de comportamentos, e o grupo dos tributos sem caráter extrafiscal, com função exclusivamente arrecadatória.

52. Para comprovar isso, basta recordar que, quando se pretendeu desestimular a terceirização empresarial, que possuía relação com o custo da contribuição sobre folha de salários, o constituinte se utilizou da contribuição sobre faturamento ou receita, como forma de atingi-la, por meio da Emenda Constitucional nº 42, de 2003, que previu, na ocasião, *“aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento”*.

53. Em outra situação, o próprio STF, na ADI nº 5.277 e no RE nº 1.043.313, permitiu o estabelecimento de alíquotas do PIS e da COFINS, por meio de decretos, desde que presente o caráter extrafiscal, fixando a seguinte tese: *“É constitucional a flexibilização da legalidade tributária constante do § 2º do art. 27 da Lei nº 10.865/04, no que permitiu ao Poder Executivo, prevendo as condições e fixando os tetos, reduzir e restabelecer as alíquotas da contribuição ao PIS e da COFINS incidentes sobre as receitas financeiras auferidas por pessoas jurídicas sujeitas ao regime não cumulativo, estando presente o desenvolvimento de função extrafiscal”*.

54. Estes exemplos demonstram que, a princípio, qualquer tributo pode ter caráter extrafiscal, mesmo a contribuição sobre a folha de salários ou as contribuições ao PIS e à COFINS, sendo que o caráter extrafiscal de qualquer tributo não exclui eventual efeito – positivo, neutro ou negativo – sobre a arrecadação.

55. Em 2002 e 2003, por exemplo, o legislador infraconstitucional – posteriormente apoiado pela CF – transformou o PIS e a COFINS em tributos não-cumulativos, por meio das Medidas Provisórias nº 66 e 135, convertidas nas leis nº 10.637 e 10.833. A medida teve claro propósito extrafiscal de induzir ao crescimento econômico e reduzir a complexidade tributária. No entanto, ela trouxe, consigo um indesejado aumento da carga tributária.

56. O que se pretende dizer, com isso, é que o uso de medidas extrafiscais por meio da alteração do desenho normativos de tributos sempre possuirá algum efeito tributário, o que não desnaturaliza sua natureza de tributo extrafiscal, como no presente caso.

57. Corroborando o entendimento doutrinário, ao julgar recurso em que se discutia a constitucionalidade de alterações das alíquotas de IOF (RE nº 147.2012/RS), o Ministro ANDRÉ MENDONÇA ponderou, “*com relação ao alegado ‘desvirtuamento da finalidade do tributo’ (e-doc. 15, p.9), [...] que a receita dos impostos compõe as reservas necessárias para as despesas de forma geral, não havendo que se presumir que a majoração do IOF tenha ocorrido necessariamente ‘com fins de sustentar o Auxílio Brasil’*”⁵.

58. Seguindo a mesma linha de inteligência, ao decidir o RE nº 800.282/SP (Rel. Min. ROBERTO BARROSO), a Primeira Turma desse STF

⁵ RE nº 1.472.012, Relator: Ministro André Mendonça; Decisão Monocrática; Publicação em 23/01/2024 – grifou-se

concluiu que “*A receita de impostos compõe a reserva necessária para fazer frente a toda e qualquer despesa uti universi, não havendo que se presumir que a majoração do IOF tenha ocorrido necessariamente para repor a perda dos valores anteriormente arrecadados por meio da CPMF*”. O acórdão recebeu a seguinte ementa:

AGRAVO REGIMENTAL RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CPMF. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DO IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS – IOF. DESCARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA DO TRIBUTO. NÃO COMPROVAÇÃO.

A receita de impostos compõe a reserva necessária para fazer frente a toda e qualquer despesa uti universi, **não havendo que se presumir que a majoração do IOF tenha ocorrido necessariamente para repor a perda dos valores anteriormente arrecadados por meio da CPMF.**

Não há qualquer evidência de que a majoração do IOF, perpetrada pela Portaria MF 348/1998, teve o condão de modificar a natureza jurídica do imposto, desviando sua finalidade e transformando-o em tributo com arrecadação vinculada. A tese da agravante está embasada em meras suposições, carecendo de efetivo fundamento jurídico. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE nº 800.282, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO; Julgamento em: 10/02/2015; Publicação em 06/03/2015– grifou-se)

