

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.096 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DO TRANSPORTE**
ADV.(A/S) : **ALEXANDRE ANTONIO ALKMIM TEIXEIRA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Transporte – CNT, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, contra o art. 2º da Lei Complementar nº 188/2021, que acrescentou o art. 18-F à Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), dispondo sobre o enquadramento dos transportadores autônomos de cargas, cadastrados como Microempreendedores Individuais (MEI), no regime do Simples Nacional.

A controvérsia consiste, portanto, em saber se o dispositivo impugnado padece de: a) inconstitucionalidade formal, em razão de suposto vício de iniciativa parlamentar em matéria que, segundo a requerente, seria de competência privativa do Presidente da República; e, b) inconstitucionalidade material, por alegada renúncia de receita sem observância dos requisitos do art. 113 do ADCT e do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com supostos reflexos na estrutura de financiamento da seguridade social e no funcionamento dos serviços sociais autônomos, notadamente o SEST/SENAT.

Antes de adentrar no mérito da controvérsia, cumpre reconhecer a legitimidade ativa da Confederação Nacional do Transporte – CNT para a propositura da presente ação.

ADI 7096 / DF

Nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, é conferida legitimidade às confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade. A autora preenche os requisitos, dada a sua natureza jurídica e campo de atuação.

Ademais, a pertinência temática está evidenciada, na medida em que o dispositivo impugnado repercute diretamente sobre a estrutura de financiamento dos serviços sociais autônomos voltados à categoria representada pela entidade requerente.

Passo, pois, ao exame do mérito.

I – Da alegada inconstitucionalidade formal

Quanto à alegação de inconstitucionalidade formal, inexistente vício de iniciativa na propositura do projeto de lei em questão.

Em que pese a questão de fundo tangencie a matéria tributária, não há reserva de iniciativa do Presidente da República para tratar sobre tal temática.

O art. 61, § 1º, II, b”, da CF/88 assim dispõe:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre: (...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria

tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

A partir de análise literal do dispositivo, já seria possível concluir que a iniciativa privativa ali mencionada se restringe à matéria tributária e orçamentária dos Territórios Federais, e não de qualquer tema afeto à seara fiscal.

Mas além da literalidade do dispositivo, é uníssona a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal” (tema 682 da repercussão geral).

Naquele julgado, de minha relatoria, foi reforçado entendimento que há algum tempo já era dominante na Corte, no sentido de que iniciativa parlamentar para instituir, modificar ou revogar tributos é plenamente válida, afastando-se a aplicação do art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição, cuja incidência limita-se à organização dos Territórios.

Transcrevo trecho do voto vencedor:

As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo.

A Carta em vigor não trouxe disposição semelhante à do art. 60, inciso I, da Constituição de 1967, que reservava à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira. Não há, no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo quanto aos tributos.

Não se aplica à matéria nenhuma das alíneas do inciso II do § 1º do art. 61, tampouco a previsão do art. 165. Como já decidiu diversas vezes este Tribunal, a regra do art. 61, §1º, II, b, concerne tão somente aos Territórios. A norma não reserva à iniciativa privativa do Presidente da República toda e qualquer lei que cuide de tributos, senão apenas a matéria tributária dos Territórios.

Também não incide, na espécie, o art. 165 da Constituição Federal, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que aumentem ou reduzam exações fiscais.

Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da Constituição Federal.

Com efeito, nem mesmo os efeitos financeiros decorrentes da redução de receita implicam submissão da proposição legislativa ao regime das leis orçamentárias previstas no art. 165 da Constituição.

Com isso, consolidou-se a compreensão de que as leis tributárias estão submetidas à regra de iniciativa geral, compatível com a lógica democrática e o sistema de freios e contrapesos, assegurando ao Legislativo legítimo protagonismo na conformação da política tributária do Estado.

Veja-se que tal entendimento guarda plena pertinência com o caso ora em análise. A alteração normativa pela Lei Complementar n. 188/2021, ao tratar sobre o regime simplificado do transportador autônomo de cargas, não é tema que se sujeite à iniciativa legislativa

ADI 7096 / DF

reservada, motivo pelo qual deve ser rechaçada a alegação de inconstitucionalidade formal suscitada.

Nesse tópico, perfilho dos argumentos expostos no parecer do PGR em que assim se posicionou:

Não procede a alegação. É que a reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, II, “b”, da CF, diz respeito apenas aos territórios federais. Assim, não há que se falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que, em matéria tributária, a deflagração do processo legislativo não se limita ao Chefe do Executivo, podendo ser validamente instaurada por iniciativa parlamentar, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (...)

Especificamente sobre as microempresas e empresas de pequeno porte, o art. 179 da Constituição Federal determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”.

Da mesma forma, o art. 170, IX, da CF estabelece como princípio da atividade econômica o “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país”.

O art. 146, III, “d”, da CF, por sua vez, comete à lei complementar dispor sobre “a definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as

empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239”.

O parágrafo único do art. 146 da CF permite edição de lei complementar com o fim de “instituir um regime único de arrecadação de impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, de caráter opcional para o contribuinte, com arrecadação unificada e centralizada e fiscalização e cobrança compartilhadas pelos entes federados.

A Lei Complementar 123/2006 (Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte) foi editada para atender a esses comandos constitucionais, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 4.033/DF e o RE 627.543-RG/RS (tema 363) (...)

Por fim, destaco que a iniciativa reservada, enquanto instrumento limitante da abertura do processo legislativo, deve ser interpretada com muita ponderação. Afinal, como aponta Gonet Branco (2025, p. 933), *“como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa”*.

Rejeita-se, pois, a alegação de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

II – Da alegada inconstitucionalidade material

Também não merece prosperar a alegação de inconstitucionalidade material do art. 2º da Lei Complementar nº 188/2021.

A requerente sustenta que o dispositivo impugnado implicaria renúncia de receita sem observância do art. 113 do ADCT e do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), afetando,

ADI 7096 / DF

por consequência, o financiamento da seguridade social e dos serviços sociais autônomos mantidos pela categoria dos transportadores.

Cumprê rememorar que o art. 113 do ADCT, incluído no texto constitucional mediante emenda, prevê que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Convém recordar que tal dispositivo, fruto da Emenda Constitucional 95/2016, “estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos”. (ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.)

Todavia, no caso em análise, não há qualquer inobservância do disposto no art. 113 do ADCT apta a autorizar o reconhecimento da inconstitucionalidade alegada.

O dispositivo impugnado (art. 18-F da Lei Complementar nº 123/2006), incluído pela LC nº 188/2021, estabelece regras específicas para o enquadramento do transportador autônomo de cargas como Microempendedor Individual (MEI), o que gera desdobramentos no regime tributário simplificado de tais pessoas.

Não há, contudo, renúncia de receita direta e manifesta, apta a atrair a incidência do art. 113 do ADCT.

O Simples Nacional, conforme já assentado por este Tribunal no julgamento do RE 627.543-RG/RS (Tema 363), não constitui benefício fiscal, mas sim regime jurídico próprio, voltado à simplificação e racionalização das obrigações tributárias de microempresas e empresas de pequeno porte, com respaldo direto no art. 146, III, “d”, no art. 170, IX e art. 179 da Constituição Federal.

Como bem delineado no parecer da Procuradoria-Geral da República:

O Simples Nacional não pode ser considerado renúncia tributária, de modo que não há ofensa ao art. 113 da ADCT. Tal regime visa a assegurar tratamento diferenciado e mais favorecido às micro e pequenas empresas, a fim de conferir maior grau de igualdade com as médias e grandes empresas.

A corroborar tal entendimento, foi aprovado o art. 136, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, que estabelece:

Art. 136. As proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão: (...) § 2º Não serão considerados benefícios tributários os regimes diferenciados de que trata a alínea “d” do inciso III do art. 146 da Constituição.

Desse modo, a inclusão dos transportadores autônomos de cargas no modelo de microempreendedor individual atende política pública voltada ao combate à informalidade, alcançando categorias profissionais que antes se encontravam à margem do sistema, conferindo benefícios sociais, como, por exemplo, cobertura previdenciária. Cria-se, ainda, uma nova fonte produtora de renda, com repercussão, inclusive, na arrecadação do Estado

Trata-se, portanto, de política pública constitucionalmente orientada, cujo objetivo é fomentar a formalização, reduzir a informalidade e promover justiça fiscal por meio do tratamento jurídico diferenciado.

Sob essa ótica, a ampliação do limite de receita e da base de contribuição previdenciária do transportador autônomo de cargas inscrito como MEI não configura propriamente renúncia de receita. Antes, representa adequação normativa de um regime tributário

ADI 7096 / DF

simplificado, que visa justamente a ampliar a base contributiva, por meio da inclusão de milhares de trabalhadores que, historicamente, operam à margem da formalidade.

Além disso, há nos autos notícia da existência de estudos de impacto fiscal realizados pelas Casas Legislativas (conforme indicado no eDOC 12), os quais apontam que eventual redução pontual de receitas pode ser compensada por ganhos decorrentes da ampliação da formalização e da arrecadação, conforme destacado pela própria Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

Assim, no então projeto de lei complementar n. 147/2019, houve análise do tema sob perspectiva orçamentária, ainda que não houvesse obrigatoriedade constitucional, haja vista não se tratar de renúncia de receita em sentido estrito.

Não há, pois, violação ao disposto no art. 113 do ADCT, tampouco violação reflexa à legislação complementar.

No tocante à alegada violação ao princípio da proteção à seguridade social, também não se verifica ofensa à Constituição.

O novo regime mantém contribuição previdenciária compatível com a renda presumida da categoria e assegura acesso aos benefícios previdenciários fundamentais, ainda que com regras ajustadas à realidade contributiva do MEI. Trata-se, como visto, de escolha legislativa legítima, pautada na busca do equilíbrio entre inclusão previdenciária e sustentabilidade do sistema.

Finalmente, é preciso reconhecer que o mero impacto financeiro na arrecadação de entidades paraestatais – como é o caso do SEST e do SENAT – não é, por si só, fundamento bastante para infirmar a validade de norma constitucionalmente autorizada, sobretudo quando não acompanhada de violação direta e inequívoca a direitos fundamentais ou cláusulas pétreas da ordem constitucional.

Assim, ausente ofensa aos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF ou a qualquer outro dispositivo da Constituição, também deve ser afastada a alegação de inconstitucionalidade material.

Dispositivo

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a constitucionalidade do art. 2º da Lei Complementar nº 188/2021, que acrescentou o art. 18-F à Lei Complementar nº 123/2006, por não configurar vício formal de iniciativa, tampouco ofensa material à Constituição Federal.

É como voto.