



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DISCIPLINA DE DIREITO TRIBUTÁRIO II



ESTUDO DE CASO: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.065

LIMITES DA AUTONOMIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS E DF EM MATÉRIA DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

Fernanda Alcantara Malhada¹

Helena Rebeca da Silva Montes²

Wanderson Pereira de Jesus³

Coordenador do artigo: Prof. Dr. José Edival Vale Braga⁴

Sumário: 1. Introdução; 2. Contextualização fática e processual da ADI 4.065; 3. Conflito de teses jurídicas; 4. Análise do acórdão; 5. Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo de caso dedica-se à análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.065, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que versou sobre os limites da autonomia legislativa do Distrito Federal em matéria de concessão de benefícios fiscais. A relevância do tema reside na tensão constante entre a autonomia dos entes federados para gerir suas políticas tributárias e a necessidade de observância das normas gerais de direito financeiro estabelecidas pela União, em um contexto de federalismo cooperativo e responsabilidade fiscal.

O problema de pesquisa que norteia esta investigação questiona se uma Lei Orgânica (Constituição Estadual/Distrital) pode impor restrições à concessão de

¹ Acadêmica do 8º semestre do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima – UFRR; Bolsista do Programa de Educação Tutorial – PET (MEC/FNDE); Endereço eletrônico: fernandaalcantaramalhada@gmail.com.

² Acadêmica do 8º semestre do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima – UFRR; Bolsista do Programa de Educação Tutorial – PET (MEC/FNDE); Endereço eletrônico: hrebeca11@gmail.com.

³ Acadêmico do 8º semestre do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima – UFRR; Endereço eletrônico: wandersonufr@gmail.com

⁴ Professor de Direito da Universidade Federal de Roraima. Endereço eletrônico: edivalbraga1@bol.com.br

benefícios fiscais mais severas do que aquelas já previstas na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal. O objetivo central é analisar o julgamento da referida ação, na qual a Corte declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) que limitavam o poder de tributar e conceder isenções em ano eleitoral.

Para alcançar os objetivos propostos, a metodologia empregada consiste em uma pesquisa de natureza qualitativa e descritiva, operacionalizada por meio do método de estudo de caso. O procedimento técnico adotado baseia-se na pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisadas as peças processuais da ADI 4.065 (petição inicial, pareceres da PGR e AGU e o acórdão final), bem como artigos científicos.

Em primeira abordagem do desenvolvimento, será realizada a contextualização fática e processual da lide, detalhando o cenário de edição das leis distritais de incentivo fiscal e a tentativa legislativa de validação posterior em confronto com a Lei Orgânica do Distrito Federal. Em seguida, será desenvolvido o exame do conflito de teses jurídicas, contrapondo os argumentos do Governador do Distrito Federal, da Câmara Legislativa, da AGU e da PGR, especialmente no que tange à suposta invasão de competência privativa da União e à violação do princípio da separação de poderes.

Sequencialmente, proceder-se-á à análise crítica do acórdão e da fundamentação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, observando como a Corte interpretou a competência suplementar dos entes subnacionais frente às normas gerais de direito financeiro. Por fim, a título de reflexão, será destacado como esse julgamento reafirma o papel do Judiciário na manutenção da harmonia federativa, estabelecendo que a moralidade administrativa não pode servir de pretexto para o engessamento da governabilidade e das políticas públicas legitimamente eleitas.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA E PROCESSUAL DA ADI 4.065

A controvérsia jurídica em análise originou-se no âmbito do Distrito Federal, envolvendo a edição de normas que restringiam a capacidade do governo local de conceder isenções e incentivos fiscais em períodos específicos. O Governador do Distrito Federal ajuizou a ADI 4.065 em 31 de março de 2008, questionando a

constitucionalidade do artigo 131, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), tanto em sua redação original quanto na redação conferida pela Emenda nº 38/2002.

O dispositivo impugnado estabelecia uma vedação expressa à concessão de isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais de natureza tributária e previdenciária no último exercício de cada legislatura. A norma original ressalva apenas os casos de calamidade pública, enquanto a redação de 2002 acrescentou uma exceção para benefícios de ICMS deliberados mediante convênio interestadual.

O cenário fático tornou-se mais complexo com a aprovação de leis distritais no ano de 2006, último ano da legislatura vigente à época do ano eleitoral. O Poder Legislativo local aprovou as Leis nº 3.736/2006, que concedia redução de base de cálculo do ISS para serviços de corretagem de seguros; a Lei nº 3.757/2006, que alterava a isenção de IPVA para pessoas com deficiência e transporte coletivo; e a Lei nº 3.830/2006, que concedia isenção de ITBI para habitação popular.

Tais normas, embora materialmente relevantes para políticas públicas setoriais, conflitavam formalmente com a vedação temporal imposta pelo artigo 131, II, da LODF, que proibia tais concessões naquele exercício. Para contornar esse obstáculo jurídico, a Câmara Legislativa do Distrito Federal promulgou a Emenda à Lei Orgânica nº 45, de 11 de maio de 2006, que inseriu o artigo 58 no Ato das Disposições Transitórias (ADT). Este novo dispositivo determinava, de forma casuística e retroativa, que a proibição do artigo 131, II, não se aplicaria às leis publicadas em 2006 cujos projetos tivessem sido apreciados no ano anterior, validando, assim, as referidas leis de incentivo.

Na petição inicial, o Governador do Distrito Federal sustentou que tal arcabouço normativo violava a Constituição Federal de 1988. Argumentou-se que a concessão de vantagens fiscais constitui competência de governo e instrumento de política fiscal, cuja restrição temporal absoluta pela Lei Orgânica afrontaria o princípio da separação de poderes, e a autonomia política do ente federado, garantida pelos artigos 18 e 32. Além disso, apontou-se a invasão da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro, consoante o artigo 24, § 1º da Constituição, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) já disciplina a renúncia de receitas sem impor tal vedação temporal genérica.

Além dos vícios formais e materiais apontados no relatório inicial, a petição aprofunda a tese de violação ao princípio da separação de poderes, consagrado no

artigo 2º da Constituição Federal. O argumento central reside na natureza da concessão de benefícios fiscais, compreendida não apenas como renúncia de receita, mas como instrumento fundamental de governança e regulação econômica extrafiscal. Ao impedir que o Poder Executivo e a Câmara Legislativa deliberem sobre isenções e incentivos durante todo o último exercício da legislatura, o que corresponde a 25% do mandato, o artigo 131, II, da LODF estaria suprimindo, sem razoabilidade, uma prerrogativa constitucional de direção política e administrativa, engessando a capacidade do Estado de responder a conjunturas econômicas ou sociais emergentes naquele período.

Outro ponto nevrálgico levantado na inicial diz respeito à invasão da competência da União para editar normas gerais de Direito Financeiro e Tributário. O requerente sustenta que a disciplina sobre a concessão de incentivos e a responsabilidade na gestão fiscal já se encontra exaurida na legislação federal, especificamente na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece requisitos rigorosos no artigo 14, mas não impõe vedação temporal absoluta para renúncias de receita no último ano de mandato, diferentemente do que faz para operações de crédito. Ao criar uma proibição temporal mais restritiva, a LODF teria exorbitado sua competência suplementar, invadindo a esfera normativa reservada à lei complementar federal pelo artigo 163 da Constituição. Paralelamente, argumentou-se que a norma distrital usurpou a competência privativa da União para legislar sobre Direito Eleitoral (art. 22, I, da CF/88), uma vez que a regulação de condutas vedadas a agentes públicos em ano eleitoral, visando o equilíbrio do pleito, é matéria exclusiva de lei federal, já disciplinada pela Lei nº 9.504/1997.

No que tange especificamente à inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 45/2006, a petição articula que o dispositivo padece de vício insanável ao tentar convalidar leis nulas ab initio. A tese apresentada é que a emenda violou a hierarquia das normas ao pretender, por via transversa, "salvar" leis ordinárias que nasceram inconstitucionais por afronta ao artigo 131 da LODF vigente à época de sua edição. Mais grave ainda, segundo a inicial, foi a violação ao artigo 146, III, da Constituição Federal, que reserva à lei complementar federal a definição de normas gerais sobre legislação tributária, incluindo a vigência e a aplicação da lei no tempo. A emenda distrital, ao determinar a retroatividade de seus efeitos para alcançar fatos geradores passados e validar leis anteriores, teria criado uma hipótese de

retroatividade tributária não prevista no Código Tributário Nacional (artigo 106), inovando inconstitucionalmente na ordem jurídica nacional.

Por fim, a peça exordial destaca o *periculum in mora* decorrente da insegurança jurídica instaurada pela decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que negou aplicabilidade à Emenda nº 45/2006, colocando em risco a validade dos benefícios fiscais já concedidos a diversos setores, como o transporte público, pessoas com deficiência e programas habitacionais. O Governador argumentou que a manutenção das normas impugnadas, além de violar a autonomia do ente federativo para se auto-organizar e legislar (artigos 18 e 32 da CF/88), causaria prejuízos imediatos à administração tributária e aos contribuintes beneficiados pelas leis ameaçadas de nulidade, justificando assim o pedido de medida cautelar para a suspensão imediata da eficácia dos dispositivos questionados.

3. CONFLITO DE TESES JURÍDICAS

Dada a contextualização fática trazida no tópico antecedente, o segundo ponto a ser analisado neste trabalho é o conflito de teses apresentados na Ação Direta de Inconstitucionalidade, quais sejam, as do Governador do Distrito Federal, à época da protocolização da demanda, as informações prestadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, a legítima detentora do poder de criação das normas do referido ente federativo, bem como da manifestação apregoada pela Advocacia Geral da União e do parecer jurídico trazido pelo Procurador Geral da República.

3.1 Da petição inicial

A argumentação do governador fundamenta-se principalmente na supremacia da Constituição Federal, bem como na rigidez que o texto constitucional traz quando trata do princípio da separação dos poderes e da reserva de iniciativa. O requerente sustenta que a restrição imposta pelo legislativo no último ano de mandato usurpa a disposição constitucional que trata da prerrogativa do poder executivo de propor leis tributárias, previsto no artigo 61, § 1º, II, “c”, não podendo sofrer bloqueios temporais (Brasil, 1988).

Outro ponto relevante constante na peça inicial funda-se no sentido que a renúncia de receita, neste caso a concessão de benefícios fiscais no último ano de mandato, já está disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 14, ou

seja, não caberia ao Distrito Federal legislar sobre normas gerais de direito financeiro para além do que já está previsto, tratando-se, portanto, de conteúdo jurídico na União, na qual os demais entes federativos nada podem fazer (Brasil, 2000).

A questão de normas gerais arguidas abre espaço para uma discussão quanto à conceituação de tais dispositivos, justamente por ser um conceito aberto que pode gerar diversas interpretações e acaba por originar conflitos, como é o caso do estudo aqui apresentado. Para Rodrigues (2007), não se pode construir um significado objetivo do § 1º do art. 24, pois a verificação do grau de generalidade de uma norma é algo que se concretiza através da projeção do que seria considerado, naquela matéria, norma específica, e vice-versa.

Ainda na seara de matérias privativas da União, agora no que se refere ao Direito Eleitoral, o proponente argui que o legislativo distrital invadiu a competência federal, uma vez que as condutas vedadas a agentes públicos em ano eleitoral estão sob a jurisdição da União, como prevê o art. 22, I. Ademais, o requerente apresenta a distinção entre benefícios fiscais de programas assistenciais, aqueles previstos no art. 73, § 10, com o fito de afastar a incidência da Lei 9.504/1997, lei das eleições, sobre matéria tributária (Brasil, 1997).

Por fim, o sobre a questão extrafiscal, o demandante defendeu que a concessão de benefícios fiscais, tais como isenções, anistias e remissões, mesmo que no último ano do mandato, é um ato discricionário, sob a égide da conveniência e oportunidade para aplicar tais políticas públicas e constituem importantes instrumentos de atuação fiscal, sendo, portanto, medidas de governo, devendo serem tomadas pelos representantes eleitos para o exercício do mandato político, não podendo serem paralisadas por um ano inteiro.

3.2 Das informações da Câmara Legislativa

Entrando nos pontos trazidos pelo poder legislativo do Distrito Federal, os argumentos da Câmara baseiam-se principalmente na ética processual e na defesa da autonomia política e financeira do ente federado em comento. Preliminarmente, a instituição alega a falta de interesse processual, uma vez que, como tratado no tópico inicial deste trabalho, o governador havia defendido a constitucionalidade do art. 131, II, da LODF em outra ocasião, estando, portanto, indo de encontro ao princípio da boa-fé objetiva.

Em um segundo momento, a câmara legislativa do DF defende que o ente federado possui poder de auto-organização com base do poder constituinte derivado, vez que retira sua força legitimadora da Constituição e, portanto, limitado aos seus preceitos. Ademais, o legislativo defendeu a autonomia do ente distrital para criar limitações que garantam a gestão responsável do patrimônio público. Nesse sentido, para Junior (2005) as restrições em ano eleitoral, portanto, não protegem somente a legitimidade e a transparência das eleições, mas também protegem as finanças públicas, portanto o patrimônio estatal, que em última análise é patrimônio do povo.

A Câmara foi incisiva ao arguir que o dispositivo legal alvo da ADI é um instrumento de defesa das finanças do DF e que a vedação imposta não enfraquece os poderes constituídos, uma vez que a vedação de concessão de vantagens fiscais no último ano de exercício não é cláusula de repetição obrigatória da Constituição Federal, pelo contrário, serve como proteção ao patrimônio público distrital, bem como contra o uso da máquina pública estatal para fins eleitoreiros, estando o dispositivo diretamente amparado pela LRF (Brasil, 2000).

A defesa apresentada toma como argumento pertinente a moralidade administrativa e que o poder público não pode desviar-se do seu norte de atuação, qual seja, o interesse público, que é primário. Nas palavras de Tácito (2005), a moralidade, no campo da Administração Pública, tem como diretriz o dever de boa administração, a garantia dos bons costumes e a noção de equidade no confronto entre o interesse público e o dos administrados.

Nessa senda, a câmara legislativa sustenta em sua defesa que não existe incompatibilidade do dispositivo impugnado com a Constituição Federal, dessa forma, inexistindo malferimento à competência da União para editar normas gerais em se tratando de direito financeiro e nem mesmo invasão de competência sobre direito eleitoral, pois o ente federativo agiu nos limites de sua jurisdição para legislar sobre seus próprios tributos e organização administrativa.

3.3 Da manifestação da Advocacia Geral da União

Apresentadas as teses iniciais trazidas pelo requerente, bem como as informações prestadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, far-se-á a análise da manifestação da Advocacia Geral da União no processo da ADI em estudo, esta que manifestou-se pela inconstitucionalidade formal do dispositivo legal objeto da

impugnação, vez que, segundo o entendimento do órgão consultor, a norma extrapola a competência do ente distrital, bem como ofende o art. 24 § 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Ainda de acordo com a manifestação da AGU, fora alegado que o dispositivo teria natureza de norma geral de direito financeiro. Dito isso, ao tratar de competência concorrente, sabe-se que cabe à União o estabelecimento de normas gerais e que os entes federados devem apenas suplementar as lacunas e peculiaridades regionais. Assim, segundo a AGU, a imposição de mecanismos de gestão fiscal não é interesse peculiar do DF, tanto que já há no ordenamento jurídico nacional a lei de responsabilidade fiscal, esta que estabelece um sistema nacional de gestão fiscal.

No entendimento da AGU, o dispositivo legal em estudo não viola o princípio da separação dos poderes presente no art. 2º da Constituição Federal, bem como que a norma não infringe a reserva de lei específica, a autonomia do DF e elementos concernentes à matéria eleitoral, o que são pontos interessante, uma vez que a manifestação do ente consultivo é pela inconstitucionalidade formal da norma, ao passo que rebateu os argumentos do requerente referentes aos pontos antes citados.

Referente a separação dos poderes, a AGU argumenta que a limitação temporal imposta no art. 131, II da LODF não retira dos poderes executivo e legislativo a competência para apreciar ou criar leis específicas sobre benefícios fiscais, o que há é a restrição momentânea para a concessão. De acordo com Sobrinho (2014, p. 559 , apud Harada, 2014, p. 388), as três entidades políticas independentes e autônomas, juridicamente iguais, extraem da Constituição Federal seus poderes e competências, não havendo hierarquia entre elas, vez que o próprio texto constitucional estabelece e divide as competências legislativas de cada uma.

Ainda sobre a edição de normas e o que trouxe a AGU quanto ao tema, para Fonteles (2015) o princípio da simetria terá aplicação quando as normas da Constituição da República versarem acerca da tripartição das funções, das comissões parlamentares de inquérito e do processo legislativo. No entendimento da AGU, referente à reserva de lei específica constante no art. 150, § 6º da CF, a lei ordinária observou o princípio constitucional ao exigir normativa específica quando trata de vantagens fiscais, afastando a possibilidade de assimetria entre normas.

Nesse íterim, concernente à invasão de competência sobre matéria eleitoral, a AGU alegou que a referida ADI trata de direito financeiro e fiscal, ou seja, não há cunho eleitoral na demanda em estudo e, com isso, não há que se falar em usurpação

da competência da União pelo Distrito Federal. Corroborando, nas palavras de Queiroz (2018), o ano eleitoral consiste no momento oportuno para os gestores manipularem variáveis fiscais com o objetivo de sinalizar competência e aumentarem as chances de recondução de seu grupo político ao poder.

3.4 Do parecer do Procurador Geral da República

Por derradeiro, o presente trabalho passa a analisar o parecer do procurador geral da república. Seguindo a linha de pensamento trazida pela AGU, a PGR também opinou pela inconstitucionalidade da norma. Em sua manifestação, o órgão ministerial defendeu que o art. 131, II, da LODF é contra a Constituição por violar a competência da União para legislar sobre normas gerais. Nessa senda, assevera Rodrigues (2007), que na ausência de leis gerais, pode o Estado, com base na “conveniência e oportunidade política legislativa”, no entanto, não caberia ao DF a restrição em estudo, vez que já havia dispositivo legal tratando da matéria.

O Ministério Público, sobre a questão referente a normas gerais, sustentou que o ato de conceder benefícios fiscais no último ano do exercício possui natureza de norma geral sobre gestão fiscal. Ainda na linha do que manifestou a AGU, o *parquet* argumentou que a responsabilidade na gestão fiscal é matéria de interesse de todos os entes federados, ou seja, não justifica que o DF edite uma legislação própria, até mesmo pelo fato de que o dispositivo não trata de uma peculiaridade regional, que é o que justificaria tal regulamentação mesmo já existindo uma norma geral sobre responsabilidade fiscal.

Por fim, conforme discutido na seção anterior, assim como a AGU, a Procuradoria também afastou algumas das teses trazidas pelo governador na inicial por entender que a norma impugnada não violava alguns princípios constitucionais, como é o caso da separação dos poderes por entender que o limite temporal não tem força suficiente para retirar a competência dos poderes constituídos, bem como que a vedação presente no dispositivo não interfere em temas de direito eleitoral, vez que trata exclusivamente de matéria tributária e fiscal. Portanto, não poderiam tais alegações serem objeto de embasamento dos pedidos da ação.

4. ANÁLISE DO ACÓRDÃO

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.065, analisou a constitucionalidade do art. 131, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, tanto em sua redação original quanto naquela conferida pela Emenda nº 38/2002, bem como do art. 58 do Ato das Disposições Transitórias, introduzido pela Emenda nº 45/2006. A decisão foi proferida de acordo com relatório do Ministro Nunes Marques, culminando no conhecimento parcial da ação e no julgamento de procedência do pedido.

A controvérsia jurídica central do caso concentrou-se em verificar se a Lei Orgânica do Distrito Federal poderia, por iniciativa própria, impor uma restrição temporal absoluta à concessão de isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais no último exercício de cada legislatura. Entende-se que essa indagação ultrapassa o plano meramente formal, pois envolve diretamente a repartição constitucional de competências legislativas e a preservação do pacto federativo, uma vez que, a partir da análise do art. 24 da Constituição Federal, é possível compreender que a competência da União para editar normas gerais não se limita a uma faculdade legislativa abstrata, mas representa instrumento essencial para assegurar unidade e coerência ao sistema jurídico nacional. Nesse contexto, aos entes federados cabe exercer competência suplementar, sempre dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, sob pena de fragmentação normativa.

No voto condutor do acórdão, o Relator iniciou sua fundamentação qualificando os benefícios fiscais previstos no dispositivo impugnado como espécies de renúncia de receita, sujeitas ao regime jurídico da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Nesse ponto, o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal encontra respaldo na doutrina de Torres (2009), para quem a renúncia de receita constitui exceção ao princípio da legalidade tributária e, por essa razão, deve ser interpretada de forma restritiva. Parece relevante destacar que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente em seu art. 14, já estabelece critérios objetivos e mecanismos de controle suficientes para a concessão desses benefícios, o que torna desnecessária a imposição de vedações genéricas adicionais por meio de legislação local.

O Relator destacou que a vedação absoluta prevista no art. 131, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal extrapola os limites da competência do estado, na medida

em que cria condicionantes não previstas na legislação federal. Tal entendimento está alinhado com a concepção de federalismo cooperativo defendida por Mendes (2012), segundo a qual a autonomia dos entes federados deve ser exercida em harmonia com as diretrizes nacionais, não sendo admissível que normas locais inviabilizam ou distorçam o alcance das normas gerais editadas pela União.

Outro aspecto relevante da decisão foi a crítica à presunção abstrata de má-fé dos agentes públicos subjacentes ao dispositivo impugnado. O Supremo Tribunal Federal entendeu que a vedação automática à concessão de benefícios fiscais no último ano de mandato presume, de forma absoluta, que tais atos seriam praticados com desvio de finalidade ou motivação eleitoral. Essa lógica foi corretamente afastada pela Corte, uma vez que parte de uma presunção abstrata de má-fé dos agentes públicos, incompatível com princípios constitucionais basilares da Administração Pública. A nosso ver, admitir restrições normativas fundadas em desconfiança genérica compromete o próprio Estado de Direito, pois ignora que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade, somente afastável mediante prova concreta de desvio de finalidade.

Além disso, como ressalta Pietro (2023), o controle da Administração Pública deve coexistir com a autonomia administrativa, não podendo resultar no engessamento da atividade governamental. Nesse sentido, o acórdão evidencia que mecanismos de controle financeiro já previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional são suficientes para coibir abusos, sem a necessidade de restrições normativas absolutas que comprometam a discricionariedade legítima do Poder Executivo.

No que se refere ao art. 58 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, que pretendia convalidar leis distritais publicadas no exercício de 2006, o Relator concluiu pela perda superveniente de seu objeto. Isso porque tal dispositivo estava diretamente condicionado à validade do art. 131, II, da LODF, de modo que a declaração de inconstitucionalidade deste último esvaziou o fundamento jurídico daquele, tornando-o insubsistente.

O acórdão também se apoiou em precedentes consolidados da Corte, como as ADIs nº 104, 572 e 1.448, nas quais se firmou o entendimento de que normas estaduais ou distritais não podem contrariar ou restringir, de forma autônoma, o conteúdo de normas gerais federais, sob pena de violação ao pacto federativo. Tal

jurisprudência reforça a coerência e a estabilidade do entendimento adotado no julgamento da ADI 4.065.

Sob uma perspectiva crítica, a decisão revela-se juridicamente consistente ao reafirmar a primazia das normas gerais de finanças públicas como instrumentos de racionalização do sistema fiscal e de preservação do pacto federativo. Contudo, não se pode ignorar que permanece aberta a discussão acerca dos limites concretos da competência suplementar dos entes federados, especialmente no que se refere à identificação de peculiaridades locais capazes de justificar disciplina normativa específica.

Em síntese, o julgamento da ADI 4.065 reafirma que a concessão de benefícios fiscais deve observar os parâmetros fixados pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo vedada a imposição de restrições genéricas e absolutas por legislação local que extrapolem a competência suplementar. A decisão contribui para a consolidação de um federalismo cooperativo equilibrado, baseado na harmonização normativa e no respeito aos princípios fundamentais da Administração Pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.065 pelo Supremo Tribunal Federal evidenciou a centralidade das normas gerais editadas pela União no âmbito do direito financeiro e tributário, reafirmando os limites da competência legislativa dos entes subnacionais.

Ao declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal que vedavam, de forma genérica e absoluta, a concessão de benefícios fiscais no último exercício de cada legislatura, a Corte Constitucional resguardou a competência da União para legislar sobre normas gerais, ao mesmo tempo em que resguardou também a autonomia político-administrativa dos gestores distritais dentro dos parâmetros constitucionalmente estabelecidos.

Em resposta ao problema jurídico abordado, o Supremo Tribunal Federal evidenciou que o princípio da moralidade administrativa, embora essencial à atuação estatal, não pode ser instrumentalizado como fundamento para a usurpação de competências da União nem para a imposição de restrições normativas que violem o princípio da separação de poderes e nem o princípio da presunção de veracidade dos

atos administrativos. A adoção de vedações abstratas, baseadas em presunção genérica de má-fé dos agentes públicos, mostrou-se incompatível com o Estado Democrático de Direito, sobretudo quando já existem mecanismos nacionais de controle financeiro suficientes para coibir eventuais abusos, como os previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, a decisão do caso contribui para a harmonização do federalismo cooperativo nacional, uma vez que preserva a unidade normativa do sistema constitucional e evita o engessamento da atuação administrativa por meio de limitações que extrapolam a competência suplementar dos entes federados. Desse modo, o caso torna-se um pertinente precedente, consolidando parâmetros relevantes para o controle de constitucionalidade de normas locais que, sob o pretexto de moralização da gestão pública, comprometam o equilíbrio federativo e a racionalidade do sistema financeiro nacional.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Henrique Diniz. Os efeitos do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão: a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até a ADO n.º 26/DF. A&C - **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 21, n. 86, p. 131–155, 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1490. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1490>. Acesso em: 4 jan. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jan. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 05 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.065**. Requerente: Governador do Distrito Federal. Intimado: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, 3 jun. 2025. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 4 jan. 2026.

CEZAR, Luiz Felipe Nogueira. **Reflexões acerca da natureza dúplice da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade**. 2018. 47 f. Monografia (Bacharelado em Direito) — Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36 ed. São Paulo: Atlas, 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Emenda à Lei Orgânica nº 38, de 10 de abril de 2002**. Altera o art. 131 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 17 abr. 2002. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66604/Emenda_Lei_Org_nica_38_10_04_2002.html. Acesso em: 05 jan. 2026.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 3.736, de 13 de janeiro de 2006**. Concede redução da base de cálculo do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS – incidente na prestação de serviços que especifica. Diário Oficial do Distrito Federal: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 16 jan. 2006. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=51656. Acesso em: 05 jan. 2026.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 3.757, de 25 de janeiro de 2006**. Introduce alterações na Lei nº 7.431, de 17 de dezembro de 1985, que "institui no Distrito Federal o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores". Diário Oficial do Distrito Federal: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 27 jan. 2006. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=51677. Acesso em: 05 jan. 2026.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 3.830, de 14 de março de 2006**. Dispõe quanto ao Imposto sobre a Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos – ITBI, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 16 mar. 2006. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/54485/Lei_3830_14_03_2006.html. Acesso em: 05 jan. 2026.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993**. Diário Oficial do Distrito Federal: suplemento, Brasília, DF, 9 jun. 1993. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/norma/66634/lei_org_nica_08_06_1993.html. Acesso em: 05 jan. 2026.

FONTELES, Samuel Sales. **O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional**. Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119-140, 2015. Disponível em: <https://zonacultural.com.br/wp-content/uploads/2021/06/Revista-PGDF-40-v.2-01-170-pdf.pdf#page=119>. Acesso em: 05 jan. 2026.

JUNIOR, Homero Andretta. **Vedações de Dispendios e Outras Práticas Administrativas no Último Ano de Mandato ou Legislatura**. Revista Da AGU, v. 5, n. 10, 2006. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=VEDA%C3%87%C3%95ES+DE+DISP%C3%8ANDIOS+E+

[OUTRAS+PR%C3%81TICAS+ADMINISTRATIVAS+++NO+%C3%9ALTIMO+ANO+DE+MANDATO+OU+LEGISLATURA+&btnG=](#) . Acesso em: 04 jan. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

QUEIROZ, Dimas Barrêto. **Influência do ano eleitoral, da mudança de gestor público e do mandato eleitoral sobre mudanças na composição dos gastos públicos nos estados brasileiros**. REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade, v. 8, n. 3, p. 68-77, 2018. Disponível em: <https://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/789>. Acesso em: 04 jan. 2026.

RODRIGUES, Maria Alice. **Autonomia legislativa estadual: a interpretação e aplicação do artigo 24 da constituição federal de 1988 pelo Supremo Tribunal Federal**. 2007. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/73_MariaAlice.pdf . Acesso em: 04 jan. 2026.

SOBRINHO, Julio Caio Cesar Rodrigues Vasconcelos. **Obrigatoriedade dos entes federativos instituírem seus impostos: Uma análise da (in) constitucionalidade do art. 11 da lei de responsabilidade fiscal**. ENPEJUD-Encontro de Pesquisas Judiciárias da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas, 2016. Disponível em: <https://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/85/0>. Acesso em: 04 jan. 2026.

SOUZA, Lorraine Saldanha Freitas Xavier de; BRASIL, Felipe Gonçalves. **As Ações Diretas de Inconstitucionalidade no controle constitucional brasileiro: uma análise dos atores, temas e frequências de acionamentos ao STF entre 2012 e 2021**. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 38, n. 113, e3811301, 2023.

TÁCITO, C. A. I. O. **Moralidade administrativa**. Revista de Direito Administrativo, v. 242, p. 167-176, 2005. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=MORALIDADE+ADMINISTRA+TIV+A&btnG=. Acesso em: 04 jan. 2026.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Financeiro e Tributário**. Volume 01. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.