59. Nesse cenário, considerados os entendimentos doutrinário e jurisprudencial sobre os efeitos regulatórios dos tributos, conclui-se que **o IOF conserva a sua finalidade arrecadatória, mesmo que ostente um caráter extrafiscal eminente. O fato de as alterações das alíquotas impactarem positivamente as estimativas de receitas não denota desvio de finalidade, tampouco contamina a constitucionalidade do decreto presidencial.**

60. No exercício legítimo da sua competência regulamentar, o Poder Executivo alterou as alíquotas do IOF, com o intuito de “*promover padronização normativa, simplificação operacional e maior neutralidade tributária*”. As funções fiscais e extrafiscais do tributo, como ocorre aliás com

todos os tributos, apresentam-se de forma complementar no decreto sustado, em absoluta harmonia com os ditames legais e constitucionais.

61. Face ao exposto, atendidos os critérios elencados no art. 153, §1º, da Constituição Federal, e tendo o Poder Executivo agido nos limites da sua competência normativa, é mister que esse Supremo Tribunal Federal declare a constitucionalidade do Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025 – que revogou os Decretos nº 12.466, de 22 de maio de 2025 e nº 12.467, de 23 de maio de 2025.

IV.2. Da inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 176/2025: Violação ao princípio da separação dos poderes: art. 49, inciso V, da Constituição Federal

62. Ao sustar os Decretos nº 12.466, de 22 de maio de 2025, nº 12.467, de 23 de maio de 2025, e nº 12.499, de 11 de junho de 2025, editados pelo Presidente da República no exercício de competência normativa, o Decreto Legislativo nº 176/2025 incidiu em inconstitucionalidade material, violando o princípio da separação dos poderes.

63. De fato, a Constituição Federal, em seu artigo 49, inciso V, atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para “*sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*”.

64. O dispositivo prevê uma espécie de controle político de constitucionalidade, a ser exercido pelo Congresso Nacional, com a única finalidade de resguardar direitos e garantias fundamentais contra eventuais abusos de competência regulamentar praticados pelo Poder Executivo. Conforme salientam Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, o poder de sustação, previsto no artigo 49, inciso V, integra o elenco das garantias preventivas dos direitos fundamentais:

As garantias preventivas dos direitos fundamentais se relacionam diretamente com as formas de organização do Estado. Consistem em competências de autoridades estatais que objetivam impedir abusos de poder. O texto constitucional estabelece qual autoridade poderá fiscalizar as demais e sob quais condições, regulamentando a atuação de vários órgãos e comissões. A Constituição Federal de 1988 adota o princípio da separação dos poderes que, nesse âmbito, objetiva estabelecer mecanismos de controles recíprocos das autoridades estatais no intuito de preservar os direitos dos indivíduos de indevidas interferências dos detentores de poder⁶.

65. A competência de sustação tem como fundamento o princípio da separação dos poderes, devendo ser exercida **quando evidenciada a atuação *ultra vires* do Poder Executivo**, na hipótese de o regulamento questionado versar **sobre matéria submetida à reserva legal**. Na medida em que traduz uma perspectiva atípica de controle congressional, o art. 49, V, da Constituição Federal tem sido interpretado de forma rigorosa, não se prestando a viabilizar embates institucionais ou a alterar a legislação em vigor.

66. A prerrogativa não pode servir de instrumento para que as instâncias legislativas busquem alterar legítimas decisões políticas de outros Poderes.

67. Por isso mesmo, ao deliberar sobre uma proposta de sustação, o Congresso Nacional não deve adentrar o mérito do ato questionado, mas restringir o seu juízo aos **limites contidos nas regras legais ou constitucionais que atribuem competência regulamentar ao Poder Executivo**. O controle congressional deve incidir exclusivamente sobre **possíveis transgressões a regras de distribuição de competências**, e não sobre a legalidade ou constitucionalidade

⁶ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Teoria geral dos direitos fundamentais. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014, p. 85.

material do ato regulamentar. Nesse mesmo sentido é a lição de Anna Cândida da Cunha Ferraz e Rebecca Groterhorst⁷:

Consiste num controle de constitucionalidade porquanto a sustação prevista no texto constitucional deverá recair sobre atos normativos executivos que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa, o que significa dizer, atos que ultrapassam os limites da competência do Executivo, importando em abuso de poder e usurpação de competência do Legislativo. Não se cogita, pois, na hipótese, de sustação apenas ditada por mera ilegalidade ou por discricionariedade ou pelo mérito do ato questionado. O abuso do poder regulamentar ou da delegação legislativa que fundamentam a sustação importa em transgressão de regras de competências constitucionais do Legislativo.

