

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE, DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL**

A **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI)**, entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, com sede em Brasília, DF, no SBN, Quadra 1, Bloco "C", Edifício Roberto Simonsen, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, vem, por seus advogados, com fundamento no art. 102, I, "a" e "p" e art. 103, IX, da Constituição da República, e nas disposições da Lei 9.868/99, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida liminar**

para que seja declarada a inconstitucionalidade do § 8.º do art. 4.º da Lei Complementar n.º 224, de 26 de dezembro de 2025, notadamente seu inciso IV, pelos fundamentos que passa a expor.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI).
VIOLAÇÃO DO DIREITO ADQUIRIDO A BENEFÍCIOS
FISCAIS A PRAZO CERTO E SUJEITO A CONDIÇÕES QUE
NÃO PREVEJAM PRÉVIA APROVAÇÃO PELO PODER
EXECUTIVO OU CUJAS CONDIÇÕES NÃO SEJAM
CLASSIFICADAS COMO INVESTIMENTOS.

I. Objeto da ação

1. Volta-se esta ação contra a restrição conceitual indevida do direito adquirido, decorrente da redução dos incentivos e benefícios de natureza tributária, previstos no artigo 4.º da Lei Complementar 224/2025 quanto àqueles benefícios concedidos a prazo certo e sujeitos a condições, mas que não dependam de

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

aprovação prévia do Poder Executivo ou cujas condições não sejam de investimentos.

II. Questão em discussão

2. A discussão trazida nesta inicial consiste em saber se incentivos e benefícios de natureza tributária, concedidos por prazo determinado e em função de determinadas condições que não sejam apenas a realização de investimentos previamente aprovados pelo Poder Executivo, antes de 31/12/2025, estão sujeitos à redução prevista no art. 4.º da LC 224/2025. A discussão decorre tanto do aparente teor taxativo da lista de ressalvas contidas § 8.º do artigo mencionado quanto da literalidade do inciso IV deste § 8.º, que considera como condição onerosa apenas a realização de investimentos previstos em projeto aprovado pelo Poder Executivo federal antes de 31/12/2025.

III. Fundamentos jurídicos

3. A Constituição Federal assegura o respeito ao direito adquirido que, no direito tributário, tem como limite claro o respeito aos benefícios concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições (CTN, art. 178; STF, súmula 544).

4. Todavia, o inciso IV do § 8.º do art. 4.º da LC 224/2025 ressalva da redução de benefícios prevista no *caput* apenas os benefícios concedidos a prazo certo cujas condições (i) constituam investimento e (ii) tenham sido aprovadas por ato do poder executivo até 31/12/2025.

5. Não respeitar os benefícios e incentivos fiscais sujeitos a prazo e condições que não dependam de “deferimento” prévio do poder executivo ou cuja condição não corresponda a investimento viola a garantia constitucional do direito adquirido. Essa violação decorre tanto do texto do inciso IV, § 8.º, art. 4.º da LC 224/2025 quanto do contexto do mencionado § 8.º, que permite a compreensão de que sua lista de 13 incisos é taxativa e não exemplificativa, impossibilitando que casos não compreendidos no limite textual do seu inciso IV possam ser respeitados.

IV. Conclusão/pedido

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

8. Concessão de medida liminar de suspensão da expressão final do inciso IV do § 8.º do art. 4.º da LC 224/2025, "*considerando-se como condição onerosa exclusivamente investimento previsto em projeto aprovado pelo Poder Executivo federal até o dia 31 de dezembro de 2025*". Ao final, pede-se a declaração de inconstitucionalidade da expressão final do inciso IV do § 8.º do art. 4.º da LC 224/2025 ou, alternativamente, a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto do § 8.º do art. 4.º da Lei Complementar 224/2025 para afastar a interpretação de que benefícios e incentivos fiscais sujeitos a prazo certo e condições outras que não apenas investimentos aprovados pelo Poder Executivo antes de 31/12/2025 estarão sujeitos à redução prevista no art. 4.º da mesma LC 224/2025.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5.º, XXXVI; art. 146, II; CTN, art. 178 e Súmula 544 do STF.

I. OBJETO DA AÇÃO

1. Volta-se esta ação direta contra a interpretação segundo a qual benefícios e incentivos fiscais sujeitos a prazo determinado, mas a condições que não sejam de investimento previsto em projeto aprovado pelo Poder Executivo federal até 31/12/2025 estão sujeitos às reduções previstas no art. 4.º da Lei Complementar 224/2025.

2. Essa interpretação decorre primeiramente do texto do inciso IV do § 8.º do art. 4.º da LC, que afirma que será considerada como condição onerosa "*exclusivamente investimento previsto em projeto aprovado pelo Poder Executivo federal até o dia 31 de dezembro de 2025*". Soma-se ao texto o contexto do próprio § 8.º em que o inciso IV está inserido. O rol, que inclui até mesmo tautologias, como as imunidades constitucionais, permite fortemente entender que as hipóteses não correspondentes a qualquer de seus incisos estarão sujeitas à redução prevista no art. 4.º.

