

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE
CONSTITUCIONALIDADE 96 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
ADV.(A/S) : **GABRIELLE TATITH PEREIRA**
ADV.(A/S) : **JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA**
ADV.(A/S) : **CLEBSON GEAN DA SILVA SANTOS**
ADV.(A/S) : **MIZAEEL BORGES DA SILVA NETO**
ADV.(A/S) : **LUIZA DERETTI MARTINS**
ADV.(A/S) : **CAROLINA GUIMARAES AYUPE**
ADV.(A/S) : **MATEUS FERNANDES VILELA LIMA**

DECISÃO CONJUNTA
ADI 7827, 7839 e ADC 96

Trata-se de apreciação em conjunto de medida cautelares requeridas nas ADIs 7827 e 7839 e na ADC 96, as quais têm por objeto os decretos presidenciais que majoraram as alíquotas do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF), assim como o subsequente decreto legislativo que sustou esses decretos presidenciais, sob fundamento de terem exorbitado do poder regulamentar (art. 49, V, da CF).

Pela decisão de 4 de julho de 2025 (eDoc. 35), concedi medida cautelar, *ad referendum* do Plenário da CORTE, para “*SUSPENDER os efeitos dos Decretos Presidenciais 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025, assim como do Decreto Legislativo 176/2025*”, bem como determinei a intimação das Presidências da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, da Procuradoria-Geral da República, da Advocacia-Geral da União, bem como das partes processuais nas três ações em análise, para a realização da audiência de conciliação, nesta CORTE, no dia 15 de julho de 2025.

Após a concessão liminar da medida cautelar, e antes da realização da audiência de conciliação, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados,

ADC 96 MC / DF

em manifestação conjunta (eDoc. 56, Pet. 95629/2025), apresentaram informações sobre o objeto controvertido, sustentando a validade do decreto legislativo impugnando e acusando o desvio de finalidade na edição dos decretos presidenciais, em razão de apresentarem nítido propósito arrecadatório, e não extrafiscal. A manifestação foi apresentada com a seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. IOF. ADIs 7.827 E 7.839. ADC 96 e ADC 97. DECRETOS PRESIDENCIAIS N.ºS 12.466/2025, 12.467/2025 E 12.499/2025. DECRETO LEGISLATIVO N.º 176/2025. MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTAS. SUSTAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL. EXTRAFISCALIDADE. DESVIO DE FINALIDADE. PODER REGULAMENTAR. LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. ART. 49, V, DA CF. ART. 65 DO CTN.

1. Controvérsia instaurada a partir da edição de decretos presidenciais que majoraram alíquotas do IOF com nítido intuito arrecadatório, em desconformidade com a função extrafiscal do tributo, sendo seus efeitos sustados pelo Decreto Legislativo n.º 176/2025, o que ensejou impugnações em sede de controle concentrado.

2. A edição dos decretos executivos se deu com desvio de finalidade, contrariando a finalidade extrafiscal que justifica a mitigação dos princípios da legalidade e da anterioridade tributárias (CF, art. 153, §1º). Os elementos fáticos demonstram motivação arrecadatória, revelada por pronunciamentos oficiais e pelo contexto fiscal da medida, descaracterizando a finalidade regulatória exigida.

3. O exercício do poder regulamentar pelo Executivo extrapolou os limites constitucionais, legitimando o controle repressivo pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 49, V, da CF. O Decreto Legislativo n.º 176/2025 expressa o controle

ADC 96 MC / DF

político-parlamentar de constitucionalidade, instrumento legítimo de contenção normativa e preservação da separação de poderes.

4. A caracterização dos decretos como meramente regulamentares, e não autônomos, é reforçada pelo seu fundamento legal (Lei n.º 8.894/1994) e pelo vínculo direto com a legislação ordinária, configurando, portanto, hipóteses sujeitas ao controle legislativo.

Realizou-se, ainda, a audiência de conciliação entre as autoridades interessadas e as partes processuais, nesta tarde de 15/7/2025, em sede da qual foram apresentadas manifestações e esclarecimentos por todos os envolvidos, conforme constou na ATA:

TERMO DE AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO

Aos 15 dias do mês de julho de dois mil e vinte e cinco (15/07/2025), às 15 horas, na Sala de Audiências da Secretaria Judiciária do Supremo Tribunal Federal, sob presidência do Excelentíssimo Senhor Ministro ALEXANDRE DE MORAES, foi declarada aberta a audiência. Feito o pregão, certificou-se estarem presentes a Procuradoria-Geral da República, representada pelo Dr. UBIRATAN CAZETTA, Procurador Regional da República e pela Dra. NATHALIA GERALDO DI SANTO; o Ministro JORGE MESSIAS, Advogado-Geral da União, acompanhado pelo Dr. PAULO MENDES, Advogado da União adjunto, e pela Dra. MARGA BEZERRA DAVID, Secretária-Geral de Contencioso substituta; o Ministério da Fazenda, representado pelo Dr. FABIO TERRA, Assessor Especial da Secretaria Executiva, pela Dra. RAQUEL GODOY, Secretária Adjunta, pela Dra. FLÁVIA RENÓ, Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva; a Câmara dos Deputados, representada pelo Dr. JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA, Advogado-Geral da Câmara dos Deputados; o

ADC 96 MC / DF

Senado Federal, representado pela Dra. GABRIELLE TATITH PEREIRA, Advogada-Geral do Senado; o PARTIDO LIBERAL - PL, representado pelo Dr. MARCELO LUIZ ÁVILA DE BESSA, (OAB/DF n. 12.330) advogado do partido; o PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL, representado pelo Dr. RAPHAEL SODRÉ CITTADINO (OAB/DF n. 53.229) e pela Dra. BRUNA DE FREITAS AMARAL (OAB/DF N. 69296), advogados do partido.

Iniciados os trabalhos, o Ministro Relator fez um breve relato da situação processual e dos pontos controvertidos e passou a palavra aos participantes.

O Senado Federal, representado pela Dra. GABRIELLE TATITH PEREIRA, Advogada-Geral do Senado; a Câmara dos Deputados, representada pelo Dr. JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA, Advogado-Geral da Câmara dos Deputados e o Poder Executivo, representado pelo Advogado Geral da União, Ministro Dr. JORGE MESSIAS, manifestaram-se nos mesmos termos das informações juntadas aos autos.

O PARTIDO LIBERAL - PL, representado pelo advogado Dr. MARCELO LUIZ ÁVILA DE BESSA e o PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL, representado pelo advogado Dr. RAPHAEL SODRÉ CITTADINO, reiteraram os pedidos das ações diretas de inconstitucionalidade 7827 e 7839 respectivamente.

Representando a Procuradoria-Geral da República, o Dr. Ubiratan Cazetta, chefe de gabinete do Procurador-Geral da República também se manifestou.

Após as manifestações o Ministro Relator indagou se seriam possíveis concessões recíprocas que pudessem resultar na conciliação. Os presentes disseram que, apesar da importância do diálogo e da iniciativa dessa audiência, preferiam aguardar a decisão judicial. A dra. Gabrielle Tatith

ADC 96 MC / DF

Pereira requereu a possibilidade de um maior prazo para a continuidade das negociações, mantida a decisão liminar já proferida. Em virtude da suspensão do Decreto Presidencial e, conseqüentemente, da vigência da majoração do IOF, tanto o Advogado Geral da União, Ministro Jorge Messias, quanto o Dr. Raphael Sodré Cittadino entenderam que a decisão judicial seria o melhor caminho para dirimir esse conflito.

Na seqüência, determinou o Ministro Relator que os autos fossem conclusos para decisão.

A AGU juntou aos autos informações complementares (eDocs. 64 e 65, com a apresentação da Mensagem 927/2025 e as Informações n. 00059/2025/CONSUNIAO/CGU/AGU), concluindo *“que, de um lado, o Decreto nº 12.499/2025, assim como ocorria com os Decretos nºs 12.466/2025 e 12.467/2025, apresenta-se em plena sintonia com o Texto Constitucional, tendo sido editado em conformidade com o disposto no § 1º do art. 153 da Constituição Federal, e, do outro lado, o Decreto Legislativo nº 176/2025 se mostra em dissonância com a Lei Maior, tendo sido exarado em desconformidade com o inciso V do art. 49 da Constituição Federal e em ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF)”*.

É o relatório. DECIDO.

A Constituição Federal assegura ao Presidente da República a possibilidade de edição de decreto modificativo de alíquota do IOF, por ser importantíssimo instrumento de regulação do mercado financeiro e da política monetária, desde que, entretanto, se atenha às estritas limitações previstas na legislação, pois tem função regulatória e extrafiscal, que, exatamente, justificam a excepcionalidade de incidência dos princípios tributários da legalidade e da anterioridade, com a finalidade de buscar maior desenvolvimento econômico, com equilibrado e justo desenvolvimento social, nos exatos termos de seu art. 153, 1º:

ADC 96 MC / DF

“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”.

A Constituição Federal, portanto, outorgou diretamente ao Chefe do Poder Executivo um campo de atuação com margem de discricionariedade, permitindo que ele module a incidência do imposto de acordo com as necessidades da conjuntura econômica.

O ato do Chefe do Executivo é discricionário, porém a finalidade subjacente ao ato que modifica as alíquotas é determinante para a sua validade, eis que não é qualquer aspecto da fiscalidade brasileira que permitirá um aumento ou um decréscimo na alíquota do imposto, pois sua função regulatória e extrafiscal deve estar bem fundamentada, como destaquei na decisão cautelar.

A finalidade do IOF, que permite a fixação de suas alíquotas excepcionalmente por ato do Chefe do Poder Executivo, portanto, é constitucionalmente estabelecida, conforme destacado por essa SUPREMA CORTE, ao afirmar que *"de fato, é certo que o IOF foi gestado como importante instrumento de regulação do mercado financeiro e da política monetária – e ainda o é. Sua função precipuamente regulatória e extrafiscal justificam a excepcionalidade (mitigação) aos princípios tributários da legalidade e da anterioridade, exposta nos artigos 150, § 1º e 153, § 1º da Constituição Federal"* (RE 590.186-RG, Rel. Min CRISTIANO ZANIN, j. 9/10/2023), uma vez que, *"dada a sua natureza, apresenta um caráter nitidamente extrafiscal, ou seja, não exerce apenas uma função arrecadatória, mas constitui, sobretudo, uma técnica de intervenção estatal, visando a lograr um desenvolvimento econômico equilibrado e socialmente justo"* (RE 570680, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, J. 4/12/2009), pois *"o disposto no art. 153, § 1º, da Constituição Federal, taxativo ao permitir ao Poder Executivo manipular alíquotas tão somente de impostos que possuem nítida função extrafiscal (II, IE, IPI e IOF) e desde que as condições e os limites a serem observados estejam*

ADC 96 MC / DF

prescritos em lei em sentido estrito” (ADI 5277, Min. DIAS TOFFOLI, j. 10/12/2020).

Em juízo de cognição sumária, em face dos argumentos apresentados e que indicavam séria e fundada dúvida, principalmente quanto à alteração das regras do IOF para fins meramente arrecadatários, com a conseqüente possibilidade de desvio de finalidade na utilização excepcional do artigo 153, §1º da CF, suspendi a eficácia dos Decretos 12.466, 12.467 e 12.499/2025.

O desvio de finalidade, caso efetivamente comprovado, seria causa de inconstitucionalidade do Decreto Presidencial, uma vez que, *“os desvios inconstitucionais do Estado, no exercício do seu poder de tributar, geram, na ilegitimidade desse comportamento do aparelho governamental, efeitos perversos, cuja projeção - ao incidir, de modo gravoso, nas relações jurídico-fiscais mantidas pelo Poder Público com os contribuintes - culmina por deformar os princípios que estruturam a ordem jurídica, por subverter as finalidades do sistema normativo e por comprometer a integridade e a supremacia da própria Constituição da República”*(ADI 2.551- MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 3/2/2003), pois, *“embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público”* (ADI 5.468, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 2/8/2017).

Entretanto, após a juntada das informações solicitadas, bem como dos esclarecimentos e argumentos expostos na Audiência de Conciliação, não restou comprovado qualquer desvio de finalidade na alteração das alíquotas pelo ato do Presidente da República, pois o Decreto 12.499/2025 respeitou os limites legais estabelecidos pela Lei nº. 8.894/1994 (redação da Lei 12.453/2011):

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 relativos a títulos e valores mobiliários.

ADC 96 MC / DF

§ 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, 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 alíquota fixada neste artigo, tendo em vista os objetivos das políticas monetária, cambial e fiscal.

O Ministério da Fazenda apontou que, a nova regulamentação atendeu ao propósito de promover maior *"padronização normativa, simplificação operacional e maior neutralidade tributária"*, conforme exposto na Exposição de Motivos nº. 40/2025 MF (eDoc. 3 dos autos da ADC 96).

Em relação ao IOF-Crédito, a justificativa ministerial aponta o objetivo de *"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"*. Quanto as demais hipóteses incidência (câmbio, seguros e valores mobiliários), o Ministério da Fazenda assinalou as seguintes razões:

4. 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 em participações societárias no país. Busca-

ADC 96 MC / DF

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.

5. 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. 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.

6. 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.

Observo, ainda, que, nesse aspecto, o decreto impugnado não destoou de anteriores edições de decretos presidenciais, cuja validade foi referendada diversas vezes por essa SUPREMA CORTE.

Nesse sentido, inúmeras decisões do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL validando a majoração das alíquotas do IOF promovida pela **Portaria nº. 348/1998, do Ministério da Fazenda/Governo FHC (RE 788.064-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em**

ADC 96 MC / DF

29/9/2017; RE 872. 319-AgR/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 13/10/2015; RE 1024083, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, decisão monocrática, 22/2/2017); o **Decreto Presidencial nº 6.339/2008/Governo LULA** (ARE 1.526.741/SP, Rel. Min. GILMAR MENDES, decisão monocrática, 18/12/2024; RE 629.494, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, decisão monocrática, 18/12/2017; RE 1.269.641, Rel. Min. EDSON FACHIN, decisão monocrática, 30/6/2020; RE 1192382, Rel. Min. GILMAR MENDES, decisão monocrática, 21/3/2019; RE 795754, Rel. Min. LUIZ FUX, decisão monocrática, 30/8/2016) e, mais recentemente, o **Decreto Presidencial nº10.997/2021/Governo BOLSONARO** (RE 1.472.012/RS, Rel. Min. ANDRÉ MENDONÇA, decisão monocrática de 22/01/2024, DJe de 23/01/2024; RE 1470367, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, decisão monocrática, 29/2/2024; RE 1480048, Rel. Min. EDSON FACHIN, decisão monocrática, 1/4/2024; RE 1480049, Rel. Min. FLÁVIO DINO, decisão monocrática, 18/4/2024).

A presente hipótese, no tocante à alteração das alíquotas do IOF, não se afastou das anteriores, onde essa SUPREMA CORTE afastou qualquer vício de inconstitucionalidade por respeito ao princípio da legalidade, aos parâmetros legais e inexistência de alteração da natureza jurídica do imposto, como bem exposto pela Advogado Geral da União, Ministro JORGE MESSIAS:

36. Sobre o tema, vale rememorar que o IOF possui caráter predominantemente extrafiscal, constituindo instrumento do Poder Executivo de intervenção no domínio econômico, no sentido de regular o mercado financeiro e de conduzir a política monetária e fiscal.

37. Nesse compasso, a exemplo dos Decretos nºs 12.466/2025 e 12.467/2025, o Chefe do Poder Executivo Federal, com amparo no § 1º do art. 153 da CF e na legislação aplicável, editou o Decreto nº 12.499/2025, alterando o Decreto nº 6.306/2007, bem como revogando os referidos Decretos de nº

ADC 96 MC / DF

12.466/2025 e 12.467/2025, a fim de, notadamente, atuar na regulação do mercado financeiro e na condução da política monetária e fiscal, constituindo nítido instrumento de intervenção do Estado na economia, de caráter extrafiscal.

38. Com efeito, o Decreto nº 12.499/2025, ao, em linhas gerais, efetivar alterações em alíquotas do IOF, visou a, precipuamente, promover a padronização normativa, a simplificação operacional e a maior neutralidade tributária, realizar uma harmonização das alíquotas aplicáveis a pessoas físicas e pessoas jurídicas e das operações de câmbio de investimento, além de efetivar a uniformidade no tratamento de operações envolvendo direitos creditórios, bem como mitigar assimetrias existentes no mercado financeiro, conforme se observa na Exposição de Motivos – EM nº 00040/2025-MF, que instruiu o então Projeto do Decreto nº 12.499/2025, desta forma:

(...)

39. Ademais, conforme consignado na supracitada Exposição de Motivos, o Decreto n.º 12.499/2025 objetivou, especialmente, promover uma maior eficiência no funcionamento do mercado de crédito em seu papel fundamental de financiamento à atividade produtiva, contribuir 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, bem como desestimular o crescente uso de fundos de investimentos em direitos creditórios (FIDC's) por motivação tributária.

40. Dessa forma, percebe-se que a Exposição de Motivos, advinda do Ministério da Fazenda, que instruiu a edição do Decreto nº 12.499/2025, demonstrou, com clareza, as diversas finalidades extrafiscais insculpidas no referido ato normativo, o qual foi utilizado, nitidamente, como instrumento de intervenção do Estado na Economia, no sentido de regular o

ADC 96 MC / DF

mercado financeiro e conduzir a política monetária e fiscal, destacando-se os seguintes aspectos:

(i) promover a padronização normativa, a simplificação operacional e a maior neutralidade tributária;

(ii) realizar uma harmonização das alíquotas aplicáveis a pessoas físicas e pessoas jurídicas e das operações de câmbio de investimento;

(iii) efetivar a uniformidade no tratamento de operações envolvendo direitos creditórios e mitigar assimetrias existentes no mercado financeiro;

(iv) fomentar a eficiência no funcionamento do mercado de crédito em seu papel fundamental de financiamento à atividade produtiva;

(v) contribuir 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; e

(vi) desestimular o crescente uso de fundos de investimentos em direitos creditórios (FIDC's) por motivação tributária.

Igualmente, assiste razão à Advocacia-Geral da União, assim como à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (eDoc. 65), quanto ao conteúdo dos Decretos impugnados relacionados à incidência do IOF Seguros sobre Planos de Vida Geradora de Benefícios Livres, VGBL, cuja natureza de seguro sobre pessoa, como reconhecido pela CORTE no Tema 1214 (RE 1363013, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2024), enquadra essas operações como fato gerador do tributo em questão, conforme previsão da Lei 5.143/1966.

A tributação dos referidos planos, conforme manifestação da AGU e

ADC 96 MC / DF

PGFN, visou a *“trazer para a incidência tributária a situação de planejamentos tributários agressivos que buscam elidir a incidência do imposto de transmissão de recursos entre sucessores”*.

Dessa forma, com as novas informações trazidas aos autos e os argumentos expostos e debatidos na Audiência de Conciliação, é possível afirmar que, em relação à alteração de alíquotas e também sobre a incidência do IOF em entidades abertas de previdência complementar e outras entidades equiparadas a instituições financeiras, não houve desvio de finalidade e, conseqüentemente, não há mais necessidade de manutenção da cautelar, pois ausente o risco irreparável decorrente de eventual exação fiscal irregular em montantes vultosos.

Há, entretanto, a necessidade de análise da inovação produzida pela alteração do novo Decreto, que, pela primeira vez, equiparou as denominadas operações de “risco sacado” às operações de crédito, ao estabelecer, como indicado em manifestação do Senado e Câmara dos Deputados, o art. 7º, §§ 15, 23 e 24, do Decreto nº. 3.306/2007, na redação impugnada nas ações em julgamento, estabelecendo a incidência do IOF sobre as operações referidas:

Art. 7º A base de cálculo e respectiva alíquota reduzida do IOF são (Lei no 8.894, de 1994, art. 1o, parágrafo único, e Lei no 5.172, de 1966, art. 64, inciso I):

(...)

§ 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”). (Redação dada pelo Decreto 12.499/2025)

(...)

§ 23. A operação de antecipação de pagamentos a fornecedores e demais financiamentos a fornecedores (“forfait” ou “risco sacado”) é considerada operação de crédito. (Redação dada pelo Decreto 12.499/2025)

§ 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. (Redação dada pelo Decreto 12.499/2025).

A constitucionalidade ou não dessa previsão deriva diretamente de saber se a operação de “risco sacado” é ou não operação de crédito, pois, caso contrário, o decreto presidencial terá ampliado a incidência do IOF, criando novo fato gerador não estabelecido em lei.

A Resolução CMN nº 4.858/2020 prevê que “*dispõe sobre o Padrão Contábil das Instituições Reguladas pelo Banco Central do Brasil (Cosif)*”, as operações de crédito são definidas pela seguinte tipologia:

2 - As operações de crédito distribuem-se segundo as seguintes modalidades: (Circ 1273)

a) empréstimos - são as operações realizadas sem destinação específica ou vínculo à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os empréstimos para capital de giro, os empréstimos pessoais e os adiantamentos a depositantes;

b) títulos descontados - são as operações de desconto de títulos;

c) financiamentos - são as operações realizadas com destinação específica, vinculadas à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os financiamentos de parques industriais, máquinas e equipamentos, bens de consumo

durável, rurais e imobiliários.

Não há, portanto, definição de operações de “risco sacado” como operação de crédito, pois essas operações, observam uma dinâmica diversa, não assimilável a empréstimos ou financiamentos.

A operação de “risco sacado”, enquanto modalidade de “antecipação de recebíveis”, corresponde a uma transação comercial sobre direitos creditórios.

A conceituação desse tipo de operação comercial ou contábil é tratada em atos regulamentares e consultivos da Administração Pública federal. Por exemplo, a Comissão de Valores Mobiliários, CVM, cuidando de *“orientação quanto a aspectos relevantes a serem observados na elaboração das Demonstrações Contábeis”*, editou o Ofício-Circular nº 1/2016, onde se refere ao fenômeno nos seguintes termos:

Tomou-se conhecimento de que algumas companhias no Brasil realizaram as denominadas operações de “forfait”, “confirming” ou “risco sacado”, ou ainda denominadas “securitização de contas a pagar”, por meio das quais a empresa compradora, denominada “empresa-âncora”, contrata um banco e monta com ele um esquema de antecipação de pagamento aos seus fornecedores cadastrados.

Formalmente, a companhia vendedora (fornecedor) emite uma fatura que contempla o prazo a ser financiado pelo banco, porém não reconhece em sua contabilidade a venda pelo valor presente. E com isso apresenta um EBITDA maior. A companhia compradora, por sua vez, não reconhece um passivo oneroso junto ao Banco, mas o passivo de funcionamento “fornecedores”; seu estoque fica inflado e a margem bruta com vendas distorcida.

ADC 96 MC / DF

A dinâmica do risco sacado, exemplificativamente, opera-se entre uma empresa fornecedora, que é a titular do direito creditório (duplicatas mercantis, notas fiscais eletrônicas, contratos comerciais ou outras modalidade de títulos), e uma empresa compradora (sacada), para quem a empresa fornecedora comercializa produtos ou serviços a prazo. Há também a participação de instituição financeira, eventualmente em parceria com a compradora, antecipando ao fornecedor o valor a receber.

Esse adiantamento ocorre pelo pagamento à vista ao fornecedor, com deságio aplicado sobre o valor total da fatura. A instituição financeira, assim, adquire os direitos creditórios e passa a ser a nova credora da obrigação. A utilidade econômica da operação está na liquidez imediata ao fornecedor, favorecendo seu capital de giro. Para a instituição financeira, a vantagem está na captação de créditos de baixo risco de inadimplemento, dado se tratar de obrigação assumida por empresas de porte e reputação estabelecidas no mercado.

O “*risco sacado*”, portanto, é uma forma de antecipação de recebíveis, ou seja, não há assunção de obrigação financeira perante instituição bancária - **INEXISTINDO OPERAÇÃO DEFINIDA COMO DE CRÉDITO**, mas sim captação e recursos a partir de liquidação de ativos próprios.

O “*risco de crédito*” associado ao direito é transferido para um terceiro adquirente, de modo que o fornecedor recebe antecipadamente, enquanto o comprador tem maior prazo de pagamento.

O conteúdo do art. 7º, §§ 15, 23 e 24, do Decreto 6.306/2007, na redação do Decreto 12.499/2025, portanto, inovou quanto à delimitação da hipótese de incidência do IOF, consistente na equiparação à operações de crédito de fatos que, até então, não sofriam a incidência do tributo, exatamente por não serem consideradas operações de crédito.

Não há dúvida de que, qualquer que seja a espécie tributária, a hipótese de incidência respectiva deve estar plena e estritamente prevista em lei. E, conseqüentemente, nenhum ato infralegal pode expandir a definição de fato gerador, em decorrência do princípio de legalidade

ADC 96 MC / DF

tributária, parâmetro utilizado por essa SUPREMA CORTE como critério decisório em inúmeros casos nos quais o Fisco pretendeu interpretar ampliativamente a descrição do fato gerador, a fim de expandir a incidência do tributo.

Mesmo os precedentes da CORTE que flexibilizaram a noção clássica de legalidade tributária, em prol da possibilidade de delegação ao Poder Executivo da definição de alguns elementos da incidência do tributo, como base de cálculo e alíquotas, prazos ou critérios para parcelamento, mas não transigiram com a intangibilidade da definição legal do fato gerador (RE 838.284, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2016; RE 1.043.313; RE 74.292, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2016. E a ADI 5277, também de relatoria do Min. TOFFOLI).

A possibilidade de, nos termos do §1º, do art. 153 da Constituição Federal, o “*Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V*” (art. 153, § 1º, CF), calibrando em caráter infralegal este aspecto quantitativo dos tributos federais referidos, não permite a extensão ou ampliação de hipóteses de incidência, por meio de criação analógica de novos fatos geradores (CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. São Paulo: Saraiva, 2019; BOMFIM, Diego Marcel Costa. Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle. 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 102; LEÃO, Martha Toribio. Critérios para o controle das normas tributárias indutoras: uma análise pautada no princípio da igualdade e na importância dos efeitos. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 45).

Portanto, a constatação de que houve efetiva ampliação da hipótese de incidência em relação ao IOF/Crédito, pela inclusão das operações de risco sacado, como se passassem a ser definidas como operação de crédito, impõe a conclusão de que tal reconfiguração, em sede infralegal, não é compatível com o regime constitucional de delegação da definição

ADC 96 MC / DF

de alíquotas.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na linha dos precedentes mencionados, afirma a prevalência do princípio da legalidade tributária e da competência legislativa para definir os principais elementos da incidência tributária, mesmo nas hipóteses em que se admite algum nível de delegação normativa para o Poder Executivo (ADPF 351, rel. min. Nunes Marques, j. 27.05.2025, P, DJE de 10.06.2025; ADI 2.304, rel. min. Dias Toffoli, j. 12-4-2018, P, DJE de 3-5-2018; ADI 4281, Rel. Min. ROSA WEBER, Rel. p/ Acórdão Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13-10-2020).

Não bastasse isso, a equiparação normativa realizada pelo decreto presidencial das operações de “risco sacado” com “operações de crédito” feriram o princípio da segurança jurídica, pois o próprio Poder Público sempre considerou tratar-se de coisas diversas.

Ressalte-se que, sob o aspecto fiscal, a Receita Federal do Brasil editou pronunciamentos em sede consultiva a respeito da inexistência de equiparação do “risco sacado” a operações de crédito, para fins de incidência do IOF.