68. Com efeito, o poder de sustação constitui corolário do sistema de “freios e contrapesos” que se estabelece entre os poderes da República. Seus pressupostos jurídicos se encontram taxativamente previstos no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, compreendendo apenas situações de **flagrante usurpação das competências legislativas**.

69. Se acionada à revelia dos critérios constitucionais, a prerrogativa congressual passa a confrontar o princípio da separação dos poderes – em vez de reafirmá-lo –, configurando limitação ilegítima ao exercício da competência administrativa conferida ao Poder Executivo.

70. Ao julgar ações propostas para questionar a constitucionalidade de decretos legislativos, esse Supremo Tribunal Federal tem interpretado restritivamente o art. 49, V, da Constituição Federal, assentando que o poder de sustação deve ser exercido nos estritos limites definidos na Constituição Federal, **apenas quando verificado abuso de competência regulamentar pelo Poder Executivo**.

⁷ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha; GROTERHORST, Rebecca. Comentários ao artigo 49, V. MENDES, Gilmar F. Comentários À Constituição do Brasil - Série IDP - 3ª Edição 2023. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.1083.

71. A esse respeito, confira-se o acórdão proferido pelo Plenário, por ocasião da ADI nº 5.740/DF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO DISTRITAL N. 2.146/2017. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO DECRETO DISTRITAL N. 38.923/2017. REGULAMENTAÇÃO DA LEI DISTRITAL N. 2.615/2000: PREVISÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS A ATOS DISCRIMINATÓRIOS EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DAS PESSOAS. AUSÊNCIA DE ABUSO DE PODER REGULAMENTAR PELO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. IMPOSIÇÃO DE ÓBICE, PELA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, À PROTEÇÃO CONTRA CONDUTAS DISCRIMINATÓRIAS EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DAS PESSOAS. OFENSA AO INC. III DO ART. 1º, AO ART. 2º, AO INC. IV DO ART. 3º AO CAPUT E AO INC. XLI DO ART. 5º, AO INC. V DO ART. 49 E AO INC. IV DO ART. 84 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

(ADI nº 5.740/DF, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA; Órgão Julgador: Pleno; julgamento em 23/11/2020; Publicação em 03/12/2020).

72. No voto condutor do acórdão acima transcrito, ao examinar decreto legislativo que sustava ato regulamentar do governo do Distrito Federal, a Ministra Relatora assentou que a competência prevista no art. 49, V, da Constituição “*somente pode ser exercida – como em todos os casos de desempenho de atribuição constitucional ou legal – nos estritos moldes definidos no sistema jurídico, a saber, se extrapolar o Chefe do Poder Executivo seu poder*”.

73. Noutra oportunidade, ao declarar inconstitucionais decretos presidenciais que versavam sobre armas de fogo e munições, esse Supremo Tribunal Federal manteve o seu posicionamento. Destacou que os decretos se subordinam **ao espaço de delegação normativa**, vedada a regulamentação de matéria subordinada à reserva legal, sob pena de violação ao postulado da separação

dos poderes. Senão, confira-se o acórdão do Plenário proferido na ADI nº 6.680/DF (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES):

Ações diretas de inconstitucionalidade. Medida liminar deferida. Conversão do referendo em julgamento de mérito. Apreciação conjunta das ADIs 6675, 6676, 6677, 6680 e 6695. Decretos Presidenciais que dispõem sobre aquisição, cadastro, registro, posse e porte de armas de fogo, acessórios e munições (Decretos nºs 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630, de 12 de fevereiro de 2021). Atos normativos editados com o propósito de promover a chamada “flexibilização das armas” no Brasil. Inovações regulamentares incompatíveis com o sistema de controle e fiscalização de armas instituído pelo Estatuto do Desarmamento. Dever estatal de promover a segurança pública como corolário do direito à vida. Normas que exorbitam dos limites do poder regulamentar outorgado pela Constituição ao Presidente da República, vulnerando, ainda, políticas públicas de proteção a direitos fundamentais.

1. Conversão o referendo em julgamento final de mérito, em observância dos ditames da economia processual e da duração razoável do processo. Precedentes.

2. O modelo contemporâneo de segurança pública – positivado no texto constitucional e no âmbito do Sistema Global (ONU) e Regional (OEA) de Proteção dos Direitos Humanos – preconiza o controle rigoroso do acesso da população às armas de fogo, acessórios e munições, devido aos efeitos prejudiciais desses produtos sobre a segurança das pessoas, o bem-estar da comunidade, o desenvolvimento social e econômico do Estado e o direito à convivência em harmonia e paz.

[...]

4. A segurança pública é corolário do direito à vida. É a tutela prestada pelo Estado em favor da vida digna, livre do medo, livre dos atos de barbárie que revoltam a consciência da humanidade. O Estatuto do Desarmamento é o diploma legislativo que consubstancia os valores constitucionais concernentes à proteção da vida humana (CF, art. 5º, caput) e à promoção da segurança pública (CF, art. 144, caput) contra o terror e a mortalidade provocada pelo uso indevido das armas de fogo.

5. Os regulamentos estão subordinados às leis que lhes dão fundamento, devendo observância **ao espaço restrito de delegação normativa**. O respeito a este limite de conformação regulamentar adquire relevância constitucional, na medida em que configura corolário do postulado da separação dos Poderes.

6. Os Decretos presidenciais impugnados, ao inovarem na ordem jurídica, fragilizaram o programa normativo estabelecido na Lei 10.826/2003, que inaugurou uma política de controle responsável de armas de fogo e munições no território nacional. 7. Ações diretas conhecidas em parte e, nessa extensão, julgadas procedentes.

(ADI nº 6680/DF, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES; Órgão Julgador: Pleno; julgamento em 04/07/2020; Publicação em 05/09/2020 – grifou-se)

74. De acordo com o voto condutor do acórdão, “*o campo de liberdade de atuação do Executivo regulador tem suas margens definidas pelos conteúdos que podem ser extraídos da lei e do propósito manifesto do Legislador. Desse modo, mostra-se legítima a atuação normativa do Executivo regulador sempre que passível de ser justificada como integração de prévia escolha legislativa*”.

75. A partir do exposto até aqui, percebe-se que a jurisprudência e a doutrina convergem para um entendimento comum, voltado a restringir o alcance do poder de sustação àquelas situações de patente abuso de competência regulamentar. Estando o ato normativo adstrito às regras de distribuição de competências – **independentemente do seu conteúdo** – reputa-se indevido o uso do mecanismo previsto no art. 49, V, da Constituição Federal.

76. *In casu*, o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo nº 176/2025, com fundamento no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, sustentando os efeitos dos Decretos Presidenciais nº 12.466, de 22 de maio de 2025; nº 12.467, de 23 de maio de 2025; e nº 12.499, de 11 de junho de 2025, que “*regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF*”. O texto do ato normativo impugnado é o seguinte:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados, com fundamento no inciso V do caput do art. 49 da Constituição Federal, os Decretos nºs 12.466, de 22 de maio de 2025, 12.467, de 23 de maio de 2025, e 12.499, de 11 de junho de 2025, com restabelecimento da redação do Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, em vigor anteriormente às alterações promovida pelos referidos Decretos.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

77. Contudo, os decretos presidenciais que regulam as alíquotas de IOF – cujos efeitos foram sustados pelo Decreto Legislativo –, **não se houveram com qualquer excesso regulamentar**. Pelo contrário, como visto no tópico anterior, seu fundamento jurídico é claramente compatível com as balizas do artigo 153, §1º, que **faculta ao Poder Executivo Federal “atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V”**.

78. Nessa linha de argumentação, o Decreto nº 12.499/2025 – bem como aqueles que o antecederam – **não se enquadram no espectro do art. 49, inciso V, da Constituição**. Ou seja, **não competia** ao Congresso Nacional deliberar, por meio dessa limitada atribuição de controle, sobre a sustação de **atos normativos respaldados diretamente na Constituição Federal**. Ao sustar os decretos presidenciais que regulavam as alíquotas de IOF, **o Congresso Nacional arvorou-se em uma atribuição exclusiva da jurisdição constitucional, praticando um ato inválido, pois exercido sob motivação de mérito que não lhe cabia apreciar**.

79. Isso é o que se pode depreender com facilidade da curta justificativa que acompanhou o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 214/2025, segundo a qual as novas alíquotas de IOF seriam demasiadamente elevadas para alguns setores, encarecendo atividades econômicas. A partir dessa premissa, concluiu-se que as alterações previstas nos decretos presidenciais possuiriam intuito meramente arrecadatório, desviando da finalidade extrafiscal típica do imposto. A propósito confira-se:

O reajuste é estarrecedor.

Para as empresas, a alíquota quase dobrou, passando de até 1,88% a.a. para até 3,95% a.a. (geral) e de 0,88% para até 1,95% a.a. (micro e pequenos empresários optantes do Simples – Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006).

Ademais, operações como antecipação de pagamento a fornecedores também serão taxadas. No câmbio, a cobrança sobe para 3,5%, enquanto planos de previdência do tipo VGBL pagarão 5% para aportes mensais acima de R\$ 50 mil.

Além da incontroversa inadequação técnica da medida – que encarecerá o custo do capital de giro e empréstimos, pressionando a inflação – **Lula recorre ao IOF para tentar cumprir a regra fiscal sem abdicar de sua obsessão pelo aumento desenfreado dos gastos públicos**, com cargos, emendas secretas, doações vultosas a “ONGs amigas”, shows e toda a sorte de mordomias a si, ao cônjuge e militantes. **O IOF, porém, é um imposto extrafiscal** que somente pode ser utilizado como instrumento para controle da política econômica, inadmitindo o desejado feitiço arrecadatório.

80. Como se extrai da leitura das justificativas acima transcritas, no exercício do poder de sustação, o Congresso Nacional adentrou **o próprio mérito dos decretos presidenciais**.

81. Destarte, uma vez ultrapassados os pressupostos legitimadores previstos no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, o Decreto Legislativo nº 176/2025 acaba por violar o princípio da separação dos poderes, e, por isso, merece ser declarado inconstitucional por esse Supremo Tribunal Federal.

V – DO PEDIDO CAUTELAR

82. Os argumentos acima expendidos revelam a probabilidade do direito invocado na presente ação, demonstrando a plena legitimidade do contexto discursivo de edição do Decreto Presidencial nº 12.499/2025 (e também dos Decretos nº 12.466/2025 e 12.467/2025).

83. Como visto, os atos normativos aprovados pelo Executivo buscaram sua razão de ser na promoção de *“padronização normativa, simplificação operacional e maior neutralidade tributária”* (EM nº 00040/2025 MF), propósitos orientados não só à alteração de dinâmicas distorcidas de funcionamento do mercado (desincentivo à elisão fiscal), como à realização de justiça social nos mercados de crédito e câmbio (mediante correção de assimetrias nas alíquotas cobradas de pessoas jurídicas e físicas).

84. **Não há dúvidas, portanto, da existência de sérias reivindicações extrafiscais na edição desses atos normativos, o que já é suficiente para sinalizar a compatibilidade desses Decretos com os requisitos exigidos pelo artigo 153, § 1º, da Constituição e artigos 1º, § 2º; e 5º, § 2º, da Lei nº 8.894/1994 para a utilização do poder normativo excepcional garantido ao Presidente da República pelo Texto Constitucional.**

85. **Diante da inequívoca inspiração extrafiscal do Decreto nº 12.499/2025, fica claro que a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Decreto Legislativo nº 176/2025 ocorreu fora das balizas justificativas que são próprias da prerrogativa sustatória hospedada no artigo 49, inciso V, da Constituição, configurando, por isso, uma medida anômala de interrupção de prerrogativa política típica do presidencialismo brasileiro.**

86. **A manutenção da vigência do Decreto Legislativo nº 176/2025 acarreta, no mínimo, três consequências indesejáveis bastante ostensivas, que reclamam pronta intervenção corretiva por parte dessa Suprema Corte.**

87. Em primeiro plano, ela inibe a efetivação dos ajustes buscados pelo Poder Executivo nos mercados de crédito, de câmbio e de seguros, concorrendo com a perpetuação de distorções de eficiência e de justiça fiscal

mencionadas nas justificativas de edição dos Decretos Presidenciais, e impedindo, com isso, a efetivação de objetivos constitucionais de primeira grandeza.

88. Em segundo plano, ao tolher o exercício legítimo, pelo Presidente da República, de uma prerrogativa constitucional que é típica do núcleo essencial da autonomia política do Poder Executivo, o ato legislativo aqui impugnado cria um forte abalo na delicada equação de harmonia que é consagrada na cláusula da separação de poderes. O exercício expansivo dessa competência congressional de controle desestabiliza as expectativas normativas dos atores políticos, prejudicando os pressupostos colaborativos de funcionamento do modelo presidencialista eleito pela Constituição de 1988.

89. Em terceiro plano, a ativação indevida da competência de controle prevista no artigo 49, inciso V, da Constituição também provoca consequências perniciosas no plano da segurança jurídica. Isso porque os Decretos Presidenciais alcançados pelo Decreto Legislativo nº 176/2025 produziram efeitos entre maio e junho de 2025, efeitos esses que provavelmente serão contestados em juízo, sob a perspectiva equivocada de que teria havido desvio de finalidades na origem dos atos Presidenciais.

90. Ademais, na linha do que já consolidado na jurisprudência dessa Suprema Corte, a existência de repercussões fiscais em decorrência da edição do Decreto nº 12.499/2025 não contamina a sua origem, porque a extrafiscalidade não existe em estado puro, sendo sempre indissociável da faceta arrecadatória que a acompanha. Trata-se, na verdade, de dois lados da mesma moeda, pois o Estado só conseguirá garantir a autoridade das medidas de indução econômica adotadas se elas provocarem uma mudança em termos de custos de oportunidade na realidade econômica.

91. Isso demonstra que não há nada de inconstitucional ou de ilegal nas consequências arrecadatórias geradas pela incidência de tributos tidos como extrafiscais, a fim de que o Estado faça frente a políticas públicas tão importantes para a sociedade brasileira.

92. O quadro abaixo reproduzido, extraído da exposição de motivos que fundamentou o decreto presidencial, demonstra a previsão de arrecadação do IOF após a aplicação das novas alíquotas:

	2025			
	Estimativa de Arrecadação com Decreto nº 12.466/25	Estimativa de Arrecadação com Decreto nº 12.467/25	Estimativa de Arrecadação com novo decreto	Redução de Receitas em relação a estimativa prevista após o decreto nº 12.467/25
Arrecadação Adicional para o IOF	20.500	19.100	12.001	7.099
	2026			
Arrecadação Adicional para o IOF	41.000	38.200	31.269	6.931
	2027			
Arrecadação Adicional para o IOF	43.050	40.110	32.833	7.277

Em resumo:

	2025	2026	2027
Redução de Receitas com o novo decreto	7.099	6.931	7.277

93. Suprimir a incidência imediata do IOF nos termos editados pelo decreto executivo refletiria a troca de uma tributação isonômica **por uma política orçamentária contracionista, tendente a afetar a continuidade de políticas públicas destinadas à população mais vulnerável.**

94. Desse modo, presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, destacando-se o provável risco de contingenciamento de volume considerável de despesas, é necessário que seja deferida medida cautelar suspendendo a eficácia do Decreto Legislativo questionado.

VI – DOS PEDIDOS

95. Diante do exposto, requer-se:

a) Seja a presente ação distribuída, por prevenção, ao Ministro Relator vinculado à ADI nº 7.827 e à ADI nº 7.839, com fundamento no art. 55, § 3º, CPC;

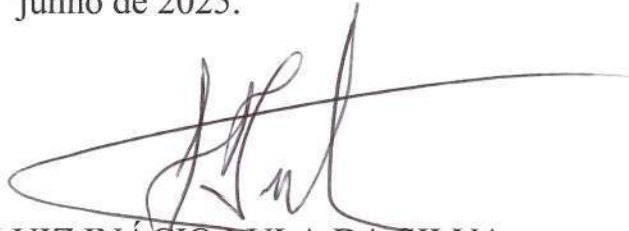
b) Liminarmente, **a suspensão dos efeitos do Decreto Legislativo nº 176/2025 – que, por ter sido praticado fora do espectro de competências próprias do Congresso Nacional, é inválido – com a consequente retomada da aplicação do Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025, na forma do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999;**

c) Sejam colhidas as informações do Congresso Nacional e ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República;

d) Ao final, **a procedência desta ação declaratória, confirmando-se a medida liminar, para que seja declarada a constitucionalidade do Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025, e reafirmada a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 176/2025.**

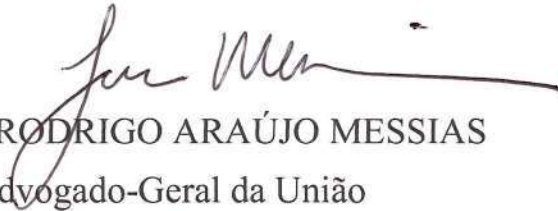
Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, junho de 2025.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Lula', with a long horizontal stroke extending to the right.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Presidente da República

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Jorge', with a long horizontal stroke extending to the right.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELÉM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso