

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

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE EXPLORAÇÃO E DE  
PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS (ABEP)**, associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, com sede na Cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, na Avenida Almirante Barroso nº 52, 21º andar - parte, Centro, CEP 20.031-000, inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica sob o nº 19.844.231/0001-00 (**DOC. 01**), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seus advogados (**DOC. 02**), com endereço profissional no SHS Quadra 6, Edifício Brasil 21, Conjunto A, Bloco E, 19º andar, Brasília/DF, CEP 70.316-902, onde recebe as comunicações de estilo, com fundamento no **artigo 102, § 1º, da Constituição Federal** e na **Lei nº 9.882/1999**, propor a presente:

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COM  
PEDIDO LIMINAR**

em face do **conjunto de decisões judiciais** que, ao interpretarem a **Medida Provisória nº 1.163, de 28 de fevereiro de 2023**, consideraram legítima a incidência e a cobrança imediata do **Imposto de Exportação (IE)** sobre as remessas de petróleo bruto (óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos classificados no código NCM 2709) para o exterior, afastando a aplicação das garantias fundamentais da anterioridade tributária anual e nonagesimal.

## I. OBJETO DA ADPF

1. O objeto da presente arguição consiste na impugnação de um conjunto de decisões, proferidas por diversos órgãos do Poder Judiciário - notadamente pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região -, que validaram a exação tributária instituída pela Medida Provisória nº 1.163, que, em seu artigo 7º, estabeleceu em 9,2% alíquota a incidir sobre a exportação de óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos. Confira-se a redação do preceito:

*“Fica estabelecida, até 30 de junho de 2023, em nove inteiros e dois décimos por cento a alíquota do imposto de exportação incidente sobre as exportações de óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, classificados no código 2709 da NCM”.*

2. O conjunto de decisões ora impugnado é o que se segue:

*“TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ALÍQUOTA DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO (IE). ÓLEO BRUTO DE PETRÓLEO OU DE MINERAIS BETUMINOSOS. ART. 7º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.163/2023. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. NÃO APLICAÇÃO DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA. RECURSO NÃO PROVIDO. I. CASO EM EXAME RECURSO 1. Recurso de Apelação interposto em face de sentença que julgou improcedente o pedido formulado e denegou a ordem pleiteada no mandado de segurança. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em verificar a legalidade do artigo 7º da Medida Provisória nº 1.163, de 28 de fevereiro de 2023, que instituiu, até 30 de junho de 2023, alíquota de 9,2% do Imposto de Exportação incidente sobre óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos classificados no código 2709 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). III. RAZÕES DE DECIDIR 3. Nos termos do artigo 153, inciso II, da Constituição Federal, compete à União instituir o imposto de exportação incidente sobre produtos nacionais ou nacionalizados, sendo facultado ao Poder Executivo, nos termos do § 1º do mesmo dispositivo, alterar suas alíquotas, desde que respeitadas as condições e limites estabelecidos em lei — no caso, o Decreto-Lei nº 1.578/1977. O artigo 3º do referido decreto, com a redação conferida pela Lei nº 9.718/1998, estabelece que “a alíquota do imposto é de trinta por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou aumentá-la, para atender aos objetivos da política cambial e do comércio exterior”. Assim, a norma confere ao Executivo margem legítima para a adoção de medidas tributárias voltadas à regulação econômica externa 4. Ainda que haja efeitos arrecadatários, a finalidade principal da medida é regulatória, pois visa desestimular a exportação de petróleo bruto e incentivar sua oferta no mercado interno, o que contribui para a redução dos preços dos combustíveis. A Exposição de Motivos da MP demonstra que a norma foi editada em contexto de instabilidade internacional e reoneração de tributos internos, com o objetivo de proteger o consumidor nacional e assegurar a estabilidade econômica. 5. A arrecadação do imposto não foi destinada a fundo específico, integrando o orçamento geral da União, conforme o regime ordinário dos impostos. A escolha da medida fiscal está dentro da margem de discricionariedade conferida ao Executivo, não cabendo ao Judiciário avaliar sua conveniência ou oportunidade, mas apenas sua constitucionalidade e legalidade. 6. O imposto de exportação, por sua natureza extrafiscal e aduaneira, está constitucionalmente excluído das exigências da noventena e da anterioridade anual (art. 150, III, CF). IV. DISPOSITIVO E TESE 7. Recurso de apelação desprovido.” (Apelação Cível Nº 5014114-78.2023.4.02.5101, 4ª Turma Especializada do TRF-2, Relator Desembargador Federal Luiz Antonio Soares, j. 3.9.2025).*

*DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO (IE). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.163/2023. ALÍQUOTA DE 9,2% SOBRE ÓLEOS BRUTOS DE PETRÓLEO (NCM 2709). CARÁTER EXTRAFISCAL. POLÍTICA CAMBIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. NÃO APLICAÇÃO DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA. I. Caso em exame. 1. Trata-se de recurso de apelação interposto pelas impetrantes contra sentença que denegou a segurança pleiteada. As apelantes buscavam o reconhecimento do direito de não se sujeitarem à incidência do IE sobre a exportação de óleo bruto de petróleo (código 2709 da NCM), conforme estabelecido no art. 7º da MP 1.163/2023, afastando-se a aplicação da alíquota de 9,2%, ou, subsidiariamente, a aplicação do princípio da anterioridade. O MM. Juízo Federal a quo denegou a segurança, entendendo não haver vícios constitucionais na norma questionada. II. Questão em discussão. 2. A questão em discussão consiste em verificar a legalidade e a constitucionalidade do art. 7º da MP no 1.163/2023, que instituiu, até 30 de junho de 2023, alíquota de 9,2% do Imposto de Exportação incidente sobre óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos classificados no código 2709 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). III. Razões de decidir. 3. O Poder Executivo possui competência constitucional para alterar alíquotas do IE (art. 153, II e § 1º, da CF/88 c/c art. 3º do Decreto-Lei no 1.578/77), para atender aos objetivos da política cambial e do comércio exterior, configurando exceção ao princípio da legalidade. 4. A Exposição de Motivos no 26/2023 demonstra motivação econômica e cambial para a elevação da alíquota do IE, como instrumento de estabilização econômica no contexto de instabilidade internacional decorrente da guerra entre Rússia e Ucrânia. A medida sincronizada de oneração da exportação e desoneração de tributos internos sobre combustíveis visa evitar impacto inflacionário e proteger o consumidor nacional. 5. A elevação da alíquota do IE possui natureza extrafiscal, voltada à regulação econômica externa. O efeito arrecadatório é secundário e não descaracteriza sua função regulatória. Não cabe ao Poder Judiciário substituir decisões políticas quanto à conveniência da medida, devendo limitar-se a aferir a existência de motivação adequada e observância dos limites legais. 6. O IE, por sua natureza extrafiscal e aduaneira, está constitucionalmente excluído das exigências da anterioridade anual e nonagesimal (art. 150, § 1º, da CF/88), não havendo violação aos princípios constitucionais invocados. IV. Dispositivo e tese. 7. Recurso de apelação desprovido. Tese de julgamento: “A Medida Provisória no 1.163/2023, ao fixar alíquota de 9,2% para o Imposto de Exportação sobre petróleo bruto, respeitou os limites constitucionais, por se tratar de tributo extrafiscal voltado à regulação do comércio exterior (arts. 153, II e § 1º, e 84, IV, da CF). Apesar do efeito arrecadatório, sua finalidade principal é regulatória, razão pela qual não se aplicam as anterioridades do art. 150, III, b e c, da Constituição.” (Apelação Cível Nº 5015567-11.2023.4.02.5101/RJ, 4ª Turma Especializada do TRF-2, Relator Desembargador Federal Alberto Nogueira Junior, j. 19.11.2025).*

*“EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO (IE). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.163/2023. ALÍQUOTA DE 9,2% SOBRE ÓLEOS BRUTOS DE PETRÓLEO (NCM 2709). CARÁTER EXTRAFISCAL. POLÍTICA CAMBIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. NÃO APLICAÇÃO DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA. I. Caso em exame 1. Trata-se de recurso de apelação interposto pela impetrante contra sentença que denegou a segurança pleiteada. A apelante buscava o reconhecimento do direito de não se sujeitar à incidência do IE sobre a exportação de óleo bruto de petróleo (código 2709 da NCM), conforme estabelecido no art. 7º da MP 1.163/2023, afastando-se a aplicação da alíquota de 9,2%. O MM. Juízo Federal a quo denegou a segurança, entendendo não haver vícios constitucionais na norma questionada. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em verificar a legalidade e a constitucionalidade do art. 7º da MP nº 1.163/2023, que instituiu, até 30 de junho de 2023, alíquota de 9,2% do Imposto de Exportação incidente sobre óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos classificados no código 2709 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). III. Razões de decidir 3. O Poder Executivo possui competência constitucional para alterar alíquotas do IE (art. 153, II e § 1º, da CF/88 c/c art. 3º do Decreto-Lei nº 1.578/77), para atender aos objetivos da política cambial e do comércio exterior, configurando exceção ao princípio da legalidade. 4. A Exposição de Motivos nº 26/2023 demonstra motivação econômica e cambial para a elevação da alíquota do IE, como instrumento de estabilização econômica no contexto de instabilidade internacional decorrente da guerra entre Rússia e Ucrânia. A medida sincronizada de oneração da exportação e desoneração de tributos internos sobre combustíveis visa evitar impacto inflacionário e proteger o consumidor nacional. 5. A elevação da alíquota do IE possui natureza extrafiscal, voltada à regulação econômica externa. O efeito arrecadatório é secundário e não descaracteriza sua função regulatória. Não cabe ao Poder Judiciário substituir*

decisões políticas quanto à conveniência da medida, devendo limitar-se a aferir a existência de motivação adequada e observância dos limites legais. 6. O IE, por sua natureza extrafiscal e aduaneira, está constitucionalmente excluído das exigências da anterioridade anual e nonagesimal (art. 150, § 1º, da CF/88), não havendo violação aos princípios constitucionais invocados. IV. Dispositivo e tese 7. Recurso de apelação desprovido. Tese de julgamento: A Medida Provisória nº 1.163/2023, ao fixar alíquota de 9,2% para o Imposto de Exportação sobre petróleo bruto, respeitou os limites constitucionais, por se tratar de tributo extrafiscal voltado à regulação do comércio exterior (arts. 153, II e §1º, e 84, IV, da CF). Apesar do efeito arrecadatório, sua finalidade principal é regulatória, razão pela qual não se aplicam as anterioridades do art. 150, III, b e c, da Constituição. Dispositivos relevantes citados: CF/88, arts. 150, III, b e c; 150, § 1º; 153, II e § 1º; Decreto-Lei nº 1.578/77, art. 3º; Lei nº 9.718/98; MP nº 1.163/2023, art. 7º. Jurisprudência relevante citada: STF, Tema 53/RG; STJ, REsp nº 614.890/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 02.04.2009; TRF2, AC nº 5014114-78.2023.4.02.5101/RJ, Rel. Des. Fed. Luiz Antonio Soares, j. 03.09.2025”. (TRF2, AC 5014098-27.2023.4.02.5101, 4ª TURMA ESPECIALIZADA, Relator para Acórdão ALBERTO NOGUEIRA JUNIOR, julgado em 19/11/2025)

“No aspecto, é relevante a anotar que a União alega que não houve intuito arrecadatório, tanto que a oneração discutida foi acompanhada da manutenção de desoneração fiscal para outros produtos. De qualquer modo, havendo controvérsia fática sobre a finalidade da exação, discutível a própria utilização da via eleita para exame da controvérsia, à vista dos limites cognitivos próprios do mandado de segurança.

Também não vislumbro seja possível ancorar um provimento judicial com fundamento nos demais aspectos trazidos na inicial.

Com efeito, as asserções sobre as consequências econômicas, monetárias e cambiais da medida são juízos prospectivos, de modo que a aceitação das premissas e do encadeamento dos argumentos, bem como o acolhimento das conclusões apresentadas demanda apreciação técnica aprofundada, com avaliação apurada do impacto da exação sobre o setor e sobre a economia do país, o que se revela inviável num juízo sumário e sem possibilidade de aprofundamento da cognição.

Em relação à alíquota adotada (9,2%), não parece haver exagero, num exame imediato, visto que se trata de montante quase 2/3 inferior à alíquota ordinária prevista em lei (30%) e dezesseis vezes menor que a alíquota máxima. De outro lado, o encarecimento do produto brasileiro no mercado internacional e as dificuldades individuais de competição nesse mercado não são fatores protegidos pela Constituição (que regula a ordem econômica nacional), nem tem o condão de impedir o exercício de competência tributária.

Também não vislumbro que a previsão de alíquota única, sem individualizar contribuintes e seus projetos individuais, viole o princípio da isonomia, visto que se trata da mesma operação internacional (exportação dos mesmos produtos). Discutível, aliás, seria o inverso, ou seja, a criação de alíquotas diferenciadas para a mesma operação, em razão da magnitude do exportador.

Por sua vez, embora seja fato superveniente em relação ao regime jurídico vigente quando da assinatura dos contratos de exploração de campos de petróleo, a instituição de imposto de exportação não se qualificava como fato imprevisível àquele tempo, visto que se trata de ato de supremacia estatal no plano interno (fato do príncipe), cuja competência normativa está prevista na Constituição (art. 153, II, CF). Logo, não constato de plano ofensa à segurança jurídica ou à confiança legítima, visto que era possível prever, ao menos em tese, sob uma perspectiva eminentemente jurídica, a possibilidade de exercício da competência.

Por fim, não vislumbro seja possível invocar a proibição constante do art. 149, § 2º, inciso I da CF/88, visto que não se está exigindo o pagamento de uma contribuição de intervenção no domínio econômico, mas sim o de um imposto previsto na própria Constituição. Aliás, a prevalecer a inteligência pretendida pelo impetrante, estaria derrogada a possibilidade de instituição de impostos de exportação tendo como base de cálculo o preço normal do produto ao tempo da exportação (artigo 24 do CTN e artigo 2º do DL 1.578/77, na redação dada pela MP 2.158-35/01).

Ante o exposto, confirmo a decisão liminar e resolvo o mérito do processo, com fundamento no artigo 487, inciso I, do CPC, e DENEGO A SEGURANÇA pleiteada”. (Mandado de Segurança Cível Nº 5001639-61.2023.4.03.6104, 3ª Vara Federal de Santos da JF/SP, Juíza Federal Juliana Blanco Wojtowicz, j. 19.08.2025).

“De outra parte, ao contrário do sustentado pela parte impetrante, não verifico a presença de inconstitucionalidade do art. 7º da Medida Provisória nº 1.163/2023, em relação ao previsto no art. 149, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, pois a primeira norma referida não está exigindo o

*pagamento de contribuição de intervenção no domínio econômico, mas de imposto previsto na Constituição Federal, o qual possui fato gerador diverso daquele previsto para as contribuições de intervenção no domínio econômico.*

*Consoante já fundamentado, não há impedimento legal ou infração à ordem constitucional pelo fato de a exação tributária em discussão ter sido instituída por medida provisória. Igualmente, a exposição de motivos antes colacionada é bastante clara ao explicitar que a imposição do tributo sobre as exportações de óleos brutos de petróleo se deveu à necessidade de equilibrar a redução de receitas tributárias nas alíquotas das contribuições relativas ao PIS e à COFINS incidentes nas operações realizadas com combustíveis e gás natural, não sendo voltada, neste caso específico para a finalidade de angariar recursos para fomento da atividade econômica.*

*E não se verifica, na norma legal em discussão, a existência de ofensa aos princípios da segurança jurídica, da livre iniciativa e da capacidade contributiva, haja vista não se ter demonstração de que a atividade econômica exercida pela parte impetrante tenha sido inviabilizada ou se mostrado excessivamente onerosa por conta da imposição da alíquota de exportação sob discussão.*

*(...)*

*Perceba-se que o § 11 do art. 62 da Constituição Federal, ao estabelecer como consequência para a falta de edição de decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes de medida provisória rejeitada ou com prazo de validade esgotado que elas (tais relações jurídicas) "conservar-se-ão por ela regidas", culminou por instituir opção política ao legislador, que pode, então, escolher entre estabelecer disciplina expressa para as relações jurídicas, fazendo-o mediante edição de decreto legislativo específico, ou, simplesmente, conservar as relações jurídicas na forma em que se estabeleceram quando vigente a medida provisória, bastando que, nesse caso, não edite decreto legislativo.*

*Ou seja, a falta de edição de decreto legislativo não é anomalia que dá à parte impetrante direito à repetição de indébito, mas possibilidade contemplada pela Constituição Federal como opção política do parlamento.*

*E descabe cogitar que, dessa conclusão, surja abrigo a que possa o Poder Executivo, indiscriminadamente e a qualquer tempo, usar de medidas provisórias com intuito meramente arrecadatório, editando-as objetivando cobrança de tributos apenas pelo tempo em que vigentes até a rejeição ou perda de validade, contando com a conservação de seus efeitos pela falta de edição de decreto legislativo. Com efeito, a falta de edição de decreto legislativo é opção disponível não ao Poder Executivo, mas ao Poder Legislativo, este que, se entender indevida e abusiva a cobrança de tributos havida antes da rejeição ou perda de validade da medida provisória, poderá, então, simplesmente, editar decreto legislativo regravando a restituição dos tributos cobrados.*

*Fato é, enfim, que a falta de edição do decreto legislativo é opção política pela qual o Poder Legislativo chancela a conservação das relações jurídicas estabelecidas em face da validade temporária da medida provisória, antes de perder ela seus efeitos ou ser rejeitada, nada impedindo que essa chancela, em última análise, represente aquiescência à perpetuação dos efeitos que durante tal validade temporária eram pretendidos pelo Poder Executivo, até porque, se não pretendesse aquiescer, bastaria ao parlamento, então, a edição de decreto legislativo determinando a perda de efeitos.*

*Portanto, diante de todo o fundamentado, não se verificando a ocorrência de ofensa a direito líquido e certo da parte impetrante, entendo que deve haver julgamento de improcedência do pedido formulado na inicial". (Mandado de Segurança Cível Nº 5015402-88.2023.4.04.7208/SC, 2ª Vara Federal de Itajaí da JF/SC, Juiz Federal MOSER VHOSS, j. 03.11.2024).*

*DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO (IE). ART. 7º, MEDIDA PROVISÓRIA 1.163/2023. FUNÇÃO PREPONDERANTE ARRECADATÓRIA. INVERSÃO DA FUNÇÃO EXTRAFISCAL. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA (ART. 150, III, B E C, CF/1988). INEFICÁCIA TEMPORAL DA MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA. INAPLICABILIDADE DA CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. 1. Trata-se de mandado de segurança impetrado para assegurar à Impetrante o direito de não se sujeitar à incidência do Imposto de Exportação (IE) sobre a exportação de óleo bruto de petróleo ou de minerais betuminosos, fixado pelo art. 7º da Medida Provisória 1.163/2023, por entender inconstitucional a majoração de alíquota, e reconhecer o crédito quanto aos valores do imposto indevidamente recolhidos na vigência do art. 7º, MP 1.163/2023. 2. A norma objeto desta demanda teve objetivo e natureza predominantemente fiscal (arrecadatória). Documentos oficiais revelam que o objetivo da elevação da alíquota do IE pelo artigo 7º, Medida Provisória nº 1.163/2023, não foi regulatório, mas sim arrecadatório, para compensar a renúncia de receita operada pela desoneração de tributos incidentes*

sobre combustíveis. A exposição de motivos dessa MP indica, no item 7, que a desoneração ocasionou redução de receitas tributárias estimada em R\$ 6,61 bilhões, e o item 8 assevera que o impacto financeiro positivo da elevação de alíquota do IE foi da ordem de R\$ 6,65 bilhões, como medida de compensação. Item 13 da Nota Cetad/Coest nº 025, de 28/2/2023, sobre o impacto orçamentário-financeiro da Medida Provisória traz a mesma informação, para atender à LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). 3. O imposto de exportação é tipicamente extrafiscal. Entretanto, no caso concreto, revelou-se ter sido majorado exclusivamente pela função arrecadatória (para compensar a desoneração), o que, por si só, não é inconstitucional. Todavia, a predominância da função arrecadatória traz consequências ao regime aplicável a este imposto quanto à anterioridade tributária. 4. A vigência e eficácia de uma norma de objetivo predominantemente arrecadatório, alterando a função tipicamente extrafiscal do IE, não se beneficia da exceção à regra geral da anterioridade tributária prevista no art. 150, § 1º, CF/1988. A ratio da norma constitucional que excepciona a anterioridade tributária é dar ao Estado um mecanismo célere de extrafiscalidade. Ausente o caráter primacial de extrafiscalidade, em hermenêutica teleológica do texto constitucional, o tributo deve se submeter à anterioridade tributária plena, corolário do sobrevalor segurança jurídica em favor do contribuinte. 5. Ausente declaração de inconstitucionalidade no caso a ensejar a reserva de Plenário, uma vez que a discussão se deu no plano da eficácia e não da inconstitucionalidade da norma. 6. Dado parcial provimento à apelação da Impetrante para conceder a segurança apenas na parte que lhe garante a aplicação da anterioridade tributária do art. 150, III, b e c, CF/1988 e, por consequência, reconhecer indevida a cobrança do Imposto de Exportação feita em 2023 com alíquota majorada pelo artigo 7º da MP n.º 1.163/23, autorizando-se a respectiva compensação do tributo pago indevidamente. (TRF2, AC 5025227-29.2023.4.02.5101, 3ª TURMA ESPECIALIZADA, Relator para Acórdão MARCUS ABRAHAM, julgado em 25/02/2025)

3. A manutenção da eficácia dessas decisões importa em lesão direta a preceitos fundamentais estruturantes do Estado Democrático de Direito, especialmente os princípios da **legalidade tributária**, da **segurança jurídica**, da **anterioridade tributária**, da **separação dos poderes**, da **proporcionalidade** e da **livre iniciativa**. A urgência e a relevância da matéria justificam a imediata intervenção desta Corte Suprema para pacificar a interpretação sobre o regime jurídico das relações tributárias estabelecidas sob a incidência da mencionada medida provisória. Tal intervenção é tanto mais urgente quando se considera que também há decisões em sentido inverso, reconhecendo, em processos relativos a certas empresas também atuantes no setor, a inconstitucionalidade da exação. A dualidade de tratamento, para diferentes empresas atuantes no mesmo setor econômico, cria problemas concorrenciais absolutamente incompatíveis com a imparcialidade que deve caracterizar o estado de direito.

## II. ADMISSIBILIDADE: CABIMENTO E LEGITIMIDADE

4. A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) reúne todos os requisitos processuais indispensáveis ao seu conhecimento, previstos na **Constituição Federal** e na **Lei nº 9.882/1999**. A controvérsia constitucional instaurada em torno da cobrança do Imposto de Exportação (IE) sobre o petróleo bruto demanda a tutela célere e eficaz desta Corte Suprema, diante da inequívoca lesividade a preceitos estruturantes da ordem jurídica nacional provocada pelo conjunto de decisões acima citadas.

5. Como se demonstrará adiante, não há controvérsia quanto à **fundamentalidade** dos **preceitos** cuja violação é ora suscitada. O ponto é esclarecido mais adiante.

6. No que tange à **legitimidade ativa**, a **ABEP** qualifica-se como entidade de classe de âmbito nacional, preenchendo o requisito do artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal. A representatividade da arguente é inconteste, uma vez que congrega as empresas responsáveis por mais de 90% da produção nacional de petróleo. Ademais, a ABEP possui associados com atuação efetiva em **mais de nove Estados da Federação**, conforme listagem anexa (**DOC. 03**), atendendo rigorosamente ao critério espacial consolidado na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Quanto ao ponto, ressalte-se que tal legitimidade já foi reconhecida pelo STF em inúmeros precedentes (ADI 4.230-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 14.9.2011; ADI 3.617-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 1º.7.2011; ADI 912, Relator o Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 21.9.2001; ADI 108-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 5.6.1992).

7. A **pertinência temática** também se encontra plenamente configurada. Os objetivos institucionais da ABEP, previstos em seu Estatuto (**DOC. 04**), concentram-se na promoção do desenvolvimento do segmento de exploração e produção de petróleo e gás natural, bem como na defesa dos interesses de seus associados perante o Poder Judiciário. As decisões judiciais ora impugnadas afetam diretamente o núcleo da atividade econômica desempenhada pelas empresas representadas, impondo-lhes ônus tributário imediato e substancial, com base em norma cuja validade constitucional ocupa o cerne da controvérsia ora submetida à apreciação da Corte. Ao buscar proteger, na presente

hipótese, os preceitos fundamentais da legalidade, da segurança, da separação de poderes e da anterioridade tributária e da livre iniciativa, a Associação realiza plenamente as finalidades básicas que motivaram sua criação.

8. Quanto ao **cabimento da ADPF contra conjunto de decisões judiciais**, este Tribunal consolidou o entendimento de que a via eleita é plenamente adequada. Na hipótese, a incidência do mencionado tributo impõe às empresas representadas pela autora ônus gravíssimo, que aumenta, em 9,2%, a pesada tributação que onera as atividades da indústria do petróleo. A circunstância de conviverem decisões em sentido inverso agrava ainda mais o problema ao se criarem desequilíbrios concorrenciais que desorganizam esse mercado específico, em detrimento da previsibilidade sem a qual não são viáveis setores que demandam o emprego intensivo e massivo de capital. A ADPF é o único meio para se permitir que a Corte resolva o problema aqui veiculado de modo geral, amplo e imediato. Confiram-se, a propósito, os seguintes precedentes, concernentes à hipótese de cabimento da ação:

*AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONJUNTO DE DECISÕES JUDICIAIS QUE DETERMINAM O PAGAMENTO DE PARCELA REMUNERATÓRIA JÁ ABSORVIDA POR LEGISLAÇÃO POSTERIOR COM FUNDAMENTO EM TÍTULO JUDICIAL DE EFICÁCIA EXAURIDA. URP 26,06%. SUBSIDIARIEDADE. CABIMENTO. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. 1. Cabível o ajuizamento de ADPF para a impugnação de conjunto de decisões judiciais proferidas por vários órgãos e instâncias jurisdicionais com o entendimento alegadamente atentatório a preceito fundamental. Precedentes. 2. A demonstração de que a discussão da questão constitucional em sede concentrada protege o preceito fundamental violado com maior celeridade e abrangência satisfaz o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). 3. A pretensão a preservar a forma de cálculo de vantagem remuneratória em face de alteração legislativa que reestrutura a composição dos vencimentos da carreira, com fundamento em título judicial transitado em julgado, contraria a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que afirma que o exaurimento da eficácia desses títulos não atrai a proteção do art. 5º, XXXVI, da CF. 4. Presença do requisitos para concessão, pelo Plenário, de medida cautelar, sem prejuízo ao processamento da arguição pelo Relator. 5. Agravo Regimental provido e medida cautelar deferida. (ADPF 762 AgR, Relator MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe-070 14-04-2021).*

*Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público. 1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado do Maranhão contra decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH, empresa pública prestadora*

*de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988. 2. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes). 3. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial: afronta aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), da eficiência (art. 37, caput, CF/1988) e da legalidade orçamentária (art. 167, VI, CF/1988) e ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988). Precedentes: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Rel.ª Min.ª Cármen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa. 4. Ação conhecida e pedido julgado procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSEH ao regime constitucional de precatórios. (ADPF 789, Relator ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23-08-2021, DJe-177 08-09-2021).*

9. O requisito da **subsidiariedade**, previsto no artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, encontra-se plenamente satisfeito. Diante da natureza sistêmica da lesão e do risco de danos financeiros irreversíveis para um setor estratégico de energia, não existe outro meio processual capaz de sanar a lesividade de forma ampla, geral e imediata. A ADPF é o único instrumento apto a pacificar a controvérsia em escala nacional, evitando a perpetuação de decisões que violam preceitos fundamentais e desorganizam um setor estratégico para a economia nacional.

10. Destaque-se, por fim, que o **exaurimento dos efeitos temporários da Medida Provisória nº 1.163/2023** não constitui óbice ao conhecimento da presente ADPF. Embora as alíquotas instituídas tivessem vigência limitada até 30 de junho de 2023, a insegurança jurídica gerada pelas decisões judiciais que validaram tais cobranças persiste, afetando relações jurídico-tributárias constituídas durante o período. Este **Supremo Tribunal Federal** já assentou, no julgamento da **ADPF 381** e da **ADPF 449**, por exemplo, que o interesse de agir permanece íntegro mesmo após a revogação ou o exaurimento da eficácia da norma subjacente ao controle, especialmente quando subsiste a necessidade de fixar o regime aplicável às relações estabelecidas durante sua vigência e de sanar a violação de preceitos fundamentais, levada a termo por decisões judiciais relativas a fatos ocorridos durante o período em que teve lugar a eficácia normativa.

### III. SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA E PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS

11. A presente controvérsia constitucional tem sua origem na edição da Medida Provisória nº 1.163, de 28 de fevereiro de 2023, ato normativo pelo qual o Poder Executivo Federal instituiu a cobrança temporária do IE incidente sobre a saída de óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos do território nacional. A referida norma estabeleceu, em seu artigo 7º, uma alíquota de 9,2% para o período compreendido entre a data de sua publicação e o dia 30 de junho de 2023. Tratou-se de uma inovação abrupta no ordenamento jurídico, uma vez que a exportação de petróleo bruto não era anteriormente submetida à tributação por meio desse imposto, nem esteve sujeita à alíquota zero.

12. A motivação que ensejou tal medida foi explicitada na **Exposição de Motivos nº 00026/2023 MF**, que acompanhou a referida Medida Provisória. No documento, o Ministério da Fazenda confessou, de forma transparente, que a instituição do encargo tributário possuía **finalidade estritamente arrecadatória**. O governo federal indicou que a manutenção de desonerações parciais do PIS e da COFINS sobre combustíveis no mercado interno acarretaria uma renúncia de receita estimada em **R\$ 6,61 bilhões**; concomitantemente, a elevação da arrecadação via Imposto de Exportação sobre o óleo bruto foi projetada em **R\$ 6,65 bilhões**. A correlação quase aritmética entre os valores revela que a instituição do **Imposto de Exportação** não ocorreu com o objetivo de desestimular a exportação de petróleo, servindo apenas para fazer frente às perdas fiscais geradas pela referida desoneração tributária. Portanto, a instituição do imposto de exportação ocorreu com finalidade fiscal, e isto se deu, como se verá, sem a observância do princípio da anterioridade tributária.

13. O problema se agrava em decorrência do fato de a **Medida Provisória nº 1.163/2023 não ter sido convertida em lei** pelo Congresso Nacional, tendo sua eficácia se encerrado em 28 de junho de 2023, conforme certificado pelo **Ato**

**Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 47, de 2023.** Diante da rejeição tácita pelo Poder Legislativo, as empresas exportadoras, que haviam efetuado o recolhimento sob protesto ou questionado judicialmente a exação, passaram a sustentar a nulidade dos lançamentos fiscais praticados no período. A tese central reside no fato de que a não conversão em lei operaria efeitos *ex tunc*, expurgando a norma do ordenamento e impedindo a manutenção da cobrança de um tributo instituído sem a devida chancela parlamentar.

14. Nada obstante, formou-se no país um **conjunto de decisões** que validaram a constitucionalidade da cobrança durante o período de vigência da norma precária. Órgãos como o **Tribunal Regional Federal da 2ª Região** assentaram o entendimento de que a natureza **extrafiscal** do IE seria um atributo ontológico da espécie tributária, o que autorizaria o Poder Executivo a afastar a **anterioridade tributária** (anual e nonagesimal) mesmo quando a finalidade declarada fosse meramente arrecadatória. Tal orientação foi mantida em decisões monocráticas no âmbito deste **Supremo Tribunal Federal**, como no julgamento do **Recurso Extraordinário nº 1.594.399/RJ**, sob o fundamento de que a flexibilidade de alíquotas se insere na discricionariedade política do Executivo e que as relações jurídicas constituídas seriam preservadas pela regra de ultratividade do **artigo 62, § 11, da Constituição Federal**.

15. Assim, a coexistência de decisões inconciliáveis, em relação a contribuintes submetidos ao mesmo fato gerador, evidencia não apenas a persistência da controvérsia, mas também seus efeitos concorrenciais, incompatíveis com a isonomia e a segurança jurídica, o que reforça a necessidade de pronunciamento definitivo desta Suprema Corte.

16. O conjunto de decisões ora impugnado ignora que a **finalidade fiscal**, declarada na Exposição de Motivos da MP, transmutou o **Imposto de Exportação** em um instrumento de arrecadação, à revelia das garantias dos contribuintes previstas na Constituição Federal. As decisões impugnadas nesta ADPF sustentam que a mera vinculação da matéria ao comércio exterior autorizaria o sacrifício da **não-surpresa do contribuinte** e do princípio da **legalidade**, consolidando interpretação que subverte o sistema constitucional tributário e impõe ônus financeiros relevantes a setor estratégico da

economia nacional, ao amparar cobranças baseadas em norma que o próprio Parlamento optou por não converter em lei. Tal construção pressupõe ainda, sem demonstrar, a existência de margem de escolha econômica passível de ser influenciada pelo tributo, o que não se verifica na hipótese concreta.

17. A interpretação judicial consolidada no conjunto de decisões ora impugnadas representa uma ruptura com pilares fundamentais da ordem constitucional tributária brasileira. Ao cancelar a cobrança do Imposto de Exportação baseada em uma medida provisória que não sobreviveu ao crivo democrático do Congresso Nacional e cujo propósito era confessadamente arrecadatário, o Poder Judiciário aniquilou garantias que protegem o cidadão contra o arbítrio estatal. Os preceitos fundamentais violados são, em essência, os que se seguem.

18. O primeiro preceito violado é o **Princípio da Legalidade Tributária**, consagrado no **artigo 150, inciso I, da Constituição Federal**. A proteção do contribuinte não se vale apenas do princípio da geral legalidade (art. 5º, II) ou do princípio da legalidade da administração pública (art. 37). Trata-se, como na área do direito penal, de legalidade qualificada, prevista, de modo específico, na Constituição Federal. É um princípio que ocupa lugar central na história do constitucionalismo, sendo expressão do princípio republicano “*no taxation without representation*”. Não por outra razão esta Corte já assentou, em alusão à legalidade, que as limitações constitucionais ao poder de tributar configuram preceitos fundamentais, passíveis de tutela via ADPF. Confirma-se o seguinte precedente:

*DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 985/1984 DO MUNICÍPIO DE MORRO AGUDO/SP. CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. TAXAS. ALÍQUOTAS E BASE DE CÁLCULO. FIXAÇÃO MEDIANTE DECRETO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. VIOLAÇÃO. TAXA DE LIMPEZA DE LOGRADOUROS PÚBLICOS. ESPECIFICIDADE E DIVISIBILIDADE DOS SERVIÇOS. INOBSERVÂNCIA. TEMA 146/RG. DISPOSITIVOS NÃO RECEPCIONADOS PELA CF/1988. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I. CASO EM EXAME 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada contra os arts. 154, 161, 167, 170, 172, 182, 188, 192, 197, 199, 200, II, e 201, caput, da Lei n. 985/1984 do Município de Morro Agudo/SP. 2. O proponente aponta ofensa ao princípio da legalidade tributária (CF/1988, art. 150, I e § 6º) na medida em que os dispositivos impugnados permitem ao Poder Executivo fixar, via decreto, as alíquotas e as bases de cálculo de taxas instituídas. 3. Especificamente quanto ao art. 200, II, alega-se que a instituição de taxas referentes à varrição, lavagem e capinação de vias públicas revela inobservância dos requisitos de especificidade e*

*divisibilidade para a cobrança de tal espécie tributária (CF/1988, art. 145, II). II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 4. A questão em discussão consiste em saber se dispositivos do Código Tributário municipal, ao autorizarem a fixação do valor das taxas por decreto e instituírem taxas sem os requisitos de especificidade e divisibilidade, foram recepcionados pela CF/1988. III. RAZÕES DE DECIDIR 5. As limitações constitucionais ao poder de tributar configuram preceitos fundamentais, abrindo campo ao manuseio da ADPF para controle de normas municipais anteriores à CF/1988. 6. A norma impugnada delega ao Chefe do Executivo local o poder de definir, sem parâmetros ou teto legal, os valores das taxas municipais, em afronta o princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, I e § 6º). 7. O art. 200, II, da Lei municipal n. 985/1984, afigura-se inconstitucional por não atender aos critérios de especificidade e divisibilidade exigidos para a instituição de taxas de serviços (CF, art. 145, II). 8. No julgamento do RE 576.321 (Tema 146/RG), o STF concluiu pela inconstitucionalidade das taxas de limpeza de logradouros públicos. 9. Não se justifica a modulação dos efeitos da decisão, particularmente em razão: (i) do longo tempo de que já dispôs o Chefe do Executivo para encaminhar à Câmara Municipal projeto de lei que pudesse sanar a apontada ofensa a preceito fundamental da CF/1988; e (ii) da ausência de demonstração de impactos financeiros relevantes aos cofres públicos municipais. IV. DISPOSITIVO 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e pedidos julgados procedentes, para declarar como não recepcionados pela CF/1988 os arts. 154, 161, 167, 170, 172, 182, 188, 192, 197, 199, 200, II, e 201, caput, da Lei n. 985/1984 do Município de Morro Agudo/SP. (ADPF 351, Relator NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2025, DJe-s/n 10-06-2025).*

19. Ao se permitir que um tributo subsista com base em norma precária rejeitada pelo Parlamento, as decisões impugnadas transformam o Poder Executivo em legislador soberano, esvaziando o conteúdo do preceito fundamental que exige lei em sentido formal e material para a instituição de encargos fiscais. Não se sustenta, na presente ADPF, que o Poder Executivo esteja impedido de instituir ou majorar tributos por intermédio de medida provisória. Sustenta-se apenas que a vedação constitucional de que tributo seja instituído ou majorado sem lei que o estabeleça não é compatível com a convalidação dos efeitos concretos da norma tributária que não foi convertida em lei. No caso, a incompatibilidade se torna ainda mais eloquente pela circunstância de a norma tributária em exame produzir efeitos apenas temporariamente. O ato do Parlamento, de converter a MP em lei, não tem outra função senão a de veicular a decisão de concordância com a exação antes imposta e já exaurida. Se essa concordância não se manifesta expressamente, a incidência tributária não tem como ser convalidada.

20. Nem mesmo sob a ótica de eventual finalidade extrafiscal se sustenta a exigência, uma vez que inexistem, na hipótese, alternativas econômicas passíveis de serem influenciadas pelo tributo.

21. A qualificação da medida como instrumento de regulação do comércio exterior pressupõe a existência de alternativas econômicas reais aptas a serem influenciadas pelo tributo. No caso do petróleo, a insuficiência estrutural da capacidade de refino nacional torna a exportação inevitável, eliminando qualquer margem de escolha. Nessa circunstância, o tributo não induz conduta, mas incide sobre comportamento compulsório, descaracterizando qualquer finalidade extrafiscal e revelando natureza eminentemente arrecadatória. Tal construção implica violação direta aos Princípios da Legalidade, da Segurança Jurídica e da Vedação à Surpresa, ao admitir a exigência de tributo dissociado de sua finalidade constitucionalmente admitida e fundada, ainda, em norma não convertida em lei, em descon sideração à deliberação expressa do Parlamento.

22. Verifica-se também a violação ao **Princípio da Anterioridade Tributária**, previsto no **artigo 150, inciso III, alíneas "b" e "c", da Carta Magna**. A exceção a essa garantia, prevista no **§ 1º do mesmo dispositivo** para o Imposto de Exportação, é funcionalmente vinculada à sua função **extrafiscal**. Quando a finalidade arrecadatória é confessada pelo próprio ente tributante, desvirtua-se a teleologia da norma constitucional, surpreendendo o contribuinte com um aumento de carga tributária imediato e imprevisível. Trata-se de medida em tudo incompatível com o sistema constitucional tributário.

23. No que toca especificamente ao princípio da anterioridade tributária, o STF já lhe reconheceu a estatura de cláusula pétrea, o que se deu, pioneiramente, quando a Corte apreciou a constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 3/1993, que ao autorizar a instituição de Imposto sobre as Movimentações Financeiras – IPMF -, excepcionou a observância da referida limitação ao poder de tributar. Não há dúvida, portanto, que, como cláusula pétrea, o princípio da anterioridade tributária também se classifica como preceito fundamental, legitimando, ao lado dos demais preceitos acima mencionados, o cabimento da presente ADPF. Confirmam-se os seguintes precedentes:

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI 4.454/2017 DO ESTADO DO AMAZONAS. INSTITUIÇÃO DE ADICIONAL NAS ALÍQUOTAS DO ICMS, DESTINADO À CRIAÇÃO DE FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (ART. 82 DO ADCT). PERDA PARCIAL DO OBJETO. COBRANÇA DO TRIBUTO DENTRO DO MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO NO QUAL FOI PUBLICADA A LEI QUE O INSTITUIU. CARACTERIZAÇÃO*

*DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA (ART. 150, III, “B”, DA CF). 1. A revogação expressa de alguns dos dispositivos da norma impugnada enseja a perda parcial do objeto da ação. 2. O Princípio da Anterioridade (art. 150, III, “b”, da CF), por configurar uma das maiores garantias tributárias do cidadão em face do Estado/Fisco, é consagrado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da CF (ADI 939, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 18/03/1994). Além de constituir garantia individual, assegura a possibilidade de o contribuinte programar-se contra a ingerência estatal em sua propriedade, preservando-se, pois, a segurança jurídica. 3. A instituição do adicional de alíquota de ICMS, facultada pelo art. 82, § 1º, do ADCT, não configura hipótese de relativização do referido princípio. 4. Ação Direta julgada procedente, na parte em que conhecida, para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 5º da Lei 4.454/2017 do Estado do Amazonas, restringindo-se a censura aos fatos geradores ocorridos entre a data de vigência da norma (1º de julho de 2017) e 31 de dezembro de 2017. (ADI 5733, Relator ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20-09-2019, DJe-215 03-10-2019).*

*Recurso extraordinário – Emenda Constitucional nº 10/96 – Art. 72, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) - Contribuição Social sobre o Lucro (CSLL) – Alíquota de 30% (trinta por cento) - Pessoas jurídicas referidas no § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212/91 – Alegada violação ao art. 195, § 6º, da Constituição Federal. 1. O poder constituinte derivado não é ilimitado, visto que se submete ao processo consignado no art. 60, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, bem assim aos limites materiais, circunstanciais e temporais dos §§ 1º, 4º e 5º do aludido artigo. 2. A anterioridade da norma tributária, quando essa é gravosa, representa uma das garantias fundamentais do contribuinte, traduzindo uma limitação ao poder impositivo do Estado. 3. A emenda Constitucional nº 10/96, especialmente quanto ao inciso III do art. 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – objeto de questionamento - é um novo texto que veicula nova norma, e não mera prorrogação da emenda anterior. 4. Hipótese de majoração da alíquota da CSSL para as pessoas jurídicas referidas no § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212/91. 5. Necessidade de observância do princípio da anterioridade nonagesimal contido no art. 195, § 6º, da Constituição Federal. 6. Recurso Extraordinário a que se nega provimento. (RE 587008, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 02-02-2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-084 06-05-2011).*

*Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional e de Lei Complementar. I.P.M.F. Imposto Provisorio sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - I.P.M.F. Artigos 5., par. 2., 60, par. 4., incisos I e IV, 150, incisos III, “b”, e VI, “a”, “b”, “c” e “d”, da Constituição Federal. 1. Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação a Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precipua e de guarda da Constituição (art. 102, I, “a”, da C.F.). 2. A Emenda Constitucional n. 3, de 17.03.1993, que, no art. 2., autorizou a União a instituir o I.P.M.F., incidiu em vício de inconstitucionalidade, ao dispor, no parágrafo 2. desse dispositivo, que, quanto a tal tributo, não se aplica “o art. 150, III, “b” e VI”, da Constituição, porque, desse modo, violou os seguintes princípios e normas imutáveis (somente eles, não outros): 1. - o princípio da anterioridade, que e garantia individual do contribuinte (art. 5., par. 2., art. 60, par. 4., inciso IV e art. 150, III, “b” da Constituição); 2. - o princípio da imunidade tributária recíproca (que veda a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de impostos sobre o patrimônio, rendas ou serviços uns dos outros) e que e garantia da Federação (art. 60, par. 4., inciso I, art. 150, VI, “a”, da C.F.); 3. - a norma que, estabelecendo outras imunidades impede a criação de impostos (art. 150, III) sobre: “b”): templos de qualquer culto; “c”): patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos,*

*atendidos os requisitos da lei; e "d"): livros, jornais, periodicos e o papel destinado a sua impressão; 3. Em consequência, e inconstitucional, também, a Lei Complementar n. 77, de 13.07.1993, sem redução de textos, nos pontos em que determinou a incidência do tributo no mesmo ano (art. 28) e deixou de reconhecer as imunidades previstas no art. 150, VI, "a", "b", "c" e "d" da C.F. (arts. 3., 4. e 8. do mesmo diploma, L.C. n. 77/93). 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte, para tais fins, por maioria, nos termos do voto do Relator, mantida, com relação a todos os contribuintes, em caráter definitivo, a medida cautelar, que suspendera a cobrança do tributo no ano de 1993. (ADI 939, Relator SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-1993, DJ 18-03-1994).*

24. O Professor Sergio André Rocha, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em parecer elaborado especificamente sobre a MP nº 1.163/2023 para as empresas ora representadas pela arguente (**DOC. 05**), demonstra que o regime excepcional previsto na Constituição Federal para o IE somente se legitima quando o tributo é efetivamente utilizado para finalidades extrafiscais, nos termos do artigo 26 do CTN e do artigo 3º do Decreto-Lei nº 1.578/1977. Ao examinar o caso concreto, conclui que, tendo o IE sido manejado para fins predominantemente arrecadatários, impõe-se a aplicação do regime constitucional tributário geral, especialmente no que se refere à anterioridade. Nesse sentido, afirma:

*44. Contudo, mesmo que se considere que não houve uma violação ao princípio da legalidade, parece-nos evidente que o artigo 8º da MP 1.163 é inconstitucional. O regime excepcional previsto na Constituição Federal para o Imposto de Exportação existe para os casos em que este imposto é utilizado para fins extrafiscais, seguindo as condições previstas no artigo 26 do CTN e no artigo 3º do Decreto-Lei nº 1.578/1977.*

*45. Tendo o Imposto de Exportação sido manejado, neste caso, para fins puramente arrecadatários, inevitavelmente ele deve seguir o regime constitucional tributário geral aplicável aos impostos, de modo que ele somente poderia ser exigido a partir de 1º de janeiro de 2024, seguindo o disposto no artigo 150, III, "b" da Constituição Federal.*

25. O parecerista é categórico ao afirmar que o artigo 8º da Medida Provisória nº 1.163/2023 é inconstitucional, pois *“ao prever a eficácia imediata de uma nova incidência do Imposto de Exportação, estabelecida com fins exclusivamente arrecadatários, a MP 1.163 violou o princípio da segurança jurídica, concretizado no artigo 150, III, “b” da Constituição Federal.”*

26. No mesmo sentido, o Professor Luís Eduardo Schoueri, Titular de Direito Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), em

parecer elaborado especificamente sobre a MP nº 1.163/2023 para as empresas ora representadas pela Arguente (**DOC. 06**), demonstra que a mitigação do Princípio da Anterioridade para o IE somente se justifica em virtude da função indutora do tributo, razão pela qual, ausente essa função, não há qualquer fundamento constitucional para afastar o imposto de exportação do regime geral. Nas palavras do parecerista:

*No caso do imposto de exportação, contudo, a função indutora é o próprio fundamento da existência da mitigação ao Princípio da Anterioridade. Esta mitigação somente se faz presente para que o Poder Executivo consiga, de maneira efetiva, induzir comportamentos, seja influenciando no câmbio ou promovendo políticas de comércio exterior. Ausente este fundamento isto é, a função indutora, não há qualquer razão para afastar o imposto de exportação do Princípio da Anterioridade.*

27. Assim, a exceção à anterioridade somente se justifica quando o tributo opera como instrumento de intervenção no domínio econômico. Como esclarece Humberto Ávila<sup>1</sup>, a eficácia imediata dos tributos relacionados ao comércio exterior encontra fundamento na liberdade de conformação do Poder Executivo para dirigir a economia e atingir finalidades extrafiscais. Trata-se, portanto, de inadequação da medida, agravada pela verdadeira descaracterização do regime jurídico que autoriza a mitigação das garantias do contribuinte. É nessa lógica que se insere a compreensão ora adotada, que se alinha à sistemática doutrinária que disciplina a função extrafiscal dos tributos.

28. Nessas circunstâncias, a invocação da extrafiscalidade revela-se puramente formal e incapaz de justificar o afastamento da anterioridade. Ausente o pressuposto, desaparece o fundamento da exceção.

29. Viola-se também o **Princípio da Separação dos Poderes**, estabelecido no **artigo 2º da Constituição Federal**. O exercício da função legislativa atípica pelo Poder Executivo, via medida provisória, deve submeter-se ao controle e à ratificação final do Poder Legislativo. Ao validar cobranças tributárias fundadas em norma não convertida em lei, as decisões impugnadas permitem que a vontade unilateral do Chefe do Executivo prevaleça à do Congresso Nacional. Como a norma produzia efeitos apenas temporários, a ausência de conversão em lei por parte do Congresso Nacional impede por

---

<sup>1</sup> ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 592

completo que tais efeitos sejam preservados. Nessa hipótese, o fato de o Congresso Nacional ter deixado de editar o decreto previsto no artigo 62, § 3º, não legitima a aplicação do § 11 do artigo 62 da Constituição Federal.

30. Ainda se verifica a violação aos princípios da **Proporcionalidade** e da **Livre Iniciativa/Concorrência (artigo 170 da Constituição Federal)**. A instituição de um imposto sobre a exportação de um produto que o país é estruturalmente obrigado a exportar - dada a insuficiência de sua capacidade de refino - revela-se medida técnica e economicamente inadequada, configurando uma restrição desproporcional à atividade produtiva. A medida onera um setor estratégico sem atingir qualquer benefício regulatório concreto, afrontando a livre iniciativa e a livre concorrência. A manutenção de tais decisões importa em validar uma intervenção estatal desproporcional, que desconsidera a realidade operacional do setor de petróleo.

31. A mesma inadequação do instrumento evidencia a ofensa à capacidade contributiva (art. 145, § 1º, CF/88). Ao incidir sobre a receita bruta de exportação, o IE mostrou-se indiferente à lucratividade efetiva das operações, onerando, na mesma proporção, empreendimentos com estruturas econômicas profundamente distintas. Operações com margens reduzidas, campos maduros ou elevados custos operacionais foram submetidas à mesma carga aplicada a projetos altamente lucrativos, gerando distorções incompatíveis com o próprio desenho do sistema tributário do setor, que já dispõe de mecanismos progressivos sensíveis à lucratividade, como a Participação Especial, os royalties escalonados e o excedente em óleo.

32. O Professor Luís Eduardo Schoueri (**DOC. 06**) demonstra ainda que admitir as mitigações aos Princípios da Legalidade e da Anterioridade nos casos em que não está presente a função indutora viola também o Princípio da Igualdade, pois torna arbitrária a escolha constitucional de tratar diferentemente os quatro impostos extrafiscais:

*Em síntese, na Constituição Federal de 1988, a função indutora é elemento essencial, não renunciável, do imposto de exportação. Não admite a Constituição que, sob a regra de competência relativa ao imposto de exportação, sejam estabelecidas exações com escopo meramente arrecadatório. A função indutora é elemento essencial para que a exação se encontre constitucionalmente justificada.*

33. Soma-se a esse quadro a violação ao princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput). A Exposição de Motivos da MP nº 1.163/2023 apresentou justificativa genérica fundada na conjuntura internacional, ao passo que declarações públicas do Ministro da Fazenda revelaram finalidade arrecadatória voltada à compensação da desoneração de combustíveis. Dessa forma, a apresentação de motivação incompleta ao Parlamento compromete a legitimidade do instrumento normativo e viola o dever de transparência que informa a atuação administrativa.

34. Nesse contexto, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> esclarece que o princípio da moralidade impõe à Administração o dever de agir com sinceridade e lealdade institucional, vedando comportamentos destinados a obscurecer ou dificultar a compreensão dos atos administrativos. Portanto, a motivação incompleta não é apenas insuficiência argumentativa, já que evidencia que o Poder Executivo extrapolou os limites constitucionais de sua atuação, valendo-se de instrumento tributário cujo regime excepcional pressupõe finalidade que, conforme os próprios documentos oficiais demonstram, nunca existiu. Essa extrapolação reforça o desvio de finalidade da medida e compromete a validade constitucional do ato.

#### IV. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 62, § 11, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

35. A fundamentação jurídica das decisões judiciais que buscam conferir validade aos atos de lançamento do IE realizados sob a égide da **Medida Provisória nº 1.163/2023** repousa em uma interpretação isolada e puramente literal do **artigo 62, § 11, da Constituição Federal**. Tal dispositivo prevê a ultratividade das relações jurídicas constituídas durante a vigência de medida provisória não convertida em lei, desde que o Congresso Nacional não edite o decreto legislativo regulador no prazo de sessenta

---

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 61.

dias. Ocorre que essa regra de exceção, concebida para preservar a estabilidade de relações de direito privado e administrativo, esbarra em limites intransponíveis quando confrontada com os preceitos fundamentais da **estrita legalidade tributária** e da **separação dos poderes**.

36. Antes de examinar esses limites, é necessário afastar a aplicação, ao presente caso, do Tema 1383<sup>3</sup> da repercussão geral, fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.473.645, que trata da incidência do princípio da anterioridade nas hipóteses de supressão ou redução de benefícios fiscais com efeitos de majoração indireta da carga tributária.

37. A invocação desse precedente, não se sustenta. Dado que o Tema 1383 do STF versa sobre hipótese jurídica diversa, relativa à revogação de benefício fiscal preexistente com consequente majoração indireta de tributo já instituído, ao passo que, no caso em exame, não há supressão de benefício nem majoração indireta, mas a utilização de tributo estruturalmente extrafiscal com finalidade confessadamente arrecadatória, em desvio das condições constitucionais e legais que legitimam o regime excepcional do Imposto de Exportação. A exceção à anterioridade não se projeta de forma automática sobre a espécie tributária, mas pressupõe o manejo do tributo dentro dos limites que justificam sua natureza extrafiscal, de modo que, ultrapassados tais limites pelo desvio de finalidade, desaparece o fundamento que sustenta a aplicação do regime excepcional, tornando inaplicável o paradigma invocado, por se tratar de categorias jurídicas que não se confundem nem admitem solução idêntica.

38. A Medida Provisória é, por definição, um instrumento normativo de caráter provisório e excepcional, cuja definitividade está condicionada à conversão em lei pelo Poder Legislativo. O § 3º do artigo 62 da Carta Magna estabelece que as medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição (*ex tunc*), se não forem convertidas em lei no prazo constitucional. No caso em exame, a MP nº 1.163/2023 não sobreviveu ao crivo parlamentar, tendo sua vigência encerrada em 28 de junho de 2023, conforme o Ato Declaratório nº 47/2023. A não ocorrência da condição resolutiva

---

<sup>3</sup> Tese: “O princípio da anterioridade tributária, geral e nonagesimal, se aplica às hipóteses de redução ou de supressão de benefícios ou de incentivos fiscais que resultem em majoração indireta de tributos, observadas as determinações e as exceções constitucionais para cada tributo”.

(conversão em lei) operou a remoção retroativa da norma do ordenamento jurídico, restabelecendo o *status quo ante*, em que a exportação de petróleo bruto não era tributada.

39. A tentativa de validar a cobrança de tributo com base no § 11 do artigo 62 ignora que a segurança jurídica pretendida pelo dispositivo não pode autorizar a manutenção de uma exação fiscal que o Parlamento não acolheu. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 216, apreciou caso análogo:

*ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. (...) MEDIDA PROVISÓRIA N. 320/2006. REJEIÇÃO PELO SENADO. NÃO EDIÇÃO DO DECRETO LEGISLATIVO PREVISTO NO § 3º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO. LICENÇA PARA EXPLORAÇÃO DE CENTRO LOGÍSTICO E INDUSTRIAL ADUANEIRO – CLIA. PEDIDO NÃO EXAMINADO PELA RECEITA FEDERAL DURANTE A VIGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA. NÃO APLICABILIDADE DO § 11 DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (...) 2. O § 11 do art. 62 da Constituição visa garantir segurança jurídica àqueles que praticaram atos embasados na medida provisória rejeitada ou não apreciada, mas isso não pode se dar ao extremo de se permitir a sobreposição da vontade do Chefe do Poder Executivo sob a do Poder Legislativo, em situações, por exemplo, em que a preservação dos efeitos da medida provisória equivalha à manutenção de sua vigência. Interpretação diversa ofenderia a cláusula pétrea constante do art. 2º da Constituição, que preconiza a separação entre os Poderes. 3. Quanto aos pedidos de licença para exploração de CLIA não examinados na vigência da Medida Provisória n. 320/2006, não havia relação jurídica constituída que tornasse possível a invocação do § 11 do art. 62 da Constituição para justificar a aplicação da medida provisória rejeitada após o término de sua vigência. Interpretação contrária postergaria indevidamente a eficácia de medida provisória já rejeitada pelo Congresso Nacional, ofendendo não apenas o § 11 do art. 62 da Constituição, mas também o princípio da separação dos Poderes. 4. Arguição julgada procedente. (ADPF 216, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14-03-2018, DJe-068 23-03-2020).*

40. Nesse precedente, se fixou a premissa de que a preservação dos efeitos da medida provisória não pode chegar ao extremo de permitir a sobreposição da vontade do Chefe do Poder Executivo sobre a do Poder Legislativo. Como assentado no referido precedente, uma interpretação que postergasse indevidamente a eficácia de norma rechaçada pelo Congresso ofenderia a cláusula pétrea da separação dos poderes. A medida provisória, que produzia apenas efeitos temporários, não foi convertida em lei, sendo desnecessária a edição de qualquer outro ato, em especial do decreto previsto no art. 62, § 3º, para dispor justamente sobre esses mesmos efeitos temporários. O único efeito de eventual conversão em lei da referida MP seria justamente convalidar os efeitos que já produziu e não produz mais. O conjunto de decisões ora impugnadas pretende justamente

extrair do art. 62, § 11, efeitos idênticos ao da decisão legislativa que tivesse convertido a Medida Provisória em Lei, o que não é possível.

41. Ressalte-se que, em matéria tributária, a exigência de observância da legalidade é mais rigorosa. O **artigo 150, inciso I, da Constituição Federal** veda à União exigir tributo sem lei que o estabeleça. Essa reserva absoluta de lei exige um ato normativo emanado do órgão de representação popular com caráter de definitividade. Validar os lançamentos tributários do IE da MP 1.163/2023 com base na inércia do Congresso em editar um decreto legislativo equivaleria a aceitar a tributação sem lei. Criar-se-ia a anomalia de um tributo cuja norma instituidora foi formalmente expurgada, mas que continuaria a produzir efeitos patrimoniais gravosos. Ora, os atos de lançamento são procedimentos administrativos plenamente vinculados e, se a base legal que lhes dava suporte foi fulminada retroativamente, tais atos tornam-se nulos.

42. Portanto, a ultratividade prevista no § 11 não tem o condão de sobrepor-se à exigência da legalidade estrita, que constitui garantia individual imune a mitigação infraconstitucional. Admitir o contrário transformaria a rejeição parlamentar em mera formalidade, permitindo que o Executivo legisse soberanamente em matéria fiscal à revelia do sistema de freios e contrapesos, o que é inadmissível no Estado de Direito. Se para pedidos administrativos de licença não se reconheceu a constituição de relação jurídica imune à rejeição da MP, com muito mais razão não se pode reconhecer tal imunidade para a relação jurídico-tributária, marcada pela indisponibilidade do interesse público e pela proteção à propriedade.

43. Poder-se-ia argumentar que, no tocante ao IE, a Constituição excepciona a incidência do princípio da legalidade, permitindo a alteração da alíquota pelo Poder Executivo. No caso, porém, o próprio Executivo optou pelo instrumento da medida provisória, o que, implicitamente, implica o reconhecimento de que a utilização de veículo infralegal, no caso, tendo em vista a finalidade fiscal da exação, não se legitima. O ponto do abuso do poder de legislar será examinado na próxima seção.

44. Por outro lado, como esclarece o Professor Sergio André Rocha (**DOC. 05**), a ausência de edição de decreto legislativo pelo Congresso não se confunde com concordância parlamentar com a exação, nem tem o condão de suprir a exigência

constitucional de manifestação positiva do Poder Legislativo para a manutenção de tributo instituído com finalidade arrecadatória, como segue:

*9. Parece-nos que este § 11 deveria ser interpretado em conjunto com o artigo 150, I, da Constituição Federal, para se concluir que, mesmo que não tenha sido editado o Decreto Legislativo previsto no § 3º do artigo 62, uma Medida Provisória não poderia instituir a incidência do Imposto de Exportação.*

*(...)*

*43. Uma vez que o Poder Legislativo foi contrário à exigência instituída pelo artigo 7º da MP 1.163, que jamais virou lei, e considerando o princípio da legalidade que rege o Direito Tributário, deveria ter sido automaticamente conferido às empresas exportadoras de petróleo o direito de repetição dos montantes recolhidos a título de Imposto de Exportação, com base neste artigo 7º.*

45. Em síntese, não se está diante de hipótese de preservação legítima de relações jurídicas constituídas sob a vigência de medida provisória, mas de tentativa de manutenção de exigência tributária fundada em norma que não subsistiu ao crivo parlamentar e cuja finalidade, ademais, se revelou incompatível com o regime constitucional que lhe seria aplicável. A invocação do § 11 do artigo 62, nesse contexto, não preserva a segurança jurídica, mas a subverte, ao permitir a continuidade de efeitos de ato normativo que não se incorporou validamente ao ordenamento. Admitir tal interpretação implicaria esvaziar o princípio da legalidade tributária e relativizar a própria função do Poder Legislativo, convertendo a excepcionalidade da medida provisória em instrumento de produção normativa à revelia do sistema constitucional de freios e contrapesos.

## V. DESVIO DE FINALIDADE E ANTERIORIDADE

46. O pilar que sustenta o regime jurídico excepcional do **Imposto de Exportação (IE)** no sistema tributário brasileiro é a sua natureza eminentemente **extrafiscal**. Diferentemente dos tributos de finalidade arrecadatória, o **IE** foi concebido pelo Constituinte como um instrumento ágil de intervenção no domínio econômico, voltado à regulação do comércio exterior e da política cambial. É precisamente esse

**vínculo funcional** com a regulação de conjuntura que justifica a sua exclusão das amarras procedimentais da anterioridade tributária anual e nonagesimal, conforme previsto no artigo 150, § 1º, **da Constituição Federal**. A agilidade conferida ao Poder Executivo para alterar alíquotas destina-se a permitir respostas imediatas a variações do mercado internacional, e não a facultar o abastecimento do caixa do Tesouro Nacional à revelia das garantias constitucionais.

47. A conclusão de que o IE instituído pela MP nº 1.163/2023 teve finalidade exclusivamente arrecadatória é corroborada pelo parecer do Professor Luís Eduardo Schoueri (**DOC. 06**), que examinou exaustivamente tanto os elementos teleológico-subjetivos quanto os teleológico-objetivos da norma, concluindo pela inexistência de qualquer função indutora:

*A Exposição de Motivos da MP nº 1.163/23 deixa evidente que o imposto de exportação tem a exclusiva finalidade de compensar o impacto arrecadatório de outras medidas adotadas. O Ministro da Fazenda esclarece que a elevação de alíquotas do imposto de exportação gera impacto financeiro positivo, da ordem de R\$ 6,65 bilhões. Este montante é tido por suficiente para compensar o impacto negativo das medidas de desoneração que foram mantidas, as quais ocasionam uma redução de receitas tributárias estimada em R\$ 6,61 bilhões. Por conseguinte, o imposto de exportação é utilizado como medida exclusivamente arrecadatória, com vista a compensar a redução de arrecadação gerada pela manutenção das desonerações declinadas.*

48. O Professor Luís Eduardo Schoueri (**DOC. 06**) acrescenta ainda que, sob a ótica da estratificação dos efeitos, critério que considera mais seguro do que a mera identificação de finalidades, o resultado é o mesmo: a norma do art. 7º da MP nº 1.163/2023 não desempenha qualquer função constitucionalmente relevante de comércio exterior ou política cambial, sendo sua função primária e exclusiva a arrecadatória.

*O que importa notar é que a função primária da norma é arrecadatória, não sendo possível, contudo, encontrar qualquer função secundária constitucionalmente relevante. Por mais que casos limítrofes possam existir na prática, o caso do imposto de exportação sobre óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos é um caso claro em que a função indutora simplesmente não existe. A função do tributo é estritamente arrecadatória, não se vislumbrando qualquer função indutora constitucionalmente relevante na exação. Por*

*consequente, as funções ínsitas ao imposto de exportação, relativas à política cambial e à política de comércio exterior, não podem ser identificadas.*

49. Nessa linha, o Professor Sergio André Rocha (**DOC. 05**) estabelece que a previsibilidade das consequências tributárias constitui a regra do sistema, que apenas cede diante de valores constitucionais relevantes, no caso do IE, exclusivamente quando utilizado para fins de regulação cambial e do comércio exterior. Ausente esse pressuposto, afasta-se o regime excepcional, impondo-se a incidência das limitações constitucionais próprias da tributação com finalidade arrecadatória.

*28. De fato, não é possível uma interpretação da Constituição Federal que se oriente por valores e princípios que não foram acolhidos pela Lei Maior. A regra é a não surpresa, a regra é a previsibilidade das consequências tributárias dos atos praticados pelos contribuintes. Este sistema de proteção só cede diante de outros valores e interesses constitucionais relevantes.*

*29. No caso do IE, isso se dá nas situações em que este tributo é utilizado para fins de regulação cambial e do comércio exterior. Não sendo este o caso, deve-se concluir pela inaplicabilidade do regime extraordinário a este tributo, que deve se orientar pelos princípios e regras que pautam a instituição e majoração de tributos para fins fiscais e dão a devida segurança jurídica aos contribuintes.*

50. Ocorre que a **Medida Provisória nº 1.163/2023** foi editada com evidente **desvio de finalidade** ao transmutar o IE em um tributo com finalidade precípua de arrecadação. A **Exposição de Motivos nº 00026/2023 MF** constitui verdadeira **confissão de finalidade fiscal**, ao declarar expressamente que a instituição da alíquota de **9,2%** sobre o petróleo bruto servia para compensar a renúncia de receita decorrente da desoneração de outros combustíveis no mercado interno. Não houve, por parte do ente tributante, qualquer menção a objetivos de política comercial, correção de desequilíbrios cambiais ou desestímulo estratégico à exportação de um bem específico. O que se buscou foi o montante de R\$ 6,65 bilhões para equilibrar as contas públicas.

51. Nesse ponto, a própria escolha do instrumento normativo evidencia o reconhecimento implícito do desvio. O Decreto-Lei nº 1.578/1977 autoriza o Poder Executivo a alterar as alíquotas do IE por decreto, justamente porque tal alteração, quando orientada por finalidade extrafiscal, não demanda o mesmo grau de deliberação legislativa. Ao optar pela medida provisória em vez do decreto, o Poder Executivo

reconheceu, ainda que implicitamente, que a finalidade da medida não se inseria no campo da extrafiscalidade. A escolha do instrumento, nesse contexto, revela incompatibilidade entre a finalidade efetiva da medida e o regime jurídico que pretendeu invocar.

52. Vale destacar que o Professor Sergio André Rocha (**DOC. 05**), no parecer já referido, concluiu que o artigo 8º da MP nº 1.163/2023, ao prever a eficácia imediata de nova incidência do Imposto de Exportação com finalidade exclusivamente arrecadatória, é inconstitucional por violar o artigo 150, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal. Como afirma o parecerista, tendo o Imposto de Exportação sido manejado com finalidade fiscal, impõe-se a aplicação do regime constitucional tributário geral, inclusive no que se refere à anterioridade, de modo que a exação somente poderia ser exigida a partir de 1º de janeiro de 2024.

*44. Contudo, mesmo que se considere que não houve uma violação ao princípio da legalidade, parece-nos evidente que o artigo 8º da MP 1.163 é inconstitucional. O regime excepcional previsto na Constituição Federal para o Imposto de Exportação existe para os casos em que este imposto é utilizado para fins extrafiscais, seguindo as condições previstas no artigo 26 do CTN e no artigo 3º do Decreto-Lei nº 1.578/1977.*

*45. Tendo o Imposto de Exportação sido manejado, neste caso, para fins puramente arrecadatórios, inevitavelmente ele deve seguir o regime constitucional tributário geral aplicável aos impostos, de modo que ele somente poderia ser exigido a partir de 1º de janeiro de 2024, seguindo o disposto no artigo 150, III, “b” da Constituição Federal.*

53. A jurisprudência deste **Supremo Tribunal Federal** já assentou, no julgamento do **Tema 53 (RE 570.680)**<sup>4</sup>, que a extrafiscalidade do IE é o que autoriza o afastamento da rigidez tributária típica. Entretanto, como advertido no âmbito do TRF2, a ausência de caráter primacial de extrafiscalidade impõe que o tributo se submeta à anterioridade tributária plena (anual e nonagesimal). A exceção contida no § 1º do artigo 150 não pode ser lida como um salvo-conduto para o arbítrio arrecadatório; trata-se de norma excepcional que deve ser interpretada de forma restritiva e finalística. Se a razão de ser da exceção desaparece - no caso, a finalidade regulatória -, a regra geral da anterioridade tributária deve ser prontamente restabelecida. Nesse cenário, a cobrança do imposto no mesmo exercício financeiro de sua instituição, com eficácia imediata a partir da publicação

<sup>4</sup> Tese: “É compatível com a Constituição Federal a norma infraconstitucional que atribui a órgão integrante do Poder Executivo da União a faculdade de alterar as alíquotas do Imposto de Exportação”.

da **MP nº 1.163/2023**, violou a cláusula de **não-surpresa do contribuinte**. A anterioridade da norma tributária é uma das mais importantes garantias instituídas, traduzindo limitação ao poder impositivo do Estado. No caso particular da atividade de produção de petróleo, as empresas assumem compromissos de longo prazo, baseados no emprego massivo de capital. Ao ignorar o dever de observância dos prazos constitucionais inerentes a tributos instituídos com finalidade meramente fiscal, o conjunto de decisões impugnadas nesta ADPF viola o princípio constitucional da segurança jurídica. Ao fazê-lo, permite que o Poder Público se valha do rótulo formal “imposto de exportação” para contornar limitações que incidiriam sobre tributo instituído com finalidade arrecadatória, chancelando inautenticidade administrativa que não se coaduna com mandamentos de moralidade, coerência e transparência que devem caracterizar a atuação do Estado.

54. A violação à segurança jurídica assume dimensão ainda mais concreta quando se considera o contexto em que essas empresas realizaram seus investimentos. O Supremo Tribunal Federal chancelou o programa de desinvestimento da Petrobras, criando um mercado secundário de campos de petróleo. Empresas associadas da arguente investiram nesse mercado respondendo a um convite expresso do próprio Estado, assumindo compromissos financeiros de longo prazo com base nas regras tributárias então vigentes. A instituição súbita do IE, sem observância da anterioridade, penalizou os agentes econômicos que estruturaram seus investimentos com base nas regras então vigentes, frustrando a confiança legítima depositada na estabilidade do regime jurídico.

55. Assim, ao instituir subitamente uma tributação extraordinária sobre a exportação de petróleo bruto, sem observância da anterioridade e em desvio da finalidade extrafiscal que legitima o regime excepcional do IE, a MP nº 1.163/2023 frustrou as expectativas legítimas de agentes econômicos que realizaram investimentos de longo prazo com base no arcabouço normativo então vigente, estabelecido pelo próprio Estado. A violação da confiança legítima desses investidores não é consequência lateral da medida, mas sim o resultado direto da extrapolação dos limites constitucionais que condicionam o uso do Imposto de Exportação como instrumento de política econômica.

56. O desvio de finalidade aqui demonstrado não é apenas um vício jurídico formal. Como se demonstrará na seção seguinte, a medida não produziu qualquer

dos efeitos regulatórios que, em tese, poderiam justificar o regime excepcional do IE. Não se verificou redução de exportações, ampliação da oferta interna de derivados ou impacto relevante sobre os preços ao consumidor, o que evidencia, de forma empírica, a inadequação do instrumento eleito. A ineficácia da medida não é especulação prospectiva: é registro histórico verificável, que confirma, a posteriori, que o instrumento era estruturalmente inadequado para o fim declarado e que a única finalidade real era, desde o início, a arrecadação. O exercício do poder de tributar por parte do Ente Federativo deve ser dar dentro dos parâmetros estabelecidos pela Constituição, de forma a evitar que uma tributação "mal calibrada" gere uma distorção no sistema tributário, acarretando o aumento de custos do setor privado e afastando investimentos.

57. Por essas razões, a **exigência do tributo no exercício de 2023** carece de fundamento constitucional legítimo. Uma vez desvelada a natureza puramente arrecadatória da medida, a flexibilidade de alíquotas e a vigência imediata perdem sua justificação teleológica. A manutenção da cobrança sem o respeito ao intervalo mínimo entre o ato instituidor e o fato gerador fraudava o sistema constitucional de competências, permitindo que a União Federal aumente sua arrecadação mediante o sacrifício deliberado de direitos fundamentais dos contribuintes, protegidos por cláusula pétrea.

## VI. OFENSA À PROPORCIONALIDADE E IRRACIONALIDADE ECONÔMICA

58. O conjunto de decisões judiciais impugnadas nesta arguição validam uma medida que afronta o postulado da **proporcionalidade** em sua vertente da **adequação**. A instituição do Imposto de Exportação (IE) sobre o petróleo bruto, sob o pretexto regulatório de mitigar a alta de preços internos e garantir o abastecimento, revela-se **inadequada**. Para que uma intervenção regulatória no domínio econômico seja legítima, é indispensável que o meio eleito possua aptidão real para atingir a finalidade pretendida. No caso vertente, existe um intransponível **déficit estrutural de refino** no Brasil, amplamente documentado em dados oficiais da **Agência Nacional do Petróleo, Gás**

**Natural e Biocombustíveis (ANP)** e da **Empresa de Pesquisa Energética (EPE)**, que impede a utilização interna de parte considerável da produção nacional de petróleo.

59. Essa conclusão encontra suporte direto nos dados oficiais publicados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Conforme o “Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis de 2024”, as refinarias brasileiras processaram apenas 1.722.861 de barris por dia de óleo cru nacional em 2023<sup>5</sup> (**DOC. 07**), bem como a capacidade de processamento das refinarias brasileiras permanece a mesma desde 2016<sup>6</sup> (**DOC. 08**). No mesmo período, de acordo com o “Encarte de Consolidação da Produção” de 2023 da ANP, “a produção média anual de petróleo ficou em 3,402 milhões de barris/dia, valor 12,57% acima do recorde que foi observado no ano anterior (2022), quando atingiu 3,022 milhões”<sup>7</sup> (**DOC. 09**). Esses números revelam que a lacuna entre produção e capacidade de refino é estrutural, não conjuntural, afastando qualquer premissa de absorção interna do excedente produtivo.

60. Assim, a realidade operacional do setor demonstra que a produção nacional de petróleo bruto tem superado a capacidade de processamento das refinarias domésticas em mais de **um milhão de barris por dia** nos últimos anos. O excedente de petróleo produzido no País não encontra infraestrutura de refino apta a absorvê-lo, independentemente de qualquer estímulo ou desestímulo tributário. O parque de refino nacional já opera historicamente próximo ao seu **limite técnico**, com fatores de utilização na ordem de **86% a 87%**, patamar comparável aos sistemas mais eficientes do mercado internacional. Portanto, não há margem de ociosidade que permita o processamento interno do petróleo que hoje é destinado ao mercado externo.

61. A limitação estrutural do parque de refino não é apenas volumétrica. Conforme apontado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados,

---

<sup>5</sup> Tabela 2.30 – “Volume de carga processada, segundo origem (nacional e importada) – 2014-2023”; do Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2024. Disponível em : <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-brasileiro-do-petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis-2024>.

<sup>6</sup> Tabela 2.28 – “Evolução da capacidade de refino, segundo refinarias – 2014-2023” do Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2024. Disponível em : <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-brasileiro-do-petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis-2024>.

<sup>7</sup> ANP. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural — Encarte de Consolidação da Produção 2023, nº 160, dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/arquivos-bmppgn/2023/encarte-boletim-dezembro.pdf>.

parcela significativa do petróleo produzido no país apresenta características de óleo pesado, com baixo grau API, o que restringe sua plena absorção pelas refinarias atualmente em operação (**DOC. 11**)<sup>8</sup>. Essa característica, documentada desde 2003 e persistente mesmo após a expansão da produção do pré-sal, implica que, ainda que houvesse capacidade ociosa de refino, boa parte do petróleo exportado não poderia ser integralmente processada no mercado interno sem a realização de investimentos em adaptação tecnológica. Trata-se, portanto, de limitação estrutural do setor, e não de variável suscetível de correção por meio de estímulo tributário.

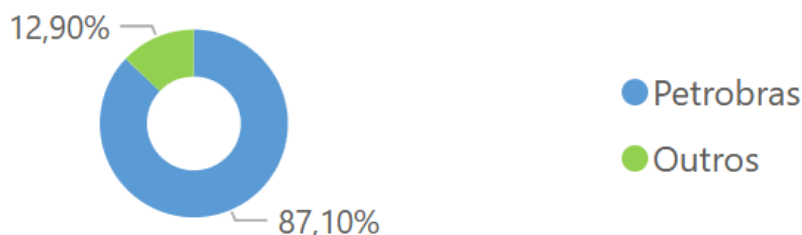
62. Nesse cenário, a exportação de petróleo bruto configura uma **necessidade física e logística**, e não uma escolha discricionária dos agentes econômicos que pudesse ser alterada por uma tributação regulatória. Onerar a saída do produto do território nacional não induz o seu redirecionamento para as refinarias brasileiras, uma vez que estas carecem de capacidade volumétrica e, em muitos casos, de configuração tecnológica para processar a totalidade do óleo leve extraído do pré-sal. A medida tributária, assim, é **inidônea** para aumentar a oferta interna de derivados, falhando no primeiro estágio do teste de proporcionalidade. A tributação da exportação é instrumento incapaz de produzir o resultado almejado (redução de preços ou aumento do refino interno).

63. A premissa fática sustentada pelas decisões impugnadas, de que o IE visava desestimular a exportação de petróleo bruto e incentivar sua oferta no mercado interno, é desmentida pelos próprios dados do setor. Isso porque, das refinarias listadas no país em 2023, o grupo econômico da Petrobras é responsável por 87,10% da distribuição da produção de petróleo, conforme dados da ANP, mais precisamente do “Encarte de Consolidação da Produção” de 2023 (**DOC. 09**), como segue:

---

<sup>8</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **A viabilidade de uma nova refinaria de petróleo no Brasil, especialmente no Norte Fluminense**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, nov. 2003. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/f207f4d4-7555-4025-a585-00360a7bcbdd/download>.

### Distribuição da produção de petróleo por operador



Fonte: ANP/SDP/SIGEP

64. Essa concentração, combinada com a ausência de capacidade ociosa, torna materialmente impossível o redirecionamento da produção exportada para o mercado interno por meio de estímulo tributário.

65. A política econômica incorporada ao texto constitucional de 1988 exige que os instrumentos de intervenção no domínio econômico sejam funcionalmente adequados aos fins que declaram perseguir, não sendo suficiente a invocação formal de finalidade regulatória para legitimar a utilização de qualquer instrumento estatal. No setor petrolífero, essa exigência assume contornos ainda mais evidentes, na medida em que o conflito em torno da apropriação do excedente econômico gerado pela exploração do petróleo impõe ao Estado o dever de atuar por meio de instrumentos juridicamente coerentes com a finalidade constitucional que os legitima. Quando essa coerência se rompe, o tributo deixa de operar como instrumento de regulação e passa a funcionar como mecanismo de arrecadação dissociado de qualquer função extrafiscal, o que compromete sua própria legitimidade constitucional. A extrafiscalidade é prevista na Constituição para justificar instituição de tributo cuja principal função não é gerar arrecadação, mas sim regular a atividade socioeconômica, ou seja, estimular com baixa carga ou inibir com alta carga alguma conduta.

66. A **irracionalidade econômica** da medida agrava-se pelo fato de o Brasil atuar no cenário internacional como **tomador de preços** (*price-taker*), respondendo por apenas cerca de 2% a 3% das exportações globais de petróleo. Por não possuir poder de mercado para influenciar as cotações mundiais, o exportador brasileiro é

incapaz de repassar o ônus do tributo ao comprador estrangeiro. O peso da exação recai integralmente sobre o produtor doméstico, reduzindo a rentabilidade de projetos estratégicos e comprometendo decisões de investimento de longo prazo.

67. A ausência de poder de mercado do exportador brasileiro, de acordo com o técnico elaborado por Matos e Pessoa Associados Consultoria Financeira e Gestão de Negócios Ltda. e pela BR Consultoria Econômica S/S Ltda. (**DOC. 11**), no caso do petróleo bruto, *“os produtos taxados têm características físicas suficientemente homogêneas para que se possa dizer que existe baixa capacidade de diferenciação”* e, por essa razão, *“não há poder de mercado relevante que possa advir da diferenciação de produtos neste setor”*. No mesmo sentido, o parecer assinala que *“na presença de um número suficiente de produtores, o preço de uma commodity no mercado internacional não dependerá da quantidade ofertada por um único produtor”*, de modo que o Brasil atua como *“price-taker no setor de produção de petróleo”*. A partir disso, o próprio parecer conclui que *“a imposição de um imposto sobre as exportações não alterará o preço do produto no porto de chegada”*, de modo que *“todo o peso da tributação recairá sobre o exportador”*, reduzindo a rentabilidade da atividade.

68. Nesse contexto, a tributação da exportação não opera como mecanismo eficaz de desincentivo, uma vez que não há capacidade de repasse do ônus ao mercado internacional, nem alternativa econômica viável de redirecionamento da produção ao mercado interno.

69. Ademais, a medida onera a válvula de saída de um excedente que o País não tem condições de processar, resultando apenas em perda de eficiência e desestímulo à produção futura, sem qualquer benefício concreto para o consumidor de combustíveis. A manutenção desse entendimento judicial implica aceitar que o Poder Público utilize sua competência tributária para perseguir finalidades inalcançáveis, em flagrante ofensa ao princípio da **livre iniciativa**.

70. A redundância do IE em relação ao arranjo fiscal já vigente no setor petrolífero reforça a conclusão de que o instrumento era desnecessário para qualquer finalidade regulatória legítima.

71. Além disso, como esclarece Fernando Facury Scaff<sup>9</sup>, o ordenamento brasileiro já contempla mecanismos de captura de ganhos extraordinários no setor de petróleo e gás, notadamente por meio da participação especial, que, embora não constitua tributo, incide sobre a rentabilidade da exploração e se estrutura como instrumento de apropriação da mais-valia extrativa. Nesse contexto, a introdução de novo gravame por via tributária não apenas se mostra desnecessária, como rompe a coerência do modelo vigente, ao superpor encargos sem função regulatória identificável e com potencial de distorção isonômica.

72. Logo, a medida, além de inadequada, revela-se incompatível com a lógica concorrencial e com a liberdade de iniciativa asseguradas pelo artigo 170 da Constituição Federal, ao impor ônus desproporcional a agentes econômicos que não dispõem de qualquer alternativa de escoamento interno para sua produção.

## **VII. PROVA ADICIONAL SOBRE A FINALIDADE MERAMENTE ARRECADATÓRIA, DESVIO DA FINALIDADE DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO E TRATAMENTO DISCRIMINATÓRIO INCONSTITUCIONAL**

73. A pretensão do Poder Executivo de utilizar o IE como mecanismo para capturar parcela da elevada rentabilidade do setor de petróleo, uma finalidade meramente arrecadatória, foi confessada pela representação mais elevada do Executivo na esfera tributária. Embora a Exposição de Motivos da MP nº 1.163/2023<sup>10</sup> não faça referência expressa a essa finalidade (**DOC. 12**), limitando-se a justificar a medida pela necessidade de estabilização econômica e compensação da renúncia fiscal decorrente da desoneração dos combustíveis, em **entrevista ao portal UOL<sup>11</sup>**, em **01/03/2023**, o

---

<sup>9</sup> SCAFF, Fernando Facury. Já existe oneração pelos lucros extras no setor de petróleo/gás. **Consultor Jurídico**, 3 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-03/contas-vista-existe-oneracao-pelos-lucros-extraordinarios-setor-petroleo/>.

<sup>10</sup> Legislação Informatizada - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.163, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2023 - Exposição de Motivos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2023/medidaprovisoria-1163-28-fevereiro-2023-793800-exposicaodemotivos-167299-pe.html>.

<sup>11</sup> Haddad fala de preço de combustíveis, prioridades econômicas, regra fiscal, Lula e Bolsonaro e mais. [Entrevista]. **UOL Play**, 1 mar. 2023. Disponível em: <https://www.uol.com.br/play/videos/noticias/2023/03/01/haddad-fala-de-preco-de-combustiveis-prioridades-economicas-regra-fiscal-lula-e-bolsonaro-e-mais.htm>.

**Ministro Fernando Haddad**, entre os minutos 22'16" e 22'56", declarou que a medida "é uma solução de transição. As **empresas estão com lucros extraordinários**, com o aumento do preço do petróleo. **Lucros exorbitantes. Pagam poucos impostos**, na minha opinião, **pagam poucos impostos. É uma solução intermediária para a gente fasear a reoneração**, e o Congresso é que vai dar a palavra final. Se tiver ruído, e tudo dá ruído, até às vezes uma palavra mal colocada dá ruído, eu acho que acomoda, porque a gente vai explicando e as coisas vão ficando mais transparentes, as pessoas vão entendendo o propósito", inclusive, referida declaração do Ministro da Fazenda foi amplamente divulgada na mídia<sup>12-13-14</sup> e registrada no parecer técnico elaborado por Matos e Pessoa Associados Consultoria Financeira e Gestão de Negócios Ltda. e BR Consultoria Econômica S/S Ltda. (DOC. 11), no qual se consigna que "o Ministro Haddad argumentou que a elevada rentabilidade da atividade de produção de petróleo justificava a imposição de um imposto

<sup>12</sup> "O ministro da Fazenda, Fernando Haddad, disse nesta 4ª feira (1º.mar.2023) que o imposto de exportação sobre o petróleo cru é uma 'solução intermediária'. As companhias do setor 'estão com lucros exorbitantes', segundo o chefe da equipe econômica do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

'É uma solução de transição. As empresas estão com lucros exorbitantes, pagam poucos impostos e é uma solução intermediária. O Congresso vai dar a palavra final', disse em entrevista ao portal UOL". PODER 360. **Haddad diz que petrolíferas estão "com lucros exorbitantes"**. 1º mar. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/haddad-diz-que-petroliferas-estao-com-lucros-exorbitantes/> (DOC. 13).

<sup>13</sup> "O ministro da Fazenda, Fernando Haddad (PT), disse nesta quarta-feira (1º) que a decisão do governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT) de instituir uma taxa de 9,2% sobre as exportações de petróleo bruto é uma 'solução de transição' e classificou os lucros das empresas do setor como 'exorbitantes'.

A cobrança foi anunciada por Haddad e pelo ministro de Minas e Energia, Alexandre Silveira (PSD), na terça-feira (28) como uma forma de compensar a perda de arrecadação com a reoneração parcial de tributos federais sobre gasolina e etanol.

'[O Imposto de Exportação] é uma solução de transição. As empresas estão com lucros extraordinários por causa do aumento dos preços do petróleo. Lucros exorbitantes. Pagam poucos impostos, na minha opinião', disse Haddad em entrevista ao portal UOL.

'É uma solução intermediária para a gente fasear a reoneração, e o Congresso é que vai dar a palavra final', acrescentou". POLÍTICA LIVRE. **Taxar exportação de petróleo é solução de transição, diz Haddad**. 1º mar. 2023. Disponível em: <https://www.politicalivre.com.br/2023/03/taxar-exportacao-de-petroleo-e-solucao-de-transicao-diz-haddad> (DOC. 14).

<sup>14</sup> "O ministro da Fazenda, Fernando Haddad (PT), disse nesta quarta-feira (1º) que a decisão do governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT) de instituir uma taxa de 9,2% sobre as exportações de petróleo bruto é uma 'solução de transição' e classificou os lucros das empresas do setor como 'exorbitantes'.

A cobrança foi anunciada por Haddad e pelo ministro de Minas e Energia, Alexandre Silveira (PSD), na terça-feira (28) como uma forma de compensar a perda de arrecadação com a reoneração parcial de tributos federais sobre gasolina e etanol.

'[O Imposto de Exportação] é uma solução de transição. As empresas estão com lucros extraordinários por causa do aumento dos preços do petróleo. Lucros exorbitantes. Pagam poucos impostos, na minha opinião', disse Haddad em entrevista ao portal UOL.

'É uma solução intermediária para a gente fasear a reoneração, e o Congresso é que vai dar a palavra final', acrescentou." FOLHA DE SÃO PAULO. **Petroleiras têm lucro exorbitante e taxar exportação é solução de transição, diz Haddad**. 1º mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/03/petroleiras-tem-lucro-exorbitante-e-taxar-exportacao-e-solucao-de-transicao-diz-haddad.shtml> (DOC. 15).

sobre as exportações"<sup>15</sup>, reconhecendo que a incidência econômica do tributo recairá sobre o produtor local.

74. Os fatos acima comprovam, de forma clara, que os objetivos desta iniciativa em relação ao IE foram arrecadatários. Mas esse objeto confesso da tributação traz outras violações a preceitos fundamentais da Constituição.

75. A estrutura jurídica do IE é manifestamente incompatível com a finalidade de tributar acréscimos patrimoniais ou lucros excedentes (*windfall gains*), uma vez que a incidência tem amparo no inciso II do art. 153 da Constituição Federal, que prevê a competência da União para instituir imposto sobre exportação, e não sobre a renda, hipótese do inciso III do mesmo artigo da Carta Magna. Essa distinção é importante, pois o inciso I do parágrafo 2º do art. 153 do texto constitucional é expresso em afirmar que a tributação pelo imposto sobre a renda, será informada pelos princípios da generalidade, da universalidade e da progressividade, prevendo a necessidade de tratamento isonômico qualificado para a tributação sobre a renda por meio de imposto instituído pela União, enquanto tutela de maior rigidez na aplicação do princípio da igualdade previsto no *caput* do art. 5º e no art. 145, § 1º, ambos da Constituição Federal.

76. Assim, o IE não poderia onerar determinado segmento econômico, em busca de tributação de potenciais “lucros exorbitantes”, sob pena de violação ao inciso I do parágrafo 2º do art. 153 da Constituição, mesmo que a denominação do imposto seja de impostos de exportação, e não de imposto de renda.

77. Ao mesmo tempo, Fernando Facury Scaff<sup>16</sup> demonstra que o ordenamento brasileiro já dispõe de mecanismo próprio, progressivo e sensível à lucratividade para a captura de ganhos extraordinários no setor petrolífero: a participação especial, que incide sobre o lucro da exploração, com alíquotas progressivas e deduções de

---

<sup>15</sup> Em complemento, veja-se a nota de rodapé número 4 do parecer (DOC. 11): “[O Imposto de Exportação] é uma solução de transição. As empresas estão com lucros extraordinários por causa do aumento de preços do petróleo. Lucros exorbitantes. Pagam poucos impostos, na minha opinião (...) É uma solução intermediária para a gente fasear a reoneração, e o Congresso é que vai dar a palavra final (...) O imposto temporário com a taxação sobre aqueles que exportam óleo cru, ou seja, aquela exportação que é feita sem gerar beneficiamento, desenvolvimento, sem gerar emprego, investimento tecnológico no nosso país, nós estamos fazendo essa taxação para pegar este recurso e reduzir o impacto do aumento de preço de gasolina, para poder manter a desoneração de preço de gasolina, para poder manter a desoneração de óleo diesel e gás”: HADDAD, F. Apresentação da MP 1163/2023, 28 de fevereiro de 2023 (DOC. 11).

<sup>16</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do Petróleo, Minério e Energia: Aspectos Constitucionais, Financeiros e Tributários**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021

custos, investimentos e encargos. Trata-se de modelo estruturado justamente a partir do conceito de renda, em contraste com a tributação sobre a renda por impostos instituídos pela União, que devem ser informados por tratamento isonômico qualificado (generalidade e universalidade), o que não permite a tributação setorial diferenciada como pretendida. Mas não é só: o IE, cuja incidência se dá sobre exportação, não tem identidade com a tributação sobre a renda, prevista em inciso distinto do texto constitucional. Por essa mesma razão, no âmbito da competência constitucional, pode ser verificado que a base de cálculo do IE foi estabelecida sobre o preço do produto exportado, nos termos definidos no artigo 2º do Decreto-Lei nº 1.578, de 1977. Assim, o IE é indiferente à lucratividade real da operação, ao ser instituído nos moldes constitucionais. Essa análise evidencia que, se a finalidade fosse efetivamente capturar ganhos extraordinários, o instrumento adequado já existia no ordenamento, de modo que a escolha do IE revela, uma vez mais, o desvio de finalidade da medida.

78. A tentativa de converter o **IE** em um sucedâneo indevido de *windfall tax* afronta a repartição constitucional de competências. Utilizar o **IE** para tal fim importa em criar, por via oblíqua, um novo imposto sobre a renda sem a observância dos requisitos constitucionais. A captura de renda econômica exige um tributo capaz de deduzir custos operacionais e de capital, sob pena de a exação tornar-se **confiscatória** para projetos de menor lucratividade. Ademais, a irracionalidade da medida evidencia-se pela ausência de **simetria** no sistema. Os tributos incidentes sobre a produção de petróleo no Brasil submetem-se a alíquotas fixas que não sofrem redução automática quando o preço da *commodity* despensa no mercado internacional, como ocorreu em 2016. Instituir uma sobrecarga tributária imediata sob o argumento de “compensar” aumentos repentinos de preço, sem que haja o mecanismo inverso de proteção em cenários de crise, viola a **segurança jurídica** e a **boa-fé objetiva**. Se a alíquota não é reduzida quando o barril atinge patamares de US\$ 30, não há racionalidade jurídica que autorize o seu aumento súbito e sem anterioridade apenas porque o mercado atravessa um pico eventual de valorização.

79. Conclui-se, portanto, que as decisões judiciais que validaram a alíquota de **9,2%** chancelaram um desvio ontológico grave. O **Imposto de Exportação** não é, nem pode ser, instrumento de tributação de lucros. Ao mesmo tempo, eventual

tributação sobre lucros por meio de imposto instituído pela União deve se dar em respeito aos princípios da generalidade, da universalidade e da progressividade. Ao mesmo tempo, o objetivo de tributação de lucros extraordinários confirma a finalidade meramente arrecadatória da medida. A manutenção de tal entendimento judicial transmuda um tributo regulador de comércio exterior em um confisco disfarçado sobre o faturamento, em direta violação ao **artigo 153, § 2º, I, ao artigo 145, § 1º, e ao artigo 153, inciso III, da Constituição Federal**.

### VIII. DA MEDIDA CAUTELAR

80. A gravidade da lesão aos preceitos fundamentais aqui demonstrada e a urgência na interrupção de cobranças tributárias manifestamente inconstitucionais impõem a concessão de **medida cautelar**, nos termos dos **artigos 5º e 10 da Lei nº 9.882/1999**. A manutenção do atual cenário de insegurança jurídica, alimentado por decisões judiciais que validam a cobrança do Imposto de Exportação (IE) à revelia das garantias constitucionais, exige a pronta intervenção deste STF para evitar danos irreparáveis ao setor produtivo e à própria integridade do sistema tributário nacional.

81. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni iuris*) revela-se de forma inequívoca ao longo de toda a fundamentação desta peça. Restou demonstrado que a Medida Provisória nº 1.163/2023 não sobreviveu ao crivo parlamentar, A pretensão de validar tais cobranças por meio do artigo 62, § 11, da Constituição Federal esbarra na reserva de lei para a instituição de tributos, preceito fundamental que não admite a tributação baseada em norma precária não recepcionada pelo Congresso Nacional. Além disso, a confissão de finalidade meramente arrecadatória na Exposição de Motivos da MP afasta a justificação teleológica para a mitigação da anterioridade tributária, transformando o IE em um instrumento de confisco imediato e imprevisível.

82. O perigo da demora (*periculum in mora*) é multifacetado. No plano financeiro, as empresas do setor de petróleo e gás estão sendo compelidas a recolher vultosas quantias com base em normas inconstitucionais, o que impacta o fluxo de caixa,

o planejamento operacional e a capacidade de investimento, na medida que o conjunto de decisões judiciais que violam preceitos constitucionais são proferidas, demandando o recolhimento de valores que estavam com exigibilidade suspensa nas hipóteses legais cabíveis. A submissão à cláusula *solve et repete* impõe ao contribuinte o ônus de desembolsar recursos bilionários para, somente após anos de litígio, buscar a repetição do indébito pelo moroso sistema de precatórios, o que configura dano de difícil reparação.

83. Ao mesmo tempo, as empresas que já recolheram os valores do IE encontram-se em situação de incerteza sobre a possibilidade de recuperar tais valores, afetando negativamente suas demonstrações financeiras, restringindo novos investimentos e ampliando custos de captação de novos recursos para ampliar suas atividades. Além do prejuízo pecuniário direto, verifica-se um risco de **insegurança jurídica sistêmica**. A coexistência de decisões conflitantes sobre a mesma matéria tributária distorce a concorrência e amplia a percepção de risco regulatório no Brasil, afastando investidores de um setor intensivo em capital, essencial para a segurança energética nacional. A continuidade das execuções fiscais e a manutenção de restrições em cadastros de inadimplentes (CADIN) decorrentes do não pagamento dessa exação inconstitucional, demandam o recolhimento de quantias que tem a aptidão para impor ônus significativo às empresas do setor em prejuízo da expansão das atividades no setor de petróleo, justificando a suspensão imediata da eficácia das decisões que validam a cobrança.

84. Diante do exposto, requer-se a concessão de medida liminar para:

a) sejam suspensos, com eficácia *ex nunc* e até o julgamento final desta arguição, os efeitos das decisões judiciais que validaram a incidência do Imposto de Exportação instituído pelo artigo 7º da Medida Provisória nº 1.163/2023;

b) seja determinado à União Federal, em decorrência da suspensão dos efeitos das decisões referidas na alínea anterior, que se abstenha de praticar atos de constituição definitiva do crédito tributário, inscrição em dívida ativa, cobrança administrativa, inscrição em cadastros de inadimplentes (CADIN), ajuizamento ou prosseguimento de execuções fiscais, ou imposição de sanções decorrentes do não

recolhimento da exação prevista no artigo 7º da Medida Provisória nº 1.163/2023, assegurando-se às empresas representadas pela Arguente a manutenção de sua regularidade fiscal;

c) seja determinado aos juízos e tribunais que, ao apreciarem ações em curso ou que venham a ser ajuizadas sobre a mesma matéria, condicionem a eficácia executória de eventuais novas decisões ao desfecho da presente arguição.

## IX. PEDIDOS E REQUERIMENTOS FINAIS

85. Com base nessas razões, requer-se:

a) a concessão de medida cautelar, *inaudita altera parte* e *ad referendum* do Plenário, nos termos do artigo 5º da Lei nº 9.882/1999, para o fim de: (i) suspender, com eficácia *ex nunc* e até o julgamento final desta arguição, os efeitos das decisões judiciais que validaram a incidência do Imposto de Exportação instituído pelo artigo 7º da Medida Provisória nº 1.163/2023; (ii) determinar à União Federal, em decorrência da suspensão dos efeitos das decisões referidas no item anterior, a abstenção de praticar atos de constituição definitiva do crédito tributário, inscrição em dívida ativa, cobrança administrativa, inscrição em cadastros de inadimplentes (CADIN), ajuizamento ou prosseguimento de execuções fiscais, ou imposição de sanções decorrentes do não recolhimento da exação prevista no artigo 7º da Medida Provisória nº 1.163/2023, assegurando-se às empresas representadas pela Arguente a manutenção de sua regularidade fiscal; e (iii) determinar aos juízos e tribunais que, ao apreciarem ações em curso ou que venham a ser ajuizadas sobre a mesma matéria, condicionem a eficácia executória de eventuais novas decisões ao desfecho da presente arguição;

b) a requisição de informações às autoridades responsáveis pela prolação das decisões judiciais impugnadas, notadamente ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, para que as prestem no prazo legal de dez dias, nos termos do artigo 6º da Lei nº 9.882/1999;

c) a requisição de informações ao Presidente da República, responsável pela edição da MP nº 1.163/2023;

d) a intimação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, para que se manifestem sobre o pedido no prazo de cinco dias, em observância ao artigo 7º da Lei nº 9.882/1999;

e) no mérito, a procedência do pedido para reconhecer, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a inconstitucionalidade da interpretação adotada no conjunto de decisões judiciais que validaram a incidência do Imposto de Exportação instituído pelo artigo 7º da Medida Provisória nº 1.163/2023, por violação aos preceitos fundamentais da legalidade tributária, da anterioridade tributária, da separação dos poderes, da segurança jurídica, da proporcionalidade, da igualdade, da capacidade contributiva, da moralidade administrativa e da livre iniciativa, com determinação de que tal interpretação não seja reproduzida em decisões futuras e de que sejam afastadas a exigibilidade da exação e os efeitos patrimoniais dela decorrentes, assegurando-se às empresas representadas pela Arguente a possibilidade de recuperação dos valores indevidamente recolhidos no período de vigência da referida Medida Provisória.

Dá-se à causa, para fins meramente fiscais, o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Brasília/DF, 12 de maio de 2026.

**Cláudio Márcio Tartarini**

**OAB/DF 59.781**

**Bruna Vieira Esteves dos Santos**

**OAB/SP 439.596**

**Carlos Alberto Pires Júnior**

**OAB/SP 464.967**

## LISTA DE DOCUMENTOS ANEXOS

**DOCUMENTO 01** Documentos constitutivos da ABEP

**DOCUMENTO 02** Procuração dos advogados

**DOCUMENTO 03** Lista de associados da ABEP

**DOCUMENTO 04** Estatuto social da ABEP

**DOCUMENTO 05** Parecer – Prof. Sergio André Rocha

**DOCUMENTO 06** Parecer – Prof. Luís Eduardo Schoueri

**DOCUMENTO 07** Tabela 2.30 – “Volume de carga processada, segundo origem (nacional e importada) – 2014-2023”; do Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2024

**DOCUMENTO 08** Tabela 2.28– “Evolução da capacidade de refino, segundo refinarias – 2014-2023” do Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2024

**DOCUMENTO 09** Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural — Encarte de Consolidação da Produção 2023, nº 160, dezembro de 2023 da ANP

**DOCUMENTO 10** Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados – “A viabilidade de uma nova refinaria de petróleo no Brasil, especialmente no Norte Fluminense”

**DOCUMENTO 11** Parecer Matos e Pessoa Associados Consultoria Financeira e Gestão de Negócios Ltda. e pela BR Consultoria Econômica S/S Ltda

**DOCUMENTO 12** Exposição de Motivos da MP nº 1.163/2023

**DOCUMENTO 13** PODER 360. Haddad diz que petrolíferas estão "com lucros exorbitantes". 1º mar. 2023

**DOCUMENTO 14** POLÍTICA LIVRE. Taxar exportação de petróleo é solução de transição, diz Haddad. 1º mar. 2023

**DOCUMENTO 15** FOLHA DE SÃO PAULO. Petroleiras têm lucro exorbitante e taxar exportação é solução de transição, diz Haddad. 1º mar. 2023