

03/02/2025

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
1.527.985 ESPÍRITO SANTO**

**RELATOR** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**RECTE.(S)** : SINDICATO DE EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - SINDIEX  
**ADV.(A/S)** : LEONARDO GONORING GONCALVES SIMON  
**RECDO.(A/S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE. ALÍQUOTAS DO DECRETO Nº 11.374/2023. INAPLICABILIDADE DA ANTERIORIDADE. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.

**I. CASO EM EXAME**

1. Recurso extraordinário com agravo contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que rejeitou pedido de contribuinte para recolhimento do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM com base nas alíquotas reduzidas do Decreto nº 11.321/2022, em razão de sua revogação pelo Decreto nº 11.374/2023.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. A questão em discussão consiste em saber se a regra de anterioridade tributária (exercício e nonagesimal) se aplica às alíquotas integrais do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante–AFRMM, em razão da revogação do Decreto nº 11.321/2022 pelo Decreto nº 11.374/2023.

**III. RAZÕES DE DECIDIR**

3. O Decreto nº 11.321, de 30 de dezembro de 2022, reduziu pela metade as alíquotas do AFRMM, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2023. Ocorre que, nessa mesma data, o referido ato foi revogado pelo Decreto nº 11.374/2023, que restabeleceu as alíquotas integrais das contribuições, previstas no art. 6º da Lei nº 10.893/2004, com a redação dada pela Lei nº 14.301/2022.

4. O STF, no julgamento da ADC 84, afirmou que o Decreto nº

**ARE 1527985 RG / ES**

11.374/2023 não instituiu ou majorou tributo, porque (i) as alíquotas originais já eram conhecidas pelos contribuintes e (ii) o ato normativo que as reduziu foi revogado no mesmo dia em que entrou em vigor.

5. As conclusões pela inaplicabilidade da anterioridade tributária e pela ausência de violação à segurança jurídica e à não surpresa têm sido reiteradas pelo Plenário e por ambas as Turmas do STF.

**IV. DISPOSITIVO E TESE**

6. Recurso conhecido e desprovido.

*Tese de julgamento:* “A aplicação das alíquotas integrais do AFRMM, a partir da revogação do Decreto nº 11.321/2022 pelo Decreto nº 11.374/2023, não está submetida à anterioridade tributária (exercício e nonagesimal)”.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. Não se manifestou o Ministro Cristiano Zanin. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Não se manifestou o Ministro Cristiano Zanin. No mérito, por unanimidade, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria. Não se manifestou o Ministro Cristiano Zanin.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator

03/02/2025

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
1.527.985 ESPÍRITO SANTO**

**MANIFESTAÇÃO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE):**

1. Trata-se recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que rejeitou pedido de contribuinte para recolhimento do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM com base nas alíquotas reduzidas do Decreto nº 11.321/2022, em razão de sua revogação pelo Decreto nº 11.374/2023. Confira-se ementa do acórdão recorrido:

TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. CIDE. ADICIONAL AO FRETE PARA A RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE. DECRETO Nº 11.374/2023. REVOGAÇÃO DO DECRETO Nº 11.321/2022. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. INAPLICABILIDADE. ADC Nº 84. DECISÃO LIMINAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RENÚNCIA FISCAL. NECESSÁRIA ESTIMATIVA DE IMPACTO FISCAL, FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. DESPROVIMENTO.

1. Trata-se recurso de apelação interposto em face de sentença que julgou improcedente a pretensão inicial e, com efeito, denegou a ordem mandamental coletiva pretendida pela impetrante para assegurar o direito ao recolhimento do AFRMM - Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante, com base na alíquota prevista no Decreto nº 11.321/2022, afastando-se a aplicação do Decreto nº 11.374/23, observando-se o princípio da anualidade, e, subsidiariamente até 02/04/2023, bem assim reconhecido o direito à compensação dos tributos eventualmente pagos.

2. O Decreto nº 11.321/2022 passaria a produzir efeitos

**ARE 1527985 RG / ES**

exatamente no dia em que foi expressamente revogado pelo Decreto nº 11.374/2023, não havendo que se falar, pois, em abalo aos princípios da anterioridade, da segurança jurídica dos contribuintes e da não surpresa, porquanto o desconto pela metade referente às alíquotas do AFRMM sequer chegou a produzir efeitos no âmbito jurídico e econômico dos contribuintes, já que o Decreto nº 11.321/2022 foi revogado pelo Decreto nº 11.374/2023 no primeiro dia útil do ano de 2023, ou seja, nasceu natimorto. Precedentes do Eg. TRF-2ª Região.

3. Houve a mera expectativa de diminuição das alíquotas que os contribuintes já recolhiam no ano de 2022, sem que, contudo, tal diminuição tenha ocorrido antes do exercício de 2023, pois, na data em que o Decreto nº 11.321/2022 passaria a produzir efeitos, foi revogado pelo Decreto nº 11.374/2023, ressaltando-se, ainda, que é firme a jurisprudência dos Tribunais Superiores no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico.

4. A manutenção das alíquotas do AFRMM promovida pelo Decreto nº 11.347/2023 não importa em majoração da carga tributária, não se submetendo à anterioridade tributária, sendo esta a jurisprudência do C. STF (v.g. ADI nº 2.666/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 6.12.2002; AI 392574 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJ 23-05-2008; RE 566032/RS, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ 23-10-2009).

5. O sistema tributário brasileiro rege-se pela lei vigente na data da ocorrência do fato imponible, de modo que, no primeiro dia útil do ano de 2023, o Decreto nº 11.321/2022 já havia sido revogado, sendo as relações jurídicas regidas pelas alíquotas previstas no art. 6º da Lei 10.893/2004, conforme depreende-se da simples leitura do art. 144 do CTN. Precedentes do TRF2ª Região.

6. O Plenário do C. STF referendou, por maioria, a de medida cautelar concedida nos autos da ADC nº 84 MC/DF e, com efeito, manteve a suspensão das decisões judiciais que afastaram a aplicação do Decreto nº 11.374/2023.

7. De acordo com o C. STF, as alterações promovidas pelo

**ARE 1527985 RG / ES**

Decreto nº 11.374/2023, que revogou os Decretos nº 11.321 e nº 11.322, ambos de 30 de dezembro de 2022, não podem ser consideradas, tampouco equiparadas a aumento de tributo, o que afasta, portanto, a aplicação do princípio da anterioridade de exercício e nonagesimal, bem assim o princípio da não surpresa, visto que, no caso concreto, houve somente a manutenção do índice que já vinha sendo exigido e pago há anos pelos contribuintes.

8. A redução da alíquota promovida pelo art. 1º do Decreto nº 11.321/2022 detém natureza jurídica de renúncia fiscal, ex vi do art. 113 do ADCT e do art. 14, I da LC nº 101/2000. Os arts. 15 e 16 dessa lei dispõem de modo expresse sobre a ilegalidade da criação de renúncias fiscais sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro. A renúncia fiscal promovida pelo Decreto nº 11.321/2022 ocorreu sem a obrigatória demonstração dessa estimativa para o exercício fiscal de 2023 e para o biênio seguinte. Logo, é nulo, desde a data em que publicado, já que violou norma legal hierarquicamente superior. Precedentes do C. STF.

9. Apelação desprovida.

2. Nos termos do acórdão, *“as alterações promovidas pelo Decreto nº 11.374/2023, que revogou os Decretos nº 11.321 e nº 11.322, ambos de 30 de dezembro de 2022, não podem ser consideradas, tampouco equiparadas a aumento de tributo”*. Dessa forma, não haveria que se falar em aplicação do princípio da anterioridade de exercício e nonagesimal, nem de afronta ao princípio da não-surpresa. Afinal, conforme registrou o acórdão, *“no caso concreto, houve somente a manutenção do índice que já vinha sendo pago há anos pelos contribuintes”*.

3. No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, o recorrente pretende a reforma do acórdão ao fundamento de violação: (i) ao princípio da anterioridade nonagesimal e anual (arts. 145 e 195, § 6º, da Constituição); e (ii) ao decidido no Tema 733/RG. Nos termos das razões de recurso, o recorrente

**ARE 1527985 RG / ES**

sustenta que “a AFRMM tem natureza jurídica de tributo, mais especificamente de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal”. Assim sendo, o AFRMM deveria seguir a anterioridade anual e nonagesimal. Defende, assim, que a revogação do Decreto nº 11.321/2022, que reduzira pela metade as alíquotas, constituiu aumento da exação tributária, ferindo o princípio da segurança jurídica e da não surpresa.

4. O recurso extraordinário foi inadmitido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com fundamento na Súmula 286/STF, uma vez que a decisão estaria em conformidade com a jurisprudência do STF. Foi, então, apresentado agravo, com a reprodução das razões de recurso.

5. É o relatório. Passo à manifestação.

6. O recurso extraordinário deve ser conhecido, mas desprovido. A questão suscitada não pressupõe o exame de matéria fática, tampouco de legislação infraconstitucional. A controvérsia constitucional diz respeito à aplicação do princípio da anterioridade tributária (exercício e nonagesimal) ao Decreto nº 11.374/2023, que revogou o Decreto nº 11.321/2022, cuja disciplina reduzira as alíquotas do AFRMM.

7. Como narrado pela recorrente, o Decreto nº 11.321, de 30 de dezembro de 2022, reduziu pela metade as alíquotas da referida contribuição, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2023. É o que se extrai da sua redação:

Art. 1º Fica estabelecido o desconto de cinquenta por cento para as alíquotas do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante, de que trata o art. 6º da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor em 1º de janeiro de 2023.

**ARE 1527985 RG / ES**

8. Ocorre que, nessa mesma data – em 1º de janeiro de 2023 –, o Decreto nº 11.321/2022 foi revogado pelo Decreto nº 11.374/2023. Considerando que o ato normativo que procedeu à redução das alíquotas foi revogado no mesmo dia em que teria início a sua vigência, as partes controvertem sobre a necessidade de observância, na hipótese, das regras da anterioridade de exercício e nonagesimal, que vedam, respectivamente a cobrança de tributo no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicado o ato que o instituiu ou aumento, assim como antes de decorridos noventa dias da publicação desse ato.

9. A controvérsia já foi apreciada pelo Plenário do STF, na Ação Declaratória de Constitucionalidade 84 (Rel. Min. Cristiano Zanin, j. em 09.05.2023), a respeito da obrigatoriedade de observância da anterioridade nonagesimal para a cobrança de alíquotas integrais do PIS e da COFINS promovida pelo Decreto nº 11.374/2023. Na ocasião, o Tribunal firmou o entendimento de que o Decreto nº 11.374/2023 não instituiu ou majorou tributo, uma vez que (i) as alíquotas anteriores já eram conhecidas pelos contribuintes e (ii) o ato normativo que as reduziu foi revogado no mesmo dia em que entrou em vigor. Sendo assim, “o contribuinte não adquiriu o direito de submeter-se a regime fiscal que jamais entrou em vigência”. Concluiu-se, então, pela inaplicabilidade da anterioridade e pela ausência de violação aos princípios da segurança jurídica e da não surpresa. Nesse sentido:

“REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º, II; 3º, I; E 4º DO DECRETO 11.374/2023. ALÍQUOTAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA PIS E COFINS INCIDENTES SOBRE RECEITAS FINANCEIRAS AUFERIDAS PELAS PESSOAS JURÍDICAS SUJEITAS AO REGIME DE APURAÇÃO NÃO CUMULATIVA. CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL. FATO GERADOR CORRESPONDENTE AO

**ARE 1527985 RG / ES**

FATURAMENTO MENSAL. AUSÊNCIA DE DIREITO DO CONTRIBUINTE DE SUBMETER-SE A REGIME FISCAL QUE NUNCA ENTROU EM VIGÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA E REFERENDADA PELO PLENÁRIO.

1. Os arts. 1º, II; 3º, I; e 4º do Decreto 11.374, de 1º de janeiro de 2023, repristinam dispositivos do Decreto 8.426/2015, anteriormente à alteração pretendida pelo Decreto 11.322, de 30 de dezembro de 2022, que reduziu pela metade as alíquotas de PIS e Cofins sobre receitas financeiras auferidas por pessoas jurídicas sujeitas ao regime de apuração não cumulativa de tais contribuições.

2. Presente o requisito da controvérsia judicial relevante em razão da existência de decisões proferidas pela Justiça Federal que tanto afastam como aplicam as alíquotas previstas no Decreto 11.374/2023.

3. Relativamente à plausibilidade jurídica do pedido, verifica-se que o Decreto 11.374/2023 não instituiu, restabeleceu ou majorou tributo, de modo a atrair o princípio da anterioridade nonagesimal. Por esse motivo, não viola os princípios da segurança jurídica e da não surpresa, uma vez que o contribuinte já experimentava, desde 2015, a incidência das alíquotas de 0,65% e 4%.

4. As contribuições ao PIS e Cofins têm como fato gerador o faturamento mensal, nos termos das Leis 10.637/2002 e 10.833/2003. Assim, no exíguo prazo do Decreto 11.322/2022, o contribuinte não adquiriu o direito de submeter-se a regime fiscal que jamais entrou em vigência.

5. O requisito do perigo da demora resta evidenciado em razão da constatação da controvérsia constitucional relevante e da existência de decisões judiciais conflitantes acerca do tema.

6. Pedido acolhido, *ad referendum* do Plenário do STF, para suspender, até o exame de mérito desta ação, a eficácia das decisões judiciais que tenham afastado a aplicação do Decreto 11.374/2023, possibilitando o recolhimento da contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins pelas alíquotas reduzidas de 0,33% e 2%,

**ARE 1527985 RG / ES**

respectivamente.

7. Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.”

(ADC 84-Ref, Rel. Min. Cristiano Zanin, Redator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. em 09.05.2023)

10. As razões de decidir da ADC 84 são integralmente aplicadas à controvérsia sobre a observância da regra de anterioridade tributária (exercício e nonagesimal) para a incidência das alíquotas integrais de AFRMM a partir da revogação do Decreto nº 11.321/2022 pelo Decreto nº 11.374/2023. Nesse sentido são as decisões das duas Turmas do STF:

Agravo regimental em recurso extraordinário. Tributário. **Alíquota do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante (AFRMM). Decreto nº 11.321/23. Concessão. Decreto nº 11.374/23. Revogação. Princípio da anterioridade. Desnecessidade de observância.** Precedentes. 1. Nos termos da jurisprudência da Corte: “[o] Decreto 11.374/2023 não instituiu, restabeleceu ou majorou o tributo, de modo que não atrai o princípio da anterioridade nonagesimal. Não cabe invocar o princípio da anterioridade, enquanto corolário da não surpresa, para obstar uma carga tributária que já estava sedimentada’. Precedente: ADC 84 MC-Ref, Redator para o Acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe de 16/6/2023. 2. Agravo Interno a que se nega provimento” (RE nº 1.462.835/SC-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 15/2/24 ' grifo nosso). 2. Agravo regimental ao qual se nega provimento, com imposição de multa de 1% (um por cento) do valor atualizado da causa, consoante disposto no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil. (grifos acrescentados)  
(RE 1.512.227-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; Segunda Turma, j. em 12.11.2024)

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM**

**ARE 1527985 RG / ES**

**AGRAVO. TRIBUTÁRIO. REDUÇÃO DA ALÍQUOTA DO ADICIONAL DE FRETE DA MARINHA MERCANTE - AFRMM CONCEDIDA PELO DECRETO 11.321/2022, REVOGADO PELO DECRETO 11.374/2023. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** 1. O órgão julgador pode receber, como agravo interno, os embargos de declaração que notoriamente visam a reformar a decisão monocrática do Relator, sendo desnecessária a intimação do embargante para complementar suas razões quando o recurso, desde logo, exibir impugnação específica a todos os pontos da decisão embargada. Inteligência do art. 1.024, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015. 2.. O Decreto 11.374/2023 não instituiu, restabeleceu ou majorou o tributo, de modo que não atrai o princípio da anterioridade nonagesimal. Não cabe invocar o princípio da anterioridade, enquanto corolário da não surpresa, para obstar uma carga tributária que já estava sedimentada. Precedente: ADC 84 MC-Ref, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Redator para o Acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 16/6/2023. 3. Tal entendimento foi chancelado pelo PLENÁRIO no julgamento do RE 1481985 AgR, Rel. Min. PRESIDENTE, DJ de 03/05/2024. 4. Embargos de Declaração recebidos como Agravo Interno, ao qual se nega provimento. (grifos acrescentados)

(ARE 1.517.942-ED, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, j. em 12.11.2024)

11. Em igual sentido: ARE 1.510.098-AgR, Rel. Min. Cristiano Zanin, Primeira Tuma, j. em 28.10.2024; e ARE 1.499.144-AgR, sob minha relatoria, Tribunal Pleno, j. em 19.08.2024.

12. A multiplicidade de recursos sobre idêntica controvérsia constitucional evidencia a relevância jurídica e social da questão suscitada. Desse modo, considerando a importância de atribuir

**ARE 1527985 RG / ES**

racionalidade ao sistema de precedentes qualificados, afigura-se necessária a reafirmação da jurisprudência dominante deste tribunal, com a submissão da questão à sistemática da repercussão geral. Com o apoio da ferramenta de inteligência artificial “VitorIA”, já se identificaram 23 (vinte e três) recursos no STF sobre a observância do princípio da anterioridade para cobrança de AFRMM a partir da edição do Decreto nº 11.374/2023. A questão ultrapassa os interesses das partes do processo, alcançando casos em pelo menos três dos seis tribunais regionais federais.

13. Assim sendo, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional, com reafirmação de jurisprudência, assentando a seguinte tese: “A aplicação das alíquotas integrais do AFRMM, a partir da revogação do Decreto nº 11.321/2022 pelo Decreto nº 11.374/2023, não está submetida à anterioridade tributária (exercício e nonagesimal)”.

14. Diante do exposto, **conheço do recurso para negar-lhe provimento**. Existindo nos autos a fixação de honorários advocatícios, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015.

15. É a manifestação.