

Regime parlamentar de urgência e a LC 224/2025

O presidente do STF, ministro Edson Fachin, suspendeu [1] os efeitos de decisão monocrática de agravo de instrumento originário do TJ-SP, para restabelecer a eficácia do Código Tributário de Piracicaba (SP). Na origem, o MP-SP propôs ação civil pública com pedidos de suspensão dos efeitos da LC municipal 477/2025, mediante a qual foi instituído o código, e de declaração de nulidade do processo legislativo correspondente.

O principal argumento foi do vício de inconstitucionalidade formal da lei em razão da tramitação do projeto pelo regime parlamentar de urgência, em afronta ao devido processo legislativo. Negada a liminar em primeira instância, o MP-SP manejou o agravo. O relator, desembargador Jarbas Gomes, concedeu a tutela recursal ante a probabilidade do direito (e o perigo do dano), assentando a seguinte *ratio decidendi*:

A cronologia dos atos legislativos sugere, ao menos em exame perfunctório, que as etapas de deliberação parlamentar se desenvolveram em ritmo incompatível com a profundidade da reforma tributária pretendida. [2]

Rubens Cardia/ Câmara Municipal de Piracicaba



O ministro Fachin, entre outros fundamentos para suspensão da tutela provisória (como a falta de legitimidade do MP nesses casos), asseverou que, de acordo com “a orientação jurisprudencial firmada” pelo STF, “a adoção do rito de urgência em proposições legislativas é prerrogativa regimental atribuída à Presidência da Casa Legislativa, consistindo em matéria genuinamente *interna corporis*, não cabendo ao Poder Judiciário adentrar tal seara”.

Citou a tese fixada no Tema 1.120 (RE 1.297.884), segundo a qual, “quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*”.

Em síntese, Fachin concluiu não restar configurado “vício formal apto a ensejar a invalidação da norma”, e isso porque, segundo fundamentou, a “mera celeridade do processo legislativo” do Código Tributário de Piracicaba “não caracteriza o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo”.

Defendo dois pontos inter-relacionados: a fundamentação da decisão de Fachin, neste ponto em particular, é equivocada; a razão do equívoco revela mais um argumento contra a validade da majoração do IR apurado pelo lucro presumido — a Constituição, no artigo 64, §4º, proíbe a adoção do regime parlamentar de urgência para projetos de codificação (o que inclui projetos de modificação de regras codificadas). A matéria não é *interna corporis*, e sim caso de “desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo”.

Proposta de Código Tributário municipal

No fim de 2015, ocorreu situação análoga em minha terra natal, Campos dos Goytacazes (RJ). Assim como em Piracicaba, o Poder Executivo enviou à Câmara de Vereadores, no mês de dezembro daquele ano, projeto de um novo código tributário com pedido de tramitação sob regime de urgência parlamentar. O pedido de urgência foi deferido pela presidência da Casa Legislativa e, após poucos dias, o projeto do novo código foi aprovado em sessão extraordinária e única no dia 28 de dezembro de 2015, vindo então a ser publicada a respectiva Lei Ordinária 8.690 em 30 de dezembro de 2015. Por meio do novo código, além da renovação de normas gerais, foram majorados impostos e taxas já existentes, bem como estabelecidas novas taxas de serviço e de poder de polícia.

Spacca

Logo após o início da vigência do novo código, distribuí dezenas de mandados de segurança individuais e coletivos, objetivando prevenir ou afastar a cobrança dos novos tributos e daqueles majorados, tendo por causa de pedir principal a inconstitucionalidade formal de todo o novo código. O fundamento do vício formal de inconstitucionalidade? Que projetos de código (e de alteração de código) não podem tramitar e ser votados mediante regime de urgência parlamentar ante o que determinam os artigos 64, §4º da Constituição, 114, §2º da CE/RJ, e 43, §2º da LOM de Campos dos Goytacazes (os dispositivos estadual e municipal reproduzem a proibição da CF/88).

O §1º do artigo 64 diz que o “Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”, ao passo que o §2º disciplina como se dará a contagem dos prazos de tramitação e deliberação na hipótese de ser adotado o regime de urgência. Por sua vez, o §4º determina que os prazos do §2º (os prazos do regime de urgência) “não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código”. Significa dizer: o regime de urgência parlamentar é constitucionalmente incompatível com a tramitação, deliberação e votação dos projetos de código, decorrendo disso a inconstitucionalidade formal de leis que criem ou alterem códigos quando aprovadas mediante essa sistemática excepcional.



A norma constitucional encontra razão de ser nas complexidades de elaboração, deliberação e votação próprias dos códigos: são leis especiais, com pretensão de perenidade, mediante as quais são compendiadas, sistematizadas e exauridas as normas que estruturam e dão organicidade a um determinado ramo do Direito, vindo então a incidir sobre inúmeras situações da vida social em âmbito nacional, estadual ou local. O ministro Gilmar Mendes, em voto no qual problematizadas a demora em aprovar projetos de lei e a omissão legislativa inconstitucional, resumiu bem a relação entre projetos de código, regime de urgência e devido processo legislativo:

Ressalvada a hipótese de utilização do procedimento abreviado previsto no artigo 64, §1º e §2º, da Constituição, não se estabeleceram prazos para a apreciação dos projetos de lei. Observe-se que, mesmo nos casos desse procedimento abreviado, não há garantia quanto à aprovação dentro de determinado prazo, uma vez que o modelo de processo legislativo estabelecido pela Constituição não contempla a aprovação por decurso de prazo. [...] A complexidade de algumas obras legislativas não permite que elas sejam concluídas em prazo exíguo. O próprio constituinte houve por bem excluir do procedimento abreviado os projetos de código (Constituição, artigo 64, §4º), reconhecendo expressamente que obra dessa envergadura não poderia ser realizada de afogadilho. Haverá trabalhos legislativos de igual ou maior complexidade. [3]

Após dezenas de liminares, sentenças e acórdãos afastando a eficácia do novo código tributário campista, o órgão especial do TJ-RJ proclamou a sua inconstitucionalidade formal — em razão do regime de urgência parlamentar — por afronta ao disposto no §4º do artigo 64, da Constituição [4]. Causa estranheza, portanto, o ministro Edson Fachin ter enquadrado o “caso do Código Tributário de Piracicaba” na categoria de *political question*, de assunto interno de organização e funcionamento do Legislativo (matéria *interna corporis*), se presente situação tão clara de violação a preceito constitucional atinente à higidez do processo legislativo. Ainda mais porque a própria LOM de Piracicaba reproduz a proibição da urgência parlamentar para códigos (artigo 120, §3º).

Pois bem. E o que isso tem a ver com a LC 224/2025 e a majoração do IR — lucro presumido? Muito.

Lucro presumido seria um benefício tributário

A LC 224/2026 promoveu redução linear de incentivos e benefícios tributários federais. O seu artigo 4º, §1º, inciso III, §2º, inciso II, estabeleceu o alcance da medida ao IRPJ e à CSLL apurados mediante o regime do lucro presumido (foi determinado o acréscimo de 10% aos percentuais de presunção legalmente estabelecidos). Ou seja: a lei complementar qualificou juridicamente o regime do lucro presumido como um benefício tributário, hipótese de renúncia de receita (artigo 14 da LC 101/2000), gasto tributário (*tax expenditure* [Stanley Surrey]). Não se tratou de ajuste ou nova calibragem da margem presumida do lucro tributável, e sim de autêntica (tentativa de) metamorfose da natureza jurídica:

de escolha técnica de critério ou forma de tributação da renda *em* política de desoneração tributária em favor de determinado grupo de contribuintes.

Essa estranha caracterização tem sido suscitada como principal argumento contra a validade da majoração. Em decisão que representa o conjunto de recentes liminares afastando o aumento, o desembargador Leandro Paulsen disse de uma “contradição incontornável” na atitude do governo em, sob o pretexto de “reduzir o favor de que gozam determinadas empresas”, “tributar mais pesadamente pessoas jurídicas que já não gozavam de benefício fiscal” (optantes pelo lucro presumido), o que representaria violação ao princípio da razoabilidade. Assentou afronta também ao princípio da transparência tributária: a metamorfose forçada “configura manobra obscura, artifício que oculta não somente a verdadeira intenção como o verdadeiro efeito da medida”. A capacidade contributiva e a noção constitucional de renda teriam sido igualmente inobservadas.

Fácil ver que os fundamentos de inconstitucionalidade possuem um referencial argumentativo comum: o regime do lucro presumido não é e não pode ser caracterizado como benefício tributário. Com efeito, “benefício” e “presunção”, ambos de natureza tributária, são figuras próprias de uma teoria geral do Direito Tributário; são categorias formais porque definidas sem referência a uma ordem jurídica particular. A teoria geral nos oferece as características necessárias para o reconhecimento desses institutos. Ou seja, os ingredientes teóricos que nos permitem dizer que “benefícios tributários” e “presunções tributárias” são categorias muito diferentes em sentido, estrutura hipotética e função institucional. Diferenças conhecidas por todos.

Modificação das bases de cálculo do imposto de renda

Porém, apesar de necessários, esses ingredientes não são suficientes para decidir se uma dada medida concreta de tributação se encaixa em uma ou em outra categoria. Esse é um ponto de esclarecimento fundamental. Como as medidas concretas são fruto do direito positivo, de uma ordem jurídica particular, o trabalho de categorização deve obter-se, além do auxílio dos aportes teóricos, mediante uma investigação analítica, empírica e normativa tendo o desenho legislativo correspondente como objeto. Quer dizer, trata-se, em última análise, de tarefa da dogmática jurídica (descritiva e crítica). A conclusão será “uma tese jurídica de dogmática positiva”: “uma resposta empírica de tipo assertivo, verificável ou refutável com referência ao ordenamento objeto de análise” [5].

Nesse sentido, devemos examinar criticamente a tentativa do legislador em legitimar a majoração mediante a modificação simultânea do sistema de bases de cálculo do imposto de renda. Para o artigo 44, do CTN, a base de cálculo “é o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis”. Não há hierarquia, precedência ou preferência objetiva de um método de medida da renda sobre outro. Ponderando exigências de isonomia, generalidade, simplicidade, clareza e segurança jurídica, e tendo consciência que não é possível o imposto alcançar a medida exata da capacidade contributiva representada pela renda líquida, e sim distintos graus de aproximação à realidade, o legislador do Código estipulou como regra — e não como desvio ou exceção — a possibilidade da estimativa objetiva (presumida) da renda como alternativa de base de cálculo do imposto. Portanto, tratar o lucro presumido como benefício está em manifesta antinomia com essa norma do CTN.

O legislador buscou contornar justamente esse comando do CTN: mediante o §3º, inciso I, do artigo 4º da LC 224/2025, a incidência do IRPJ sobre o lucro real passou a ser o “sistema padrão de tributação”. Com tal medida, o lucro real tornou-se a única base de cálculo representativa da noção constitucional de renda, enquanto o lucro presumido deixou de ser “base de cálculo” e virou mutilação, recorte, redução daquela única base tributável. Sem modificação textual, o artigo 44 do CTN passou a prever uma (a única) base de cálculo do imposto de renda (o montante real da renda) e duas formas desonerativas parciais, regimes de exceção (o montante presumido ou arbitrado da renda). Como, de fato, não há hierarquia entre a LC 224/2025 e o CTN, a União teria então um argumento contra a tese da “contradição incontornável”: o lucro presumido teria se metamorfoseado legalmente em benefício tributário.

Teria, se essa modificação não padecesse do vício de inconstitucionalidade formal: a afronta ao artigo 64, §4º da Constituição. Em primeiro lugar, essa estratégia de contorno revela uma mutação do artigo 44, do CTN, uma verdadeira derrogação parcial de tipo tácito. Sem dizer explicitamente, a LC 224/2025, por seu artigo 4º, §3º, inciso I, modificou substancialmente o artigo 44 do CTN no que excluiu, por absoluta incompatibilidade normativa, a eficácia do lucro presumido como base de cálculo ordinária do imposto de renda, tal como o lucro real ou arbitrado. Em segundo lugar, essa modificação do CTN deu-se pelo regime de urgência parlamentar. O originário PLP 128/2025 tramitou inicialmente pelo regime de prioridade. Contudo, em 8 de julho de 2025, foi alterado o regime de tramitação do projeto para o de urgência, e assim seguiu até aprovação final, com a supressão de prazos e procedimentos próprios desse modelo.

Regime de urgência acelerou mudança no CTN

Não se trata aqui de perquirir se houve tempo suficiente para uma deliberação madura, se os procedimentos abreviados ou suprimidos pelo regime de urgência fizeram falta de fato à discussão plural e suficiente da modificação operada no CTN. A proibição do artigo 64, §4º, é objetiva: projetos de criação e, logicamente, de alteração de códigos não podem tramitar pelo regime parlamentar de urgência. Não há sutilezas ou ponderações possíveis. É caso de pura e simples subsunção: a derrogação parcial do artigo 44 do CTN, uma vez aprovada pelo regime de urgência da tramitação, afronta ao citado dispositivo da Constituição e, por isso, padece de inconstitucionalidade formal.

Tem-se aqui, portanto, um argumento a mais contra a validade do aumento do IRPJ — lucro presumido: sem a modificação válida do artigo 44 do CTN, o enquadramento do lucro presumido como benefício permanece como uma “contradição incontornável”, referida por Leandro Paulsen, com a consequente violação aos princípios da transparência tributária, da capacidade contributiva e da razoabilidade. Ademais, a estratégia de disfarçar a majoração direta do IRPJ de cumprimento da redução de benefícios imposta pelo artigo 4º, da EC 109/2021, viola os princípios republicano e democrático ao configurar-se como uma verdadeira atitude de ilusão legislativo-tributária, o que também refuta a argumentação da União da legitimidade do aumento pelo aumento em razão da competência para redefinir os percentuais de presunção. De vez em quando, um pouco de formalismo e de respeito à transparência não fazem mal à nossa República.

[1] STF, STP 1.132, Min. Presidente, 18/5/2026.

[2] TJSP – 11ª Câm. DP., AI 2086129-66.2026.8.26.000, Rel. Des. Jarbas Gomes, 9/4/2026.

[3] STF, ADI 3.682, Rel. Min. Gilmar Mendes, 6/9/2007.

[4] TJRJ – OE, Arg. Inc. 0018939-25.2016.8.19.0014, Rel. Des. Gabriel Zefiro, 2/9/2019.

[5] FERRAJOLI, Luigi. *Diritti fondamentali*, 2001, p. 280.