

**03/06/2025**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.065 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : MIN. NUNES MARQUES  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : PGDF - TÚLIO MÁRCIO CUNHA E CRUZ ARANTES  
**INTDO.(A/S)** : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 131, II, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. REDAÇÃO ORIGINAL E DADA PELA EMENDA N. 38/2002. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. LIMITAÇÃO TEMPORAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. AUTONOMIA POLÍTICA DO DISTRITO FEDERAL. AFRONTA. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. INOBSERVÂNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 58 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS. OBJETO. INSUBSISTÊNCIA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

**I. CASO EM EXAME**

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada contra o art. 131, II, da LODF, tanto na redação original quanto naquela dada pela Emenda de n. 38/2002, bem assim contra o art. 58 do Ato das Disposições Transitórias (ADT), inserido pela Emenda n. 45/2006.

2. O art. 131, II, da LODF veda a concessão de isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais no último ano de cada legislatura, ressalvados os casos de calamidade pública e, na nova redação, os benefícios relativos ao ICMS.

3. O art. 58 do ADT teve por objetivo convalidar leis distritais aprovadas em 2005 e publicadas em 2006.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

4. A questão em discussão consiste em saber se a LODF pode impor restrições adicionais ao exercício das competências legislativas e tributárias dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal,

**ADI 4065 / DF**

comprometendo a autonomia política do ente político.

**III. RAZÕES DE DECIDIR**

5. O art. 131, II, da LODF limita, de forma absoluta, a concessão de incentivos fiscais nos últimos anos das legislaturas, o que implica restrição indevida à autonomia legislativa e à competência tributária do Distrito Federal.

6. As normas de responsabilidade fiscal, inclusive as relativas à renúncia de receitas, estão previstas em legislação complementar nacional (LC n. 101/2000, LC n. 24/1975), de observância obrigatória por todos os entes federativos.

7. A imposição de restrições para além das previstas na legislação nacional, sem fundamento em peculiaridades locais, afronta o pacto federativo e invade a competência legislativa da União (CF, art. 24, I).

8. A norma impugnada presume, de forma absoluta, a má-fé dos agentes públicos, em contrariedade aos princípios da legalidade, da moralidade e da boa-fé objetiva que regem a Administração Pública.

9. A edição do art. 58 do ADT da Lei Orgânica do Distrito Federal no intuito de convalidar leis que afrontariam o art. 131, II, da LODF torna-se inócua diante da declaração de inconstitucionalidade deste dispositivo, de modo que se configura a perda de objeto da ação quanto ao ponto.

**IV. DISPOSITIVO**

10. Conhecida, em parte, a ação direta e, nessa extensão, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 131, II, da LODF, tanto na redação original quanto naquela dada pela Emenda à Lei Orgânica n. 38/2002.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 23 a 30 de maio de 2025, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, em

**ADI 4065 / DF**

conhecer parcialmente da ação para, nessa extensão, julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade do art. 131, II, da LODF, tanto na redação original como naquela dada pela Emenda à Lei Orgânica n. 38, de 10 de abril de 2002, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 3 de junho de 2025.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

*Documento assinado digitalmente*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.065 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **PGDF - TÚLIO MÁRCIO CUNHA E CRUZ ARANTES**  
**INTDO.(A/S)** : **CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** O Governador do Distrito Federal propôs esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra os seguintes dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF): (i) art. 131, II, tanto na redação original como naquela dada pela Emenda n. 38/2002; e (ii) art. 58 do Ato das Disposições Transitórias (ADT), inserido por força da Emenda n. 45/2006.

Segundo alega, o art. 131, II, da LODF, ao proibir a concessão de isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais no transcurso do último exercício (ou último ano) de cada legislatura, faz duas ressalvas: (i) aos benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), concedidos na forma do art. 135, § 5º, VII, da LODF; e (ii) às situações de calamidade pública.

No que concerne ao art. 58 do ADT, diz tratar-se de norma voltada a convalidar as leis concessivas de vantagens tributárias apreciadas em 2005 e publicadas em 2006, liberando-as da restrição prevista no art. 131, II, da Lei Orgânica.

