

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO (CNC), entidade sindical de grau superior, inscrita no CNPJ sob o n. 33.423.575/0001-76, representante das empresas do comércio de bens, serviços e turismo em todo o território nacional, com sede no Setor Bancário Norte, Quadra 1, Bloco B, número 14, 15º ao 18º andar, Edifício Confederação Nacional do Comércio, Brasília/DF, CEP 70041-902, vem, com fundamento nos artigos 102, I, “a” e “p”, e 103, IX, da Constituição da República de 1988 e art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/99, vem por meio de seus procuradores que abaixo subscrevem, ajuizar

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

C/C PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

em face do art. 6º caput e inciso I e alíneas “a” e “b” e nº 1, 2, 3, da Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, editadas pelo Poder Executivo Federal, que revogaram os benefícios fiscais previstos no Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE), de que tratam o art. 4º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, nos termos que passa a expor.

I. DA LEGITIMIDADE ATIVA

1. Conforme será demonstrado, a Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023 (cópia anexa) editada de surpresa ao final do exercício de 2023, revogou o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE) criado em 2021, com previsão originária de vigência até o mês de março do exercício de 2027.
2. O art. 6º da MPV 1202/23 revogou o benefício fiscal do PERSE previsto para vigorar até 2027, prevendo no inciso I, “a”, que as empresas voltem a pagar o Imposto de Renda com alíquota normal a partir de 01/01/2025 e no inciso I, alínea “b”, que a partir de **01/04/2024**, sejam retomadas as alíquotas normais de CSLL (Inciso I, “b”,1); PIS/PASEP (Inciso I, “b”,2); COFINS (Inciso I, “b”,3).
3. Como será visto abaixo, a MP 1202/23 encontra-se eivada de inconstitucionalidade formal, pois segundo será exposto, violou o art. 62 *caput*, da CF ao não reunir os requisitos de urgência e relevância, violando também o art. 62, §1º, inc. IV, da CF, por tratar de tema recentemente aprovado em legislação



federal pelo Congresso Nacional, contrariando as normas constitucionais do processo legislativo e configurando uso abusivo do instrumento da medida provisória.

4. Os dispositivos legais questionados contrariam materialmente a Constituição Federal, pois ao revogarem o programa governamental sem respeitar o prazo concedido pelo Congresso Nacional, o Governo Federal incorre em contrariedade ao princípio da segurança jurídica, uma vez que frustrou expectativas legítimas das empresas até então favorecidas com o programa, razão por que se torna imprescindível a declaração de sua inconstitucionalidade, com efeitos *erga omnes*.

5. Tendo em vista que o art. 6º, inc. I, alínea “b” da MP 1202/23 prevê a produção de efeitos a partir de 01/04/2024, a norma já começou a produzir efeitos, gerando profunda insegurança jurídica para as empresas, que passarão a ter que suportar uma carga tributária nova e não esperada, já que prevista para ser suportada apenas em março de 2027, o que torna indispensável a necessária concessão de liminar para sua suspensão.

6. A Confederação Nacional do Comércio é entidade sindical de grau superior, representante, em plano nacional, dos direitos e interesses do comércio brasileiro de bens, serviços e turismo (art. 1º, § 1º, inciso I do estatuto social anexo), estando, desse modo, legitimada a arguir a inconstitucionalidade do referido dispositivo da medida provisória, nos termos do art. 103, inciso IX, da Constituição da República e do art. 2º, inc. XI, da Lei 9868/99.

II. O ATO NORMATIVO IMPUGNADO.

7. A Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023 (cópia anexa) editada de surpresa ao final do exercício de 2023, revogou o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE) criado em 2021, com previsão originária de vigência até o exercício de 2027.

8. O Governo Federal editou a Medida Provisória de nº 1.202/2023, de 28/12/2023 e por meio de seu art. 6º, inciso I, alíneas “a” e “b”, nº 1, 2 e 3, estabeleceu uma abrupta revogação progressiva dos benefícios contidos no art. 4º da Lei de nº 14.148/2021, reduzindo-lhes o prazo de vigência para cada um dos tributos, a saber:

“Art. 6º Ficam revogados:

I - na data de publicação desta Medida Provisória, o art. 4º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, com produção de efeitos:

a) a partir de 1º de janeiro de 2025, para o Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ; e



b) a partir de 1º de abril de 2024, para as seguintes contribuições sociais:

1. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL;
2. Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep; e
3. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins; e

III. DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

9. A Autora, fundada em 04 de setembro de 1945, é a entidade máxima de representação sindical do comércio de bens, serviços e turismo, razão pela qual não lhe pode ser negada a condição maior de legítima representante dos interesses das empresas pertencentes ao setor de eventos, tendo entre suas filiadas a Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação (FBHA), formada por 67 sindicatos patronais, representando cerca de 940 mil empresas,¹ representantes dos interesses das categorias econômicas de hotéis, restaurantes, bares, agências de viagens e empreendimentos similares estabelecidos em todo o território nacional.

10. A presente ação direta está sendo proposta com o objetivo de resguardar o interesse dos agentes da cadeia econômica do setor de hotéis, alimentação, buffet, restaurantes, bares e similares entre outros que estão listados no art. 4º, da Lei 14.148/2021, entre os beneficiados do PERSE (Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos).

11. A CNC como entidade sindical de grau superior, representante dos direitos e interesses do comércio brasileiro de bens, serviços e turismo no plano nacional, está legitimada a defender a inconstitucionalidade dos dispositivos acima transcritos, que traz notórios prejuízos às empresas que compõe o segmento econômico do comércio de bens, serviços e turismo.

12. A representatividade e a legitimidade processual da CNC podem ser verificadas no art. 1º, §1º, incs. I e VII de seu estatuto, verbis:

“Art. 1º (...)

§1º São prerrogativas constitucionais e objetivos institucionais da CNC:

I – representar, no plano nacional, os direitos e interesses do comércio brasileiro de bens, de serviços e de turismo (Constituição Federal, art. 8º, III);

¹ <https://fbha.portaldocomercio.org.br/a-federao-fbha/>



(...)

VII – defender, na condição de postulado filosófico, o direito de propriedade, a livre iniciativa, a economia de mercado e o Estado Democrático de Direito;

VIII - defender os princípios de liberdade para exercer o comércio de bens, de serviços e de turismo, lealdade na concorrência e ética no desempenho da atividade profissional;”

13. Na qualidade de entidade de grau superior com representatividade de âmbito nacional, com expressiva atuação em nome das empresas do comércio de bens, serviços e turismo, deve ter reconhecida a pertinência temática para questionar a constitucionalidade dos dispositivos da MPV 1202/23.

IV. BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE RETOMADA DO SETOR DE EVENTOS (PERSE).

14. Com o fito de compensar os efeitos decorrentes das medidas de isolamento ou de quarentena realizadas para o enfrentamento da pandemia causada pelo COVID-19, foi criada a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, publicada no DOU em 04/05/2021, instituindo o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE), nos seguintes termos:

“Lei nº 14.148/2021

Art. 2º Fica instituído o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), com o objetivo de criar condições para que o setor de eventos possa mitigar as perdas oriundas do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, consideram-se pertencentes ao setor de eventos as pessoas jurídicas, inclusive entidades sem fins lucrativos, que exercem as seguintes atividades econômicas, direta ou indiretamente:

I - realização ou comercialização de congressos, feiras, eventos esportivos, sociais, promocionais ou culturais, feiras de negócios, shows, festas, festivais, simpósios ou espetáculos em geral, casas de eventos, buffets sociais e infantis, casas noturnas e casas de espetáculos; II - hotelaria em geral;

III - administração de salas de exibição cinematográfica; e

IV - prestação de serviços turísticos, conforme o art. 21 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.



§ 2º Ato do Ministério da Economia publicará os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) que se enquadram na definição de setor de eventos referida no § 1º deste artigo.

Art. 4º 2 Ficam reduzidas a 0% (zero por cento) pelo prazo de 60 (sessenta) meses, contado do início da produção de efeitos desta Lei, as alíquotas dos seguintes tributos incidentes sobre o resultado auferido pelas pessoas jurídicas de que trata o art. 2º desta Lei

- I - Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição PIS/Pasep);
- II - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);
- III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e
- IV - Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).”

15. Destaque-se que o art. 4º foi vetado por ocasião da primeira publicação da lei, ocorrida em 04/05/2021. O veto, entretanto, foi revisto e derrubado pelo Congresso Nacional e a lei foi republicada em 18/03/2022, data a partir da qual passou a vigor o prazo de 60 meses.

16. Em 20/12/2022 foi editada a MP 1147/22 que alterou o art. 4º, da Lei 14.148/21 e manteve o prazo de 60 meses. A MP 1147/22 foi transformada no Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 9/2023 e convertida na Lei 14.592/2023

17. A Lei nº 14.592/2023 manteve o prazo do PERSE previsto no art. 4º da Lei 14.148/2021 (Lei do PERSE), nos seguintes termos:

“Lei nº 14.592/2023

Art. 1º O art. 4º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º Ficam reduzidas a 0% (zero por cento) pelo prazo de 60 (sessenta) meses, contado do início da produção de efeitos desta Lei, as alíquotas dos seguintes tributos, incidentes sobre o resultado auferido pelas pessoas jurídicas pertencentes ao setor de eventos abrangendo as seguintes atividades econômicas, com os respectivos códigos da CNAE: hotéis (5510-8/01); apart-hotéis (5510-8/02); albergues, exceto assistenciais (5590-6/01); campings (5590-6/02), pensões (alojamento) (5590-6/03); outros alojamentos não especificados anteriormente (5590-6/99); serviços de alimentação para eventos e recepções - bufê (5620-1/02); produtora de filmes para publicidade (5911-1/02); atividades de exibição cinematográfica (5914-6/00); criação de estandes para feiras e exposições (7319-



0/01); atividades de produção de fotografias, exceto aérea e submarina (7420-0/01); filmagem de festas e eventos (7420-0/04); agenciamento de profissionais para atividades esportivas, culturais e artísticas (74901/05); aluguel de equipamentos recreativos e esportivos (7721-7/00); aluguel de palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário, exceto andaimes (77390/03); serviços de reservas e outros serviços de turismo não especificados anteriormente (7990-2/00); serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas (8230-0/01); casas de festas e eventos (8230-0/02); produção teatral (90019/01); produção musical (9001-9/02); produção de espetáculos de dança (9001-9/03); produção de espetáculos circenses, de marionetes e similares (9001-9/04); atividades de sonorização e de iluminação (9001-9/06); artes cênicas, espetáculos e atividades complementares não especificadas anteriormente (9001-9/99); gestão de espaços para artes cênicas, espetáculos e outras atividades artísticas (9003-5/00); produção e promoção de eventos esportivos (9319-1/01); discotecas, danceterias, salões de dança e similares (9329-8/01); serviço de transporte de passageiros - locação de automóveis com motorista (4923-0/02); transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, municipal (4929-9/01); transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, intermunicipal, interestadual e internacional (4929-9/02); organização de excursões em veículos rodoviários próprios, municipal (4929-9/03); organização de excursões em veículos rodoviários próprios, intermunicipal, interestadual e internacional (4929-9/04); transporte marítimo de cabotagem - passageiros (5011-4/02); transporte marítimo de longo curso - passageiros (50122/02); transporte aquaviário para passeios turísticos (5099-8/01); restaurantes e similares (5611-2/01); bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, sem entretenimento (5611-2/04); bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, com entretenimento (5611-2/05); agências de viagem (7911-2/00); operadores turísticos (7912-1/00); atividades de museus e de exploração de lugares e prédios históricos e atrações similares (9102-3/01); atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental (9103-1/00); parques de diversão e parques temáticos (93212/00); atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte (9493-6/00):

.....
§ 1º Para fins de fruição do benefício fiscal previsto no caput deste artigo, a alíquota de 0% (zero por cento) será aplicada sobre os resultados e as receitas obtidos diretamente das atividades do setor de eventos de que trata este artigo.

§ 2º O disposto no art. 17 da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, não se aplica aos créditos vinculados às receitas decorrentes das atividades do setor de eventos de que trata este artigo.



§ 3º Fica dispensada a retenção do IRPJ, da CSLL, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins quando o pagamento ou o crédito referir-se a receitas desoneradas na forma deste artigo.

§ 5º Terão direito à fruição de que trata este artigo, condicionada à regularidade, em 18 de março de 2022, de sua situação perante o Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur), nos termos dos arts. 21 e 22 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Política Nacional de Turismo), as pessoas jurídicas que exercem as seguintes atividades econômicas: serviço de transporte de

18. Assim, restou definitivamente estabelecido o benefício fiscal de alíquota zero de PIS, COFINS, CSL e IRPJ pelo prazo de 60 meses, ou seja, de 18.3.2022 (data de republicação da Lei nº 14.148/2021, com a rejeição do veto pelo Congresso Nacional) a 17.3.2027, para as pessoas jurídicas indicadas no artigo 2º, que estejam direta ou indiretamente inseridas no setor de eventos.

19. Nos últimos dias do ano de 2023, foi editada a Medida Provisória 1.202/2023, que revogou integralmente o art. 4º da Lei 14.148/2021 (Lei do PERSE), pondo fim ao benefício fiscal de alíquota zero para PIS, COFINS, CSLL a partir de 01/04/2024 e 01/01/2025 para o IRPJ.

20. Não se pode ignorar que todas as empresas beneficiárias do PERSE realizaram seus planejamentos fiscais e financeiros para os próximos 60 meses com base na referida legislação, direcionando seus recursos para novos investimentos, que ficaram paralisados em razão da pandemia de COVID-19 e não poderiam ser surpreendidas com a abrupta revogação do benefício no final de 2023.

V. O FUNDAMENTO DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL.

a. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA PROVISÓRIA QUE NÃO ATENDE AOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA SUA EDIÇÃO. ABUSO DO MANUSEIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. VIOLAÇÃO AO ART. 62, CAPUT E §1º, INC. IV, DA CF.

21. Conforme afirmado acima, a MP 1.202/2023 não observou a Constituição Federal quanto aos aspectos formais de “relevância” e “urgência” exigidos no art. 62, *caput*, da CF, exigidos cumulativamente, sendo indispensáveis para a edição de medidas provisórias, in litteris:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”

22. A MP 1202/2023 revogou o benefício fiscal do PERSE (Programa Emergencial de Retomada do Setor de Serviços) em vigor desde a republicação da Lei 14.148/2021, visando auxiliar as empresas que



prestam serviços de eventos e outros, entre os quais hotelaria, bares e restaurantes, que sofreram prejuízos relevantes durante o período da pandemia de COVID-19.

23. Não há na exposição de motivos que acompanha a norma qualquer justificativa razoável que indique a relevância e a urgência da medida. E de fato não poderia haver, pois não há urgência de se revogar urgentemente benefícios fiscais em vigor, ainda mais de forma apressada, em data tão próxima ao término do exercício de 2023.

24. O uso abusivo da medida provisória está cabalmente demonstrado na exposição de motivos da MP 1202/23, onde o Poder Executivo Federal confirma ter editado a medida provisória após a derrubada do veto presidencial pelo Congresso Nacional, o que evidencia o uso de tal prerrogativa para ultrapassar a decisão do Parlamento. Confira-se:

“(…) Embora o referido dispositivo tenha sido vetado pelo Sr. Presidente da República, o veto foi apreciado e rejeitado pelo Congresso Nacional, sendo seu texto promulgado e publicado em 18 de março de 2022. 5. Posteriormente, a Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023, promoveu importantes modificações na Lei nº 14.148, de 2021. Não obstante, o benefício fiscal continua provocando distorções tributárias, conforme demonstrado a seguir. 6. O impacto do benefício fiscal foi estimado em R\$ 4,4 bilhões (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais) no Demonstrativo de Gastos Tributários para a PLOA 2024, refletindo a estimativa de impacto a cada exercício. Entretanto, conforme alertado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil nas discussões do projeto que daria origem à Lei nº 14.592, de 2023, os valores efetivamente usufruídos pelos contribuintes poderiam ser substancialmente maiores. 7. De acordo com levantamento realizado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, o montante de receita desonerada pelo benefício fiscal totalizou R\$ 255 bilhões (duzentos e cinquenta e cinco bilhões de reais) em 2022, conforme os dados extraídos da ECF. Em relação ao período de janeiro a agosto de 2023, o montante de receita desonerada foi superior a R\$ 115 bilhões (cento e quinze bilhões de reais), de acordo com as informações coletadas da EFD-Contribuições. 8. Com base nessas informações, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil elaborou Relatório Executivo, no qual apontou perdas de receitas tributárias, em 2023, entre R\$ 17 bilhões (dezessete bilhões de reais) e R\$ 32 bilhões (trinta e dois bilhões de reais), consideradas as EFDContribuições já apresentadas e ressaltando-se que a entrega da ECF relativa ao ano-calendário 2023 será realizada até julho de 2024. 9. Tendo em vista o impacto fiscal do benefício, associado à ausência de estudos que demonstrem a relevância e a eficácia do gasto indireto, propõe-se a sua revogação. 10. Pressupondo-se a publicação da Medida Provisória até 31 de dezembro de 2023 e sua conversão em lei em 2024, propõe-se que a medida produza efeitos: (1) a partir de 1º de janeiro de 2025, para o IRPJ, tendo em vista a anterioridade anual; e (2) a partir de 1º de



abril de 2024, para a CSLL, a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins, considerada a anterioridade nonagesimal.

25. Depreende-se ainda do texto da exposição de motivos que o valor da renúncia fiscal já estava previsto no PLOA 2024, evidenciando total previsibilidade por parte do Poder Executivo Federal sobre os valores que deixariam de ser arrecadados, afastando por completo o requisito de urgência exigido no art. 62, *caput* da CF.

26. O uso de medida provisória no “apagar das luzes” do exercício de 2023 gerou grande surpresa aos contribuintes, tudo indicando que a revogação se inclina à necessidade recente de se produzir redução do déficit público.

27. Ao se analisar os motivos de relevância e urgência no sumário executivo que acompanha a MPV 1202/23, não se encontra nenhuma referência ao motivo de relevância e urgência que justificaria a adoção de Medida Provisória para tratar de tais temas.

28. A revogação abrupta através de medida provisória de um benefício fiscal criado com prazo certo, para perdurar inicialmente até o início do exercício de 2027 não se justifica. Ainda mais quando a motivação da revogação do PERSE é a redução do déficit público, o que demandaria a apresentação de projeto de lei com pedido de urgência, na forma do art. 64, §1º da CF², através do qual o tema poderia ser amplamente debatido no Congresso Nacional, sem causar surpresa às empresas do setor.

29. A inconstitucionalidade formal caracterizada pela ausência de relevância e urgência é confirmada no art. 7º, da MP 1202/23, que posterga parte da produção de efeitos para 01/04/2024 e outros para 01/01/2025, o que escancara a inexistência de urgência real exigida no art. 62, *caput* da CF.

30. Outro ponto que reforça o descumprimento de aspectos formais exigidos na Constituição Federal e denota o uso abusivo do direito de editar medidas provisórias, cinge-se ao fato do Congresso Nacional ter ratificado a instituição do PERSE por 5 (cinco) anos, através da Lei 14.592/23, que se originou da Medida Provisória 1.147/2022, e alterou o art. 4º da Lei 14.148/2021, o que demonstra a conduta ativa do Parlamento brasileiro em tratar da matéria. Diante de tal fato, não poderia o Governo Federal editar medida provisória sobre tema recém aprovado no Congresso Nacional, sob pena de violar o art. 62, §1º, inc. IV, da CF, *verbis*:

“Art. 62. (...)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

² CF, Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. § 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.



IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

31. A edição da MP 1202/23, após a aprovação pelo Congresso Nacional e após a cassação de veto do Presidente da República pelo parlamento, representa violação direta ao dispositivo constitucional acima transcrito, pois representa um evidente abuso do uso de medidas provisórias, ferramenta de uso restrito, que não pode ser utilizado como fase final do processo legislativo.

32. Conforme se vê, o processo legislativo constitucional foi exaurido pelos agentes competentes que atuam na elaboração das leis. O Congresso Nacional aprovou a proposição legislativa que resultou na Lei 14.148/2021. O Chefe do Poder Executivo exerceu seu direito de veto, por entender que certos dispositivos seriam incompatíveis com o ordenamento jurídico. Na sequência, o Parlamento, aplicando as normas do processo legislativo constitucional (art. 66, §§ 4º a 7º, da CF), rejeitou os vetos, dando por encerrado o processo de elaboração legislativa.

33. Dentro do contexto em que foi editada, percebe-se que a MP 1202/23 foi utilizada – indevidamente - como última fase do processo legislativo constitucional. Diante da ratificação do PERSE até 2027 pelo Congresso Nacional, por meio da Lei 14.592/2023 (conversão da MP 1.147/2022), o chefe do Poder Executivo poderia ter exercido seu direito constitucional de veto, mas não o fez nessa ocasião.

34. Assim, não caberia ao Poder Executivo Federal prolongar o processo legislativo editando a MP 1202/23, pois o uso da medida provisória para tratar de temas recém deliberados pelo Parlamento é vedado pelo art. 62, § 1º, inc. IV, da CF.

35. A jurisprudência do STF tem decisão neste exato sentido:

“A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite o controle de constitucionalidade de medida provisória quando se comprove desvio de finalidade ou abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, o Presidente da República valeu-se de medida provisória para desconstituir o que deliberado pelo Congresso Nacional e reafirmado na derrubada dos vetos presidenciais às normas alteradas pela Medida Provisória n.

1.135/2022. [ADI 7.232-MC-Ref, rel. min. Cármen Lúcia, j. 10-11-2022, P, DJE de 10-1-2023.]

(...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas



governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.

[ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.]

“A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de checks and balances, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes.

[ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.]

36. A medida provisória não é extensão do processo legislativo, nem ferramenta prevista para fazer prevalecer a vontade do Poder Executivo sobre a vontade do Poder Legislativo. Após a rejeição dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, não poderia o Poder Executivo afastar a tal rejeição por meio do uso de medida provisória. Tal instrumento normativo não se presta a tal finalidade, não se constituindo como uma última fase do processo legislativo.

37. Assim, tendo em vista que a matéria havia sido tratada recentemente pelo Congresso Nacional, que aprovou a Lei 14.592/23, pode-se considerar que a extinção do PERSE por meio do art. 6º, da MP 1202/23 viola frontalmente o art. 62, § 1º, inc. IV, da Constituição da República de 1988, posto ser vedada a edição de Medida Provisória sobre matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. Sobre o tema convém trazer precedentes do Supremo Tribunal Federal:

“(…) imperioso assinalar o papel da medida provisória como técnica normativa residual que está à serviço do Poder Executivo, para atuações legiferantes excepcionais, marcadas pela urgência e relevância, uma vez que não faz parte do



núcleo funcional desse Poder a atividade legislativa.(...) (ADI 5709 STF/Tribunal Pleno, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Julgamento: 27/03/2019, Publicação: 28/06/2019)

“Eventuais dificuldades de ordem política – exceto quando verdadeiramente presentes as razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material – não podem justificar a utilização de medidas provisórias, **sob pena de o Executivo, além de apropriar-se ilegitimamente da mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, converter-se em instância hegemônica de poder no âmbito da comunidade estatal, afetando desse modo com greve prejuízo para o regime das liberdades públicas,** a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República.” (voto do Min. Celso de Melo, na ADI 1976/MC, rel. Min. Moreira Alves, julg. 02/06/99)

“(…) 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. **Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso.** 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. (...)” (STF, ADI 4717, rel. Min. Carmen Lúcia, Plenário, Dje 15/02/2019)

38. Ante o exposto, considerados os argumentos acima expostos, o Requerente pede a esse Eg. Supremo Tribunal Federal a declaração de inconstitucionalidade do art. 6º caput e incisos I e alíneas “a” e “b” e nº 1, 2, 3, da Medida Provisória nº 1.202, de 29 de dezembro de 2023, ante a flagrante inconstitucionalidade formal, caracterizada pela contrariedade aos arts. 62, caput e respectivo §1º, inc. IV, da CF.

VI.

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. MEDIDA PROVISÓRIA QUE VIOLA A SÚMULA 544 DO STF, O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.

39. Conforme extensamente detalhado acima, o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos – PERSE foi criado pela Lei 14.148/21, fixando isenções tributárias que durariam pelo prazo de 60 meses. Tal benefício foi ratificado pelo art. 1º, da Lei 14.592/23, que alterou o art. 4º, da Lei 14.148/21, o que levaria o benefício fiscal a se encerrar no exercício de 2027.



40. Para usufruir do benefício fiscal, as empresas listadas na norma deveriam cumprir as seguintes condições:

I.	O CNAE das atividades do contribuinte deve estar previsto no anexo I ou anexo II da Portaria ME nº 11.266/2022.
II.	Nos casos em que a atividade está contida no Anexo II da Portaria ME nº 11.266/2022, deve haver situação regular no Cadastur desde a data da publicação da Lei nº 14.148/2021.
III.	Regularidade fiscal quanto aos tributos administrados pela Receita Federal do Brasil, às contribuições previdenciárias e à Dívida Ativa da União administrada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) (Lei nº 9.069/1995, art. 60)
IV.	Regularidade do recolhimento ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (Decreto nº 99.684/1990, art. 51)
V.	Inexistência de sentença condenatória de ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992, art. 12, I, II e III)
VI.	Inexistência de sanções penais e administrativas derivadas de conduta e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/2012, art. 10)
VII.	Inexistência de créditos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin (Lei nº 10.522/2002, art. 6º, inciso II)
VIII.	Inexistência de registros ativos no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, derivados da prática de atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, em conformidade com o (Lei nº 12.846/2013, art. 19, inciso IV)
IX.	Inexistência de decisões judiciais encaminhadas à Receita Federal do Brasil relacionadas a impedimento de concessão e/ou fruição de incentivos fiscais.

41. Com base na lista de requisitos acima transcritos, é inegável que o PERSE se enquadra no conceito de “isenção onerosa” trazido na Súmula 544 do E. STF.

42. O termo “onerabilidade” refere-se tanto à isenção como ao benefício fiscal concedidos de forma específica, sob condições, que não englobam necessariamente contrapartidas de investimento ou desembolso de recursos. A onerosidade pode ser caracterizada em ônus, obrigação ou encargo imposto ao beneficiário, como também em obrigação de cumprir/preencher determinados requisitos de fato e/ou de direito para fazer jus ao benefício. O PERSE, sem dúvida, é um benefício oneroso, pois além de exigir uma série de requisitos jurídicos, não foi concedido de forma ampla e genérica, indistintamente a todos os contribuintes que sofreram prejuízos durante o período pandêmico.



43. Mesmo tendo observado o princípio da anterioridade nonagesimal, é inegável que as empresas beneficiadas pelo referido programa emergencial foram surpreendidas com a abrupta revogação das isenções fiscais ao término do exercício de 2023, especialmente quando o Congresso Nacional havia acabado de ratificar o benefício pelo mesmo prazo de cinco anos, o que pode ser considerado uma clara violação ao princípio da confiança e da segurança jurídica.

44. Ao revogar um benefício fiscal criado sob condições e com prazo certo, a MP 1202/23 violou frontalmente a Súmula 544, do STF, que tem amparo lógico na proteção da segurança jurídica. Confira-se o teor da Súmula:

Sumula 544-STF.

“Isenções Tributárias concedidas sob condição onerosa não podem ser livremente suprimidas”

45. Embora o benefício do PERSE tenha concedido alíquota zero para os tributos que especifica e não seja uma regra de isenção, não se pode ignorar que, para fins de incidência tributária, o resultado para o contribuinte será o mesmo. Com a abrupta revogação do PERSE, o contribuinte perderá um benefício fiscal antes do prazo fixado e apesar de ter cumprido os requisitos exigidos na lei.

46. Essa Eg. Corte tem firme entendimento jurisprudencial em tutelar o interesse do contribuinte nos casos em que o Estado revoga unilateralmente benefício fiscal oneroso antes de transcorrido o prazo previsto em lei. Confira-se:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPOSTO DE RENDA. ISENÇÃO. SUDENE. BENEFÍCIO CONCEDIDO SOB CONDIÇÃO. IRREVOGABILIDADE DURANTE O PERÍODO PREVISTO NO ATO DECLARATÓRIO. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que a isenção tributária concedida por prazo certo e sob condição onerosa gera direito adquirido ao contribuinte beneficiado. (Ag. Reg. no AI nº 861.261, rel. Min. Roberto Barroso, 1ª Turma/STF, 11/11/2014)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO CONDICIONADA E DEFERIDA A PRAZO CERTO. LIVRE SUPRESSÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 544 DO STF. ALEGADA OFENSA AO ART. 97 DA CF. INEXISTÊNCIA. AGRAVO IMPROVIDO. I – O acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que a isenção tributária, quando concedida por prazo certo e mediante o atendimento de determinadas condições, gera direito adquirido ao contribuinte beneficiado. Incidência da Súmula 544 do STF.” (RE 582.926-AgR, rel. Ministro Ricardo Lewandowski, 1ª Turma/STF, 27/05/2011)



“No caso, repete-se, a isenção foi concedida por prazo certo e em função de determinadas condições. Isto quer dizer que resultou, em favor do contribuinte, direito adquirido à isenção, que não poderia ser revogada antes de expirado seu prazo (CTN, art. 178). Em tal sentido, aliás, a Súmula 544-STF. (...)” (STF, RE 185862, rel. Min. Carlos Veloso, 25/10/96).

47. A consequência natural de benefícios fiscais de indução setorial é que as empresas favorecidas passem a realizar investimentos. A partir do PERSE é inegável que as empresas beneficiadas se endividaram, captaram crédito, contraíram novas despesas, contrataram pessoas e firmaram contratos de longa duração, usufruindo do benefício fiscal concedido pelo Governo Federal.

48. Com o fim do benefício, as empresas terão que refazer seus planejamentos financeiros, obrigando-as a retroagir nos investimentos que fizeram. Ainda que o art. 6º, da MP 1202/23 tenha sido editado respeitando o princípio da noventena, a surpresa causada pelos novos custos tributários representará um prejuízo incalculável à situação econômica das empresas que confiaram na vigência do PERSE até o exercício de 2027.

49. Não se pode ignorar a expectativa legítima do empresariado dos setores de hotelaria, turismo, eventos, bares e restaurantes de que o PERSE teria validade até o exercício de 2027, especialmente depois da rejeição do veto do Presidente da República e republicação da Lei 14.148/2021, e diante da mensagem passada pelo Congresso Nacional e pelo próprio Poder Executivo Federal com a ratificação do prazo de vigência de 60 meses do PERSE, com a edição da Lei 14.592/2023, que se originou da MP 1.147/2022.

50. Vale aqui observar que a Súmula 544, do STF, embora se dirija a “revogação de isenções onerosas”, este enunciado deve ser estendido a **todos os benefícios fiscais que acarretem redução de carga tributária com prazo certo**³, pois na prática, tanto as isenções, quanto a alíquota zero se equivalem ao gerarem direito adquirido ao contribuinte⁴.

51. Esta eg. Corte Suprema já declarou que para fins tributários, a isenção e a alíquota zero são equivalentes no que toca à desoneração de tributos ao contribuinte:

³ Cf. HELENO TORRES, em “Isenção e alíquota zero têm idêntica proteção contra mudanças legislativas”. Revista Consultor Jurídico, 4 de abril de 2018: “(...) por certo, a imprópria distinção entre os institutos da isenção e da redução de alíquotas a zero não pode servir de expediente para permitir a revogação das normas que preveem a redução a zero da alíquota, quando esta, igualmente, sujeita-se a prazo e às condições (artigo 178 do CTN) que, uma vez satisfeitas, refletem um direito adquirido do contribuinte à desoneração tributária”

⁴ “PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. (...) VI - Inaceitável restringir, por ato infralegal, o benefício fiscal conferido ao setor produtivo, mormente quando as três situações - isento, sujeito à alíquota zero e não tributado - , são equivalentes quanto ao resultado prático delineado pela Lei do benefício.” (REsp 1213143/RS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 02/12/2021, DJe 01/02/2022)



“IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI. INSUMOS OU MATÉRIAS PRIMAS TRIBUTADOS. SAÍDA ISENTA OU SUJEITA À ALÍQUOTA ZERO. ART. 153, § 3º, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ART. 11 DA LEI N. 9.779/1999. PRINCÍPIO DA NÃO CUMULATIVIDADE. DIREITO AO CREDITAMENTO: INEXISTÊNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. [...] 3. Embora a isenção e a alíquota zero tenham naturezas jurídicas diferentes, a consequência é a mesma, em razão da desoneração do tributo. (...)” **(RE 475.551/PR, PLENO, Rel. p/ o acórdão Ministra CÁRMEN LÚCIA, julgado em 06.05.2009, publicado em 13.11.2009)**

DIREITO TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI. PRINCÍPIO DA NÃO CUMULATIVIDADE. PRODUTOS COM SAÍDAS NÃO TRIBUTADAS. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. [...] 2. Apesar de possuírem naturezas jurídicas díspares, não há diferenciação nas situações em que os produtos estão sujeitos a saídas isentas, não tributadas ou reduzidas à alíquota zero, pois a consequência jurídica é a mesma dentro da cadeia produtiva, em razão da desoneração tributária do produto final. [...] (AgR no AgR no RE 379.843/PR, SEGUNDA TURMA, Rel. Ministro EDSON FACHIN, julgado em 07.03.2017, publicado em 27.03.2017).

52. Também sob a premissa da proteção à segurança jurídica e ao direito adquirido, a Jurisprudência do STJ assegura ao contribuinte a fruição do benefício fiscal concedido a prazo certo e que reduza a carga tributária, amparado no art. 178, do CTN. Confira-se:

“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. (...) 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

⁵ No mesmo sentido: STJ - REsp: 1987675 SP 2022/0053737-1, Data de Julgamento: 21/06/2022, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/06/2022. V. tb. 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.



53. Assim, diante da flagrante violação ao princípio da segurança jurídica e da proteção da expectativa legítima, bem como do que prevê a Sumula 544, deste Eg. STF, requer a declaração de inconstitucionalidade do art. 6º, inc. I, alíneas “b”, nº 1, 2 e 3, da MP 1202/23.

VII. DO PEDIDO CAUTELAR

54. Com fulcro no art. 10 da Lei 9.868/99, "salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias."

55. O "*fumus boni iuris*" está patenteado na fundamentação supra, e, no que cabe frisar, em virtude da violação, por parte da norma atacada, dos arts. 62, caput e §1º, inc. IV, da CF e aos princípios da segurança jurídica, todos da Constituição Federal, que demonstram, de forma clara, a inconstitucionalidade do art. 6º, inc. I, alíneas “a” e “b”, nº 1, 2 e 3, da MP 1202/23.

56. Por sua vez, o "*periculum in mora*" consubstancia-se na impossibilidade de as empresas terem que arcar com os custos tributários não previstos e que estão suspensos desde a implantação do PERSE em março de 2022, o que demonstra potencial relevante para gerar prejuízos irreparáveis e de grande monta.

57. Além disso, o *periculum in mora* está perfeitamente consubstanciado no fato de que, o art. 6º, inc. I, alíneas “a” e “b”, nº 1, 2 e 3, da MP 1202/23 está produzindo efeitos desde 01/04/2024, e a partir desta data as empresas passaram a ter que arcar com as alíquotas cheias da CSLL, PIS-PASEP, COFINS, o que representará na prática um acréscimo nos custos operacionais de uma empresa sob o lucro real de 19,25% (CSLL – 10%; PIS – 1,65% e COFINS – 7,6%), significando que o risco das empresas é imediato, pois comprometerá inteiramente a situação financeira de um setor que sofreu fortes abalos econômicos resultantes da pandemia de Covid.

58. Diante de todo o exposto, a autora requer a Vossas Excelências, em especial ao eminente Ministro (a) Relator (a), que conceda liminar no sentido de suspender o art. 6º, inc. I, alíneas “a” e “b”, nº 1, 2 e 3, da MP 1202/23, até o julgamento final de mérito da ação.

VIII. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

59. Isto posto, demonstrada a legitimidade, pertinência temática e relevância da matéria constitucional, requer:

- a) A concessão da medida cautelar para suspender os efeitos do art. 6º, inc. I, alíneas “a” e “b”, nº 1, 2 e 3, da MP 1202/23;



- b) Seja ouvido o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União, nos termos do Art. 103, §§ 1º e 3º da CF;
- c) A procedência do pedido, para que o art. 6º, inc. I, alíneas “a” e “b”, nº 1, 2 e 3, da MP 1202/23 sejam declarados inconstitucionais;

60. A Autora indica para futuras intimações o endereço no Setor Bancário Norte, Quadra 1, Bloco B, número 14, 15º ao 18º andar, Edifício Confederação Nacional do Comércio, Brasília/DF, CEP 70041-902,. Indica ainda para comunicações por e-mail os seguintes endereços eletrônicos: alainmacgregor@cnc.org.br; brunopillar@cnc.org.br; dj@cnc.org.br .

61. Dá-se à presente o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para os efeitos fiscais.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília, 8 de abril de 2024.

ALAIN ALPIN MAC GREGOR

OAB/RJ 101.780

BRUNO MURAT DO PILLAR

OAB/RJ 95.245