3. A Constituição assegura o direito adquirido como cláusula pétrea e comete à lei complementar regular as limitações constitucionais ao Poder de Tributar, o CTN faz as vezes dessa lei complementar e explicita, ali, em seu artigo 178, a impossibilidade de lei posterior revogar ou modificar as isenções concedidas por prazo certo e "*em função de **determinadas condições***". Esse Supremo Tribunal Federal já reconheceu não apenas a impossibilidade de que isenções tributárias concedidas sob condições onerosas sejam livremente suprimidas¹,

¹ STF, súmula 544.

mas também a natureza contratual desses benefícios², a gerar direito adquirido³, bem como a natureza de cláusula pétrea das limitações ao poder de tributar⁴.

4. Trata-se, como bem apontava o Flávio Bauer Novelli, de **limites** ao poder de tributar, a delimitação constitucional do que está ao alcance do Estado, não uma *limitação* a um poder tributário inato. Limite tão significativo que mesmo o constituinte originário o respeitou ao ressaltar os **direitos adquiridos** aos benefícios cuja revogação tácita foi prevista⁵.

5. Exatamente por isto, nem mesmo regra aprovada pelo *iter* legislativo de lei complementar pode atingir contribuintes que já tinham, em seu patrimônio jurídico, o direito, por prazo certo, da fruição de benefício fiscal a conta de um regime condicionado, fossem quais fossem as condições.

II. LEGITIMIDADE DA CNI

6. A requerente é confederação sindical de âmbito nacional representativa do setor industrial, sendo oportuno lembrar que sua legitimidade ativa já foi reconhecida em dezenas de ações diretas julgadas pelo Supremo, nos termos do artigo 103, inciso IX da Constituição Federal c/c com o artigo 2º, IX da Lei n.º 9.868/1999.

7. Atua na articulação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e patrocina os interesses do setor industrial perante diversas entidades e organismos no Brasil e no exterior. Representa 27 federações de indústrias e 1.250 sindicatos patronais, aos quais são filiadas quase 700 mil indústrias.

8. Conforme dados atualizados até fevereiro de 2025,⁶ a indústria brasileira responde por substanciais 24,7% do PIB do Brasil, 21% do emprego formal do país (~11,5 milhões de trabalhadores), 68,7% das exportações de bens e serviços, 66,8% da pesquisa no setor privado e por 34,8% da arrecadação dos tributos federais (exceto receitas previdenciárias, que equivalem a 24,4%). A cada R\$ 1,00 produzido na indústria, são gerados R\$ 2,44 na economia,⁷ de forma que a indústria contribui com 2,5 trilhões na economia brasileira.⁸

² Cf., e.g., voto do Min. Teori Zavascki na ADI 4.976.

³ Cf., e.g., RE 582.926 AgR, rel. Min. Lewandowski, 1.ª Turma.

⁴ Cf., e.g. AADDII 939 e 712 MC.

⁵ Cf. ADCT, art. 41, §§ 1.º e 2.º.

⁶ Disponível em: <<https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/#/industria-total>>. Acesso em 18/12/2025.

⁷ Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/importancia-da-industria/>>. Acesso em 18/12/2025.

⁸ Disponível em: <<https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-total>> Acesso em 18/12/2025.

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

Enfim, representa o setor econômico que configura o autêntico motor da economia nacional.

9. *In casu*, soma-se à sua adequada representação⁹ a relevância da matéria objeto da iniciativa ora deflagrada e o evidente alcance e reflexo do ato impugnado sobre a esfera jurídica das empresas industriais (embora não apenas delas), que formam a base representada pela CNI e são ou podem vir a ser impactadas pelos efeitos da tributação dos dividendos relativos a 2025.

10. Essa mesma correlação entre os objetivos institucionais da CNI e o objeto da ADI amparou precedentes deferimentos de pedidos de ingresso da CNI (como autora ou *amicus curiae*) nas ações de controle concentrado de constitucionalidade envolvendo temas de abrangência ampla, seja em sede de demandas na órbita do Direito do Trabalho, a exemplo dos feitos sobre a terceirização (RE 958.252, ADPF 394 e ADC 57), sobre disposições celetistas variadas (ex: ADPF 422), seja no campo do Direito Tributário (ex: ADI 6055, ADI 5931, ADI 5866); seja em outros ramos do Direito, como, por exemplo na ADI 6031 que tratou da alegação de inconstitucionalidade do art. 8º da Lei Federal 10.209/2001, que fixou uma indenização em quantia equivalente a duas vezes o valor do frete, a ser paga pelo embarcador ao transportador, no caso de não pagamento do Vale-Pedágio.

11. O requisito da pertinência temática também está aqui presente, como igualmente presente em todos os precedentes antes alinhados. Basta que as medidas ou os atos impugnados tenham a possibilidade de atingir a categoria representada pela confederação sindical para que seja ela reconhecida.

12. A sua análise não se isola daquela concernente à da legitimidade, e tampouco se coaduna com a compreensão restritiva de que para a pertinência temática se fazer presente as normas ou atos do Poder Público questionados devem versar sobre tema próprio e específico da categoria representada pela entidade sindical (ex: ADI 5931).

13. Portanto, diante do grau de representatividade da requerente (art. 103, IX, da CF), e da certeza da repercussão do resultado da ação na órbita jurídica de inúmeras empresas, tem-se por plenamente admissível a instauração da presente ação pela CNI, o que ora se requer.

III. DISPOSITIVOS ATACADOS

14. Os dispositivos objeto desta ação têm a seguinte redação:

⁹ A CNI, nos exatos termos de seu Estatuto, tem dentre seus principais objetivos, “representar, defender e coordenar os interesses gerais da indústria” e “defender a livre iniciativa, a livre concorrência, a propriedade privada e o estado democrático de direito, tendo em conta a valorização do trabalho, a justiça social e o meio ambiente”; e como uma de suas prerrogativas “defender, coordenar e representar, no âmbito nacional, os interesses da indústria perante todas as instâncias, públicas e privadas.”

Lei Complementar n.º 224, de 26 de dezembro de 2025.

....

Art. 4º Os incentivos e benefícios federais de natureza tributária são reduzidos na forma deste artigo.

....

§ 8º A redução dos incentivos e benefícios prevista no § 2º deste artigo não se aplica a:

I - imunidades constitucionais;

II - benefícios concedidos para empresas estabelecidas na Zona Franca de Manaus, relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e nas áreas de livre comércio;

III - alíquotas 0 (zero) concedidas aos produtos que compõem a Cesta Básica Nacional de Alimentos constantes do Anexo I e aos produtos constantes do Anexo XV, ambos da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025;

IV - benefícios concedidos por prazo determinado a contribuintes que já tenham cumprido condição onerosa para sua fruição, considerando-se como condição onerosa exclusivamente investimento previsto em projeto aprovado pelo Poder Executivo federal até o dia 31 de dezembro de 2025;

V - benefício fruído por pessoa jurídica sem fins lucrativos, nos termos das Leis nºs 9.790, de 23 de março de 1999, e 9.637, de 15 de maio de 1998;

VI - benefício estabelecido com base na alínea “d” do inciso III do caput e no § 1º do art. 146 da Constituição Federal;

VII - benefícios tributários cuja lei concessiva preveja teto quantitativo global para a concessão, mediante prévia habilitação ou autorização administrativa para fruição do benefício;

VIII - benefício concedido ao Programa Minha Casa, Minha Vida, previsto nas Leis nºs 11.977, de 7 de julho de 2009, e 14.620, de 13 de julho de 2023;

IX - benefício concedido ao Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005;

X - alíquotas ad rem;

XI - compensações fiscais pela cessão de horário gratuito previstas no art. 50-E da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e no art. 99 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições);

XII - a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), nos termos dos arts. 7º a 10 da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011; e

XIII - benefícios relativos à política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores.

15. Por cautela, a fim de que não se diga que a falta de impugnação das regras regulamentares inviabilizaria o conhecimento desta ação, são também atacados, por

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

arrastamento, o art. 14, IV, parte final, do Decreto n.º 12.808, de 12.808/2025 e a parte final do inciso IV do art. 16 da IN-RFB 2.305/2025, assim redigidos:

Decreto n.º 12.808/2025

Art. 14. A redução dos incentivos e dos benefícios prevista neste Capítulo não se aplica a:

....

IV - benefícios concedidos por prazo determinado a contribuintes que já tenham cumprido condição onerosa para sua fruição, considerando-se como condição onerosa exclusivamente investimento previsto em projeto aprovado pelo Poder Executivo federal até 31 de dezembro de 2025;

IN-RFB 2.305/2025

Art. 16. A redução dos incentivos e benefícios prevista nesta Instrução Normativa não se aplica a:

....

IV - benefícios concedidos por prazo determinado a contribuintes que já tenham cumprido condição onerosa para sua fruição, observado ser considerado como condição onerosa exclusivamente investimento previsto em projeto aprovado pelo Poder Executivo federal até o dia 31 de dezembro de 2025;

IV. CABIMENTO DA AÇÃO

16. Nesta ação é apontada violação ao direito adquirido daqueles contribuintes que, na data de publicação da lei complementar atacada, faziam jus a benefício ou isenção fiscal por prazo certo e determinadas condições. A sede constitucional dessa discussão decorre da garantia dada pela Constituição ao direito adquirido, inclusive os decorrentes de benefícios fiscais concedidos por prazo certo e condição onerosa.

17. Como bem destaca Aliomar Baleeiro, o art. 178 do CTN veio "*consagrar princípios que a jurisprudência já constituía, passo a passo, nos anos imediatamente anteriores à sua promulgação*".¹⁰

18. O fundamento da Súmula 544, portanto, não é o texto do art. 178 do CTN, mas sim as disposições constitucionais então vigentes: o § 3.º do art. 141 da Constituição Federal de 1946 e o § 3.º do art. 150 da Constituição Federal de 1967. A redação desses parágrafos é exatamente a mesma do atual inciso XXXVI do art. 5.º da Constituição Federal, a saber: "*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*".

19. Portanto, a violação atacada é direta, cabendo o controle concentrado.

¹⁰ BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro, 2007: 11.ª ed., p. 949.

V. MÉRITO

20. A inviolabilidade pela lei nova das chamadas isenções tributárias onerosas a prazo certo precede ao CTN e decorre da inviolabilidade do direito adquirido assegurado pela mesma redação constitucional adotada na Carta de 1946, de 1967 e na atual Constituição de 1988, tal como demonstrado nos parágrafos acima.

21. Aliomar Baleeiro no seu aclamado *Direito Tributário Brasileiro*, assim esclarece:

2. EXCEÇÕES À REVOGABILIDADE

Antes do CTN, não havia disposições expressas sobre a matéria, que se debateu no Brasil, desde 1934, sobretudo a propósito da revogabilidade de isenção concedida aos subscritores dos títulos da Dívida Pública (Pontes De Miranda, Comentários à Const. de 1934, t. I, p. 281; Benedito Costa, Tributação dos Juros de Apólices, 1934; Baleeiro, Tributação e Imunidade da Dívida Pública, 1939).

Mais tarde, o STF, em sucessivos casos, assentou jurisprudência no sentido de que as isenções concedidas por prazo certo e sob condição onerosa não podem ser livremente suprimidas (Pleno: RMS nº 14.101, Gallotti, 29.04.1965, RTJ, 33/291; RMS nº 14.174, V. Nunes, 13.04.1965, RTJ, 33/177; ERE nº 51.680, V. Nunes, 29.04.1965, RTJ, 33/637; RE nº 51.534, V. Bôas, 04.12.1962, RE nº 54.773-PB., Gallotti, de 23.07.1964; RE nº 51.680-PB., Gallotti, de 18.04.1963; RE nº 33.356, de 12.04.1957; RMS nº 7.828, 11.01.1961; RMS nº 9.507; 13.06.1962; RE nº 51.160, de 09.08.1963; RE nº 12.554, de 29.04.1964, DJ de 11.06.1964, p. 1.792; RE nº 49.423, de 07.08.1962; RMS nº 11.210, 06.12.1963, DJ 30.04.1964, p. 187 etc.).

Finalmente, a Súmula nº 544, de 03.12.1969, assentou que "isenções tributárias concedidas sob condição onerosa não podem ser livremente suprimidas"

Esses julgados sustentam três princípios: a) a isenção pura e simples pode ser revogada livremente pelo legislador em qualquer tempo; b) mas o legislador não pode revogar ou reduzir a isenção onerosa, condicionada, por prazo certo; c) a autoridade administrativa pode cancelar o ato pelo qual concedeu, em caso especial, a isenção, se verificar fundamentadamente que o beneficiário não preencheu ou não cumpriu as condições estabelecidas na lei, que autorizou aquela dispensa do imposto.

....

O art. 178 veio, pois, consagrar princípios que a jurisprudência já construía, passo a passo, nos anos imediatamente anteriores à sua promulgação. Essa jurisprudência se tem mantido firme por um decênio até agora (ver, p. ex., RMS nº 19.107, de 22.10.1968, Nogueira, RTJ, 49/19; RMS nº 19.032, de 22.10.1968, RTJ, 49/231; RMS nº 18.895-MT, Trigueiro, de 15.10.1968, RTJ, 49/305, caso de prazo certo; RMS nº 18.004-RJ, Amaral, 11.10.1968, com exaustiva análise do cancelamento por inadimplemento das condições da concessão etc.).

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

22. E a jurisprudência posterior não destoa, como se pode ver no RE 582.926 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski e no RE 169.880, Rel. Min. Carlos Velloso.

23. Para além da jurisprudência, o próprio texto constitucional reconhece existir direito adquirido a benefícios fiscais concedidos sob condição e prazo certo. Isto está no art. 41 do ADCT e seu § 2.º. Como afirmação do federalismo, a Constituição de 1988 vedou a concessão de isenções heterônomas (art. 151, III), antes permitidas (CF/67, art. 20, § 2.º), determinou a revisão dos benefícios então existentes, presumindo a revogação dos que não fossem confirmados no prazo de dois anos, mas determinou, claramente, que *"a revogação não prejudicará os direitos que já tiverem sido adquiridos, àquela data, em relação a incentivos concedidos sob condição e com prazo certo"*.

24. Para a configuração do direito adquirido, é mister que o benefício seja concedido por prazo certo e dependa de condições a serem cumpridas pelo contribuinte.

25. Os dispositivos atacados pretendem, na verdade, redefinir o conceito constitucionalmente densificado de "condição onerosa", extrapolando a função normativa da lei complementar. **Não há, salvo a disposição ora atacada**, nenhuma norma que limite essa condição apenas àquelas que constituam (i) investimento (ii) previsto em projeto aprovado pelo Poder Executivo.

26. Na interessante obra *Constituição e Código Tributário Comentados sob a ótica da Fazenda Nacional*, no comentário ao art. 178 a condição de fruição do benefício está assim explanada:

Vê-se, portanto, que a condição de fruição de uma isenção denominada "condicionada" é o cumprimento pelo contribuinte de certo número de requisitos onerosos, *geralmente ligados a investimentos* em áreas consideradas de interesse público, ou em locais que se pretende desenvolver, em determinado período de tempo.¹¹

27. Ao dizer "geralmente ligados", o texto deixa claro que isto é apenas a ocorrência mais comum, não um requisito para que a isenção seja considerada "verdadeiramente condicionada".

28. Não é outra a interpretação dada pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme se pode ver no precedente abaixo:

¹¹ Bruno Alves Pinheiro, "comentários ao art. 178 do CTN" in SEEFELDER, Claudio et al., *Constituição e Código Tributário Nacional Comentados: sob a ótica da Fazenda Nacional*. São Paulo, 2020, cit. p. 1.067. Original sem destaque.

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DISCIPLINA DO ART. 178 DO CTN À HIPÓTESE DE ALÍQUOTA ZERO. POSSIBILIDADE. NÃO SUJEIÇÃO DOS VAREJISTAS AOS EFEITOS DO ART. 9º DA MP N. 690/2015 (CONVERTIDA NA LEI N. 13.241/2015). PRESENÇA DE ONEROSIDADE (CONTRAPARTIDA) NO CONTEXTO DO INCENTIVO FISCAL DA LEI N. 11.196/2005 ("LEI DO BEM"). PREMATURA CESSAÇÃO DA INCIDÊNCIA DE ALÍQUOTA ZERO. VULNERAÇÃO DA NORMA QUE DÁ CONCRETUDE AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA (PROTEÇÃO DA CONFIANÇA) NO ÂMBITO DAS ISENÇÕES CONDICIONADAS E POR PRAZO CERTO. INTELIGÊNCIA DA SÚMULA N. 544/STF. PRECEDENTES DESTA TURMA.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, in casu, o Código de Processo Civil de 2015.

II - Adequada a aplicação do art. 178 do Código Tributário Nacional à hipótese de fixação, por prazo certo e em função de determinadas condições, de alíquota zero da Contribuição ao PIS e da Cofins, porquanto os contribuintes, tanto no caso de isenção, quanto no de alíquota zero, encontram-se em posição equivalente no que tange ao resultado prático do alívio fiscal.

III - À luz de tal norma, não alcança o varejista a revogação prevista no art. 9º da MP n. 690/2015 (convertida na Lei n. 13.241/2015), dispositivo que antecipa, em três exercícios, o derradeiro dia da redução a zero, por prazo certo, das alíquotas da Contribuição ao PIS e da Cofins incidentes sobre a receita bruta das alienações dos produtos especificados na Lei n. 11.196/2005 ("Lei do Bem").

IV - A fruição da apontada desoneração sujeitava o varejista: (i) à limitação do preço de venda; e (ii) à restrição de fornecedores, traduzindo inegável restrição à liberdade empresarial, especialmente, no ambiente da economia de livre mercado. Esse cenário, revela a contrapartida da Recorrente diante da ação governamental voltada à democratização do acesso aos meios digitais, pois esteve a contribuinte submetida ao desdobramento próprio daquele ônus - a diminuição do lucro -, impondo-se a imediata readequação da estrutura do negócio, além da manutenção dessa conformação empresarial durante o longo período de vigência do incentivo.

V - A proteção da confiança no âmbito tributário, uma das faces do princípio da segurança jurídica, prestigiado pelo CTN, deve ser homenageada, sob pena de olvidar-se a boa-fé do contribuinte, que aderiu à política fiscal de inclusão social, concebida mediante condições onerosas para o gozo da alíquota zero de tributos. Consistindo a previsibilidade das consequências decorrentes das

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

condutas adotadas pela Administração outro desdobramento da segurança jurídica, configura ato censurável a prematura extinção do regime de alíquota zero, após sua prorrogação para novos exercícios, os quais, somados aos períodos anteriormente concedidos, ultrapassam uma década de ação indutora do comportamento dos agentes econômicos do setor, inclusive dos varejistas, com vista a beneficiar os consumidores de baixa renda.

VI - A açodada cessação da incidência da alíquota zero da Contribuição ao PIS e da Cofins, vulnera o art. 178 do CTN, o qual dá concretude ao princípio da segurança jurídica no âmbito das isenções condicionadas e por prazo certo (Súmula n. 544/STF).

Precedentes desta Turma: REsp n. 1.725.452/RS; REsp n. 1.845.082/SP; e REsp n. 1.849.819/PE, de minha relatoria para o acórdão, julgados em 08.06.2021, DJe 15.06.2021.

VII - Recurso Especial provido, nos termos expostos.

(REsp n. 1.928.635/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 10/8/2021, DJe de 16/8/2021.)

29. A leitura do item IV da ementa deixa claro que a “lei do bem” (Lei n.º 11.196/2005) estabeleceu benefício fiscal para varejistas e distribuidores de bens de informática, por prazo certo, e sujeita à condição de limite no preço de venda e restrição de fornecedores, gerando, portanto, direito adquirido.

30. Não foi outro o entendimento da 2.ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, como se vê no julgado abaixo, da relatoria do Min. Herman Benjamin:

TRIBUTÁRIO. PIS E CONFINS. ALÍQUOTA ZERO. PROGRAMA DE INCLUSÃO DIGITAL. LEI 11.196/2005. “LEI DO BEM”. INSTITUIÇÃO DA ALÍQUOTA ZERO POR PRAZO CERTO E SOB **CONDIÇÕES ONEROSAS**. REVOGAÇÃO ANTES DO PRAZO FINAL. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 178 DO CTN.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. A parte recorrente aponta violação ao artigo 178 do Código Tributário Nacional. Sustenta que a redução da alíquota a zero, no caso em que a exoneração é condicionada e feita por prazo certo, tem os mesmos efeitos jurídicos que a isenção, qual seja: não exigir o tributo. Dessa forma, advoga que é possível, por analogia, aplicar a regra prevista no art. 178 do CTN, que estabeleceu a fruição de benefício, por prazo certo e determinado, de alíquota zero do PIS e da COFINS, referente ao Programa de Inclusão Digital (PID), disposto nos arts. 28 a 30 da Lei n. 11.196/2005. O prazo da alíquota zero foi

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

prorrogado pelo art. 5º da Lei n. 13.097/2015, até 31.12.2018. Contudo, por meio do art. 9º da Medida Provisória 690/15, posteriormente convertida na Lei 13.241/15, o benefício foi extinto de forma prematura em 31.12.2016. Afirma que possui direito ao benefício até 31.12.2018.

....

DA INSTITUIÇÃO DA ALÍQUOTA ZERO SOB CONDIÇÃO ONEROSA E POR PRAZO CERTO: VIOLAÇÃO AO ART. 178 DO CTN

3. A matéria em questão possui peculiaridades: verifica-se que, além da alíquota zero ter sido instituída por prazo certo, as condições fixadas pela lei para a fruição da exoneração tributária possuem caráter oneroso. Isso porque a Medida Provisória n. 535/2011, convertida na Lei n. 12.507/2011, acrescentou o parágrafo 4º ao art. 28 da Lei 11.196/2005, no qual se requer inserção, nas notas fiscais emitidas pelo produtor, pelo atacadista e pelo varejista, da expressão "Produto fabricado conforme processo produtivo básico", com a especificação do ato que o aprova.

4. A exigência de que a empresa deva se submeter a um processo específico de produção caracteriza a onerosidade para usufruir da redução da alíquota zero. Houve, assim, quebra da previsibilidade e confiança, o que ocasiona violação à segurança jurídica em relação aos contribuintes que tiveram que se adequar às normas do Programa de Inclusão Digital. Portanto, ficou violado o art. 178 do Código Tributário Nacional, ainda que, na matéria em questão, trate-se de revogação de alíquota zero.

5. Constata-se a onerosidade, também, ao haver previsão na lei (art. 28, §1º, da Lei 11.196/2005, regulamentado pelo art. 2º, do Decreto 5.602/2005) de que para a fruição da alíquota zero o contribuinte se submetia a um limite de preço para a venda de seus produtos.

6. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça entende que o gozo da alíquota zero pelos varejistas demandou contrapartidas, condições, e que ela foi onerosa, de modo que, em relação a suas atividades, não se consideram válidas as disposições contidas no art. 9º da MP 690/2015, convertida na Lei 13.241/2015, que revogaram a previsão de alíquota zero da Contribuição ao PIS e da COFINS, estabelecida na Lei 11.196/2005. Houve, portanto, violação do art. 178 do CTN, de modo que deve ser assegurado aos contribuintes envolvidos no Plano de Inclusão Digital a manutenção da desoneração fiscal onerosa até o prazo previsto no diploma legal revogado. A propósito: AgInt no AgInt no REsp 1.854.392/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 17/9/2021, REsp 1.725.452/RS, Rel. p/ acórdão Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 15/6/2021 e REsp 1.845.082/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 15/6/2021.

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

CONCLUSÃO

7. Recurso Especial conhecido para dar-lhe provimento.

(REsp n. 1.987.675/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/6/2022, DJe de 27/6/2022.)

31. Outro exemplo eloquente de isenção onerosa a prazo certo, mas que não exige "investimento" e tampouco reconhecimento prévio pelo poder executivo está documentada, dentre outros, no aresto abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. ALIENAÇÃO DE AÇÕES SOCIETÁRIAS. ISENÇÃO CONDICIONADA OU ONEROSA. DECRETO-LEI N. 1.510/76. REVOGAÇÃO PELA LEI N. 7.713/88. DIREITO ADQUIRIDO AO BENEFÍCIO FISCAL.

1. "É isento do imposto de renda o ganho de capital decorrente da alienação de participações societárias adquiridas sob a égide do DL 1.510/76 e negociadas após cinco anos da data da aquisição, ainda que a transação tenha ocorrido já na vigência da Lei 7.713/88". Tema sedimentado pela Primeira Seção do STJ, nos autos do REsp 1.133.032/PR, Rel. Min. Luiz Fux, Relator para o acórdão Min. Castro Meira, na assentada do dia 14 de março de 2011 (acórdão pendente de publicação).

2. Precedentes no mesmo sentido: REsp 1.126.773/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 27.9.2010; REsp 1.148.820/RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 26.8.2010; AgRg no REsp 1.167.385/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 6.10.2010; AgRg no REsp 1.231.645/RS, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 26.4.2011.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp n. 1.243.855/PR, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 7/6/2011, DJe de 20/6/2011.)

32. Veja-se que foi reconhecido direito adquirido em caso que a condição era manter a participação societária por ao menos cinco anos, hipótese que não configura nem investimento e tampouco requer aprovação prévia em ato do poder executivo.

33. Outro exemplo claro da violação ora atacada está na própria Lei Complementar 224/2025.

34. O art. 4.º, § 2.º, II, *b* da LC 224/2025 aponta como incentivos e benefícios fiscais abrangidos pela redução o "*Regime Especial da Indústria Química (REIQ), dos termos dos arts. 56, 57, 57-A, 57-C e 57-D na Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, e dos §§ 15, 16 e 23 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004*". O incentivo previsto no art. 57-D da Lei

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

n.º 11.196/2005 prevê como condição o “compromisso de investimento em ampliação da capacidade instalada”, que precisa ser aprovado pelo Ministério do Desenvolvimento¹².

35. Porém, a par dos *créditos adicionais* previstos no art. 57-D, o próprio uso das alíquotas previstas no art. 56, IX, para o período de 2025 a 2027, obriga ao uso do mesmo percentual para apuração do crédito, conforme art. 57 *caput*, e a aplicação do *caput* do art. 57 gera a aplicação do art. 57-C que obriga as centrais petroquímicas e indústrias químicas a firmar termo de compromisso assumindo diversas obrigações que não constituem investimento.

36. Portanto, a aplicação da alíquota reduzida prevista no art. 56 está vinculada às condições estabelecidas no art. 57-C e a apresentação de termo de compromisso.

37. Em outras palavras, o benefício que a Lei Complementar 224/2025 quer reduzir no art. 4.º, § 2.º, II, *b*, está sujeito a prazo –2025 a 2027, cf. art. 56, IX— e condicionado à apresentação de termo de compromisso e seu cumprimento. Mas os contribuintes que cumprem todas as condições e contam com o prazo assegurado pela lei sofrerão a redução de benefício por conta da limitação aqui atacada.

38. Não se diga que as discussões acima seriam infraconstitucionais. Como bem apontado pela Primeira Seção do STJ no EDcl no REsp 1133032, uma coisa é analisar a legislação e dizer se há ou não isenção condicionada a gerar direito adquirido, sem exame do texto constitucional¹³.

39. Não é esta a situação trazida nesta ação. Aqui a discussão se dá sobre lei nova que **limita o reconhecimento do direito adquirido aos casos em que a onerosidade seja a realização de investimentos previstos em projetos aprovados pelo poder executivo até 31/12/2025**.

40. Os exemplos trazidos acima são apenas exemplos. Servem para demonstrar a inconstitucionalidade atacada através de um singelo exercício especulativo: Se estivesse em causa agora em 2026 qualquer dessas situações mencionadas acima poderia ser reconhecido direito adquirido sem afastar a expressão final do texto do inciso IV do art. 4.º, § 8.º, da LC 224/2025 ou sem considerar meramente exemplificativa a lista contida nos treze incisos do mencionado § 8.º? Esse afastamento não demandaria a reserva de plenário?

¹² Cf. Decreto 11.668/2005, art. 1.º, 2.º, II e 6.º.

¹³ “3. Não procede a suscitada usurpação de competência da Suprema Corte, pois o acolhimento da tese de que a isenção fiscal persiste, no caso, deu-se com base na interpretação dos dispositivos infraconstitucionais aplicáveis à espécie, não se tendo feito, em nenhum momento, juízo de valor sobre as normas insculpidas no Texto Maior.” (EDcl no REsp n. 1.133.032/PR, relator Ministro Luiz Fux, relator para acórdão Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 14/9/2011, DJe de 27/9/2011.)

41. Este o ponto em questão. Não se pretende aqui trazer um rol de isenções condicionadas e a prazo certo que teriam sido violadas pelas normas atacadas. Pretende-se, sim, atacar normas que vulneram o direito adquirido ao benefício fiscal.

42. Antes dos dispositivos atacados, se o benefício fosse por prazo certo e sujeito a condições *de qualquer natureza*, a lei nova não poderia revogar ou reduzir o benefício durante o prazo certo. Isto não “decorre” de regra contida no CTN, mas leitura feita pelo Supremo Tribunal Federal da garantia do direito adquirido na Constituição, primeiro na de 1946, depois na de 1967 e agora na de 1988, **todas** com rigorosamente o mesmo texto.

43. Como bem destaca Aliomar Baleeiro em trecho já citado nesta peça, “o art. 178 veio, pois, consagrar princípios que a jurisprudência já construía, passo a passo, nos anos imediatamente anteriores à sua promulgação”¹⁴.

VI. MEDIDA CAUTELAR

44. Com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99, a CNI requer a concessão de liminar para suspender os efeitos da expressão “*considerando-se como condição onerosa exclusivamente investimento previsto em projeto aprovado pelo Poder Executivo federal até o dia 31 de dezembro de 2025*” no inciso IV do § 8.º do art. 4.º da Lei Complementar 224, de 26 de dezembro de 2025.

45. O *fumus boni iuris* quanto à inconstitucionalidade do ato atacado restou demonstrado nas razões já apresentadas, notadamente quanto à vulneração da segurança jurídica, à falta de razoabilidade e à violação aos postulados da irretroatividade e da anterioridade.

46. O *periculum in mora* também está presente, pois há efeitos concretos que geram incerteza no cálculo dos tributos a serem recolhidos, o que, em mercados competitivos, afeta a formação do preço pelas empresas, com efeitos significativos para a concorrência. Não apenas isso, o risco da modulação de efeitos de uma futura decisão levará a uma sobrecarga do Judiciário. Sobretudo, *mais uma agressão* à confiança legítima minará ainda mais a segurança jurídica nacional.

VII. PEDIDOS

47. Diante do exposto, a CNI requer:

- i. com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99, **seja deferida liminar** que determine a suspensão dos efeitos da expressão “*considerando-se como condição onerosa exclusivamente investimento previsto em projeto aprovado pelo Poder Executivo*”

¹⁴ BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro, 2007: 11.ª ed., p. 949.

federal até o dia 31 de dezembro de 2025" no inciso IV do § 8.º do art. 4.º da Lei Complementar 224, de 26 de dezembro de 2025.

- ii. sejam determinadas as oitivas dos órgãos responsáveis pela edição dos atos normativos aqui atacados, bem como do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República;
- iii. **no mérito, em decisão com eficácia contra todos e efeito vinculante, seja declarada a inconstitucionalidade** da expressão *"considerando-se como condição onerosa exclusivamente investimento previsto em projeto aprovado pelo Poder Executivo federal até o dia 31 de dezembro de 2025"* no inciso IV do § 8.º do art. 4.º da Lei Complementar 224, de 26 de dezembro de 2025, ou, alternativamente, que seja declarada a inconstitucionalidade sem redução de texto do § 8.º do art. 4.º da Lei Complementar 224, de 26 de dezembro de 2025 de modo a afastar o sentido de que a enumeração nos seus incisos é exaustiva, permitindo que as autoridades administrativas e judiciárias reconheçam a existência de direito adquirido quanto a benefícios e incentivos com prazo certo e condições outras que não apenas *"investimento previsto em projeto aprovado pelo Poder Executivo federal até o dia 31 de dezembro de 2025"*;
- iv. pede-se também que, por arrastamento, sejam suspensos e depois declarados inconstitucionais a parte final do art. 14, IV, do Decreto n.º 12.808/2025 e a parte final do artigo 16 da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil n.º 2.305/2025, que disciplinam o inciso IV do § 8.º do art. 4.º da LC 224/2025.

Pede deferimento.

Brasília, 12 de janeiro de 2026.

Alexandre Vitorino Silva

OAB/DF 15.774

Fabiano Lima Pereira

OAB/DF 34.228

Marcos Abreu Torres

OAB/BA 19.668

Gustavo do Amaral Martins

OAB/RJ 72.167

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**