



OPINIÃO JURÍDICA

Sumário:

RESUMO; ASPECTOS INTRODUTÓRIOS: CONTEXTO E NOTAS INICIAIS; I. A COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA ALTERAR ALÍQUOTAS DE IMPOSTOS EXTRAFISCAIS; II. A POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE SUSTAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL DE ATOS REGULAMENTARES E LEIS DELEGADAS EXORBITANTES E SUA VIOLAÇÃO PELO DECRETO LEGISLATIVO N. 176/2025; III. CONSEQUENTE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DOS PODERES; IV. CONCLUSÕES.

Resumo:

- Os Decretos presidenciais de n.º 12.466/25, 12.467/25 e 12.499/25, editados com fundamento no art. 153, §1º, da Constituição Brasileira de 1988, têm por finalidade realizar a função extrafiscal do IOF, cuja competência incumbe exclusivamente ao Poder Executivo, que pode alterar, de forma direta e unilateral, suas alíquotas, como verdadeiro mecanismo de dirigismo econômico e social, observados os limites estabelecidos nas respectivas leis instituidoras deste tributo;
- A Constituição Federal de 1988 não autoriza o Congresso Nacional a sustar atos executivos editados com fundamento no art. 153, §1º, da mesma Carta, para alterar a alíquota de tributos de natureza extrafiscal, ainda quando fixada em patamares superiores aos estabelecidos em lei, na medida em que tais atos não se dedicam à regulamentação legislativa (art. 84, IV, da CB/88) tampouco à veiculação de lei delegada (art. 68, da CB/88), específicas hipóteses que atraem a excepcional competência congressional prevista no art. 49, V, da CB/88;
- Ao pretender a realização de controle a cargo exclusivo do Poder Judiciário de ato normativo secundário editado pelo Poder Executivo, o Decreto Legislativo n. 176/2025 incorreu em simultânea violação dos arts. 2º; 49, V, e 153, §1º, da CB/88, padecendo, por esse mesmo motivo, de flagrante inconstitucionalidade material.



ASPECTOS INTRODUTÓRIOS: CONTEXTO E NOTAS INICIAIS

Esta opinião jurídica trata de examinar a constitucionalidade da suspensão, pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n. 176, de 26 de junho de 2025, dos Decretos Presidenciais nº 12.466/25, 12.467/25 e 12.499/25, que, em síntese, estabeleceram o aumento das alíquotas do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF).

A problemática concreta em exame está relacionada aos contornos constitucionais e aos limites correspondentes às competências outorgadas, respectivamente, ao Congresso Nacional para sustar atos do Presidente da República que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, nos termos do art. 49, V¹, da Constituição Brasileira de 1988 (CB/88), e ao Poder Executivo para alterar, de forma unilateral, alíquotas dos impostos de natureza extrafiscal, a exemplo do IOF, entre outros, quando atendidos os limites e as condições estabelecidos na respectiva norma instituidora desses tributos, como prevê o art. 153, §1^o², do mesmo texto constitucional.

¹ "Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; [...]."

² "Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...]. § 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V."



Assim delineado o tema, esta opinião jurídica tem como objetivo prioritário demonstrar as causas que determinam a inconstitucionalidade material do Decreto Legislativo n. 176/25, por violação direta dos arts. 2º; 49, V e 153, §1º, da CB/88.

Isso porque, como veremos adiante, a competência outorgada ao Congresso Nacional para realizar a fiscalização normativa de atos do Presidente da República limita-se, pelo caráter excepcional que assume, às estritas hipóteses previstas no art. 49, V, da CB/88, concernentes à exorbitância dos limites da (ii) *regulamentação legislativa*, por meio da qual incumbe ao Chefe do Executivo detalhar a execução de leis aprovadas pelo Parlamento, na forma do art. 84, IV, da CB/88, e ou da (ii) *delegação legislativa*, consistente na edição de lei delegada pelo Presidente da República, nos casos e na forma do art. 68 da mesma Constituição.

Diferentemente, contudo, os Decretos presidenciais suspensos pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 176/2025 tiveram por objeto a majoração da alíquota do IOF, realizando a função extrafiscal deste tributo, exatamente como permite o art. 153, §1º, da CB/88, não se destinando a regulamentar uma lei (cf. art. 84, IV, da CB/88) tampouco a disciplinar matérias no exercício da competência legislativa delegada (cf. art. 68 da CB/88). Nessa medida, a suspensão operada pelo Decreto Legislativo n. 176/2025 viola, a um só tempo, os arts. 49, V e 153, §1º, da CB/88.

Via reflexa, o Decreto Legislativo em questão acaba por transgredir também o postulado constitucional da separação dos poderes, na medida em que exorbita as próprias competências constitucionais do Congresso Nacional ao



pretender a realização de controle normativo de ato distinto dos que estão indicados no art. 49, V, da CB/88, cuja eventual fiscalização incumbiria apenas ao Poder Judiciário, caso aqueles decretos presidenciais tivessem fixado alíquotas para além dos limites legais, o que sequer ocorreu.

Tendo em vista este quadro inicial, serão apresentadas, a seguir, de maneira articulada e fundamentada, as premissas e as conclusões definitivas acerca da ilegitimidade constitucional do Decreto Legislativo n. 176/2025. Referidas conclusões serão válidas, de modo específico, para o âmbito e as circunstâncias fáticas e jurídicas do tema apresentando, considerando-se as peculiaridades da situação concreta examinada e a contextualização constitucional em que emerge a problemática aqui identificada³.

I. A COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA ALTERAR ALÍQUOTAS DE IMPOSTOS EXTRAFISCAIS

O art. 153, §1º, da Constituição Federal de 1988, atribui ao **Poder Executivo** a competência para, de forma unilateral e sem qualquer anuência prévia ou posterior do Congresso Nacional, alterar as alíquotas de determinados

³ Nesse sentido, ANDRÉ RAMOS TAVARES é categórico: "Doutrinariamente, é possível oferecer a construção operativa *adequada* a cada caso concreto, oferecer o caminho que tem de ser trilhado, explicitando o processo de concretização do Direito segundo um modelo racional de correção (e que inclua a possibilidade de sua verificação) das soluções alcançadas". (*Direito constitucional brasileiro concretizado*. São Paulo: Método, 2006, p. 48).



tributos, entre os quais o Imposto sobre Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários – IOF, nos seguintes termos:

“Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...]”
“V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; [...]”
“§ 1º É facultado ao **Poder Executivo**, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.” (original não grifado)

Trata-se de faculdade pautada na natureza extrafiscal⁴ desses tributos, cuja variação tem por função justamente incentivar ou desestimular a prática de determinadas condutas por meio da tributação, que se transforma, nesses casos, em “[...] instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada” como explica ALFREDO AUGUSTO BECKER⁵, mediante decisão cujo crivo a Constituição outorgou com exclusividade ao *Poder Executivo*, a quem compete a função de governo, na classificação proposta por OTTO MAYER⁶, incluída, no contexto da Constituição Federal brasileira de 1988, entre as funções administrativas típicas deste Poder.

Por meio deste mecanismo, portanto, “[...] a Constituição excepciona o princípio da legalidade relativamente à majoração da alíquota”, nas

⁴ Que transforma tais tributos em verdadeiros “[...] instrumentos de realização de políticas governamentais e menos forma de arrecadação ou de ingresso de dinheiro nos cofres públicos”, como restou consignado no voto do Min. CARLOS VELLOSO, Relator do Recurso Extraordinário n. 225.602 (j. 25 nov. 1998).

⁵ *Teoria Geral do Direito Tributário*. 4ª ed. São Paulo: Noeses, 2007, p. 623.

⁶ *Derecho administrativo alemán*. Imprenta: Buenos Aires, Depalma, 1949.



palavras do Ministro CARLOS VELLOSO⁷, permitindo ao Poder Executivo alterá-la *discricionariamente*. Tal autorização “[...] não é dada pela lei, mas pela Constituição. A lei simplesmente fixará as condições e os limites a serem observados”, como já decidiu o STF⁸, o que afasta a natureza arbitrária da decisão.

Referida competência fora atribuída ao *Poder Executivo* como um todo, e não apenas ao seu titular, o Presidente da República⁹, nos termos em que literalmente estabelece a norma constitucional em questão, e como já reconhecido pela jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal, sintetizada no acórdão do Recurso Extraordinário n. 570.680, relatado pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, representativo do Tema 53 da Repercussão Geral, em cuja ementa se consignou:

“ALTERAÇÃO DE ALÍQUOTA. ART. 153, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PRESIDENTRE (*sic*) DA REPÚBLICA NÃO CONFIGURADA. [...] FACULDADE DISCRICIONÁRIA CUJOS LIMITES ENCONTRAM-SE ESTABELECIDOS EM LEI. [...] I - É compatível com a Carta Magna a norma infraconstitucional que atribui a órgão integrante do Poder Executivo da União a faculdade de estabelecer as alíquotas do Imposto de Exportação. II - Competência que não é privativa do presidente da República. III - Inocorrência de ofensa aos arts. 84, caput, IV, e parágrafo único, e 153, § 1º, da CF ou ao princípio de reserva legal. Precedentes. IV - Faculdade discricionária atribuída à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX),

⁷ Em voto proferido no Recurso Extraordinário n. 225.602, de que foi Relator (j. 25 nov. 1998).

⁸ Recurso Extraordinário n. 225.602, j. 25 nov. 1998.

⁹ Como consignou o Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Relator do RE n. 570.680 (j. 28 out. 2009): “É possível, portanto, concluir que os preceitos constitucionais e a legislação infraconstitucional que os regulamenta atribuem ao Poder Executivo, e não ao Presidente da República a faculdade de alterar as alíquotas do tributo em questão. Daí porque não se mostra possível, a meu ver, que tenham cometido tal competência exclusivamente ao Chefe daquele Poder.”.



que se circunscreve ao disposto no DL 1.578/1977 e às demais normas regulamentares.”¹⁰

O ato editado pelo Poder Executivo para materializar a competência constitucional que lhe confere o art. 153, §1º, da CB/88, portanto, destina-se especificamente à alteração da alíquota fixada em lei para os tributos ali relacionados, estando jungido tão somente à observância dos limites máximos estabelecidos nessa mesma lei. Neste caso, portanto, o decreto presidencial ou o ato executivo editado com tal finalidade¹¹ altera, propriamente, o conteúdo da lei aprovada pelo Congresso Nacional, modificando a alíquota do tributo por ela fixada, observados os patamares admitidos pela mesma lei, independentemente de manifestação congressual, justamente para se permitir a realização, de forma célere e dinâmica, da função extrafiscal desses impostos, numa espécie de “exceção mitigada do princípio da legalidade tributária”, como definiu o STF¹².

¹⁰ Recurso Extraordinário n. 570.680, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 28 out. 2009. No mesmo sentido, entre outros: RE n. 225.655, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, j. 21 mar. 2000; RE n. 223.235, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, j. 11 dez. 1998; RE n. 800.282 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 10 fev. 2015.

¹¹ No Recurso Extraordinário n. 225.655 (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, j. 21 mar. 2000), por exemplo, o STF reconheceu a validade da Portaria Interministerial n. 201/95 que majorou alíquotas do imposto de importação. Do mesmo modo, no Recurso Extraordinário n. 570.680 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 28 out. 2009), a Corte reconheceu a validade da Resolução 15/2001 da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, que majorou a alíquota do imposto de exportação. Também no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 800.282 (Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 10 fev. 2015), a Corte reputou constitucional a Portaria MF n. 348/1998, que majorou a alíquota da CPMF. Em todos esses casos, a alteração da alíquota tributária fora promovida por órgãos da estrutura do Poder Executivo, e não pelo seu Chefe.

¹² Recurso Extraordinário n. 225.602, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, j. 25/11/1998.



A materialização desta competência se dará, portanto, por ato normativo secundário¹³, que não tem o condão de inovar a ordem jurídica, senão o de modificar, com fundamento direto na norma constitucional em questão (art. 153, §1º, da CB/88), a alíquota prevista em lei, subordinado apenas à observância dos patamares máximos nela mesma estabelecidos.

Não há que se falar, neste caso, em violação ao princípio da legalidade tributária ou ao princípio da não surpresa, como constou no parecer das Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados a respeito do Substitutivo apresentado pelo Deputado Coronel Chrisóstomo ao Projeto de Decreto Legislativo n. 314/25, que deu origem ao Decreto Legislativo n. 176/2025 ora em exame, justamente porque, neste caso, é a própria Constituição que excepciona ditas regras, autorizando o Poder Executivo a majorar a alíquota daqueles impostos, desde que atendidos os limites e as condições da legislação infraconstitucional respectiva, exatamente como se deu na hipótese.

A específica competência executiva em questão não se destina, portanto, a regular a lei, mas, ao contrário, a alterar as alíquotas nela previstas, motivo pelo qual difere-se da *competência regulamentar* que a Constituição outorgou privativamente ao *Presidente da República* para, por meio de ato normativo secundário, explicitar o conteúdo e a aplicação de uma lei, nos termos do art. 84, IV, da CB/88: “Art. 84. Compete privativamente ao **Presidente da República**: [...] IV -

¹³ Que, de acordo com o STF, possui a natureza jurídica de ato administrativo. Nesse sentido, entre outros: Recurso Extraordinário n. 225.602, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, j. 25 nov. 1998; Recurso Extraordinário n. 225.655, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, j. 21 mar. 2000.



sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; [...]”.

Essa importante distinção fora reconhecida pelo STF no acórdão do já citado Recurso Extraordinário n. 570.680, relatado pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, *leading case* do Tema 53 da Repercussão Geral, em cujo acórdão se consignou:

“Assim, a base constitucional que define a competência para alterar as alíquotas do Imposto de Exportação está no §1º do artigo 153 da Carta Magna, que não se circunscreve ao rol de atribuições privativas do Presidente da República estabelecido no artigo 84 da Constituição Federal.”¹⁴

No caso da competência regulamentar prevista no art. 84, IV, da CB/88, o decreto presidencial encontra-se subordinado ao conteúdo do ato normativo primário que está a regulamentar, não podendo inovar originariamente a ordem jurídica, ou seja, estabelecer regras a par das já constantes na lei, limitando-se, tão-somente, detalhar o modo de sua execução. Foi o que fez, por exemplo, o Decreto n.º 6.306/07 ao regulamentar as leis federais instituidoras do IOF (Leis Federais n.º 5.143/66 e 8.894/94 e Decreto-Lei n.º 1.783/80).

Igualmente distinta é a competência prevista no art. 68¹⁵ da CB/88, que atribui ao **Presidente da República**, com exclusividade, o papel de

¹⁴ Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 28 out. 2009.

¹⁵ “Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo **Presidente da República**, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.



elaborar a lei delegada, espécie legislativa prevista no art. 59, IV, da CB/88. Neste caso, caberá ao Presidente da República editar ato normativo primário, mediante expressa delegação do Congresso Nacional.

De forma diversa, no caso do art. 153, §1º, repita-se, a Constituição outorgou ao Poder Executivo a competência discricionária para modificar, por meio de ato normativo secundário, a alíquota dos tributos ali previstos, desde que não ultrapasse a margem admitida na sua própria lei instituidora. Foi o que fizeram, entre outros¹⁶, os Decretos presidenciais n.º 12.466/25, 12.467/25 e 12.499/25¹⁷, ao alterar as alíquotas do IOF então previstas Leis Federais n.º 5.143/66 e 8.894/94, que dispõem sobre este imposto, observando os limites máximos previstos em ambas as normas.

Da leitura desses Decretos presidenciais (n.º 12.466/25, 12.467/25 e 12.499/25) é possível verificar de forma indubitável que tais atos não se

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

- I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
- III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.”. (Original não grifado).

¹⁶ Do mesmo modo, os Decretos de n.º 8.325/14; 11.153/22 e 10.997/2022, entre outros, também foram expedidos com base no art. 153, §1º, para alterar a alíquota do IOF, nas hipóteses em que especificam.

¹⁷ Por absoluta impropriedade técnico-legislativa, o preâmbulo de todas essas normas faz indistinta menção aos arts. 84, IV e 153, §1º, da CB/88, que estatuem, como demonstrei, competências constitucionais distintas, a primeira para regulamentar a lei, explicitando seu conteúdo e aplicação, e a segunda para modificar a lei, alterando a alíquota do tributo. É do conteúdo das normas e demais institutos jurídicos, contudo, que se depreende adequadamente a sua natureza jurídica, e não da nomenclatura ou da referência legislativa que delas eventualmente conste.



destinam a detalhar a aplicação das normas instituidoras do IOF, tampouco a veicular uma lei delegada, senão a alterar, de forma pontual e direta, a alíquota do IOF, exatamente como permite a Constituição em seu art. 153, §1º.

Temos, portanto, nessas três hipóteses, atos normativos distintos, seja quanto à sua natureza, finalidade e competência, que, no caso dos arts. 84, IV e 68 da CB/88, é exclusiva do *Presidente da República*, sendo outorgada na hipótese do art. 153, §1º, do mesmo texto constitucional, ao *Poder Executivo* como um todo. Essa diferenciação é absolutamente relevante para que se possa compreender os contornos constitucionais específicos de cada uma dessas competências constitucionais, e que condicionarão a válida incidência do art. 49, V, da CB/88, como veremos a seguir.

II. A POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE SUSTAÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL DE ATOS REGULAMENTARES E LEIS DELEGADAS EXORBITANTES E SUA VIOLAÇÃO PELO DECRETO LEGISLATIVO N. 176/2025

O art. 49, V, da Constituição Federal de 1988, atribui ao Congresso Nacional a competência para sustar, mediante decreto legislativo, “os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, na exata dicção desse dispositivo constitucional.



O que a Constituição expressamente autoriza nessa hipótese é que o Congresso Nacional possa realizar o controle de normativo¹⁸ dos atos editados pelo Presidente da República no exercício das competências previstas nos arts. 84, IV e 68 da CB/88, quando exorbitem o conteúdo de normas primárias previamente aprovadas pelo Congresso Nacional no âmbito de suas competências legislativas próprias. É essa a lógica da fiscalização normativa a cargo do Poder Legislativo nos termos do art. 49, V, da CB/88, cuja finalidade é a de justamente tutelar o exercício de uma de suas funções típicas, a legislativa.

Trata-se de excepcional competência conferida ao Parlamento que se encontra adstrita às hipóteses taxativamente delineadas na Constituição, sob pena de violação do postulado da separação dos Poderes – que o instituto justamente excepciona – em razão de sua própria natureza extraordinária, como decidiu o STF na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 748, em cujo acórdão se consignou:

“A análise do preceito inscrito no art. 49, V, da Carta Federal, permite que nele se vislumbre - a partir da excepcionalidade de que se reveste a sua aplicação - nítida cláusula derogatória do princípio da divisão funcional do poder. Na realidade, a própria teleologia da norma em questão objetiva, em última análise, viabilizar a possibilidade jurídico-constitucional de ingerência de um Poder (o Legislativo, no caso) na ambiência e no espaço de atuação institucional de outro (o Executivo). A nota de excepcionalidade atribuída a essa prerrogativa extraordinária deferida ao Poder Legislativo é que torna oportuna a advertência do saudoso HELY

¹⁸ “A Constituição de 1988, que ampliou expressivamente os poderes e as prerrogativas institucionais do Congresso Nacional, investiu-o da significativa competência de fiscalizar o exercício das atribuições regulamentares conferidas ao Poder Executivo, submetendo este órgão do Estado, no plano das relações político-jurídicas, ao controle de legalidade pelo Poder Legislativo”. (ADI 748 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 1º jul 1992).



LOPES MEIRELLES ('Direito Administrativo Brasileiro', 17^a ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho, p. 598, 1992, Malheiros), para quem 'Esse controle deve limitar-se ao que prevê a Constituição Federal, para evitar interferência inconstitucional de um Poder sobre outro'.¹⁹

Em outras palavras, a competência extraordinária outorgada ao Poder Legislativo federal pelo art. 49, V, da CB/88 para supervisionar os atos executivos indicados nesse dispositivo constitucional limita-se, como decidiu a Corte, à possibilidade de sustar os atos normativos secundários editados pelo Presidente da República no exercício das competências que lhe foram atribuídas pelos arts. 84, IV e 68 do texto constitucional – consistentes, respectivamente, no poder de regulamentar as leis aprovadas pelo próprio Parlamento e no de elaborar a lei delegada – se, e somente se, referidos atos exorbitarem o conteúdo das normas objeto da regulamentação, no primeiro caso, ou os limites da delegação atribuída pelo próprio Congresso Nacional, na segunda hipótese.

Por se tratar de exceção ao princípio da separação dos Poderes, já que caracteriza uma “interferência” do Legislativo sobre atos editados pelo Executivo, a possibilidade de controle admitida pelo art. 49, V, da CB/88, encontra-se limitada à específica sustação dos atos do Presidente da República em questão, exatamente como decidiu o STF na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 748²⁰:

¹⁹ ADI 748-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 1^o jul. 1992.

²⁰ No mesmo sentido foi a decisão da Corte na AC 1.033 AgR-QO (Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 25 mai. 2006), em cujo acórdão se consignou: “O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em



“A tutela da ordem jurídica pelo Poder Legislativo permite-lhe, no contexto da regra constitucional mencionada, **sustar** a aplicabilidade de **atos normativos que, editados pelo Poder Executivo**, qualifiquem-se como manifestações estatais ultra vires, porque excedentes, quer dos limites materiais do **poder regulamentar**, quer do âmbito da **delegação legislativa**.”²¹
(Original não grifado).

Diversamente, contudo, o Decreto Legislativo n. 176/2025, de 26 de junho de 2025, a pretexto de sustar atos normativos dessa natureza, e com suposto fundamento no art. 49, V, da CB/88, acabou suspendendo, de forma flagrantemente inconstitucional, atos executivos diversos, quais sejam, os Decretos Presidenciais n° 12.466/25, 12.467/25 e 12.499/25, editados, como visto, com supedâneo direto no art. 153, §1° da CB/88 para alterar a alíquota do IOF, cujo eventual controle incumbiria, acaso inobservados os limites máximos fixados em lei – o que sequer ocorreu – exclusivamente ao Poder Judiciário.

Isso porque tais atos normativos secundários editados pelo *Poder Executivo* sob as condicionantes e os limites máximos da lei, como já indiquei, possuem natureza e finalidade próprios, que lhes distinguem do decreto regulamentar e da lei delegada a cargo do *Presidente da República*, como preveem, respectivamente, os arts. 84, IV e 68, da CB/88.

que o Estado atua *contra legem* ou *praeter legem*, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)’. Doutrina. Precedentes.”

²¹ ADI 748-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 1º jul. 1992.



Ao contrário, os Decretos indevidamente suspensos pelo Congresso Nacional têm por específica finalidade realizar a função extrafiscal do IOF, sem a possibilidade de qualquer ingerência ou controle congressional, que já delimitou em lei os limites máximos da alteração de alíquota a cargo exclusivo do Poder Executivo, nos exatos termos em que estabelece o art. 153, §1º, da CB/88. Daí porque, insisto, sua suspensão pelo Congresso Nacional não encontra qualquer respaldo no art. 49, V, da CB/88.

Ainda que, hipoteticamente, referidos Decretos houvessem estabelecido alíquotas superiores aos limites previstos nas Leis Federais n.º 5.143/66 e 8.894/94 e no Decreto-Lei n.º 1.783/80, normas instituidoras deste tributo – o que, repita-se, não aconteceu – não teria o Congresso Nacional competência para sustar os seus efeitos, porque editados com fundamento direto na competência própria e exclusiva outorgada no art. 153, §1º, ao Poder Executivo, não se destinando à regulamentação de norma primária, tampouco à disciplinar matérias, de forma originária, no exercício da delegação legislativa.

III. CONSEQUENTE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Ao sustar ato normativo editado pelo Poder Executivo com supedâneo em competência constitucional expressa que decorre diretamente do art. 153, §1º, da CB/88, o Decreto Legislativo n. 176/2025 também violou o postulado



constitucional da separação dos poderes, na medida em que concretizou, de forma contrária ao art. 49, V, da CB/88, controle normativo que a Constituição Federal outorga, com exclusividade, ao Poder Judiciário, extrapolando os limites da sua excepcional atribuição de controlar os atos regulamentares e a lei delegada.

Como se sabe, o art. 2^o²² da Constituição brasileira de 1988 adotou a clássica divisão qualitativa de poderes (e não quantitativa, como bem explica ALCINO PINTO FALCÃO²³), estabelecendo, bem por isso, a simultânea independência e harmonia entre os Poderes, que significa o exercício autônomo de suas competências próprias, em seus respectivos âmbitos de autoridade, cabendo a “[...] cada um respeitar a esfera de atribuições dos outros e exercer as próprias”, como explica PONTES DE MIRANDA²⁴. E, justamente quando ultrapassado este limite, ter-se-á violado o postulado constitucional em questão.

Foi exatamente o que se deu na hipótese sob análise, em que o Parlamento, substituindo-se indevidamente ao Poder Judiciário – a quem incumbe, de modo típico a função de julgar (aí incluída a possibilidade de revisão judicial do ato normativo secundário em questão)²⁵ –, determinou a sustação da norma, em flagrante violação do art. 2^o da Constituição Federal de 1988, que estabelece uma “separação orgânico-funcional” entre as diferentes funções estatais,

²² “Art. 2^o São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

²³ *Constituição Anotada*, Vol I. José Konfino Editor: Rio de Janeiro, 1956, p. 25 e 117.

²⁴ *Comentários à Constituição de 1946*, Vol, I. Herique Cahem Editor: Rio de Janeiro, 1953, p. 531.

²⁵ A respeito da possibilidade de revisão judicial das políticas estatais destinadas a materializar a atuação do Estado sobre a Economia, vide: ANDRÉ RAMOS TAVARES; MARINA FARACO, *O STF e a Constituição Econômica: casos e funções*. Curitiba: Intersaberes, 2022.



sem a possibilidade de “interferências das funções de um sobre o outro poder”²⁶, nas palavras de ANDRÉ RAMOS TAVARES. Assim, como já decidiu o STF acerca dos limites da competência delineada no art. 49, V, da CB/88:

“[...] o Legislativo não pode, a pretexto de exercer a sua competência fiscalizadora, suspender a execução e a aplicabilidade de ato executivo de efeitos concretos. Semelhante comportamento estatal, acaso configurado, traduziria exorbitância incompatível com o postulado fundamental da divisão funcional do poder”²⁷.

Isso porque, ressalvadas as específicas hipóteses do art. 49, V, da CB/88, inobservadas pelo Decreto Legislativo n. 176/2025, a fiscalização normativa é mister que o constituinte outorgou ao Poder Judiciário, a quem incumbe “[...] a tarefa (poder) de controlar os demais poderes do Estado [...] tendo como parâmetro máximo a Constituição”, como explica ANDRÉ RAMOS TAVARES²⁸.

Deste modo, se a excepcional fiscalização normativa que a Constituição outorgou ao Congresso Nacional em seu art. 49, V, em mecanismo típico do sistema de controle recíproco (*check and balances*) entre os Poderes, restringe-se ao controle dos atos regulamentares e das leis delegadas, expedidos pelo Presidente da República na forma dos arts. 84, IV e 68 da CB/88, quando exorbitem seus respectivos limites, a sustação de ato produzido no exercício da competência prevista no art. 153, §1º, da CB/88 caracteriza indevida ingerência do Legislativo em funções

²⁶ *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 22ª ed., p. 974.

²⁷ ADI 748-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 1º jul. 1992.

²⁸ *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 22ª ed., p. 984.



que o texto constitucional atribuiu ao Poder Executivo, de modo a macular a higidez constitucional do Decreto Legislativo n. 176/2025.

IV. CONCLUSÕES

A competência que o art. 49, V, da CB/88 atribui ao Congresso Nacional restringe-se à possibilidade de sustação de regulamentos e leis delegadas expedidos pelo Presidente da República quando referidos atos exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, isto é, quando editados em dissonância às normas primárias previamente aprovadas pelo Congresso Nacional a que estejam subordinados.

Ao suspender os efeitos dos Decretos presidenciais nº 12.466/25, 12.467/25 e 12.499/25, editados pelo *Poder Executivo* com fundamento no art. 153, §1º, da CB/88 para alterar as alíquotas do IOF, o Decreto Legislativo n. 176/2025, de 26 de junho de 2025 padece de flagrante inconstitucionalidade material, na medida em que extrapola a excepcional competência conferida ao Congresso Nacional pelo art. 49, V, da CB/88, desviando-se das hipóteses expressamente contempladas nesta norma constitucional, limitadas à possibilidade de sustação dos atos do *Presidente da República* editados especificamente no âmbito das competências que lhe foram atribuídas nos arts. 84, IV e 68 da CB/88, quando exorbitantes.



MARINA FARACO
Consultoria Jurídica

Nessa medida, o Decreto Legislativo n. 176/2025 também incorre em transgressão ao postulado constitucional da separação dos Poderes, por pretender a realização de controle normativo que a Constituição Federal outorgou com exclusividade ao Poder Judiciário.

É a minha opinião jurídica.

São Paulo, 30 de junho de 2025.

Professora MARINA FARACO

OAB/SP N.º 226.616