A conclusão do Fisco, até a edição dos decretos presidenciais impugnados, era a de que o “risco sacado” trataria de transação comercial de adiantamento, na hipótese em que não há coobrigação financeira do cedente, em razão do que não poderia ser equiparado a operação de crédito.

Nesse sentido a posição da Receita Federal do Brasil na Solução de Consulta COSIT nº. 25, de 23/1/2014, assim ementada:

ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA JURÍDICA - IRPJ CESSÃO DE CRÉDITOS. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. INCIDÊNCIA. REFORMA A SOLUÇÃO DE CONSULTA SRRF08/DISIT Nº 110, DE 2008.

Não incide o IOF nas operações de cessão, sem coobrigação, de direitos creditórios decorrentes de vendas a

ADC 96 MC / DF

prazo, quando o cessionário for instituição financeira. Todavia, quando do estabelecimento de cláusula de coobrigação do cedente (ou seja, em operações de cessão de direitos creditórios a instituição financeira com coobrigação), incide o IOF/Crédito sempre que restar a operação caracterizada como desconto de títulos, na forma estabelecida pela Solução de Divergência Cosit no 16, de 2011.

Dispositivos Legais: Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, art. 2º, inciso I, alíneas "a" e "b" e art. 3º, §3º; Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, art. 58; Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, art.15, §1º, inciso III, alínea d.

Em conclusão, não se tratou de simples alteração de alíquota — autorizada pelo art. 153, §1º, da Constituição — mas de introdução de nova hipótese de incidência tributária, sem previsão legal anterior que a ampare, configurando clara afronta ao princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da CF).

O decreto presidencial, no tocante à ampliação da hipótese de incidência por meio da inclusão de novas operações no fato gerador do tributo, incorreu em inconstitucionalidade ao pretender expandir a hipótese de incidência do IOF, naquilo em que determinou a equiparação das operações de “risco sacado” ao fato gerador do imposto, qual seja “operações de crédito”.

Ao prever esse “excesso normativo”, o Decreto presidencial pretendeu regulamentar a lei além do previsto constitucionalmente e, conseqüentemente, tornou-se impugnável, pois caracterizou-se como decreto que extravasou o poder regulamentar do chefe do Executivo, invadindo matéria reservada à lei (ADI 3.664, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Pleno, DJ de 21/9/2011; ADI 2.950 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão Min. EROS GRAU, Pleno, DJ de 9/2/2007), permitindo dessa maneira a incidência do art. 49, V, da Constituição Federal, pois como aponto doutrinariamente, nessas hipóteses compete

ADC 96 MC / DF

ao “Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar”, permitindo ao Órgão Legislativo a edição de “um decreto legislativo sustando o decreto presidencial (CF, art. 84, IV)”, por “desrespeito à forma constitucional prevista” para sua edição (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 41. Ed. São Paulo: Atlas, 2025, capítulo 12, item 8.1).

Diante de todo o exposto, após as informações prestadas e a realização da Audiência de Conciliação, REAJUSTO A DECISÃO CAUTELAR e, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE:

(1) DETERMINO O RETORNO DA EFICÁCIA DO DECRETO 12.499/2025, com efeitos “*ex tunc*”, ou seja, desde a sua edição, com a MANUTENÇÃO SOMENTE DA SUSPENSÃO DO ART. 7º, §§ 15, 23 e 24, do Decreto 6.306/2007, na redação conferida pelos Decretos 12.466, 12.467 e 12.499/2025;

(2) CONCEDO INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AO DECRETO LEGISLATIVO 176/2025, MANTENDO A SUSPENSÃO DE SUA EFICÁCIA, SALVO NO TOCANTE À SUSPENSÃO REFERENTE AO ART. 7º, §§ 15, 23 e 24, do Decreto 6.306/2007, na redação conferida pelo Decretos 12.466, 12.467 e 12.499/2025.

Vista à Procuradoria Geral da República para parecer.

Intime-se e Publique-se.

Brasília, 16 de julho de 2025.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente