



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS –

IAB

COMISSÃO DE DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO (CDFT)

INDICAÇÃO Nº 81/2021

AUTOR DA PROPOSTA: ADILSON RODRIGUES PIRES

RELATOR: FABIO LUIZ GOMES

PARECER SOBRE A PROPOSTA OBJETO DA INDICAÇÃO Nº 81/2021

“Ementa: Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro – IOF. Nota de Imprensa caráter não normativo. Decreto nº 10.797 de 16/09/2021 que altera transitoriamente o Decreto nº 6.306 de 14/12/2007 que regulamenta a Lei nº 8.494/1994. Aplicabilidade e Eficácia Imediata. Decreto regulamentar ou autônomo. Contrariedade aos Princípios da Anterioridade e Noventena, Confiança, Boa-fé, Transparência, Segurança Jurídica e Legalidade.”

Palavras-chave: Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro – IOF. Limites da Extrafiscalidade. Decreto.



## SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO

### I - Objeto

#### 1) Análise histórica e sistemática

##### a. Nota de Imprensa do Ministério da Economia

O Governo federal manifestou oficialmente através de nota à imprensa publicada em 16/09/2021 que aumentou temporariamente as alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para custear o programa Auxílio Brasil – substituto do Bolsa Família.<sup>1</sup>

Acrescentou que essa indicação serviria de fonte de custeio e atenderia à Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>2</sup>

Sinalizando que essa medida seria temporária, pois em 2022 esse auxílio seria custeado pela recriação do imposto de renda sobre lucros e dividendos e que o mesmo restaria em discussão no Senado Federal.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> [https://www.gov.br/economia/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2021/setembro/governo-federal-eleva-temporariamente-aliquota-do-imposto-sobre-operacoes-financeiras-iof](https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2021/setembro/governo-federal-eleva-temporariamente-aliquota-do-imposto-sobre-operacoes-financeiras-iof)

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Idem.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (51) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

Que fixaria um prazo de 16 de Setembro de 2021 até 31 de dezembro de 2021: a) para as pessoas jurídicas, a atual alíquota diária de 0,0041% (referente à alíquota anual de 1,50%) passa para 0,00559% (referente à alíquota anual de 2,04%); b) para pessoas físicas, a atual alíquota diária de 0,0082% (referente à alíquota anual de 3,0%) passa para 0,01118% (referente à alíquota anual de 4,08%).<sup>4</sup>

Como se verá adiante, não foram apenas essas as alíquotas alteradas.

E, finalmente, que essa receita auferida iria custear ainda as propostas de redução a zero da alíquota da contribuição para o PIS/Cofins incidente na importação de milho, com impacto de R\$ 66,47 milhões no ano de 2021 e o aumento do valor da cota de importação pelo CNPQ, que acarreta renúncia fiscal no valor de R\$ 236,49 milhões no ano de 2021.<sup>5</sup>

## 2) Destaques da Nota de Imprensa

2.1. Alteração de alíquota por decreto sem observância do princípio da legalidade e anterioridade.

2.2. Imposto de renda sobre lucros e dividendos

2.3. Fonte de custeio para alíquota zero do PIS/COFINS incidentes sobre o milho.

Em relação ao item 2.2., apesar de não ser objeto da nossa análise, é de se estranhar indicar que a alíquota do IOF seria temporária, assim atender à Lei de Responsabilidade Fiscal e após essa despesa seria custeada pelo imposto

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

de renda sobre lucros e dividendos, e ainda fazer menção de que este último ainda está em discussão no Senado Federal.

Ora, ainda que seja uma nota de imprensa oficial, não se pode sinalizar como fonte de custeio algo ainda incerto, ou mesmo sob condição de ser aprovado pelo Poder Legislativo, portanto, não atende à legislação financeira, como se verá, de indicação de fonte de custeio.

Poder-se-á, então, questionar que essa mudança de alíquota não seria temporária e, portanto, seria utilizada até que se possa aprovar alguma fonte de custeio, como não constou do decreto norma que indicasse sua natureza temporária, esse perduraria até que fosse alterado, não haveria qualquer limite temporal.

Já o item 2.1 será analisado no curso deste parecer e o 2.3 poderia ser utilizado como reforço à fundamentação de que haveria algum vício insanável no Decreto nº 10.797 de 16/09/2021.

### 3) Edição do Decreto nº 10.797/2021



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

Em 16 de Setembro de 2021 foi editado pela Presidência da República<sup>6</sup> o Decreto nº 10.797/2021, alterando o Decreto nº 6.306 de 14 de Dezembro de 2007.

Apesar de não constar no corpo do Decreto nº 10.797/2021, conforme amplamente divulgado na imprensa - inclusive nota oficial do Ministério da Educação, esse decreto aumentou as alíquotas do IOF com o objetivo de indicar fonte de custeio para medidas de assistencialismos oriundos da Bolsa Família (Auxílio Brasil), sem, contudo, constar no corpo do Decreto essa vinculação.

Esse Decreto possui apenas dois Artigos, o primeiro para alterar o Art. 7º, § 22 do Decreto nº 6306/2007 e o Art. 2º para estabelecer a produção de efeitos na data da publicação, mas as repercussões dessas alterações ocuparão discussões acadêmicas e no Judiciário.

## II- Análise formal e substantiva do Decreto nº 10.797/2021

---

<sup>6</sup> Art. 84, caput da CRFB.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

## 1. Análise das alterações das alíquotas do Decreto nº 10797/2021

Na tabela que se segue far-se-á uma análise comparativa entre as alíquotas do Decreto nº 6303/2007 e Decreto nº 10797/2021, tencionando com isso verificar as repercussões jurídicas e analisar sobre uma visão constitucional e legal.

Tabela comparativa entre as alíquotas aplicada no Decreto nº 6303/2007 e  
Decreto 10797/2021

Decreto nº 6303/2007	Decreto nº 10797/2021	Alíquota aumento/redução
<ul style="list-style-type: none"><li>- Art. 7, I, “a”, 1. mutuário pessoa jurídica: 0,0041%.</li><li>- Art. 7, III, a) mutuário pessoa jurídica: 0,0041%.</li><li>- Art. 7, V, “a”, 1. mutuário pessoa jurídica: 0,0041%.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>I - mutuário pessoa jurídica: 0,00559%;</li></ul>	Aumento
<ul style="list-style-type: none"><li>- Art. 7, I, “a”, 2. mutuário pessoa física: 0,0082%.</li><li>- Art. 7, III, b) mutuário pessoa física: 0,0082%.</li><li>- Ar. 7, V, “a”, 2. mutuário pessoa física: 0,0082%.</li><li>- Art. 7, VII, “...mutuário seja pessoa física: 0,0082% ao dia.”</li><li>- Art. 7, VII, “...mutuário seja pessoa física: 0,0082% ao dia.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>II - mutuário pessoa física: 0,01118%</li></ul>	Aumento



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (51) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

<p>- Art. 7, I, "b", 1. mutuário pessoa jurídica: 0,0041% ao dia.</p> <p>-Art. 7, II, a) mutuário pessoa jurídica: 0,0041% ao dia.</p> <p>- Art. 7, IV, a) mutuário pessoa jurídica: 0,0041% ao dia.</p> <p>-Art. 7, V, "b", 1. mutuário pessoa jurídica: 0,0041% ao dia.</p>	<p>III - mutuário pessoa jurídica: 0,00559% ao dia</p>	<p>Aumento</p>
<p>- Art. 7, I, "b", 2. mutuário pessoa física: 0,0082% ao dia.</p> <p>- Art. 7, II, b) mutuário pessoa física: 0,0082% ao dia.</p> <p>- Art.7, IV, b) mutuário pessoa física: 0,0082% ao dia.</p> <p>-Art. 7, V, "b", 2. mutuário pessoa física: 0,0082% ao dia.</p> <p>"</p>	<p>IV - mutuário pessoa física: 0,01118% ao dia."</p>	<p>Aumento</p>

## 2. Aumento transitório no aspecto quantitativo do IOF

Como acima descrito, o Decreto nº 10797/2021º possui prazo determinado, no entanto, verifica-se que o Art. 1 do Decreto nº 10797/2021 assim dispõe:

“....



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

§ 22. Nas operações de crédito cujos fatos geradores ocorram entre 20 de setembro de 2021 e 31 de dezembro de 2021, as alíquotas do IOF previstas nos incisos I, II, III, IV, V e VII do **caput** ficam **reduzidas**, conforme o caso, a:

....”

De acordo com o sentido literal dessa espécie normativa, induziria a erro e acreditar-se-ia que as alíquotas seriam reduzidas.

No entanto, conforme a tabela acima comparativa, em todos os aspectos quantitativos aplicados aos contribuintes foi majorada as alíquotas.

Constata-se, assim, a contrariedade ao princípio da confiança, isto é, os destinatários da norma devem ter a certeza jurídica do que está disposto, não podendo ser levados a erro pelo uso de termos não claros e não transparentes.

Ademais, o Art. 1º do Decreto nº 10797/2021 enumera alterações transitórias aos incisos I, II, III, IV e VII do *caput* do Art 7º, uma redação que gera muitas dúvidas na hora de interpretar e se a fizer de uma forma açodada pode não aplicar a alíquota correspondente.

Como consectário do princípio da confiança, se impõe o dever de coadjuvação, isto é, o Estado deve buscar a edição de normas lastreadas pelos princípios da boa-fé, transparência, eficiência e segurança jurídica.

No caso vertente, houve contrariedade a todos esses princípios constitucionais.





### 3. Falta de vinculação extrafiscal normativa

Como sabido, a extrafiscalidade corresponde a uma técnica normativa de política monetária e fiscal, com o objetivo de incentivar ou desincentivar determinadas transações de bens, serviços e produção, atendidos limites constitucionais.

Apesar de amplamente divulgado na imprensa a vinculação da majoração extrafiscal para servir de fonte de custeio para o bolsa família, inclusive como visto acima em Nota Oficial do Ministério da Economia, esta última não tem conteúdo normativo, dessa forma, não há destinação financeira prevista no Decreto nº 10797/2021.

Portanto, não há no texto do Decreto nº 10797/2021 nada que justifique sua aplicabilidade e eficácia imediata de acordo com os ditames constitucionais, gerando toda uma confusão no cenário jurídico.

Senão vejamos, a Constituição assim dispõe:



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

"art. 150

(...)

§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I."

Em outro dispositivo, a Constituição sistematiza:

"Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

(...)

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V."

Extraí-se, portanto, que o Poder Constituinte Originário reconheceu a natureza extrafiscal do IOF, mas não deu uma liberdade plena ao Poder



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

Executivo de alterar como bem quiser, devem ser “atendidas às condições e os limites estabelecidos em lei”, não é um “cheque em branco”.

A Lei nº 8494/94 no Art. 1º, assim dispõe:

“Art. 1º O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários será cobrado à **alíquota máxima de 1,5% ao dia**, sobre o valor das operações de crédito e relativos a títulos e valores mobiliários.

...

§ 2º O Poder Executivo, obedecidos os limites máximos fixados neste artigo, poderá alterar as alíquotas tendo em vista os **objetivos das políticas monetária e fiscal.**” (Grifos nossos)

Em princípio, desse dispositivo se extrai que a alíquota máxima de 1,5% ao dia restaria fixaria o teto, e, portanto, o Decreto nº 10797/2021 promoveu essa alteração dentro dos limites legais.

No Parágrafo 2º, a Lei reconheceu a possibilidade da alteração através de decreto do Executivo, contudo, como já se disse, não com uma margem ampla de liberdade, devendo atender aos “**objetivos das políticas monetárias e fiscal**”.

Dessa forma, deveria estar atrelado no próprio Decreto nº 10797/2021 a justificativa para excepcionar o princípio constitucional da anterioridade e a anterioridade nonagesimal, e, repita-se, a Nota publicada pela Ministério da



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (51) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

Economia não teria o condão normativo necessário para atender o requisito normativo (ainda que viesse consubstanciado no Decreto, ainda assim seria inconstitucional, pois esse tipo de vinculação não lhe atribuiria natureza extrafiscal<sup>7</sup>).<sup>8</sup>

#### 4. Ilegalidade do Decreto nº 10.797/2021

O Decreto nº 10797/2021 seria ilegal, pois estabeleceu mudança legislativa, ainda que temporária, sem estar lastreado por alguma política monetária fiscal de forma clara e transparente, que justificasse a exceção ao princípio da anterioridade e noventena.

Há precedentes no Supremo Tribunal Federal no sentido de considerar os decretos como autônomos, não pela forma apresentada como regulamentar, mas pelo seu conteúdo.

Poder-se-ia, dessa forma, pensar se o Decreto nº 10.797/2021 seria um decreto autônomo, em razão de formar regras que não possuem leis que lhe atribuíssem fundamentos.

---

<sup>7</sup> <https://tributario.com.br/jgfac19811/iof-extrafiscalidade-anterioridade-e-legalidade-2008-e-2021-tao-distantes-tao-proximos/>

<sup>8</sup> Vide: <https://www.dsa.com.br/destaques/hamilton-dias-de-souza-e-hugo-funaro-publicam-artigo-sobre-a-ilegalidade-da-majoracao-do-iof-veiculada-pelo-decreto-n-10-797-2021/>



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (51) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

Esse argumento parece frágil, uma vez que a Lei nº 8.494/94, Art. 1º, impõe o sentido literal em espiral hermenêutico, isto é, o requisito é de que deve haver o objetivo monetário e fiscal, portanto, esse filtro infraconstitucional está de acordo com a Constituição, tornando o Decreto em análise inconstitucional de forma reflexa, portanto, ilegal.

## 5. Prazo de validade do Decreto nº 10.797/2021

Observa-se que o Decreto nº 6.303/2007 estabelecia que a aplicação dos valores das alíquotas aos seguintes critérios: mutuário pessoa jurídica, mutuário pessoa física, mutuário pessoa jurídica ao dia e mutuário pessoa física ao dia.

O Decreto nº 10.797/2021, no seu Artigo 1º altera transitoriamente, entre 20 de setembro de 2021 e 31 de dezembro de 2021, o Art. 7 e acrescenta nesse artigo o § 22 do Decreto nº 6.303/2007.

Conforme se constata que o Decreto nº 10.797/2021 configura uma espécie normativa com prazo determinado, como dito, deixará de existir em 31 de dezembro de 2021.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

## CONCLUSÕES

1. Ao editar o Decreto nº 10.797/2021 com diversas falhas técnicas normativas, essa norma, conforme exposto acima, contrariou os princípios da confiança, boa-fé, transparência e segurança jurídica. Por tudo isso, faltou-se o dever de coadjuvação que deve haver entre o Estado e o destinatário da norma.

2. Como não houve uma vinculação normativa que expressasse a necessidade urgente da aplicabilidade e eficácia imediata espelhada pela extrafiscalidade, restaria contrariado o princípio da anterioridade e noventena.

3. O Decreto nº 10.797/2021 ultrapassou os limites legais impostos pela Lei nº 8.494/94, portanto, esse decreto seria ilegal.

4. O Decreto nº 10.797/2021 possui prazo de validade, contudo, os seus efeitos serão ultrativos, pois fixara um prazo para majoração dessas alíquotas do IOF, portanto, haveria necessidade urgente de se evitar maiores danos e buscar a ilegalidade do referido decreto.

Posto isto, requer o Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB oficie o Conselho Federal da Ordem dos Advogados, dando-lhes ciência do presente parecer para que possa adotar, se assim o entender, as medidas judiciais cabíveis.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tels.: (21) 2240-3221 / 2240-3173*

*[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)*

*[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)*

Salvo melhor juízo, este é o meu parecer!

Niterói, 14 de Outubro de 2021.

Fabio Luiz Gomes.