

STF debate controle de constitucionalidade de lei que desonera folha

08/06/2026

Na ADI 7.633, discute-se a inconstitucionalidade de artigos da Lei nº 14.784/2023, que prorrogam benefícios fiscais de contribuição previdenciária, com desoneração da folha de pagamento de 17 setores da economia e redução da alíquota da contribuição incidente sobre a folha dos municípios.

Esse caso, julgado pelo plenário do STF em 30 de abril de 2026, é didático porque demonstra que, no Estado democrático de direito, as decisões sobre o significado da Constituição, tomadas por qualquer um dos Poderes, podem ser contestadas em instâncias dos outros Poderes, o que evidencia a necessidade e a importância do diálogo institucional no controle de constitucionalidade.

Controle de constitucionalidade e diálogo institucional

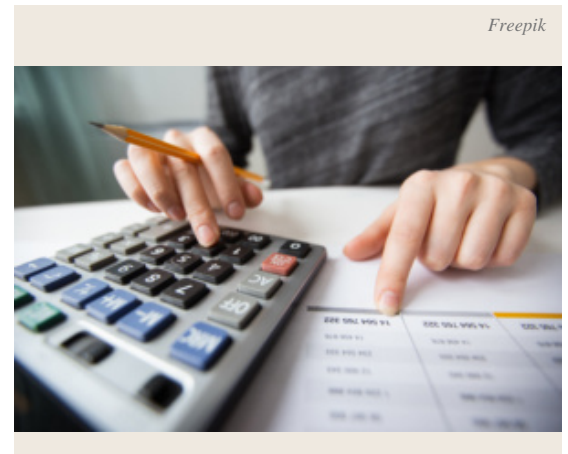
O governo, no Estado democrático de Direito, precisa operar de acordo com um rol de regras e princípios estabelecidos na Constituição. Assim, a Constituição é o suporte muitas vezes utilizado para barrar escolhas democráticas majoritárias. Logo, a guarda da Constituição e um conjunto de decisões majoritárias que definem o autogoverno de um povo representam a tensão entre constitucionalismo e democracia.

O controle de constitucionalidade expressa a noção de que a Constituição é a norma superior do ordenamento jurídico, está acima da política ordinária e, para conservar-se assim, demanda a proteção de um guardião: em geral, o Poder Judiciário e, em especial, a Corte Constitucional/Suprema Corte. Essa noção foi e ainda é combatida por alguns teóricos, que enxergam na supremacia judicial um enfraquecimento da democracia [1].

Na busca de soluções para esse déficit democrático da supremacia judicial, parcela da doutrina tem sugerido a incorporação de arranjos institucionais no sistema político que ampliem o diálogo entre os Poderes no que toca à interpretação da Constituição. A antiga defesa sobre a legitimidade da jurisdição constitucional é renovada por uma metáfora dialógica a indicar que o exercício da autoridade não depende de uma última palavra, mas é compartilhado entre os Poderes. São as teorias dialógicas (também chamadas de teorias dos diálogos institucionais ou dos diálogos constitucionais), que sugerem a adoção de mecanismos de ações e reações de diferentes atores institucionais a respeito do significado da Constituição [2].

Exemplo didático é a Carta Canadense de Direitos e Liberdades de 1982, documento com *status* constitucional que criou um mecanismo, na Seção 33, que permite ao Parlamento nacional e aos provinciais estabelecer que uma lei continuará em vigor não obstante violar a referida Carta. A regra, conhecida como *notwithstanding clause* ou *override clause*, permite que decisões do Poder Judiciário declaratórias da inconstitucionalidade de uma lei sejam superadas, caso o Poder Legislativo reedite a lei e faça expressa menção à Seção 33. Essa reedição é válida por cinco anos, podendo ser renovada ao final de cada quinquênio [3].

A ideia de diálogo como interação entre os Poderes surgiu com destaque na obra de Bickel que, refletindo sobre o possível caráter antidemocrático do *judicial review* nos Estados Unidos, apontou como as decisões e divergências entre os Poderes faziam parte do que ele chamou de “colóquio contínuo” [4]. Especialmente a partir do artigo de Hogg e Bushell, tratando do *judicial review* implantado no Canadá, com a Carta de Direitos e Liberdades de 1982, essa ideia de diálogo tem ganhado força, desenvolvimento e profundidade. Hogg e Bushell sustentam que, quando uma decisão judicial está aberta à reversão, modificação ou ser evitada por uma nova lei, então é significativo considerar a relação entre o tribunal e o Parlamento como um diálogo, sendo que, nesse caso, a decisão judicial causa um debate público no qual os valores da Carta desempenham um papel mais proeminente do que teriam se não houvesse decisão judicial [5].



Freepik

Spacca

Gargarella salienta que as novidades introduzidas pelo constitucionalismo dialógico são particularmente estimulantes para aqueles que trabalham tanto com a teoria constitucional quanto com a teoria democrática. No que diz respeito à teoria constitucional, em face da tensão aparentemente insolúvel que existe entre constitucionalismo e democracia, o constitucionalismo dialógico sugere uma maneira de acomodar os compromissos com a soberania popular e a proteção dos direitos fundamentais. No que se refere à teoria democrática, as teorias dialógicas abordam o constitucionalismo com um olhar voltado para a democracia, de maneira que seu propósito é reconciliar ambos os valores, escolhendo a perspectiva de uma democracia deliberativa, que muitos consideram uma abordagem particularmente frutífera para a democracia[6].

Análise da ADI 7.633 na perspectiva do diálogo institucional

Contextualizando o tema, vale lembrar que:



1 o Projeto de Lei nº 334/2023 foi aprovado pelo Congresso Nacional e enviado à sanção presidencial, em 1º de novembro de 2023;

2 o presidente da República vetou o projeto de lei totalmente, em 23 de novembro de 2023;

3 o Congresso derrubou o veto, promulgando a Lei nº 14.784, em 27/12/2023;

4 o presidente da República ajuizou a ADI 7.633 no STF, em 24 de abril de 2024;

5 a medida cautelar nessa ADI foi deferida pelo relator, ministro Cristiano Zanin, em 25 de abril de 2024, para, na esteira do entendimento firmado no STF segundo o qual “a concessão de benefício fiscal deve ser precedida de estudos de impacto financeiro orçamentário e de previsão de medidas compensatórias, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma, com fundamento no artigo 113 do ADCT” (ADI 7.374, relatora ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 03/11/2023), suspender a eficácia das normas questionadas, uma vez que não fora indicada a fonte de custeio das renúncias fiscais.

A despeito da judicialização da questão, houve paralelamente avanço do diálogo institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo, com o objetivo de buscar uma solução política para pacificar a controvérsia sobre a desoneração da folha e a redução da alíquota. A requerimento das partes, a medida cautelar foi modulada pelo ministro relator para produzir efeitos somente a partir de sessenta dias, a fim de viabilizar a solução por meio de diálogo institucional voltado a superar a inconstitucionalidade da Lei n. 14.784/2023. Esse prazo foi prorrogado posteriormente e, nesse período de prorrogação, foi então promulgada a Lei nº 14.973, em 16 de setembro de 2024, a qual prevê:

1 reoneração gradual da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento dos setores produtivos envolvidos;

2 retorno progressivo da alíquota de contribuição previdenciária sobre a folha dos municípios;

3 criação de contrapartida de manutenção de empregos pelas empresas beneficiadas pelo regime de transição; e

4 definição de condições para a fruição de benefícios fiscais.

Neste caso, observa-se que havia um cenário de dissonância institucional em relação aos benefícios fiscais de contribuição previdenciária entre o Poder Executivo, que queria ampliar a arrecadação tributária e pôr fim a esses benefícios, e o Poder Legislativo, que representava alguns setores da economia e os municípios e sustentava a necessidade da manutenção dos benefícios. Nesse contexto, as reações de um Poder aos atos do outro foram se sucedendo até culminar com a proposição da ADI 7.633. Nesta ação constitucional, a medida cautelar viabilizou um ambiente de diálogo qualificado que, embora não tenha sido mediado pelo STF — como ocorre em alguns casos, com atuação do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol), estrutura do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do STF (Cesal/STF), ao qual compete auxiliar na triagem de processos que permitam a solução pacífica e realizar ou apoiar as audiências de conciliação ou mediação

—, somente surgiu a partir da atuação do Poder Judiciário.

Como salienta Abboud, existe uma facilidade, na jurisdição constitucional, de promover diálogos amplos entre diferentes entes representativos da sociedade civil e o próprio Estado. É tão natural quanto necessário que cada Poder observe a República, sob sua própria ótica institucional. O ponto do diálogo é justamente acomodar o dissenso decorrente dos diferentes ângulos de visão e, com isso, permitir um debate de qualidade [7].

No caso, o Congresso Nacional entendia que a prorrogação da desoneração da folha de pagamento pelo Projeto de Lei nº 334/2023 não se submetia ao artigo 113 do ADCT, uma vez que não equivalia à criação ou alteração de renúncia de receita, pois se tratava de mera prorrogação de desoneração já existente. Por sua vez, o Presidente da República vetou o referido projeto de lei justamente por entender que violava o artigo 113 do ADCT e contrariava o interesse público, tendo em vista que criava renúncia de receita sem apresentar demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro e sem indicar as medidas de compensação. Esse era o dissenso constitucional entre os Poderes Legislativo e Executivo.

A medida cautelar na ADI 7.633 catalisou um debate de qualidade, no qual o artigo 113 do ADCT desempenhou um papel proeminente. Nesse ambiente dialógico, houve uma evolução no posicionamento do Poder Legislativo para superar essa inconstitucionalidade. Assim, o debate de qualidade, viabilizado a partir da decisão do Poder Judiciário, permitiu a promulgação da Lei nº 14.973/2024, que resultou de um acordo institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo, com o objetivo de enfrentar, de forma coordenada e responsável, os efeitos fiscais decorrentes da prorrogação da desoneração da folha de pagamento.

Na prática da jurisdição constitucional, observa-se que o diálogo institucional não se circunscreve à concordância sobre o acolhimento ou rejeição da declaração de inconstitucionalidade de determinada norma jurídica questionada, e sim à viabilidade de se aprimorar aquela norma para efeito de corrigir eventual desconformidade com a Constituição [8]. Foi exatamente o que aconteceu nesse caso, com a promulgação da Lei nº 14.973/2024. O processo legislativo que culminou nessa norma envolveu diálogo entre as esferas de Poder, consideração técnica de alternativas e avaliação dos impactos orçamentários e das medidas compensatórias mais adequadas ao momento, para assegurar o reequilíbrio orçamentário-financeiro da União, nos termos do artigo 113 do ADCT.

Considerações finais

O acordo institucional, contudo, não esvazia o objeto da jurisdição constitucional, até porque se um ato impugnado por ação direta de inconstitucionalidade é inconstitucional, não é possível transacionar a inconstitucionalidade. Ou seja, o acordo decorrente do diálogo institucional não pode transformar em constitucional algo que seja inconstitucional [9]. Nesse sentido, a ADI 7.633 prosseguiu para fixar a seguinte tese de julgamento:

“O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias devem ser observados no processo legislativo que trate de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária e para proposições que criem ou alterem despesa obrigatória.”

Outrossim, o STF considerou que eventual declaração de inconstitucionalidade pura e simples dos preceitos impugnados jogaria por terra os avanços obtidos a partir do diálogo institucional. Por isso, no julgamento realizado pelo plenário, em 30 de abril de 2026, foi assentada a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade dos artigos impugnados da Lei nº 14.784/2023, a fim de prestigiar o acordo institucional que levou à promulgação da Lei nº 14.973/2024 e que representa uma solução adequada para a complexidade do conflito submetido à jurisdição constitucional.

Com efeito, o acordo institucional alcançado é equilibrado, permite a acomodação da discussão do tema, concretiza uma pacificação social mais efetiva e traz estabilidade jurídica (leia-se: reduz a possibilidade de reações de outros Poderes) decorrente de uma maior legitimidade democrática da solução constitucional. Portanto, é possível caracterizar esse julgamento, de um lado, como instrumento de boa governança na democracia brasileira que, por isso mesmo, fortalece a democracia e, de outro lado, como um arranjo dialógico que preserva a força normativa da Constituição, ou seja, realça o constitucionalismo.



- [1] VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Diálogo constitucional e controle de constitucionalidade*: debate entre STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 185
- [2] DEMO, Roberto Luis Luchi. Jurisdição constitucional consensual e democracia: uma análise da conciliação no Supremo Tribunal Federal com base nas teorias dialógicas. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 63, n. 249, jan./mar. 2026, p. 29
- [3] idem, p. 31
- [4] BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. 2º ed. New Haven: Yale University Press, 1986, p. 68-70
- [5] HOGG, Peter Wardell; BUSHELL, Alison A. The Charter Dialogue Between Courts and Legislatures (or perhaps the charter of rights isn't such a bad thing after all). *Osgoode Hall Law Journal*. Toronto , v. 35, n. 01, p. 75-124, 1997
- [6] GARGARELLA, Roberto, 'We the People' Outside of the Constitution: The Dialogic Model of Constitutionalism and the System of Checks and Balances, *Current Legal Problems*, Volume 67, Issue 1, 2014, p. 01-47
- [7] ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, ebook, p. 10.23
- [8] VERAS, Diego Viegas. *Métodos autocompositivos e governança colaborativa na solução de conflitos pelo Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, 2024, p. 73-74
- [9] GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 02, 2021, p. 1.050

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-08/stf-debate-control-de-constitucionalidade-de-lei-que-desonera-folha/>