Atribui às vantagens fiscais como aquelas de que tratam as disposições impugnadas a vocação de veicular “políticas de inclusão, incentivo à produção e ao consumo, redução de desigualdades, etc.” São, portanto, a seu ver, medidas de intervenção disponibilizadas aos Poderes Legislativo e Executivo.

Acrescenta que tais benesses só podem ser concedidas mediante lei específica (CF, art. 150, § 6º). Logo, já estão submetidas ao controle do

**ADI 4065 / DF**

Legislativo, ao qual caberá “evitar arbitrariedades por parte do Poder Executivo”. Conforme articula, “tal mecanismo de controle recíproco é a prova inequívoca de que o assunto está reservado ao domínio da lei, instrumento pelo qual deve ser feita sua disciplina”.

Sustenta que o mecanismo instituído pela LODEF, a pretexto de impor rigor maior que o da Constituição Federal, acabou enfraquecendo tanto o Executivo como o Legislativo distritais e desrespeitando o princípio da separação de Poderes (CF, art. 2º).

Destaca a possibilidade de concessão de benefícios previdenciários mediante processo legiferante de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, “c”), vedadas emendas parlamentares que ocasionem aumento de despesa (CF, art. 63, I). Em tal hipótese, entende que a norma representa restrição às competências do chefe de poder, novamente ao arripio do art. 2º da Carta da República. Cita, a título de precedente, a ADI 572.

Menciona acórdãos nos quais esta Corte aquiesceu à limitação dos poderes pelos próprios Estados-membros, em homenagem a valores e princípios da Constituição Federal. Assinala ocorrida, no caso em tela, a mitigação de “um importante aspecto da autonomia do Distrito Federal (art. 18, CF), qual seja, a sua capacidade de auto-legislação, no tocante especialmente à possibilidade de estabelecer, por lei própria e a qualquer tempo, respeitados os limites da Constituição, a concessão de determinadas vantagens fiscais”.

Evocando precedentes do Supremo, assevera que a limitação autoimposta pelo Distrito Federal com base na Lei Orgânica configura ofensa à Carta Federal (ADI 104) e abuso de poder (ADI 1.448).

Por atribuir às normas questionadas natureza de direito financeiro, com aspectos de generalidade, aponta invasão à competência legislativa privativa da União (CF, arts. 24, I e § 1º, e 163, I e V).

**ADI 4065 / DF**

Menciona a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, de caráter nacional, na qual estabelecidas “as condições para a concessão de vantagens fiscais por parte dos Governos locais, inclusive o do Distrito Federal” (LRF, art. 14, I e II, §§ 1º, 2º e 3º).

Diz ter ocorrido invasão da competência legislativa privativa da União também ante o impedimento de certas condutas governamentais nos anos de eleições no Distrito Federal, a revelar matéria própria de direito eleitoral (CF, art. 22, I).

Confrontando a norma do art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/1997 com a do art. 131, II, da LODF, salienta que as proibições da segunda, de natureza fiscal, não repetem as da primeira, de índole assistencial.

Lembra que, mesmo antes de o § 10 ser acrescido ao art. 73 da Lei n. 9.504/1997, por força da Lei n. 11.300/2006, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já havia esclarecido “que a concessão de vantagens fiscais, em caráter geral e ordinário, não tem o condão de desequilibrar o pleito eleitoral em curso, estando, assim, autorizada” (precedente: RO 733).

Em relação ao outro dispositivo impugnado, qual seja, o art. 58 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica, inserido pela Emenda n. 45/2006, discorre sobre o propósito casuístico de, contornando a vedação do art. 131, II, da LODF, convalidar vantagens tributárias ou previdenciárias concedidas por leis apreciadas em 2005 e publicadas em 2006 – Leis distritais n. 3.736, 3.757 e 3.830.

