

## Jurisprudência Comentada

### Ações Diretas de Inconstitucionalidade (“ADIs”) n. 4.065 e n. 5.699

Raphael Silva Castro

Pós-graduado em Direito Tributário pelo IBET. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela UERJ. Especializado em Gestão Tributária pela USP-Esalq.  
Advogado. *E-mail*: raphael\_s\_castro@hotmail.com.

Miguel Botelho Guerrero

Pós-graduado em Direito Tributário pelo IBET. Advogado. *E-mail*: miguelbguerrero@gmail.com.

#### 1. Tese jurídica fixada

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que impedir, de forma indiscriminada, a concessão de isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais durante o último ano de cada legislatura retiraria do agente público relevantes instrumentos de intervenção e estímulo econômico, com potencial prejuízo à sociedade. A Corte também assentou que a norma estadual não poderia conferir ao Chefe do Poder Executivo poderes para editar decretos que autorizem a concessão de benefícios fiscais sem a observância da exigência constitucional de lei específica, ressaltando que o princípio da reserva legal protege não apenas o contribuinte, mas também atua como garantia do equilíbrio das contas públicas.

#### 2. Questões jurídicas debatidas

Na sessão virtual que ocorreu entre os dias 23 de maio de 2025 e 30 de maio de 2025, o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (“ADIs”) n. 4.065 e n. 5.699, impetradas, respectivamente, pelo Governador do Distrito Federal e pelo Procurador Geral da República, e ambas de relatoria do Ministro Nunes Marques.

Na ADI n. 4.065 discutiu-se a constitucionalidade de dispositivos legais que proibiam a concessão de isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais durante o último ano de cada legislatura, enquanto a ADI n. 5.699 tratou da possibilidade de norma estadual autorizar a concessão de benefícios fiscais por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, sem a observância da exigência constitucional de lei específica.

#### 3. Dispositivos normativos aplicados

- i) Arts. 131, II, e 135, § 5º, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal (“LODF”);
- ii) Art. 58 do Ato de Disposições Transitórias (“ADT”) da LODF;

- iii) Arts. 24, §§ 1º e 2º; 28; 146, II; 163, I, IX; 164-A, todos da Constituição Federal de 1988 (“CF”);
- iv) Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- v) Art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000; e
- vi) Art. 151, *caput*, da Lei n. 400/1997, do Estado do Amapá.

#### 4. Breves comentários sobre a relevância do caso

Ao julgar esses dois casos, a partir do debate em torno do pacto federativo e dos princípios da legalidade estrita, moralidade e separação de poderes, a Suprema Corte definiu relevantes questões relacionadas aos limites do Poder Legislativo para autorizar, regulamentar e impor restrições à concessão de benefícios fiscais.

Na ADI n. 4.065 examinou-se o conflito de competência entre os poderes, porquanto a Câmara Legislativa do DF teria extrapolado a sua competência suplementar para legislar em matéria de direito tributário ao restringir o alcance da atuação dos Poderes Legislativo e Executivo do Distrito Federal, comprometendo a autonomia política do ente político.

Ao julgar o caso, o Ministro Nunes Marques frisou que as imunidades decorrem de limitações constitucionais ao poder de tributar, enquanto os benefícios fiscais são concedidos em momento posterior, quando o ente federativo, apesar de ter competência para tributar determinado fato jurídico tributário, abdica de fazê-lo em dadas circunstâncias e por alguma razão.

Partindo dessa premissa, concluiu-se que retirar do agente público um importante instrumento de políticas públicas por um período que correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da legislatura significa subtrair uma significativa parcela das prerrogativas dos Poderes Legislativo e Executivo, com potencial prejuízo à sociedade. A exemplo disso, pontuou-se que a vedação examinada impediria que o ente federativo pudesse solucionar uma crise que surgisse em determinado setor da economia no último ano de mandato por meio da concessão de benefícios fiscais, o que causaria severos prejuízos financeiros ao coletivo.

Além disso, avaliou-se que a proibição absoluta de concessão de qualquer benefício fiscal mostra-se desarrazoada, recordando que é prerrogativa dos entes subnacionais, no exercício da autonomia reconhecida pela Constituição Federal, editarem normas próprias de regulamentação e autolimitação, desde que observados os valores constitucionais vigentes<sup>1</sup>.

Sob o prisma da moralidade pública, o Ministro Relator destacou que a vedação prevista no art. 131, II, da LODF parte da equivocada premissa de má-fé dos agentes públicos quando da concessão de benefício fiscal no último ano de

<sup>1</sup> A competência legislativa concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre direito tributário e financeiro está prevista no art. 24, I, da CF, cabendo ao ente nacional a edição de normas gerais e aos demais a competência suplementar, conforme o art. 24, §§ 1º e 2º, da CF, com vistas a garantir maior uniformização de tratamento da matéria, evitando-se desequilíbrios entre os entes federativos.

legislatura. Em relação a isso, recordou que a conduta dos agentes públicos deve ser norteadada pela probidade e pela boa-fé, valores que, quando não observados, deve-se recorrer aos mecanismos próprios de controle interno e externo previstos no ordenamento jurídico. Isto é, situações concretas de desvirtuamento devem ser corrigidas casuisticamente.

Desse modo, não se poderia partir da presunção de que a concessão dessas benesses no último ano de legislatura seria motivada por desvio de finalidade como justificativa para a imposição de restrições à legítima competência tributária do agente público, com o estabelecimento de proibição em caráter absoluto, com generalidade e abstração, sob pena de violar a autonomia política do Distrito Federal e a independência dos seus Poderes Legislativo e Executivo.

Por fim, o Ministro Nunes Marques apreciou a controvérsia sob a perspectiva da competência legislativa suplementar que dispõe o Distrito Federal para versar sobre direito tributário e financeiro, ponderando que, quando da sua promulgação, a Constituição Federal já dispunha sobre a necessidade de lei complementar nacional para regular as limitações constitucionais ao poder de tributar, bem como para dispor sobre finanças públicas, nos termos do art. 146, II, e do art. 163, I, ambos da Carta Magna.

Destacou-se que o legislador constituinte derivado reforçou os valores de equilíbrio das finanças públicas com as Emendas Constitucionais n. 109/2021 e n. 135/2024. Nesse sentido, ponderou-se que o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impôs a denominada “regra de ouro”, reforçando a necessidade de responsabilidade dos entes federativos na gestão de suas finanças, ao estabelecer que a proposta legislativa de renúncia de receita, tal como instituição de incentivos fiscais, deve vir acompanhada de sua respectiva estimativa de impacto orçamentário.

Segundo o Ministro Nunes Marques, esse delineado constitucional e infraconstitucional demonstra a existência de instrumentos suficientes para o controle dos atos administrativos. Afinal, mesmo que houvesse eventual conluio entre o Legislativo e o Executivo, tais mecanismos dificultariam a concessão de benefícios fiscais voltados a interferir nas eleições ou a prejudicar os mandatos subsequentes.

Feitas essas considerações, o STF concluiu que o Distrito Federal, a partir do dispositivo impugnado, usurpou de sua competência suplementar, ao avançar sobre normas gerais previamente editadas pela União. Caso quisesse impor limites rigorosos, dever-se-ia, ao menos, apontar as especificidades regionais que pudessem justificar essa limitação, o que não ocorreu no caso concreto.

No caso da ADI n. 5.699, a Suprema Corte pontuou que a norma estadual não poderia atribuir ao Governador tamanha discricionariedade, a ponto de permitir que tratasse, via decreto, de matérias estritamente reservadas à lei em sentido formal. Nesse sentido, frisou-se que, no julgamento da ADI n. 1.247, de relatoria do Ministro Celso de Mello, o Plenário do STF já havia decidido pela impossibilidade de o Poder Legislativo outorgar ao Chefe do Executivo a prerrogativa

de conceder benefícios fiscais, sendo necessário, para tanto, a promulgação de lei específica.

Prosseguindo com esse raciocínio, se fez referência ao já mencionado art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para registrar que o referido dispositivo legal é expresso ao estabelecer que os benefícios fiscais somente podem ser concedidos mediante legislação específica, embasada por estudos que estimem o impacto financeiro sobre as receitas do erário.

Assim, ainda que não houvesse violação aos princípios da reserva e da exclusividade legal – considerando se tratar de matéria que requer a edição de lei específica –, o dispositivo examinado tampouco poderia prosperar diante da superveniência da Lei de Responsabilidade Fiscal, norma nacional que estabelece as medidas garantidoras do equilíbrio fiscal.

Somado a isso, destacou-se que, quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 586.560, a Primeira Turma do STF se pronunciou acerca da impossibilidade de a legislação conferir tamanha prerrogativa ao Chefe do Poder Executivo, diante da exigência de lei específica para dispor sobre redução de base de cálculo e concessão de anistia ou remissão em matéria tributária.

Partindo dessas considerações, se concluiu que a CF/1988 estabelece que a concessão de benefícios fiscais deve ocorrer por meio de lei em sentido formal, vedada a delegação dessa competência legislativa ao chefe do Poder Executivo, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da separação dos poderes e da reserva legal tributária.

Por essas razões, o Plenário da Corte Suprema declarou a inconstitucionalidade do art. 151, *caput*, da Lei n. 400, de 1997, do Estado do Amapá. Reconhecendo, por segurança jurídica, a necessidade de modulação dos efeitos da decisão para resguardar os atos pretéritos praticados com base no dispositivo declarado inconstitucional, que vigorou por mais de 27 (vinte e sete) anos, e, durante esse tempo, ocasionou a concessão de inúmeros benefícios fiscais por meios de decretos do Chefe do Executivo Estadual.

Em síntese, verifica-se que atualmente prevalece na Suprema Corte o entendimento de que o regime de concessão de benefícios fiscais deve observar os estritos contornos e limitações previstos na Constituição Federal e na legislação nacional, cuja competência para indicar suas normas gerais pertence à União Federal. Desse modo, legislações suplementares não poderão infringir esse limite, seja para restringir, seja para ampliar a atuação dos Poderes Executivos e Legislativos quanto à prerrogativa de concessão de benefícios fiscais.

Ao decidir nesses termos, a Suprema Corte reafirmou o modelo constitucional que exige equilíbrio fiscal e legitimidade democrática na renúncia de receitas para a concessão de benefícios fiscais. Ao invalidar normas que comprometem esse arranjo, se reforçou que tais incentivos devem obedecer às exigências da legislação nacional e aos princípios constitucionais que regem o Direito Tributário, na busca de garantir a compatibilidade dessas políticas públicas com o interesse coletivo e com os limites constitucionais aplicáveis à atuação dos Entes Federativos.