Afirma inconstitucional a citada Emenda, “por convalidar leis incompatíveis com o art. 131, II, da LODF, e, assim, desconsiderar o caráter hierárquico-normativo superior desta em relação às leis distritais”.

Admite, contudo, que o vício do art. 58 do ADT pressupõe a legitimidade constitucional do art. 131, II, da LODF, impugnado nesta ação direta.

**ADI 4065 / DF**

Afastando o caráter interpretativo (CTN, art. 106, I) que se quis atribuir ao art. 58 do ADT, argumenta que a Emenda n. 45/2006 inovou “de maneira inconstitucional na ordem jurídica, por invadir a competência da União para dispor mediante lei complementar sobre normas gerais em matéria de legislação tributária”.

A seu ver, ainda que estivesse presente na norma o pretense caráter interpretativo, permaneceria a inconstitucionalidade formal, visto que compete exclusivamente à União estipular normas gerais sobre matéria tributária (CF, art. 146, III), a exemplo da definição de critérios interpretativos.

Requer a concessão de medida cautelar, sobretudo no que diz respeito à Emenda à Lei Orgânica n. 45/2006. Pede, ao fim, a declaração de inconstitucionalidade desta e do art. 131, II, da LODF.

Em informações, a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) defende a higidez das disposições impugnadas, ao argumento de que “a vedação de concessão de vantagens fiscais no último exercício de cada legislatura não acaba por enfraquecer os Poderes Executivo e Legislativo durante período considerável da legislatura, pois não é cláusula de repetição obrigatória da Constituição de 1988, e atua como instrumento de defesa das finanças do ente político, o que restou, posteriormente, adotado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 14, em obediência ao artigo 169 da Constituição Federal”.

O Advogado-Geral da União posicionou-se pela procedência parcial dos pedidos. Eis a ementa da manifestação:

Constitucional. Lei Orgânica do Distrito Federal que veda a concessão de vantagens fiscais no último ano de cada legislatura. Limitação temporal que não caracteriza ofensa aos princípios da separação dos Poderes e da autonomia dos Estados-membros, tampouco invasão de competência privativa

**ADI 4065 / DF**

da União para legislar sobre direito eleitoral, mas que representa o estabelecimento de normas gerais sobre finanças públicas, de competência legislativa privativa da União. Ausência de violação aos arts. 32, caput, 125, e 146, III, todos da Constituição Federal, por norma que prevê a retroatividade de lei interpretativa. Precedente. Manifestação pela procedência parcial do pedido.

O Procurador-Geral da República opina pela procedência, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 131, II, da LODF, tanto na redação original como naquela dada pela Emenda n. 38/2002. Relativamente ao art. 58 do ADT, inserido por força da Emenda n. 45/2006, preconiza o não conhecimento da ação, por ausência de objeto. Transcrevo a síntese do parecer:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 131, II, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO QUE SE CONCEDA BENEFÍCIOS FISCAIS NO ÚLTIMO ANO DE CADA LEGISLATURA. VIOLAÇÃO AO ART. 24, § 1º DA LEI MAIOR. COMANDO QUE ENCERRA CARACTERÍSTICAS DE NORMAS GERAL, NA MEDIDA EM QUE NÃO SE REFERE A PARTICULARIDADES OU ESPECIFICIDADES DO DISTRITO FEDERAL. RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL. MATÉRIA DE INTERESSE DE TODOS OS ENTES DA FEDERAÇÃO. DISCIPLINA PELA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000. ART. 58 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA LODF. NORMA SEM OBJETO. COERÊNCIA DO SISTEMA. INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

É o relatório.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.065 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **PGDF - TÚLIO MÁRCIO CUNHA E CRUZ ARANTES**  
**INTDO.(A/S)** : **CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** O Governador do Distrito Federal impugnou os seguintes dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF):

**Inciso II do art. 131, na redação original:**

Art. 131. As isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais que envolvam matéria tributária e previdenciária, inclusive as que sejam objeto de convênios celebrados entre o Distrito Federal e a União, Estados e Municípios, observarão o seguinte:

[...]

II – não serão concedidos no último exercício de cada legislatura, salvo no caso de calamidade pública, nos termos da lei.

**Inciso II do art. 131, na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n. 38, de 10 de abril de 2002:**

Art. 131. As isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais que envolvam matéria tributária e previdenciária, inclusive as que sejam objeto de convênios celebrados entre o Distrito Federal e a União, Estados e Municípios, observarão o seguinte:

[...]

II – não serão concedidos no último exercício de cada legislatura, salvo os benefícios fiscais relativos ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e

**ADI 4065 / DF**

intermunicipal e de comunicação, deliberados na forma do inciso VII do § 5º do art. 135, e no caso de calamidade pública, nos termos da lei.

**Art. 58 do ADT da LODF, incluído pela Emenda à Lei Orgânica n. 45, de 11 de maio de 2006:**

Art. 58. O disposto no inciso II do art. 131 não se aplica às leis publicadas em 2006 cujos projetos tenham sido apreciados pela Câmara Legislativa do Distrito Federal em 2005.

Para a propositura das ações diretas, a legitimidade ativa *ad causam* foi categorizada – não pela Constituição Federal, mas em decorrência de precedentes do Supremo – em dois grupos: o dos legitimados universais e o dos legitimados especiais.

Entre os primeiros, assim agrupados em virtude da necessidade de demonstração do requisito da pertinência temática, encontra-se o Governador do Distrito Federal (CF, art. 103, V).

Segundo alega o proponente, os dispositivos questionados implicam prejuízo à autonomia política do Distrito Federal.

Caracterizado o requisito da pertinência temática, reconheço ao requerente o pressuposto da legitimidade ativa *ad causam* e **passo ao exame do mérito.**

Para iniciar a abordagem dos questionamentos jurídico-constitucionais suscitados ainda no ano de 2006, esboço a seguinte indagação: poderia a Câmara Legislativa (CLDF), ao desincumbir-se do poder constituinte decorrente a si atribuído pela Carta da República, restringir o alcance da atuação dos Poderes Legislativo e Executivo do Distrito Federal?

**ADI 4065 / DF**

A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), por seu art. 131, II, cuidou de proibir a edição, nos últimos anos dos mandatos eletivos da unidade da Federação, de leis concessivas de isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais envolvendo matéria tributária ou previdenciária.

A redação original do dispositivo era a seguinte:

Art. 131. As isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais que envolvam matéria tributária e previdenciária, inclusive as que sejam objeto de convênios celebrados entre o Distrito Federal e a União, Estados e Municípios, observarão o seguinte:

[...]

**II – não serão concedidos no último exercício de cada legislatura, salvo no caso de calamidade pública, nos termos da lei.**

Antes de apreciar diretamente a questão, algumas anotações podem ser úteis a abordagem mais abrangente da matéria.

As figuras tributárias das isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais, mencionadas na norma impugnada, são todas espécies do gênero “renúncia de receita”, tal como as indigitou a Lei Complementar (LC) n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As isenções se diferenciam das imunidades na medida em que, não sendo limitações constitucionais ao poder de tributar como estas, ocorrem posteriormente, no momento do exercício das competências previstas na Lei Maior. O ente com competência para tributar, em dadas circunstâncias e por alguma razão, prefere não fazê-lo.

**ADI 4065 / DF**

Objetivamente, isenção é a dispensa legal do pagamento de determinado imposto, no todo ou em parte.

A título ilustrativo, aos Estados-membros compete instituir o IPVA. Entretanto, motivados por questões sociais ou humanitárias, muitos dos entes estaduais tributantes já se decidiram por isentar do pagamento da exação as pessoas que possuem veículos adaptados a suas deficiências físicas.

Outro exemplo: determinado Estado-membro, nos termos de autorização e condições previstas em Convênio CONFAZ (CF, art. 155, § 2º, XII, “g” c/c LC 24/1975), poderia vir a assumir em lei o compromisso de isentar o pagamento de ICMS durante algum período.

Nessa hipótese, desde que as empresas beneficiadas cumpram o ajuste, o ente subnacional não poderá simplesmente afastar a isenção prometida. É o que dispõe o enunciado n. 544 da Súmula do STF:

Isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas.

As duas situações cogitadas, referentes a IPVA e a ICMS, respectivamente, devem provocar renúncias de receitas, mas não exatamente porque já sejam suficientes ou abundantes a ponto de se apresentarem dispensáveis às necessidades próprias do Estado-membro concedente das anistias.

O importante é gizar que, em nenhuma das duas hipóteses, o ente tributante teria agido com a intenção imediata de interferir em eleições ou criar embaraços à gestão dos futuros ocupantes dos Poderes Executivo e Legislativo.

**ADI 4065 / DF**

Como já foi dito, no caso do IPVA dos automóveis das pessoas deficientes, a motivação foi social ou humanitária.

A isenção de ICMS, por sua vez, poderia integrar um conjunto de políticas econômicas e sociais destinadas à manutenção ou à criação de empregos formais. Mesmo que a consequência visível e imediata fosse a diminuição de receitas, no fim das contas a geração de bens e serviços, fomentada pela intervenção estatal, resultaria em favor do erário pela preservação ou até mesmo incremento de arrecadação.

Retirar a possibilidade de manejo de tais instrumentos de políticas públicas, durante um período que corresponde a 25% das legislaturas, significa mesmo extrair importante parcela das prerrogativas dos Poderes Legislativo e Executivo do Distrito Federal.

Ainda no campo das cogitações, imagine-se um relevante setor da economia de determinado ente federativo enfrentando excepcionais dificuldades operacionais, logísticas e, conseqüentemente, financeiras, com iminente risco de encerramento das atividades e/ou demissão em massa dos empregados. Diante de tal cenário, o uso de benefícios fiscais revela-se legítimo instrumento de estímulo econômico, apto a atender o interesse coletivo de manutenção de empregos, aquecimento de mercado, etc.

Por outro lado, devido à vedação constante do art. 132, II, da LODF, os agentes constitucionalmente legitimados não poderiam utilizar-se de tais mecanismos de intervenção, em evidente prejuízo não apenas à autonomia do Distrito Federal (CF, arts. 18 e 30), mas, principalmente, do interesse público.

Em meio ao presente debate, não se pode desconsiderar a

**ADI 4065 / DF**

possibilidade de os entes subnacionais, no exercício da autonomia que lhes reconhece a Lei Maior, editarem normas próprias de regulamentação e autolimitação, desde que em obséquio a valores constitucionais e sem sacrifício de outros de igual ou maior envergadura.

Vem, então, o questionamento sobre os valores constitucionais que os dispositivos impugnados, cujo teor se prestou, claramente, a restringir o exercício dos Poderes Legislativo e Executivo do Distrito Federal, intentaram concretizar.

Nesse intuito, cumpre analisá-los sob o prisma da moralidade pública ou, mais exatamente, da regularidade da disputa eleitoral e consequente paridade de armas entre os candidatos.

A proibição absoluta da concessão de qualquer benefício/incentivo fiscal, tal qual previsto nas normas atacadas, mostra-se desarrazoada, ainda que a pretexto de concretizar o princípio da moralidade ou de preservar a regularidade das eleições. A vedação, na realidade, parte de uma premissa de má-fé dos responsáveis pela edição de eventual lei, bem como do desvirtuamento político no manejo de tais mecanismos fiscais.

Cabe rememorar que a probidade e a boa-fé devem nortear a conduta dos agentes públicos, sem prejuízo do uso dos mecanismos de controle interno e externo previstos no ordenamento jurídico. A atuação deles mostra-se vinculada aos princípios da legalidade, da indisponibilidade e da supremacia do interesse público.

Sendo assim, a imposição de restrições à legítima competência tributária, para além dos parâmetros constitucionais, afigura-se desarrazoada na medida em que situações concretas de desvirtuamento podem e devem ser corrigidas casuisticamente. O estabelecimento de proibição em caráter absoluto, com generalidade e abstração, acaba por

**ADI 4065 / DF**

violar a autonomia política do Distrito Federal e a independência dos seus Poderes Legislativo e Executivo.

No âmbito constitucional, o legislador originário estipulou uma série de limitações e diretrizes com o propósito de concretizar os princípios da responsabilidade na gestão dos recursos e finanças públicas.

Primeiramente, destaca-se a competência legislativa concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre direito tributário e financeiro (CF, art. 24, I), cabendo ao ente nacional a edição de normas gerais e aos demais a competência suplementar (CF, art. 24, §§ 1º e 2º). Desse modo, garante-se maior uniformização de tratamento da matéria, evitando-se desequilíbrios entre os entes federativos.

Cito, ainda, a exigência de lei complementar nacional tanto para regular as limitações constitucionais ao poder de tributar (CF, art. 146, II) quanto para dispor sobre as finanças públicas (CF, art. 163, I).

Diante desses valores, o legislador constituinte derivado incluiu dispositivos específicos a versarem sobre políticas fiscais necessárias à manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis (CF, art. 164-A, incluído pela EC n. 109/2021) e sobre as condições e os limites para concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária (CF, art. 163, IX, incluído pela EC n. 135/2024).

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 113 prevê “regra de ouro” relativa à responsabilidade na gestão dos recursos públicos, impondo a necessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro a qualquer proposição legislativa que enseje alteração de receita.

**ADI 4065 / DF**

Portanto, desde a promulgação do texto original da Constituição, observa-se a exigência de edição de lei complementar, de âmbito nacional, com o intuito de regulamentar os parâmetros para o implemento de medidas que impactem nas finanças públicas dos entes.

Em consonância com tais exigências constitucionais está a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas gerais sobre finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, em todos os entes federativos, inclusive, por óbvio, o Distrito Federal. Confira-se, a propósito, seu art. 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

Especificamente em relação ao tema objeto de análise, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estipulou limites e condições para a concessão ou ampliação de qualquer incentivo ou benefício de natureza fiscal. Trata-se de parâmetros que representam, por si sós, limitações e condições ao exercício da competência tributária dos entes federativos, representando medidas de responsabilidade e moralidade na gestão fiscal dos recursos públicos. Transcrevo, quanto ao ponto, o art. 14 do diploma:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados

**ADI 4065 / DF**

fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Já no *caput* do dispositivo, há duas exigências que buscam prevenir eventuais abusos na concessão de favores fiscais por governantes descompromissados com a gestão dos recursos públicos.

A primeira delas é a de que as propostas legislativas estejam lastreadas em estimativas de impacto orçamentário-financeiro, num horizonte de ao menos 2 anos, a fim de não prejudicar a questão do equilíbrio fiscal. A outra é de adequação das renúncias de receita à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na qual deverão estar previstas as metas e prioridades da Administração Pública e as diretrizes da política fiscal em consonância com a trajetória sustentável da dívida.

**ADI 4065 / DF**

Vê-se que o delineado constitucional e nacional da matéria já encerra diretrizes ao regular exercício pelos Poderes constituídos para a renúncia de receitas. Ainda que existisse conluio entre o Legislativo e o Executivo, o ordenamento jurídico dispõe de um conjunto de normas e condicionamentos que tornaria demasiado dificultoso o processo de autorização legislativa com o propósito de interferir nas eleições ou de prejudicar a administração dos governantes seguintes.

Portanto, o Distrito Federal, ao promulgar o dispositivo impugnado, avançou sobre normas gerais validamente editadas pela União, ao arrepio de qualquer hipótese autorizativa do exercício da competência legislativa plena ou suplementar (CF, art. 24, §§ 2º e 3º).

Mesmo a pretexto de exercer a competência suplementar (CF, art. 24, § 2º), a legislação do Distrito Federal não poderia ter criado limites ou condições para além daqueles previstos no diploma nacional sem apontar especificidades regionais aptas a justificar tais discrepâncias e maior rigidez.

Conclui-se, assim, que, em todas as modalidades de renúncia de receita, subjazem a promoção e o resguardo a interesses públicos legítimos. Consequentemente, caso editadas normas contrárias à LRF ou com desvio de finalidade, devem ser casuisticamente impugnadas na via judicial.

Quanto à nova redação dada ao inciso II do art. 131 da LODF, tenho que a Emenda n. 38/2002 apenas acrescentou a exceção dos benefícios fiscais relativos ao ICMS.

Logo, além dos casos de calamidade pública, também os benefícios fiscais referentes ao ICMS, deliberados na forma do inciso VII do § 5º do art. 135, da LODF, passaram a ser permitidos, mesmo no último ano dos

**ADI 4065 / DF**

mandatos eletivos.

Especificamente sobre o tema (*i.e.*, requisitos à isenção de ICMS), a própria Constituição Federal estabelece a necessidade de lei complementar para a delimitação da “forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados” (CF, art. 155, § 2º, XII, “g”).

Percebe-se que a nova redação do inciso II do art. 131 acrescentou uma restrição às hipóteses constitucionais, além daquelas previstas nas legislações complementares nacionais (LC n. 101/2000 e LC n. 24/1975). Portanto, a inconstitucionalidade persiste, embora temperada por mais uma exceção à ilegítima proibição, contrariando frontalmente a autonomia do Distrito Federal e a independência dos Poderes Executivo e Legislativo distritais.

No que tange às questões previdenciárias, anoto que ao Distrito Federal, assim como aos Estados e Municípios, cabe dispor apenas sobre os sistemas de previdência dos seus servidores.

A iniciativa de lei é reservada ao chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a” e “c”, da Lei Maior. Por isso, especialmente em relação a tais questões, a norma objurgada atenta contra a independência do governador, e não apenas contra a autonomia do Distrito Federal.

Finalmente, no que diz respeito ao art. 58 do Ato das Disposições Transitórias, inserido por força da Emenda à Lei Orgânica n. 45/2006, vislumbro o desaparecimento do objeto da ação.

O dispositivo foi editado com o propósito de convalidar as Leis distritais n. 3.736, 3.757 e 3.830, aprovadas no ano de 2005 e publicadas em 2006, em desacordo com o mandamento constante do art. 131, II, da

**ADI 4065 / DF**

LODF, cuja inconstitucionalidade é agora declarada.

Bem por isso, as Leis n. 3.736, 3.757 e 3.830 do Distrito Federal são todas hígdas desde o nascedouro, não em virtude da redação do dispositivo, mas devido aos efeitos *ex tunc* da invalidez do dispositivo impugnado.

A propósito, transcrevo excerto do parecer oferecido pelo Procurador-Geral da República:

43. Contudo, para se obter máxima coerência com a conclusão alcançada no exame da redação do art. 131, II, da LODF, tem-se que admitir a repercussão de sua manifesta inconstitucionalidade sobre comando normativo editado no art. 58, na leitura que lhe dá a EC 45/2006. Ou seja, a partir da conclusão de que, após confronto com a Constituição da República, o inciso II do art. 131 não deve persistir na ordem jurídica, por invasão de competência legislativa entregue à União, tem-se o inevitável esvaziamento do art. 58, que, seja ou não seja interpretativo, perde qualquer sentido.

Ante o exposto, conheço parcialmente da ação para, nessa extensão, julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade do art. 131, II, da LODF, tanto na redação original como naquela dada pela Emenda à Lei Orgânica n. 38, de 10 de abril de 2002.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.065 DISTRITO FEDERAL**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL/DF

**RELATOR(A) : MIN. NUNES MARQUES**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação para, nessa extensão, julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade do art. 131, II, da LODF, tanto na redação original como naquela dada pela Emenda à Lei Orgânica n. 38, de 10 de abril de 2002, nos termos do voto do Relator, Ministro Nunes Marques. Plenário, Sessão Virtual de 23.5.2025 a 30.5.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário