

Informativo comentado: Informativo 1186-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- *Não há omissão inconstitucional quanto à regulamentação do art. 245 da Constituição, pois cabe ao legislador, em todas as esferas federativas, definir progressivamente as formas de assistência social aos herdeiros e dependentes carentes de vítimas de crimes dolosos.*

PODER EXECUTIVO

- *É inconstitucional a suspensão dos efeitos financeiros de lei estadual mediante decreto do Governador por considerá-la claramente inconstitucional.*

PROCESSO LEGISLATIVO

- *É formalmente inconstitucional dispositivo oriundo de emenda proposta pela Casa revisora a projeto de lei que altera o conteúdo original da proposição, mas que não retornou à Casa iniciadora para sua confirmação.*

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

- *É inconstitucional, por violar o princípio da livre iniciativa, lei estadual que impõe aos estabelecimentos comerciais a obrigação de fornecer gratuitamente sacolas ou embalagens para acondicionamento de produtos adquiridos pelos consumidores.*

DIREITO ADMINISTRATIVO

AGÊNCIAS REGULADORAS

- *É constitucional a devolução aos consumidores dos valores de tributos pagos a maior por distribuidoras de energia, conforme determinado pela Lei 14.385/2022, podendo descontar apenas os honorários advocatícios e tributos incidentes sobre a restituição.*

DIREITO TRIBUTÁRIO

IPI

- *É constitucional o § 5º do art. 29 da Lei 10.637/2002 que confere o benefício do creditamento do IPI, nas operações submetidas ao regime de suspensão, exclusivamente ao estabelecimento industrial remetente, isto é, ao fabricante dos insumos.*

TAXAS

- *É constitucional a adoção do tipo de atividade exercida pelo contribuinte como critério para fixação do valor da taxa de fiscalização, desde que haja correspondência com o custo da atividade estatal.*

CONTRIBUIÇÕES

- *A CIDE destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação é constitucional.*

DIREITO PREVIDENCIÁRIO

APOSENTADORIA

- *É constitucional a aplicação do fator previdenciário aos casos alcançados pela regra de transição do art. 9º da EC nº 20/1998, que estabeleceu condições diferenciadas para aposentadoria proporcional aos segurados já filiados ao RGPS antes de 16.12.1998.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Não há omissão inconstitucional quanto à regulamentação do art. 245 da Constituição, pois cabe ao legislador, em todas as esferas federativas, definir progressivamente as formas de assistência social aos herdeiros e dependentes carentes de vítimas de crimes dolosos

ODS 1

De acordo com o art. 245 da CF/88:

Art. 245. A lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o Poder Público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito.

Não há omissão constitucional na regulamentação da assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crimes dolosos (art. 245, CF/88), pois não há inércia deliberativa do poder público no oferecimento de respostas às necessidades sociais e econômicas oriundas do cometimento de crimes.

O legislador ordinário, em todas as esferas de governo, tem trabalhado pela elaboração e implantação gradativa de políticas públicas de caráter social e econômico para amparar as vítimas de crimes pertencentes a grupos mais vulneráveis.

O art. 245 não impõe a instituição de benefício pecuniário, ou de qualquer outra prestação material específica, cabendo ao legislador, no espaço de conformação da realidade outorgado pela Constituição, decidir sobre a forma de assistência a ser prestada às vítimas de crimes e a seus familiares.

STF. Plenário. ADO 62/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 19/08/2025 (Info 1186).

Assistência aos herdeiros e dependentes de vítimas de crime doloso

O art. 245 da Constituição Federal prevê o seguinte:

Art. 245. A lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o Poder Público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito.

Ocorre que, até o momento, essa lei não foi editada.

ADO

Diante disso, o Procurador-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) alegando que o Congresso Nacional está sendo omissor na regulamentação desse art. 245.

Para o autor, essa inércia compromete a dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial, a proteção da família e o dever do Estado de combater a pobreza e as desigualdades sociais.

Também foram citadas normas internacionais de proteção às vítimas e entendimentos da Corte Interamericana de Direitos Humanos, reforçando que familiares de vítimas de graves violações também são titulares de direitos.

A pretensão final era que o STF reconhecesse a omissão inconstitucional do Congresso Nacional e determinasse a adoção de providências legislativas para regulamentar o art. 245 da CF/88.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo Procurador-Geral da República?
NÃO.

O STF entendeu que não há omissão normativa.

O art. 245, da CF/88, estabelece que a lei definirá as hipóteses e condições em que o Poder Público prestará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de vítimas de crime doloso. Todavia, o dispositivo não determina a forma dessa assistência, tampouco exige que ela ocorra por meio de benefício pecuniário ou prestação material específica. Isso confere ao legislador margem de conformação, permitindo-lhe definir, dentro dos limites constitucionais, os meios adequados para efetivar essa assistência (seja por meio de serviços públicos, apoio psicológico, jurídico ou social, ou outras políticas públicas), sem imposição de transferência direta de recursos financeiros.

A interpretação do art. 245 deve ser realizada à luz dos princípios constitucionais, especialmente os da dignidade da pessoa humana, proteção à família e solidariedade social. Ainda assim, o Supremo Tribunal Federal concluiu que o dispositivo não impõe conteúdo específico e obrigatório à assistência estatal. Compete ao legislador ordinário definir os instrumentos e mecanismos para sua implementação, observando critérios de progressividade e disponibilidade orçamentária.

No julgamento, o STF considerou também o contexto normativo e institucional já existente, reconhecendo avanços na proteção de vítimas e seus familiares. Foram citados, por exemplo: a criação das Defensorias Públicas (Lei Complementar nº 80/1994 e Emenda Constitucional nº 80/2014); a promulgação da Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995); da Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas (Lei nº 9.807/1999); e da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Destacou-se ainda a Resolução nº 253/2018 do CNJ, que ampliou o conceito de vítima e assegurou direitos como informação e apoio psicossocial. Tais medidas foram compreendidas como evidência de que o Estado já vem atuando na proteção de vítimas, mesmo sem uma norma única regulamentadora do art. 245, da CF/88.

O STF ressaltou, ainda, que a competência para legislar e prestar assistência social é comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, não cabe atribuir exclusivamente ao Congresso Nacional o dever de regulamentar o tema. A implementação de políticas públicas voltadas às vítimas de crimes pode ser realizada por qualquer ente federado, observando-se o princípio da preponderância do interesse local, regional ou nacional.

Outro ponto abordado foi a chamada “reserva do possível”. O Tribunal reconheceu que, embora os direitos sociais sejam fundamentais, sua efetivação depende de planejamento orçamentário e disponibilidade de recursos. Nesse sentido, é legítimo que o Estado estabeleça prioridades e adote medidas progressivas, especialmente no atendimento a grupos em situação de vulnerabilidade. A atuação escalonada do Poder Público, portanto, não configura omissão inconstitucional, mas uma forma legítima de compatibilizar os direitos constitucionais com a realidade fiscal do país.

Por fim, o STF destacou que, ainda que a matéria envolva valores constitucionais relevantes, o Poder Judiciário não pode compelir o Poder Legislativo à edição de norma específica, salvo em casos de inércia absoluta ou descumprimento evidente da Constituição. A atuação judicial deve respeitar o espaço de deliberação política do Parlamento, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

Diante desse cenário, o STF entendeu que não houve omissão inconstitucional, mas sim uma atuação legítima e progressiva do Estado na proteção às vítimas e seus familiares, por meio de diversas normas, programas e serviços públicos. Por essa razão, julgou improcedente o pedido formulado na ação.

Em suma:

Não há omissão constitucional na regulamentação da assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crimes dolosos (art. 245, CF/88), pois não há inércia deliberativa do poder público no oferecimento de respostas às necessidades sociais e econômicas oriundas do cometimento de crimes.

STF. Plenário. ADO 62/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 19/08/2025 (Info 1186).

PODER EXECUTIVO

É inconstitucional a suspensão dos efeitos financeiros de lei estadual mediante decreto do Governador por considerá-la claramente inconstitucional

Importante!!!

ODS 16

Caso concreto: a Lei nº 2.853/2014, do Estado do Tocantins, aumentou os subsídios dos Delegados de Polícia. O Governador editou o Decreto nº 5.194/2015 suspendendo os efeitos financeiros dessa lei sob a alegação de que ela não observou exigências constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal, como a necessidade de dotação orçamentária e estudos de impacto. O decreto estabeleceu que a suspensão vigoraria até decisão judicial sobre a constitucionalidade da norma.

Um partido político ajuizou ADI contra o ato do Governador afirmando que um decreto não poderia suspender lei aprovada pela Assembleia Legislativa, sob pena de violar princípios como a separação de poderes, a legalidade e a hierarquia das normas. Também apontou afronta a direitos adquiridos e à irredutibilidade de vencimentos. O Governador, por sua vez, defendeu que se tratava de um dever de recusar a aplicação de norma inconstitucional, amparando-se na Súmula 473 do STF, e que o reajuste sequer teria se incorporado ao patrimônio dos servidores.

O STF julgou procedente o pedido na ADI e declarou o decreto inconstitucional por vício formal e material, entendendo que o Executivo não tem competência para suspender unilateralmente a eficácia de lei, ainda que suspeita de inconstitucionalidade.

Vale ressaltar, contudo, que atendendo pedido formulado pelo PGR durante o julgamento, o STF também julgou inconstitucional a própria Lei nº 2.853/2014.

Por razões de segurança jurídica, os efeitos da decisão foram modulados, preservando atos já praticados com base no decreto.

STF. Plenário. ADI 5.297/TO, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 14/08/2025 (Info 1186).

Decreto suspendendo a eficácia de Lei supostamente inconstitucional

Em 9 de abril de 2014, o Estado do Tocantins editou a Lei nº 2.853/2014, que elevou os subsídios de Delegado de Polícia Civil daquele Estado.

Ocorre que, algum tempo depois, em 11 de fevereiro de 2015, o Governador do Estado do Tocantins editou o Decreto nº 5.194/2015, que suspendeu a execução dos efeitos financeiros da Lei nº 2.853/2014.

O decreto foi editado no contexto de uma grave crise financeira que o Estado enfrentava no período, com déficit orçamentário de quase R\$ 400 milhões no início de 2015.

O Governador apresentou as seguintes justificativas para a edição do decreto:

- a Lei nº 2.853/2014 não teria observado o disposto no art. 169, §1º da Constituição e no art. 85, §1º da Constituição Estadual, que exigem prévia dotação orçamentária para aumentos de despesa com pessoal;
- o aumento da despesa provocado pela Lei nº 2.853/2014 não se fez acompanhar dos necessários estudos pertinentes à origem dos recursos de custeio e ao impacto orçamentário-financeiro, violando os arts. 16, inciso I, 17, §1º e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- em 2013, o Estado já havia alcançado 51,69% da Receita Corrente Líquida com despesa permanente de pessoal, conforme Relatório de Gestão Fiscal, permanecendo vedado o incremento desse tipo de dispêndio.

Veja a íntegra do Decreto:

Art. 1º É suspensa a execução dos efeitos financeiros da Lei 2.853, de 9 de abril de 2014, até que sobrevenha o pronunciamento judicial acerca de sua constitucionalidade e higidez.

Art. 2º Incumbe à Comissão de Análise de Impacto de Pessoal sobre os Recursos Financeiros do Estado, instituída pelo Decreto 5.184, de 1º de janeiro de 2015, iniciar as tratativas com as entidades representantes dos Delegados de Polícia Civil, com vistas a recepcionar as respectivas demandas e entabular as interlocuções necessárias.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 2 de janeiro de 2015.

Um dia após a edição do Decreto, o Governador ajuizou uma ADI estadual no TJ/TO.

ADI proposta contra esse Decreto

O Partido Socialista Brasileiro - PSB ingressou com Ação Direta De Inconstitucionalidade (ADI) contra o Decreto nº 5.194/2015.

O autor alegou que o decreto estadual era inconstitucional sob os aspectos formal e material:

Inconstitucionalidade formal, por:

- Violação ao princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF);
- Quebra da hierarquia das normas, pois um decreto não poderia suspender os efeitos de uma lei;
- Violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF), já que o Executivo não pode revogar, suspender ou deixar de aplicar lei vigente;
- Violação ao art. 84, VI, da CF, que limita o uso de decreto autônomo apenas a hipóteses específicas;
- Ato normativo não poderia substituir a lei específica exigida pelo art. 37, X, da CF, para alterar subsídios de servidores públicos.

Inconstitucionalidade material, por:

- Violação ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF);
- Violação à irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da CF).

Resposta do Governador

Aduziu que a Lei Estadual nº 2.853, de 9/4/2014, foi editada em descompasso com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que teria justificado a edição do decreto impugnado, com o objetivo de evitar significativo desequilíbrio nas contas públicas e comprometimento da continuidade dos serviços essenciais.

Defendeu que a controvérsia envolve hipótese de controle repressivo de constitucionalidade pelo Poder Executivo, destacando o dever-poder do gestor de recusar aplicação a normas afetadas por nulidade absoluta, conforme previsto na Súmula 473 do STF:

Súmula 473-STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Nessa linha, sustentou que o Chefe do Executivo deve suspender a aplicação da lei que entende inconstitucional e, em seguida, promover o ajuizamento da respectiva ação de controle concentrado, sob pena de restringir a competência do Poder Judiciário para análise definitiva da questão. Afirmou que propôs ADI no Tribunal de Justiça do Tocantins contra essa Lei estadual.

No que se refere à alegação de inconstitucionalidade formal, argumentou que o decreto impugnado não revogou a lei, mas apenas suspendeu seus efeitos financeiros, enquanto se aguarda a decisão judicial sobre sua validade constitucional. Destacou que o decreto representou a manifestação legítima de recusa do Chefe do Executivo em aplicar norma reputada inconstitucional, sem, contudo, fixar novos parâmetros remuneratórios para a categoria.

Por fim, quanto à alegação de inconstitucionalidade material, afirmou que o reajuste previsto na lei sequer chegou a se incorporar ao patrimônio jurídico dos servidores, razão pela qual não há que se falar em

direito adquirido ou em redução salarial.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo Partido? O Decreto foi declarado inconstitucional?
SIM.

Cabimento de ADI contra decreto autônomo

O STF admite a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra decreto autônomo. Nesse sentido: STF. Plenário. ADI 5.609, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 4/2/2021; STF. Plenário. ADI 1.306, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 18/10/2019.

No caso em análise, o decreto impugnado foi editado com fundamento no art. 40, II, da Constituição do Estado do Tocantins, que estabelece:

Art. 40. Compete privativamente ao Governador:

[...]

II - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos.

Essa norma estadual reproduz, em atenção ao princípio da simetria, o art. 84, IV, da CF/88, que confere ao Presidente da República a competência privativa para expedir decretos e regulamentos destinados à fiel execução das leis. Entretanto, o decreto questionado não se limitou a regulamentar, pois determinou a suspensão “dos efeitos financeiros da Lei 2.853, de 9 de abril de 2014, até que sobrevenha pronunciamento judicial acerca de sua constitucionalidade e higidez”. Trata-se, portanto, de decreto autônomo, o que autoriza o cabimento da presente ação de controle concentrado de constitucionalidade.

Inconstitucionalidade formal do Decreto

O requerente sustentou que o decreto estadual configurou decreto autônomo em hipótese não prevista no art. 84, VI, da CF/88 (aplicável por simetria). Esse dispositivo autoriza a edição de decretos autônomos apenas para:

- a) dispor sobre organização e funcionamento da administração pública, sem aumento de despesa ou criação/extinção de órgãos;
- b) extinguir funções ou cargos vagos.

O Decreto nº 5.194/2015 não trata dessas matérias. Ao contrário, suspendeu os efeitos financeiros de lei estadual regularmente aprovada. Assim, houve usurpação de competência, configurando inconstitucionalidade formal por afronta ao art. 84, VI, da CF/88.

Inconstitucionalidade material

O Decreto impugnado também violou princípios constitucionais, tais como:

- a separação, independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º, da CF/88);
- a hierarquia normativa e o princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF/88);
- a presunção de constitucionalidade das leis.

Se o Chefe do Executivo entende ser inconstitucional determinada lei, deve vetá-la por razões jurídicas (art. 66, §1º, da CF/88), ou, após sua promulgação, ajuizar ação de controle concentrado (art. 103, V, da CF/88). Não lhe é permitido suspender unilateralmente sua eficácia.

O STF já firmou esse entendimento em precedente paradigmático:

Falece competência ao Chefe do Poder Executivo para expedir decreto destinado a paralisar a eficácia de ato normativo hierarquicamente superior, como a lei. Medida cautelar deferida.

STF. Plenário. ADI 1.410-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgado em 1/2/2002.

Nesse caso, considerou-se inconstitucional decreto do Executivo estadual que suspendia o pagamento de vantagens pecuniárias asseguradas por lei. O STF ressaltou que decreto não pode paralisar, ainda que temporariamente, a eficácia de norma hierarquicamente superior.

Posteriormente, a Corte reiterou a impossibilidade de suspensão de lei por decreto em diversos julgados:

A lei não pode ser retirada do mundo jurídico por ato normativo que lhe seja inferior.

STF. 1ª Turma. RE 633.841-AgR-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 26/4/2016.

Decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo não possui o condão de suspender a eficácia de ato normativo de hierarquia superior.

STF. 1ª Turma. RE 1.290.145-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 23/11/2020.

Em todos, prevaleceu a compreensão de que o Executivo não possui competência para sustar eficácia de lei formal, por respeito à hierarquia normativa e ao princípio do paralelismo das formas.

Conclusão:

É inconstitucional — por inobservância ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF/88) — a suspensão dos efeitos financeiros de lei estadual mediante decreto do governador por considerá-la claramente inconstitucional.

STF. Plenário. ADI 5.297/TO, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 14/08/2025 (Info 1186).

STF também reconheceu a inconstitucionalidade da lei estadual

Vale ressaltar um aspecto bem interessante.

Durante o julgamento, o Procurador-Geral da República, no plenário, requereu que também fosse reconhecida a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 2.853/2014 porque a norma foi editada sem dotação orçamentária que amparasse a despesa.

O pedido feito pelo PGR foi aceito.

O STF acolheu o pedido e entendeu que a Lei Estadual nº 2.853/2014 é inconstitucional por:

- i) uso indevido de medida provisória em ano eleitoral, em afronta à liberdade do voto e à paridade de armas;
- ii) ausência de dotação orçamentária e de estudo de impacto financeiro, em violação às exigências constitucionais para a concessão de aumento remuneratório.

Conclusão

Diante do exposto, o STF julgou procedente o pedido, para:

- a) declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 5.194, de 11/2/2015, editado pelo Governador do Estado do Tocantins;
- b) declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.853/2014 do Estado do Tocantins.

Por razões de segurança jurídica (art. 27 da Lei nº 9.868/1999), o STF decidiu modular os efeitos da decisão para não invalidar atos já praticados com base no decreto.

PROCESSO LEGISLATIVO

É formalmente inconstitucional dispositivo oriundo de emenda proposta pela Casa revisora a projeto de lei que altera o conteúdo original da proposição, mas que não retornou à Casa iniciadora para sua confirmação

Caso concreto: a Lei nº 13.714/2018 alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) para padronizar a identidade visual do SUAS e assegurar acesso à saúde para pessoas em situação de vulnerabilidade, mesmo sem comprovante de residência ou inscrição no SUS.

Um partido ajuizou uma ADI contra a Lei, alegando que o projeto de lei, iniciado na Câmara dos Deputados, sofreu emenda substancial no Senado (a inclusão do art. 2º) sem retornar à Câmara para nova votação, o que viola o parágrafo único do art. 65 da CF/88. A modificação alterava significativamente o conteúdo original ao garantir acesso à saúde sem comprovação documental, o que exigiria reavaliação pela Casa iniciadora.

O STF reconheceu a inconstitucionalidade formal do art. 2º da lei. A Corte entendeu que não se tratava de mera questão regimental interna das Casas Legislativas (matéria interna corporis), mas de violação ao devido processo legislativo constitucional. A emenda do Senado configurou inovação legislativa substancial, que exigia o retorno do projeto à Câmara. Assim, o STF concluiu que houve afronta ao devido processo legislativo previsto no art. 65, parágrafo único.

Apesar disso, o STF decidiu modular os efeitos da decisão para evitar prejuízos sociais, visto que a norma está em vigor há quase sete anos e beneficia pessoas em situação de vulnerabilidade. A Corte concedeu prazo de 18 meses para que o Congresso Nacional corrija o vício, garantindo a continuidade da política pública.

STF. Plenário. ADI 6.085/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/08/2025 (Info 1186).

O caso concreto foi o seguinte:

A Lei nº 13.714/2018 alterou a Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), para:

- 1) padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e
- 2) assegurar o acesso de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde, mesmo sem comprovação de domicílio ou inscrição no SUS.

O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra essa Lei nº 13.714/2018 afirmando que houve vício formal no processo legislativo que originou a norma.

O autor alegou que o projeto de lei foi aprovado inicialmente pela Câmara dos Deputados, mas sofreu modificação de mérito pelo Senado Federal, e, mesmo assim, foi diretamente à sanção presidencial, sem retorno à Casa iniciadora, o que violaria o art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

O projeto de lei foi iniciado na Câmara dos Deputados e tinha um objetivo específico: padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O projeto foi aprovado na Câmara e enviado para o Senado Federal. Lá, os Senadores incluíram um artigo completamente novo (art. 2º), que não tinha relação com o tema original. Esse novo artigo determinava que pessoas em situação de vulnerabilidade poderiam ser atendidas no SUS e receber medicamentos mesmo sem apresentar comprovante de residência.

Após incluir essa mudança importante, o Senado enviou o projeto diretamente para a sanção do

Presidente da República, e ele virou a Lei 13.714/2018. O projeto não retornou para a Câmara dos Deputados para que os Deputados pudessem analisar e votar a alteração feita pelos Senadores.

O autor da ADI argumentou que a alteração feita pelo Senado não foi meramente redacional, mas modificou o conteúdo do projeto ao incluir o art. 2º na versão final da Lei, o que configuraria emenda aditiva. Por isso, sustentou a nulidade insanável da norma aprovada, por vício no processo legislativo bicameral.

Requeru, ao final, a declaração de inconstitucionalidade formal integral da Lei nº 13.714/2018, que tem o seguinte teor:

Lei nº 13.714/2018:

Art. 1º O art. 6º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º:

Art. 6º [...]

§ 4º Cabe à instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social normatizar e padronizar o emprego e a divulgação da identidade visual do Suas.

5º A identidade visual do Suas deverá prevalecer na identificação de unidades públicas estatais, entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios vinculados ao Suas.

Art. 2º O art. 19 da passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

Art. 19. [...]

A atenção integral à saúde, inclusive a dispensação de medicamentos e produtos de interesse para a saúde, às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, dar-se-á independentemente da apresentação de documentos que comprovem domicílio ou inscrição no cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS), em consonância com a diretriz de articulação das ações de assistência social e de saúde a que se refere o inciso XII deste artigo.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O que decidiu o STF?

O STF declarou que o artigo inserido pelo Senado (art. 2º da Lei nº 13.714/2018) é formalmente inconstitucional devido a esse erro no processo de aprovação. No entanto, para não prejudicar as pessoas vulneráveis que já se beneficiavam dessa lei há quase sete anos, o STF não declarou a nulidade imediata da Lei. Houve modulação dos efeitos para que a Lei continue válida por 18 meses. Dentro desse prazo, o Congresso Nacional tem a oportunidade de corrigir o erro, ou seja, reapreciar o tema seguindo o processo legislativo correto.

Vamos entender.

Não se trata de matéria interna corporis

O STF entende que não cabe a declaração de inconstitucionalidade formal de lei por ofensa apenas às normas regimentais das Casas Legislativas. Isso porque a interpretação do regimento interno do Poder Legislativo é considerado assunto *interna corporis*, não sujeito, portanto, ao controle judicial, sob pena de violação ao princípio da independência dos poderes. Nesse sentido:

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis.

STF. Plenário. RE 1.297.884-ED/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/6/2023 (Repercussão Geral – Tema 1120).

Ocorre que, no caso concreto, a questão não envolvia uma mera ofensa ao regimento interno. O art. 2º da Lei nº 13.714/2018 é formalmente inconstitucional porque afrontou o parágrafo único do art. 65 da CF/88.

STF conheceu da ADI apenas quanto ao art. 2º

Em seguida, o STF decidiu que o mérito da ADI deveria ser examinado apenas no que tange ao art. 2º da Lei nº 13.714/2018. Isso porque o autor não apresentou fundamentação específica contra o art. 1º. Em palavras mais simples: na petição inicial da ADI não foram apresentados argumentos específicos contra o art. 1º da Lei, somente contra o art. 2º.

Violação ao parágrafo único do art. 65 da CF/88

O procedimento adotado pelo Senado Federal, no caso em análise, violou o devido processo legislativo, pois impediu, de forma ilegítima, a Câmara dos Deputados de exercer suas funções constitucionais (art. 65, parágrafo único, da CF/88).

O Projeto de Lei 2.949/2011, aprovado pela Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal, não continha qualquer previsão acerca da dispensa da exigência de comprovante de domicílio ou de inscrição no Sistema Único de Saúde (SUS) para que famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social tivessem acesso integral à saúde.

Na realidade, a inclusão dessa norma ocorreu apenas no Plenário do Senado Federal. Trata-se, portanto, de inovação legislativa substancial, que complementou o conteúdo aprovado pela Câmara dos Deputados (Casa Iniciadora do processo legislativo). Nesse cenário, o correto seria a remessa do projeto, com a emenda, para nova apreciação pela Câmara.

A emenda aprovada pelo Senado alterou significativamente o projeto de lei, o que exige, nos termos do parágrafo único do art. 65 da CF/88, a apreciação obrigatória da Casa Iniciadora. Essa exigência se mantém mesmo quando a alteração pretende reforçar comandos constitucionais, desenvolver interpretação extraída da Constituição ou viabilizar o cumprimento de dever constitucional. Em todos esses casos, a validade da norma depende da aprovação por ambas as Casas do Congresso Nacional.

Dessa forma, o art. 2º da Lei 13.714/2018 é formalmente inconstitucional, uma vez que resultou de emenda apresentada no Senado Federal que modificou a essência da proposição legislativa, sem o devido retorno à Câmara dos Deputados.

Modulação dos efeitos

Todavia, a simples declaração de nulidade do dispositivo não se mostra adequada, já que a norma está em vigor há quase sete anos e sua anulação imediata poderia gerar grave insegurança jurídica, social e administrativa. A retroatividade da decisão acarretaria consequências irreversíveis, especialmente diante da política pública de fornecimento de medicamentos e produtos de saúde a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Assim, a solução mais adequada consiste em reconhecer a inconstitucionalidade formal do art. 2º da Lei 13.714/2018, mas sem declarar sua nulidade imediata. Aplica-se, nesse contexto, a **técnica decisória intermediária***, tal como sistematizada por Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò, que identifica alternativas à lógica binária de validade ou nulidade da lei (ZAGREBELSKY, Gustavo; MARCENÒ, Valeria. *Giustizia Costituzionale*. Bolonha: il Mulino, 2012, p. 337-420).

Com fundamento no art. 27 da Lei 9.868/1999, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade com modulação de efeitos, mediante concessão de prazo para que o legislador promova a adequação normativa. Tal medida concilia a preservação da segurança jurídica com a necessidade de correção do vício formal detectado, assegurando a continuidade de política pública essencial.

Em suma:

É formalmente inconstitucional — por violação ao devido processo legislativo (art. 65, CF/88) —

dispositivo oriundo de emenda proposta pela Casa revisora a projeto de lei (PL) que altera o conteúdo original da proposição, mas que não retornou à Casa iniciadora para sua confirmação.

STF. Plenário. ADI 6.085/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/08/2025 (Info 1186).

DOD PLUS: INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

A técnica decisória intermediária, conforme sistematizada por Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò, refere-se a modos de decisão judicial que fogem da tradicional lógica binária entre validade e nulidade da lei em julgamentos de controle de constitucionalidade.

O modelo clássico obriga a Corte a decidir se a norma é “válida” (compatível com a Constituição) ou “nula” (incompatível e, portanto, afastada do ordenamento).

Zagrebelsky e Marcenò propõem técnicas intermediárias chamadas de manipulativas ou construtivas, que permitem ao tribunal ajustar, modificar, adicionar ou condicionar dispositivos normativos para preservar ao máximo a vontade legislativa sem violar a Constituição.

Essas decisões incluem:

- decisões aditivas (acrescentam sentidos ou hipóteses a normas);
- decisões substitutivas (trocam parte do conteúdo normativo); e
- decisões interpretativas (declaram constitucional apenas determinado sentido da norma).

O objetivo é evitar o “tudo ou nada” e solucionar casos em que a nulidade da norma causaria mais prejuízo à ordem constitucional do que sua manutenção com ajustes.

Permitem ao tribunal proteger direitos fundamentais e princípios constitucionais sem destruir por completo a intenção do legislador democraticamente eleito.

INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

É inconstitucional, por violar o princípio da livre iniciativa, lei estadual que impõe aos estabelecimentos comerciais a obrigação de fornecer gratuitamente sacolas ou embalagens para acondicionamento de produtos adquiridos pelos consumidores

Importante!!!

ODS 11, 12, 13 E 16

São inconstitucionais as leis que obrigam supermercados ou similares a fornecer gratuitamente sacolas ou embalagens para as compras, por violação do princípio da livre iniciativa (arts. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição).

STF. Plenário. ADI 7.719/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 19/08/2025 (Info 1186).

O caso concreto foi o seguinte:

No Estado da Paraíba, foi editada a Lei nº 9.771/2012, que tornou obrigatório o fornecimento gratuito de embalagens aos consumidores para o acondicionamento de produtos adquiridos em supermercados, hipermercados e demais estabelecimentos comerciais. Veja:

Art. 1º Ficam os supermercados, hipermercados e demais estabelecimentos comerciais do Estado da Paraíba, obrigados a fornecer ao consumidor gratuitamente embalagens para acondicionamento de produtos comprados em seu comércio.

Art. 2º A substituição de embalagem de natureza não sustentável ao meio ambiente, de material polietileno para os de material biodegradável ou reutilizável, não será motivação, em nenhuma hipótese, para a cobrança do fornecimento de recipiente que acondicione os produtos adquiridos

pelo consumidor no estabelecimento comercial.

Art. 3º O descumprimento a esta Lei acarretará ao infrator a sanção de 100 (cem) UFR/PB.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A Associação Brasileira dos Atacadistas de Autosserviço (ABAAS) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a Lei.

A ABAAS apresentou os seguintes argumentos jurídicos para sustentar a inconstitucionalidade da norma:

1) Violação à proteção constitucional ao meio ambiente (art. 170, incisos V e VI, e art. 225 da CF):

A lei incentivaria o consumo de embalagens descartáveis e, portanto, a produção de resíduos sólidos, indo na contramão da política ambiental que prega a redução, reutilização e reciclagem de materiais.

A autora mencionou normas estaduais e municipais que proíbem o uso de sacolas plásticas e invocou a Agenda 2030 da ONU, especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 12, para defender que a tendência internacional é desestimular a distribuição gratuita de embalagens.

2) Violação ao princípio da livre iniciativa e da livre concorrência (art. 170, caput e inciso IV, da CF):

A lei imporia uma obrigação desproporcional ao setor privado, afetando a liberdade de organização e a gestão de custos dos estabelecimentos comerciais.

A ABAAS destacou que o setor atacadista segue o modelo “usuário-pagador”, em que sacolas são cobradas apenas dos consumidores que optam por utilizá-las, e que essa prática está alinhada com preços mais acessíveis e sustentabilidade econômica.

O STF concordou com os argumentos invocados pela ABAAS? Essa lei é inconstitucional?

SIM.

Ausência de violação dos princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente

A autora alega que a lei questionada padeceria de inconstitucionalidade material, por ser incompatível com a proteção constitucional ao meio ambiente. Aponta como dispositivos constitucionais violados o art. 170, incisos V e VI, e o art. 225, caput, da CF, cujos teores são os seguintes:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em suas razões, a autora deduz dos dispositivos acima uma diretriz constitucional que asseguraria a “proteção e o avanço ambiental no país”. Em face dessa diretriz, a norma impugnada representaria um retrocesso em matéria ambiental e uma violação do princípio da prevenção, na medida em que o fornecimento de embalagens plásticas poderia ser causa de significativo impacto ambiental.

O STF não concordou com esses argumentos da autora.

A lei paraibana não impõe especificamente o fornecimento de sacolas plásticas, mas sim de embalagens em geral, permitindo expressamente o uso de materiais biodegradáveis ou reutilizáveis. O art. 2º da

própria lei menciona a substituição de embalagens de polietileno por materiais biodegradáveis, demonstrando preocupação ambiental.

Além disso, o contexto normativo estadual já incluía outras leis que estimulavam práticas ambientalmente responsáveis, como a substituição gradual de sacolas plásticas e o incentivo ao uso de sacolas retornáveis. Portanto, a mera obrigação de fornecimento de embalagens, inserida em um quadro legislativo que promove práticas sustentáveis, não configuraria retrocesso ambiental.

Violação dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência

O STF, por outro lado, decidiu que a Lei impugnada (Lei estadual nº 9.771/2012) é materialmente inconstitucional por violar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

Esses princípios não são absolutos e, portanto, podem sofrer restrições legítimas, mas desde que essas restrições sejam proporcionais e razoáveis.

É preciso, então, fazer o teste da proporcionalidade em suas três dimensões: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Na dimensão da adequação, o STF entendeu que a obrigação de fornecimento gratuito de embalagens não se mostra adequada para proteger o consumidor. A medida não tutela situação de vulnerabilidade do consumidor que justifique a intervenção estatal. O cerne da defesa do consumidor é o reconhecimento de sua vulnerabilidade ante o fornecedor, conforme estabelece o art. 4º, inciso I, do CDC.

No caso das embalagens, não se configura especial vulnerabilidade que seria remediada com a obrigatoriedade do fornecimento gratuito. A escolha sobre a forma de acondicionar compras deve considerar circunstâncias particulares do consumidor, como meio de transporte, fragilidade dos produtos e disponibilidade de embalagens próprias.

Sob o aspecto da necessidade, o STF considerou que a medida não é necessária para a proteção consumerista. O fornecimento de embalagens constitui comodidade que pode ser ofertada pelo fornecedor, sendo sua onerosidade ou gratuidade diferencial de mercado que deve permanecer no âmbito da liberdade empresarial. A decisão sobre essa estratégia comercial deve ser avaliada pelo empreendedor considerando a melhor forma de captação de clientes.

O STF também identificou que a obrigação configura uma espécie de venda casada mandatória, prática expressamente vedada pelo art. 39, inciso I, do CDC. Isso porque todos os consumidores ficam obrigados a pagar pelo fornecimento das embalagens através de custos embutidos no preço dos produtos, ainda que não necessitem do serviço ou não possuam recursos para esse tipo de conveniência. A medida, portanto, viola a própria proteção ao consumidor que supostamente pretende tutelar.

Conclusões

Não são válidas as leis que, a pretexto de proteger o consumidor, impõem ônus desproporcionais à atividade empresarial, como a obrigatoriedade de prestação gratuita de serviços acessórios, em especial quando não se demonstram necessários à tutela de consumidores em situação de vulnerabilidade.

Embora não haja contrariedade direta aos princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente (arts. 170, VI e 225, caput, V e VI, CF/88), ou o afastamento de práticas sustentáveis, ela interfere indevidamente na liberdade de organização da atividade econômica, ao impor obrigação que não se revela adequada nem necessária à proteção do consumidor (art. 5º, XXXII, CF/88).

Além disso, o fornecimento de embalagens constitui comodidade que pode ser ofertada pelo fornecedor como diferencial competitivo, de modo que sua gratuidade ou onerosidade deve ser definida no âmbito da liberdade contratual, conforme estratégia de mercado. Assim, a exigência legal, além de não atender ao princípio da vulnerabilidade do consumidor, representa prática equiparável à venda casada, ao embutir o custo das embalagens no preço dos produtos, independentemente da necessidade ou da vontade do consumidor.

Tese fixada:

São inconstitucionais as leis que obrigam supermercados ou similares a fornecer gratuitamente sacolas ou embalagens para as compras, por violação do princípio da livre iniciativa (arts. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição).

STF. Plenário. ADI 7.719/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 19/08/2025 (Info 1186).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.771/2012 do Estado da Paraíba e fixou a tese anteriormente citada.

DOD PLUS: NÃO CONFUNDA COM ESSE OUTRO ENTENDIMENTO NO MOMENTO DA PROVA

Lei municipal pode obrigar a substituição das sacolas plásticas comuns por sacolas biodegradáveis

É constitucional – formal e materialmente – lei municipal que obriga à substituição de sacos e sacolas plásticos por sacos e sacolas biodegradáveis.

Os municípios — no limite de seu interesse local e desde que em harmonia com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados — possuem competência para legislar sobre meio ambiente, e, caso sua regulamentação seja mais protetiva, pode ter prevalência sobre a legislação federal ou estadual.

STF. Plenário. RE 732686/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 19/10/2022 (Repercussão Geral – Tema 970) (Info 1073).

DIREITO ADMINISTRATIVO

AGÊNCIAS REGULADORAS

É constitucional a devolução aos consumidores dos valores de tributos pagos a maior por distribuidoras de energia, conforme determinado pela Lei 14.385/2022, podendo descontar apenas os honorários advocatícios e tributos incidentes sobre a restituição

ODS 10 E 16

É constitucional a Lei nº 14.385/2022, que ampliou as atribuições da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), permitindo-lhe definir, por iniciativa própria, acerca da devolução ou compensação, em proveito dos consumidores, dos valores relativos a tributos recolhidos a maior pelas distribuidoras de energia elétrica.

Para fins de ressarcimento da quantia, a ANEEL poderá descontar apenas os honorários dos advogados que atuaram para as empresas especificamente nas causas relacionadas ao tema e os tributos adicionais incidentes sobre a restituição.

A devolução dos valores deve ocorrer no prazo de até 10 anos, contado da data da efetiva restituição do indébito ou da homologação definitiva da compensação pela Receita Federal.

O recebimento de boa-fé a maior pelo usuário consumidor não será objeto de repetição.

STF. Plenário. ADI 7.324/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 14/08/2025 (Info 1186).

Distribuidoras de energia elétrica são contribuintes de PIS e COFINS

As distribuidoras de energia (e outras empresas em geral) pagam PIS e COFINS.

Essas duas contribuições são tributos federais que incidem sobre o faturamento das empresas:

- PIS (Programa de Integração Social): tem a finalidade de financiar benefícios para trabalhadores, como o seguro-desemprego e o abono salarial.

- COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social): serve para custear a seguridade social, que engloba saúde, previdência e assistência social.

Ao pagar a conta de energia elétrica, o consumidor também arca com o valor do PIS e da COFINS devidos pelas distribuidoras de energia elétrica

Imagine que um consumidor paga R\$ 500,00 na conta de luz.

Dentro desse valor, as distribuidoras de energia incluem o PIS e a COFINS que elas têm que pagar ao Fisco. Assim, nós, consumidores, é quem arcamos com o custo econômico desses tributos na conta de energia elétrica.

O PIS e a COFINS são calculados com base na tarifa de energia e aparecem detalhados na conta, compondo o valor total pago pelo consumidor junto com outros encargos, como ICMS e taxas de iluminação pública.

As distribuidoras de energia elétrica podem repassar esse custo aos consumidores?

SIM. O STJ já decidiu que essa prática é válida:

É legítimo o repasse às tarifas de energia elétrica do valor correspondente ao pagamento da Contribuição de Integração Social - PIS e da Contribuição para financiamento da Seguridade Social - COFINS incidente sobre o faturamento das empresas concessionárias.

STJ. 1ª Seção. REsp 1.185.070/RS, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 22/9/2010 (Recurso Repetitivo – Tema 428).

O valor cobrado pelo governo a título de PIS e COFINS eram maiores do que o correto (Tema 69/STF)

Durante muitos anos, as empresas distribuidoras de energia elétrica pagaram mais PIS e COFINS do que era devido.

Isso porque, na hora de calcular a base de cálculo do PIS e da COFINS, as distribuidoras eram obrigadas a incluir também o valor do ICMS. Isso era uma exigência do Fisco e fazia com que os valores cobrados fossem maiores do que o correto.

Em termos práticos, isso significava que os consumidores (ao pagarem suas contas de luz) arcavam com um PIS e uma COFINS inflados, porque estavam pagando contribuição sobre um imposto que não deveria estar ali.

Em 2017, o STF decidiu que o ICMS não deve ser incluído na base de cálculo do PIS e da COFINS.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) não compõe a base de cálculo para a incidência da contribuição para o PIS e a COFINS.

STF. Plenário. RE 574706/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15/3/2017 (Repercussão Geral – Tema 69) (Info 857).

Isso significa que, juridicamente, a cobrança anterior estava errada: as distribuidoras pagavam (e repassavam aos consumidores) mais PIS e COFINS do que deveriam.

Exemplo prático

Imagine uma conta de energia elétrica no valor de R\$ 200,00, sendo que desse total, R\$ 40,00 eram ICMS.

Antes da decisão do STF (quando o ICMS era incluído na base de cálculo do PIS e da COFINS):

- Base de cálculo considerada pelo Fisco: R\$ 200,00 (valor total da conta, incluindo ICMS).
- Alíquotas médias de PIS e COFINS somadas: 9,25%.
- Cálculo: $R\$ 200,00 \times 9,25\% = R\$ 18,50$.

Ou seja, a distribuidora era obrigada a R\$ 18,50 de PIS/COFINS e repassava esse custo para o consumidor.

Depois da decisão do STF (quando o ICMS foi excluído da base de cálculo):

- Base de cálculo correta: R\$ 160,00 (valor da conta sem ICMS).

- Cálculo: R\$ 160,00 × 9,25% = R\$ 14,80.

Ou seja, a distribuidora era obrigada a pagar R\$ 14,80 de PIS/COFINS e repassava para o consumidor.

Esse excesso se repetia em todas as contas de luz, ao longo de anos, resultando em bilhões cobrados a mais das distribuidoras (e repassados aos consumidores).

Com a decisão do STF, as distribuidoras de energia tiveram o direito de recuperar os valores que haviam recolhido a mais, por meio de repetição de indébito (receber de volta tributos pagos indevidamente).

Porém, surgiu uma nova questão

Conforme vimos acima, as distribuidoras de energia elétrica repassavam esse custo do PIS e COFINS para o consumidor, diretamente na conta de luz. Assim, na prática, não era a distribuidora quem estava sofrendo o impacto econômico desse cálculo errado. Quem arcou com esses valores a mais durante esses anos foram os consumidores.

Mesmo assim, quem recebeu de volta os valores na repetição de indébito foi a distribuidora. Em palavras mais simples: as empresas acabaram recebendo de volta um dinheiro que tinha saído do bolso dos consumidores.

Forma de resolver isso: Lei nº 14.385/2022

Conforme vimos acima, houve a devolução de valores bilionários às distribuidoras, mas que, na prática, tinham sido repassados aos consumidores. O valor estimado chega a R\$ 50 bilhões em todo o Brasil.

Tentando solucionar essa injustiça, o Congresso Nacional editou a Lei nº 14.385/2022. Esta lei determinou que o dinheiro recebido pelas distribuidoras de energia elétrica deveria voltar para quem realmente pagou: os usuários.

Como funciona? A Lei deu à ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) a tarefa de organizar essa devolução. Sempre que uma distribuidora recuperar créditos de tributos pagos a mais, o valor deve ser usado para reduzir tarifas futuras ou abater reajustes.

Para atingir esse objetivo, a Lei nº 14.385/2022 alterou a Lei nº 9.427/1996 para:

- ampliar as atribuições da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e
- criar um mecanismo de devolução via processos tarifários.

Sistemática do inciso XXII do art. 3º da Lei nº 9.427/1996, inserido pela Lei nº 14.385/2022

A Lei nº 14.385/2022 estabeleceu que a ANEEL tem a obrigação de garantir que todo o dinheiro que as distribuidoras de energia conseguirem de volta de tributos pagos a mais (por exemplo, por causa de uma decisão judicial ou mudança de regra) seja devolvido integralmente aos consumidores, e não fique com as empresas.

Se a empresa de energia pagou tributos a mais no passado e conseguiu recuperar esse valor, quando receber a quantia de volta, não pode ficar com ele.

A ANEEL deve intervir de ofício (ou seja, mesmo sem pedido dos consumidores) para que esse valor seja destinado diretamente em benefício dos usuários. Normalmente, isso acontece na forma de redução na conta de luz.

A única exceção são os tributos que incidem sobre a renda ou lucro da empresa (como IRPJ e CSLL), que não precisam ser repassados.

Essa sistemática foi inserida pela Lei nº 14.385/2022 na Lei nº 9.427/1996:

Art. 3º Além das atribuições previstas nos incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29 e no art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL:

(...)

XXII - promover, de ofício, a destinação integral, em proveito dos usuários de serviços públicos afetados na respectiva área de concessão ou permissão, dos valores objeto de repetição de

indébito pelas distribuidoras de energia elétrica em razão de recolhimento a maior, por ocasião de alterações normativas ou de decisões administrativas ou judiciais que impliquem redução de quaisquer tributos, ressalvados os incidentes sobre a renda e o lucro. (Incluído pela Lei nº 14.385, de 2022)

Como a Lei nº 14.385/2022 previu a devolução dos valores (novo art. 3º-B inserido na Lei nº 9.427/1996)

O art. 3º-B, inserido pela Lei nº 14.385/2022 na Lei nº 9.427/1996, foi feito para detalhar como deve funcionar a devolução de valores pagos a mais de PIS e Cofins nas contas de energia, depois que o STF decidiu que o ICMS não pode entrar na base de cálculo desses tributos.

Vou resumir esse dispositivo em partes:

Caput do art. 3º-B:

A ANEEL deve garantir que todo o dinheiro que as distribuidoras de energia recuperarem na Justiça por conta dessa tese do ICMS/PIS-Cofins seja destinado integralmente aos consumidores da área atendida. Ou seja, se a empresa ganhou uma ação e recebeu valores de volta, esse montante vira desconto na conta de luz, e não lucro da empresa. Veja a redação do dispositivo:

Art. 3º-B A Aneel deverá promover, nos processos tarifários, a destinação integral, em proveito dos usuários de serviços públicos afetados na respectiva área de concessão ou permissão, dos valores objeto de repetição de indébito pelas distribuidoras de energia elétrica relacionados às ações judiciais transitadas em julgado que versam sobre a exclusão do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) da base de cálculo da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

O § 1º do art. 3º-B lista tudo o que deve ser considerado quando a ANEEL calcula quanto vai ser devolvido:

I - O valor total do crédito usado pela empresa para compensar tributos, com juros (Selic).

II - Créditos que ainda vão ser compensados, conforme projeção da ANEEL.

III - Os tributos que incidem sobre esses valores recuperados.

IV - Valores que já tenham sido devolvidos diretamente ao consumidor por decisão administrativa ou judicial.

V - A capacidade máxima de compensação da distribuidora (limite operacional de quanto ela consegue usar em créditos).

O § 2º prevê que essa devolução acontece nos processos tarifários anuais (as revisões/reajustes de tarifa que a ANEEL faz todo ano), a partir do primeiro depois do pedido da empresa à Receita.

Nos § 3º ao § 5º, a Lei prevê que a ANEEL pode antecipar a devolução antes mesmo de a Receita homologar os créditos, cumpridos alguns requisitos.

Nos § 6º e § 7º, a Lei prevê que, para decisões judiciais anteriores à Lei nº 14.385/2022, a ANEEL pode fazer uma revisão tarifária extraordinária (fora do ciclo normal), só para aplicar essa devolução. Isso vale para distribuidoras cujos reajustes foram homologados a partir de janeiro de 2022.

ADI

A Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica (Abradee) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a Lei nº 14.385/2022.

A autora alegou, em síntese, que:

- a lei trataria de matéria tributária (repetição de indébito) cuja regulamentação exige lei complementar, nos termos do art. 146, III, da CF/88;
- haveria violação ao direito de propriedade das distribuidoras, ao determinar o repasse de valores

reconhecidos judicialmente a favor delas;

- a medida afrontaria a coisa julgada, ao aplicar retroativamente efeitos econômicos de decisões judiciais já transitadas em julgado;
- a devolução de valores aos consumidores não seria individualizada nem proporcional, mas sim feita de forma genérica e imprecisa, via tarifas.

O que decidiu o STF?

O STF julgou parcialmente procedente o pedido para dar interpretação conforme à Lei nº 14.385/2022 e definir que a destinação dos valores de indêbitos tributários restituídos:

- i) permita a dedução dos tributos incidentes sobre a restituição, bem como dos honorários específicos dispendidos pelas concessionárias, visando obter a repetição do indébito; e
- ii) observe o prazo de 10 (dez) anos, contados da data da efetiva restituição do indébito às distribuidoras ou da homologação definitiva da compensação por elas realizada.

Por fim, o Tribunal decidiu que o recebimento de boa-fé a maior pelo usuário consumidor não será objeto de repetição.

A Lei tratou sobre política tarifária, e não matéria tributária

A Lei nº 14.385/2022 não tratou de matéria tributária, mas sim de política tarifária no contexto das concessões de serviço público de energia elétrica. Logo, não precisava ser veiculada por meio de lei complementar.

Essa política tarifária visa manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, ajustando as tarifas cobradas dos consumidores quando há alteração na carga tributária suportada pelas distribuidoras, como a exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/COFINS.

O usuário foi quem suportou o custo da tributação indevida

A carga financeira do PIS/COFINS foi repassada ao consumidor, inclusive de forma destacada nas faturas, conforme reconhecido pela própria ANEEL. Assim, é justo e razoável que, ao haver restituição desses tributos pagos a maior (repetição de indébito), o benefício retorne aos usuários, pois foram eles os onerados indevidamente.

Ausência de violação à coisa julgada

As decisões judiciais que garantiram às distribuidoras a repetição de indébito não tratam do regime tarifário ou da devolução dos valores aos consumidores. Por isso, o STF considerou que não houve violação à coisa julgada, já que a Lei nº 14.385/2022 atua no âmbito da modulação das tarifas, não interferindo nos efeitos da decisão judicial tributária.

Crítérios de equidade e papel da ANEEL

A lei não determinou o repasse irrestrito dos valores, mas exige que a ANEEL observe critérios de equidade e procedimentos específicos, como:

- a exclusão dos tributos incidentes sobre o valor repetido;
- a exclusão dos custos específicos incorridos pela distribuidora para obter a restituição;
- a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Esses critérios, segundo o STF, garantem que a medida não afronte a equidade nem imponha ônus indevido às distribuidoras.

Dedução de tributos e honorários

Conforme vimos acima, o STF julgou parcialmente procedente o pedido para dar interpretação conforme à

Lei nº 14.385/2022 e definir que a destinação dos valores de indébitos tributários restituídos:
“i) permita a dedução dos tributos incidentes sobre a restituição, bem como dos honorários específicos dispendidos pelas concessionárias, visando obter a repetição do indébito; e”

O que quer dizer isso?

A Lei nº 14.385/2022 manda que os valores recebidos pelas distribuidoras (valores de tributos pagos a mais) sejam repassados aos consumidores. Mas o STF decidiu o seguinte:

Esse repasse não precisa ser do valor bruto que a empresa recebeu.

Antes de repassar aos consumidores, a distribuidora pode abater (descontar):

- Tributos que incidem sobre a restituição (por exemplo, IR ou CSLL que a empresa tem que pagar sobre esse valor que ela recebeu de volta);
- Honorários advocatícios ou custos específicos que a empresa teve para ganhar na Justiça esse dinheiro (por exemplo, advogado, perícia etc.).

Prazo prescricional de 10 anos

Também conforme vimos acima, o STF afirmou que a devolução dos valores aos consumidores:

“ii) observe o prazo de 10 (dez) anos, contados da data da efetiva restituição do indébito às distribuidoras ou da homologação definitiva da compensação por elas realizada.”

O que quer dizer isso?

A ANEEL tem até 10 anos para organizar e efetivar esse repasse aos consumidores. Mas esse prazo só começa a contar em dois momentos possíveis, conforme o caso:

- 1) Quando a distribuidora efetivamente recebe o valor da restituição; ou
- 2) Quando a compensação do tributo é homologada de forma definitiva pela Receita Federal (quando a empresa usa o valor a restituir para abater outro tributo que ela deve).

Assim, o prazo de 10 anos não começa no momento da decisão judicial, mas somente quando a empresa de fato recebe ou usa o crédito do tributo pago a mais.

Em suma:

É constitucional a Lei nº 14.385/2022, que ampliou as atribuições da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), permitindo-lhe definir, por iniciativa própria, acerca da devolução ou compensação, em proveito dos consumidores, dos valores relativos a tributos recolhidos a maior pelas distribuidoras de energia elétrica.

Para fins de ressarcimento da quantia, a ANEEL poderá descontar apenas os honorários dos advogados que atuaram para as empresas especificamente nas causas relacionadas ao tema e os tributos adicionais incidentes sobre a restituição.

STF. Plenário. ADI 7.324/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 14/08/2025 (Info 1186).

Recebimento de boa-fé a maior pelo usuário consumidor não será objeto de repetição

Por fim, em se tratando de medida que afeta as tarifas, o STF entendeu que seria necessário modular os efeitos da decisão para garantir a segurança jurídica com relação à prescrição do direito ao proveito líquido da repetição do indébito e, portanto, observar o prazo decenal (Código Civil, art. 205).

DIREITO TRIBUTÁRIO

IPI

É constitucional o § 5º do art. 29 da Lei 10.637/2002 que confere o benefício do creditamento do IPI, nas operações submetidas ao regime de suspensão, exclusivamente ao estabelecimento industrial remetente, isto é, ao fabricante dos insumos

ODS 8

O princípio da não cumulatividade pressupõe a efetiva cobrança do tributo na operação anterior; inexistindo pagamento do imposto – como ocorre nos casos de suspensão que redunda na ulterior remissão do crédito tributário – não há crédito a ser apropriado pelo adquirente.

A sistemática do art. 29, § 5º, da Lei nº 10.637/2002 representa uma escolha legislativa legítima, voltada à etapa inicial da cadeia produtiva, compatível com a Constituição e com a jurisprudência do STF (Tema 844 e Súmula Vinculante 58).

A tentativa de estender, por via judicial, o direito ao crédito configura indevida atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

A suspensão do IPI, ainda que tecnicamente distinta da isenção ou alíquota zero, possui os mesmos efeitos econômicos em relação ao creditamento, não gerando ônus tributário compensável.

STF. Plenário. ADI 7.135/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/08/2025 (Info 1186).

Lei nº 10.637/2002

A Lei nº 10.637/2002 instituiu a não-cumulatividade das contribuições para o PIS/Pasep, estabelecendo regras para cálculo, créditos e compensação desses tributos.

Embora o foco principal tenha sido o PIS/Pasep, a Lei nº 10.637/2002 também trouxe, em seu art. 29, uma regra importante relacionada ao IPI. Esse dispositivo previu a possibilidade de suspensão do IPI para matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem adquiridos por certos tipos de empresas industriais e exportadoras.

Vamos entender com calma.

IPI

IPI é a sigla para Imposto sobre Produtos Industrializados.

Trata-se de um tributo federal e que incide sobre a produção e a circulação de produtos industrializados.

O IPI foi instituído por meio da Lei nº 4.502/64.

Princípio da não-cumulatividade

O IPI é um imposto não cumulativo (art. 153, § 3º, II, da CF/88), o que significa que é possível compensar o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores, ou seja, o valor pago na operação imediatamente anterior pode ser abatido do mesmo imposto em operação posterior (art. 49 do CTN).

A cada aquisição tributada de insumo, o adquirente registra como crédito o valor do tributo incidente na operação. Tal valor é um “direito” do contribuinte, consistente na possibilidade de recuperar o valor incidente nas operações subsequentes (é o “IPI a recuperar”).

A cada alienação tributada de produto, o alienante registra como débito o valor do tributo incidente na operação. Tal valor é uma obrigação do contribuinte, consistente no dever de recolher o valor devido aos cofres públicos federais ou compensá-los com os créditos obtidos nas operações anteriores (trata-se do “IPI a recolher”).

Periodicamente, faz-se uma comparação entre os débitos e créditos. Caso os débitos sejam superiores aos créditos, o contribuinte deve recolher a diferença aos cofres públicos. Casos os créditos sejam maiores, a diferença pode ser compensada posteriormente ou mesmo, cumpridos determinados requisitos, ser objeto de ressarcimento.” (ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 721).

O que é a suspensão do IPI prevista no art. 29 da Lei nº 10.637/2002?

O art. 29 da Lei nº 10.637/2002 permite que matérias-primas (MP), produtos intermediários (PI) e materiais de embalagem (ME), que são essenciais no processo produtivo, possam sair do estabelecimento industrial com suspensão do IPI.

Em palavras simples, o estabelecimento industrial não precisa pagar o IPI nessa etapa de saída desses insumos.

Exemplo:

A Empresa Alfa produz materiais de embalagem e os vende para uma indústria (Empresa Beta).

Na nota fiscal, a Empresa Alfa diz “saída com suspensão do IPI” e não cobra o imposto neste momento.

A Empresa Beta recebe a embalagem sem pagar IPI neste momento.

Dependendo da operação, ela poderá usar créditos de IPI ou só pagar posteriormente no produto final.

Veja a redação do caput do art. 29:

Art. 29. As matérias-primas, os produtos intermediários e os materiais de embalagem, destinados a estabelecimento que se dedique, preponderantemente, à elaboração de produtos classificados nos Capítulos 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23 (exceto códigos 2309.10.00 e 2309.90.30 e Ex-01 no código 2309.90.90), 28, 29, 30, 31 e 64, no código 2209.00.00 e 2501.00.00, e nas posições 21.01 a 21.05.00, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, inclusive aqueles a que corresponde a notação NT (não tributados), sairão do estabelecimento industrial com suspensão do referido imposto. (Redação dada pela Lei nº 10.684, de 30.5.2003)

A regra do § 5º do art. 29 restringe o direito à manutenção e utilização de créditos do IPI ao estabelecimento industrial remetente

O § 5º do art. 29 prevê que a suspensão do IPI não impede a manutenção e a utilização dos créditos do imposto pelo estabelecimento industrial fabricante das matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, restringindo, assim, o direito ao creditamento apenas ao remetente dos insumos, e não ao adquirente. Veja a redação do dispositivo:

Art. 29 (...)

§ 5º A suspensão do imposto não impede a manutenção e a utilização dos créditos do IPI pelo respectivo estabelecimento industrial, fabricante das referidas matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem.

Isso significa que mesmo que o IPI esteja suspenso na saída desses insumos, o estabelecimento industrial ainda pode manter e usar os créditos de IPI gerados anteriormente.

Exemplo:

A Empresa A (fabricante) compra matéria-prima ou embalagens e paga IPI normalmente (gerando créditos de IPI).

Ao vender essas matérias-primas para Empresa B:

- Empresa A aplica a suspensão do IPI na nota fiscal da venda (não paga esse imposto nessa saída).
- Mesmo assim, pode usar os créditos de IPI que acumulou anteriormente (o § 5º assegura esse direito).
- Já a Empresa B não recebe nenhum crédito dessa operação, pois não houve pagamento de IPI nessa etapa.

ADI

O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) requerendo que o STF desse interpretação conforme à Constituição ao § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002, para assegurar ao adquirente de insumos sujeitos à suspensão do IPI o direito ao creditamento do imposto.

Argumentos invocados pelo Partido:

- o § 5º do art. 29 da Lei, ao impedir que o adquirente dos insumos possa aproveitar o crédito do IPI, violaria o princípio da não cumulatividade, previsto no art. 153, § 3º, II, da Constituição Federal;
- a suspensão do IPI, prevista na legislação, não se confunde com isenção, alíquota zero ou não incidência, possuindo características próprias que não eliminariam o direito ao crédito;
- a restrição ao creditamento geraria ônus indevido ao adquirente industrial, o que se refletiria no aumento de custos dos produtos, prejudicando o consumidor final e dificultando o acesso a bens essenciais;
- a medida afrontaria os princípios da igualdade tributária, da capacidade contributiva e da separação dos poderes, ao conceder um tratamento desigual entre remetente e adquirente de insumos.

O STF concordou com os argumentos invocados pelo autor?

NÃO.

Princípio da não cumulatividade

O princípio da não cumulatividade do IPI, previsto no art. 153, § 3º, II, da Constituição Federal, estabelece que o contribuinte pode descontar, do imposto devido em cada operação, o valor do IPI já pago nas etapas anteriores da cadeia produtiva, de modo a evitar que o tributo seja cobrado de forma repetida (ou “em cascata”).

O princípio da não cumulatividade funciona como um sistema de compensação entre débitos e créditos. Essa compensação, no entanto, só é possível quando há efetivamente um tributo pago na operação anterior. Em outras palavras, só existe direito ao crédito se o tributo foi efetivamente exigido e recolhido pelo fornecedor do insumo. Sem esse pagamento, não há o que compensar.

No caso da suspensão do IPI, como previsto no caput do art. 29 da Lei nº 10.637/2002, o imposto não é cobrado na saída do insumo do estabelecimento industrial. Essa suspensão não é um mero adiamento da cobrança, mas uma forma de desoneração fiscal que, na prática, impede que o crédito tributário se consolide. Isso porque, uma vez cumpridas as condições previstas em lei (como a destinação do insumo para determinada cadeia produtiva), o tributo é remitido, ou seja, considerado extinto, nos termos do art. 156, IV, do CTN. Logo, não há incidência real do imposto e, portanto, não há crédito a ser aproveitado.

Tema 844 da repercussão geral e SV 58

Ainda que a suspensão do IPI seja tecnicamente diferente da isenção ou da alíquota zero, seus efeitos econômicos são os mesmos: não há pagamento do imposto, e, por isso, não há direito ao crédito.

Essa lógica foi já havia sido reconhecida anteriormente pelo STF no Tema 844 da repercussão geral e na Súmula Vinculante 58.

No Tema 844, o STF decidiu que:

Os princípios da não cumulatividade e da seletividade, previstos no art. 153, § 3º, I e II, da Constituição Federal, não asseguram direito de crédito presumido de IPI para o contribuinte adquirente de insumos não tributados ou sujeitos à alíquota zero.

STF. Plenário. RE 398.365/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27/08/2015 (Repercussão Geral - Tema 844).

Por sua vez, a SV 58 preconiza:

Súmula vinculante 58-STF: Inexiste direito a crédito presumido de IPI relativamente à entrada de insumos

isentos, sujeitos à alíquota zero ou não tributáveis, o que não contraria o princípio da não cumulatividade.

O raciocínio que levou o STF a fixar a tese do Tema 844 e a editar a SV 58 se aplicam ao caso concreto. Embora a suspensão seja tecnicamente diferente dessas outras situações, o resultado prático é o mesmo: não há pagamento efetivo do tributo, logo não há base para o creditamento.

Escolha legítima do legislador

Cabe ao Poder Legislativo definir as políticas tributárias do país, incluindo quando e como conceder benefícios fiscais.

O texto do § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002 é bem claro ao restringir o direito ao creditamento apenas ao “estabelecimento industrial, fabricante das referidas matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem”. Nem mesmo os estabelecimentos equiparados a industriais foram incluídos no benefício, o que demonstra que o legislador foi bastante específico e restritivo em sua escolha. Estender esse direito aos adquirentes seria ir além do que a lei expressamente permite.

O legislador, no § 5º do art. 29, fez uma escolha deliberada e consciente ao permitir o creditamento apenas para o fabricante dos insumos, não para quem os adquire. Foi uma decisão política legítima do Congresso Nacional, voltada a beneficiar especificamente a etapa inicial da cadeia produtiva.

Se o Poder Judiciário alterasse essa regra por meio de interpretação, estaria assumindo o papel de legislador, o que viola a separação dos poderes prevista na Constituição.

O STJ, em âmbito infraconstitucional, possui o entendimento consolidado no sentido de que não se pode presumir a extensão automática dos efeitos de normas tributárias relativas ao “estabelecimento industrial” para os chamados “equiparados”, sem previsão expressa. Nas palavras do Ministro Mauro Campbell Marques, no julgamento do REsp 1.587.197/SP:

“(…) Não se pode presumir que todas as vezes que a legislação tributária mencione o estabelecimento industrial estaria a mencionar implicitamente também os estabelecimentos equiparados a industrial, sob pena de se tornar o sistema tributário, no que diz respeito ao IPI, imprevisível e inadministrável, mormente diante da função extrafiscal do tributo que exige intervenções calculadas e pontuais nos custos incorridos em cada etapa da cadeia econômica.” (STJ, 2ª Turma, REsp 1.587.197/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 19/04/2022, Info 733)

Conclusão:

É constitucional — e não fere o princípio da não cumulatividade (art. 153, § 3º, II, CF/88) — lei que confere o benefício do creditamento do IPI, nas operações submetidas ao regime de suspensão, exclusivamente ao estabelecimento industrial remetente, isto é, ao fabricante dos insumos.

STF. Plenário. ADI 7.135/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/08/2025 (Info 1186).

Com base nesses entendimentos, o Plenário do STF, por unanimidade, julgou improcedente o pedido e, consequentemente, declarou a constitucionalidade do § 5º do art. 29 da Lei nº 10.637/2002, que restringe o direito à manutenção e utilização de créditos do IPI ao estabelecimento industrial remetente.

O STF também rejeitou o pedido do autor para que fosse dada interpretação conforme a Constituição ao § 5º do art. 29 da Lei.

TAXAS

É constitucional a adoção do tipo de atividade exercida pelo contribuinte como critério para fixação do valor da taxa de fiscalização, desde que haja correspondência com o custo da atividade estatal

Importante!!!

ODS 16

É constitucional — e está em consonância com o art. 145, II, e § 2º, da Constituição Federal — dispositivo de lei municipal que estabelece o valor de taxa de fiscalização do estabelecimento conforme o tipo de atividade exercida pelo contribuinte.

A base de cálculo da taxa pode utilizar elementos presentes em bases de cálculo típicas de impostos, desde que não haja identidade total entre elas, conforme já decidido no Tema 146 da repercussão geral e na Súmula Vinculante 19.

Tese fixada pelo STF:

“É constitucional considerar o tipo de atividade exercida pelo contribuinte como um dos critérios para fixação do valor de taxa de fiscalização do estabelecimento.”

STF. Plenário. ARE 990.094/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/08/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.035) (Info 1186).

NOÇÕES GERAIS SOBRE TAXAS

O julgado comentado envolve taxas.

Antes de explicar o que foi decidido, irei fazer uma breve revisão sobre o assunto.

No entanto, a revisão não é indispensável e, por isso, se estiver sem tempo, pode ir diretamente para a explicação do julgado.

Quantas e quais são as espécies de tributos?

CTN (art. 5º)	STF e doutrina majoritária
Teoria tripartida, tricotômica ou tripartite.	Teoria pentapartida ou quinquipartida.
Existem 3 espécies de tributos: a) Impostos b) Taxas c) Contribuições de melhoria	Existem 5 espécies de tributos: a) Impostos b) Taxas c) Contribuições de melhoria d) Empréstimos compulsórios e) Contribuições especiais

O que são as taxas?

A taxa é uma espécie de tributo paga pelo contribuinte em virtude de um serviço prestado pelo Poder Público ou em razão do exercício da atividade estatal de poder de polícia.

Características

Diz-se que a taxa é um tributo bilateral, contraprestacional, sinalagmático ou vinculado. Isso porque a taxa é um tributo vinculado a uma atividade estatal específica, ou seja, a Administração só pode cobrar se, em troca, estiver prestando um serviço público ou exercendo poder de polícia.

Há, portanto, obrigações de ambas as partes. O poder público tem a obrigação de prestar o serviço ou exercer poder de polícia e o contribuinte a de pagar a taxa correspondente.

Previsão

A disciplina sobre as taxas está prevista no art. 145, II, da CF/88 e no art. 77 do CTN.

Quem pode instituir taxa?

A União, os Estados, o DF e os Municípios.

Trata-se de tributo de competência comum.

A taxa será instituída de acordo com a competência de cada ente. Ex.: Município não pode instituir uma taxa pela emissão de passaporte, uma vez que essa atividade é de competência federal.

Logo, a competência para a instituição das taxas está diretamente relacionada com as competências constitucionais de cada ente.

Espécies de taxas

As taxas podem ter dois fatos geradores:

- o exercício regular do poder de polícia; ou
- a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (art. 77 do CTN).

Com base nisso, pode-se dizer que existem duas espécies de taxa:

- taxa de polícia;
- taxa de serviço.

Base de cálculo das taxas

Base de cálculo é o valor sobre o qual a alíquota irá incidir. Ex: a alíquota do tributo é de 5%. A base de cálculo é 1000 reais. Logo, o valor do tributo será 5% de 1000 reais (50 reais).

A base de cálculo deve estar prevista na própria lei.

Qual critério o legislador deve adotar para fixar a base de cálculo das taxas?

Vimos acima que a taxa é um tributo contraprestacional. Logo, sua base de cálculo deve estar relacionada com o custo do serviço ou do poder de polícia exercido.

Vale ressaltar, no entanto, que não é necessário que a base de cálculo seja exatamente igual ao custo do serviço público prestado. A base de cálculo da taxa deve estar relacionada com o custo. Deve haver uma “equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar.” (Min. Moreira Alves, STF Rp 1077/RJ).

Assim, o que não pode ocorrer é o valor da base de cálculo ser muito superior ao custo do serviço, uma vez que, nesse caso, haveria enriquecimento sem causa por parte do Estado ou até mesmo uma forma de confisco (STF, ADI 2551).

TAXA DE POLÍCIA (TAXA DE FISCALIZAÇÃO)

Em que consiste a taxa de polícia?

É a taxa instituída pelo poder público para custear a sua atuação no exercício efetivo do poder de polícia. Em outras palavras, é a taxa cobrada como contraprestação pelo fato de o Estado estar realizando uma atividade de fiscalização.

O que é poder de polícia?

Segundo o art. 78 do CTN, poder de polícia é...

- uma atividade realizada pela administração pública
- consistente em regular a prática de um ato ou a abstenção de fato,
- limitando ou disciplinando direitos, interesses ou liberdades das pessoas
- em benefício do interesse público (segurança, higiene, ordem etc.).

Algumas vezes nas provas é cobrada a redação literal do art. 78, razão pela qual vale a pena a sua transcrição aqui:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Exemplos de realização do poder de polícia: licença concedida pelo Município para construir segundo determinados critérios, licença para dirigir, licença para ter porte de arma, alvará de funcionamento de indústria etc.

Exercício regular do poder de polícia

Segundo a redação do art. 145, II, da CF/88, somente se poderia cobrar taxa de polícia pelo efetivo exercício desse poder. A despeito disso, o STF considera que o simples fato de existir um órgão estruturado que exerça permanentemente atividade de fiscalização já permite a cobrança da taxa de polícia de todos quantos estejam sujeitos a essa fiscalização.

Assim, admite-se a cobrança periódica de todas as pessoas que estejam sujeitas à fiscalização, tenham ou não sido concretamente fiscalizadas, desde que o órgão fiscalizador esteja estruturado e a atividade de fiscalização seja regularmente exercida. Ex: no caso da taxa de controle e fiscalização ambiental – TCFA, o STF decidiu que era legítima a exigência dessa taxa a ser paga pelas empresas potencialmente poluidoras, independentemente de sofrerem fiscalização efetiva (RE 416601, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2005).

Exemplos de taxas de polícia

- Taxa de alvará (de funcionamento ou localização): exigida pelos Municípios das pessoas que desejam construir imóveis. Toda construção feita deverá ser fiscalizada pelo poder público municipal para verificar se está de acordo com o plano diretor. Essa atividade de fiscalização é custeada pela taxa de alvará.
- Taxa de fiscalização de anúncios: compete aos Municípios a fiscalização e controle das placas de publicidade que são instaladas nas cidades (ex.: outdoors). Essa atividade de fiscalização é custeada pela taxa de fiscalização de anúncios.
- Taxa de controle e fiscalização ambiental – TCFA: exigida pelo IBAMA para custear o exercício regular do poder de polícia relacionado ao controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.
- Taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários: a Comissão de Valores Mobiliários é uma autarquia federal que fiscaliza o mercado de ações. Ao desempenhar essa atividade, realiza poder de polícia, sendo remunerada por meio da presente taxa. Sobre o tema, vale lembrar a Súmula 665 do STF: “É constitucional a Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários instituída pela Lei 7.940/89”.

EXPLICAÇÃO DO JULGADO (TEMA 1.035 STF)

Imagine a seguinte situação hipotética:

A Prefeitura de São Paulo instituiu, por meio da Lei Municipal nº 13.477/2002, a Taxa de Fiscalização de

Estabelecimentos (TFE). Essa taxa tem como finalidade custear as atividades de fiscalização realizadas pelo município, como vigilância sanitária, controle de uso e ocupação do solo, segurança e ordem pública.

João é proprietário de uma rede de postos de combustíveis na capital paulista.

Regina, por sua vez, possui uma pequena loja de artesanato no mesmo município.

Ambos receberam boletos referentes à TFE, mas perceberam que os valores cobrados eram bastante diferentes: João pagaria R\$ 2.500,00, enquanto Regina, apenas R\$ 200,00.

João questionou a diferença de valores junto à Prefeitura, que explicou que a cobrança é calculada com base no tipo de atividade exercida no estabelecimento, conforme previsto no art. 14 da Lei Municipal 13.477/2002:

Art. 14. A Taxa será calculada em função do tipo de atividade exercida no estabelecimento, em conformidade com a Tabela Anexa a esta lei - Seções 1, 2 e 3.
(...)

Inconformado, João ingressou com ação contra o Município alegando que o valor da taxa era inconstitucional, pois estaria sendo calculado com base na atividade econômica exercida (e não com base no custo real da fiscalização feita pelo município), o que, segundo ele, caracterizaria cobrança com base em um critério típico de imposto.

A discussão chegou até o STF. É constitucional considerar o tipo de atividade exercida pelo contribuinte como um dos critérios para fixação do valor de taxa de fiscalização do estabelecimento? O art. 14 da Lei Municipal 13.477/2002 foi considerada constitucional?

SIM.

As taxas possuem natureza contraprestacional, ou seja, elas devem ter uma relação direta com o custo da atividade estatal que justifica sua cobrança.

As taxas, portanto, têm por vetor o princípio da comutatividade, ou seja, são vinculadas ao exercício de determinada atividade estatal e devem mensurar os custos da atividade em concreto.

No caso das taxas de fiscalização, isso significa que o valor cobrado deve guardar proporção com os gastos que o poder público tem para exercer a fiscalização daquele estabelecimento específico.

Diferentes tipos de atividades comerciais demandam níveis distintos de fiscalização por parte do poder público. Uma padaria, por exemplo, precisa ser fiscalizada com muito mais rigor do que uma agência de turismo, pois envolve questões complexas de vigilância sanitária, controle de qualidade dos alimentos, verificação das condições de higiene e armazenamento de produtos perecíveis. Todas essas verificações exigem mais tempo, mais visitas dos fiscais e profissionais especializados, o que naturalmente gera custos maiores para a administração pública.

Por outro lado, uma agência de turismo, embora também precise ser fiscalizada quanto ao cumprimento de suas obrigações comerciais, não apresenta os mesmos riscos à saúde pública e não demanda o mesmo nível de especialização técnica dos fiscais. Consequentemente, o custo da fiscalização é menor, justificando uma taxa menor.

Essa diferenciação não viola o princípio da isonomia tributária, pois não se trata de tratar desigualmente contribuintes que estão em situação igual. Na verdade, estabelecimentos que exercem atividades diferentes estão em situações distintas perante o poder de polícia municipal, já que demandam níveis diferentes de fiscalização. Tratar igualmente essas situações desiguais é que violaria o princípio da isonomia.

O STF afastou o argumento de que essa forma de cobrança transformaria a taxa em imposto disfarçado. A Corte explicou que a diferenciação não está baseada na capacidade econômica presumida de cada atividade, mas sim no custo real e objetivo que cada tipo de estabelecimento representa para a atividade fiscalizatória do município. A base de cálculo continua sendo o custo da atividade estatal, e não a riqueza do contribuinte.

Para reforçar esse entendimento, o STF citou a Súmula Vinculante 19, que estabelece ser constitucional a

adoção, no cálculo de taxas, de elementos que também são usados em impostos, desde que não haja identidade completa entre as bases de cálculo:

Súmula vinculante 19: É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra.

No caso, o tipo de atividade pode até ser considerado para fins de impostos, mas na taxa de fiscalização ele serve para um propósito completamente diferente: mensurar o custo da fiscalização, não a riqueza do contribuinte.

Vale ressaltar que não é necessário haver uma correspondência matemática absoluta entre o valor cobrado e o custo exato da fiscalização de cada estabelecimento individual. Isso seria praticamente impossível de calcular e inviabilizaria a própria arrecadação. O que se exige é uma correspondência razoável e proporcional, baseada em critérios objetivos e técnicos.

A Lei Municipal 13.477/2002 de São Paulo atende a esses requisitos ao estabelecer mais de cem categorias diferentes de atividades, cada uma com seu valor específico de taxa. Isso demonstra que o município fez um esforço técnico para adequar o valor da taxa ao custo presumido da fiscalização de cada tipo de atividade.

Por fim, o STF enfatizou que as taxas devem seguir o princípio da referibilidade, também chamado de princípio da equivalência, que exige uma relação lógica entre o tributo cobrado e a atividade estatal que o justifica. No caso das taxas de fiscalização, essa relação existe quando o valor cobrado é proporcional ao custo da atividade fiscalizatória, considerando as peculiaridades de cada tipo de estabelecimento.

Com base em todos esses argumentos, o STF fixou a tese de que:

É constitucional considerar o tipo de atividade exercida pelo contribuinte como um dos critérios para fixação do valor de taxa de fiscalização do estabelecimento.

STF. Plenário. ARE 990.094/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/08/2025 (Repercussão Geral – Tema 1.035) (Info 1186).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, ao apreciar o Tema 1.035 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso para assentar a constitucionalidade do art. 14 da Lei nº 13.477/2002 do Município de São Paulo/SP e fixou a tese anteriormente citada.

DOD TESTE: REVISÃO EM PERGUNTAS

Qual o significado do caráter sinalagmático das taxas?

O caráter sinalagmático significa que as taxas estabelecem relação de equivalência ou comutatividade entre a prestação estatal e a contraprestação do contribuinte. Em qualquer hipótese de instituição de taxa - prestação de serviço público ou exercício do poder de polícia - deve ser evidente essa natureza bilateral, onde o Estado presta atividade específica ao contribuinte que, em contrapartida, paga o tributo correspondente ao custo dessa atividade.

Por que serviços prestados uti universi não podem ser objeto de cobrança de taxas?

Serviços prestados uti universi são indivisíveis e não específicos, beneficiando toda a coletividade de forma indistinta, sem possibilidade de mensuração individual do benefício ou custo. As taxas exigem serviços específicos e divisíveis (uti singuli), prestados ao contribuinte individualmente, seja de forma efetiva ou potencial. A cobrança de taxa por serviços uti universi violaria os requisitos constitucionais e legais para essa espécie tributária.

Qual o significado da referibilidade das taxas e sua importância para a constitucionalidade?

A referibilidade ou princípio da equivalência exige que o valor cobrado a título de taxa guarde correlação

direta com o custo da atividade estatal que justifica sua cobrança.

O STF reconhece que as taxas têm natureza contraprestacional, devendo existir relação de razoável equivalência entre o custo real da atuação estatal e o valor exigido do contribuinte. Esse princípio impede que a taxa se transforme em verdadeiro imposto e garante coerência entre a dimensão econômica sobre a qual incide o tributo e o comportamento que gera a incidência.

Por que não se exige referibilidade absoluta entre o valor da taxa e o custo exato do serviço?

O STF reconhece que exigir precisão absoluta inviabilizaria a arrecadação e a própria gestão tributária, dada a complexidade de mensurar individualmente o custo de cada serviço ou ato fiscalizatório em relação a cada contribuinte. Basta que exista correlação razoável entre o custo da atuação estatal e o valor exigido, dentro de um limite de razoabilidade, sem necessidade de correspondência matemática exata.

Por que o tipo de atividade exercida pelo estabelecimento pode ser usado como critério para fixar o valor da taxa de fiscalização?

O tipo de atividade exercida pelo estabelecimento é critério válido porque o exercício do poder de polícia será mais ou menos custoso conforme a atividade desempenhada.

A fiscalização de um posto de combustível, por exemplo, deve ter valor superior ao de uma agência de viagem, pois envolve maior risco à saúde e segurança, exigindo fiscalização mais cautelosa.

A correspondência entre a atividade fiscalizada e seu custo para o erário justifica a diferenciação no valor da taxa.

O que estabelece a Súmula Vinculante 19 sobre a base de cálculo das taxas?

A Súmula Vinculante 19 determina que é constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. Essa súmula permite que elementos típicos de impostos sejam utilizados em taxas, mas veda a coincidência total entre as bases de cálculo, preservando a distinção entre essas espécies tributárias.

Por que as taxas não podem ter base de cálculo própria de impostos?

A vedação do art. 145, § 2º, da CF/88 e do art. 77, parágrafo único, do CTN decorre da natureza contraprestacional das taxas. Enquanto os impostos incidem sobre manifestações de riqueza sem vinculação a atividade estatal específica, as taxas remuneram serviços públicos ou exercício do poder de polícia. Permitir que taxas utilizem integralmente base de cálculo de impostos descaracterizaria sua natureza vinculada e violaria o princípio da referibilidade.

Qual a diferença conceitual entre taxas e impostos quanto ao fato gerador?

As taxas são tributos vinculados cujo fato gerador consiste numa atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado, seja pelo exercício do poder de polícia ou pela prestação de serviço público específico e divisível. Os impostos, por sua vez, são tributos não vinculados que incidem sobre manifestações de capacidade contributiva, independentemente de qualquer atividade estatal específica dirigida ao contribuinte.

CONTRIBUIÇÕES

**A CIDE destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação
Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação é constitucional**

ODS 8, 9, 10, 16 e 17

É constitucional a cobrança da CIDE-Tecnologia sobre remessas financeiras ao exterior, mesmo que o contribuinte não seja da área de tecnologia, na medida em que a Constituição não restringe as hipóteses de incidência da contribuição. Nesse contexto, inexistente vinculação entre a arrecadação e o setor econômico que dela se beneficiará; o nexo que deve existir é entre a cobrança e a finalidade estatal que motivou sua criação.

Tese fixada pelo STF:

I - É constitucional a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, instituída e disciplinada pela Lei nº 10.168/2000, com as alterações empreendidas pelas Leis nºs 10.332/2001 e 11.452/2007;

II - A arrecadação da CIDE, instituída pela Lei nº 10.168/2000, com as alterações empreendidas pelas Leis nºs 10.332/2001 e 11.452/2007, deve ser integralmente aplicada na área de atuação Ciência e Tecnologia, nos termos da lei.

STF. Plenário. RE 928.943/SP, Rel. Min. Luiz Fux, redator do acórdão Min. Flávio Dino, julgado em 13/08/2025 (Repercussão Geral – Tema 914) (Info 1186).

NOÇÕES GERAIS SOBRE A CIDE-TECNOLOGIA

O que é?

A CIDE-Tecnologia é um tributo, da espécie contribuição de intervenção no domínio econômico.

Foi instituída pela Lei nº 10.168/2000, com alterações posteriores das Leis nº 10.332/2001 e 11.452/2007.

Finalidade

A CIDE-Tecnologia foi criada com a finalidade de estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro.

Destina-se especificamente ao financiamento do Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, promovendo programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo.

Natureza extrafiscal

Esta contribuição possui natureza eminentemente extrafiscal, funcionando não apenas como instrumento arrecadatório, mas principalmente como ferramenta de planejamento econômico para corrigir distorções e induzir condições para o desenvolvimento tecnológico nacional.

Fatos geradores

1. Contratos de transferência de tecnologia:

- Exploração de patentes;
- Uso de marcas;
- Fornecimento de tecnologia;
- Prestação de assistência técnica.

Sempre que houver pagamento/remessa ao exterior relacionado a esses contratos, surge a obrigação da contribuição.

2. Licença de uso ou aquisição de conhecimentos tecnológicos:

Quando a pessoa jurídica no Brasil adquire ou recebe licença de uso de conhecimentos tecnológicos de

residentes/domiciliados no exterior.

Exceção: não incide sobre licença de uso de programas de computador sem transferência da correspondente tecnologia (§1º-A).

3. Serviços técnicos e de assistência administrativa:

A partir de 1º de janeiro de 2002, também passaram a ser considerados fatos geradores:

- Contratos que tenham por objeto serviços técnicos;
- Assistência administrativa e serviços semelhantes, prestados por residentes ou domiciliados no exterior.

4. Pagamento de royalties ao exterior:

Qualquer pessoa jurídica que pagar, creditar, entregar, empregar ou remeter royalties, a qualquer título, a beneficiários residentes ou domiciliados no exterior.

Momento da ocorrência do fato gerador

O fato gerador ocorre no mês em que os valores forem pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos ao exterior.

O recolhimento deve ser feito até o último dia útil da quinzena subsequente.

Hipóteses de não incidência

- quando o contratante for órgão ou entidade da administração pública direta, autárquica ou fundacional (União, Estados, DF e Municípios)
- e o contratado for instituição de ensino ou pesquisa situada no exterior,
- desde que o objeto do contrato seja curso, treinamento ou qualificação profissional para servidores civis ou militares.

Alíquota e forma de recolhimento

A alíquota da contribuição é de 10% sobre o valor das remessas.

Destinação dos recursos

Os recursos arrecadados com a CIDE-Tecnologia são destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), constituindo sua principal fonte de financiamento.

O FNDCT é o principal instrumento público de financiamento de ciência, tecnologia e inovação no Brasil.

Alterações promovidas pelas Leis nº 10.332/2001 e 11.452/2007

Lei nº 10.332/2001: ampliou o fato gerador da CIDE, incluindo:

- Serviços técnicos e de assistência administrativa ao exterior,
- Royalties a qualquer título.

Lei nº 11.452/2007: incluiu o § 1º-A no art. 2º da Lei 10.168/2000, determinando que não incide CIDE sobre licenças de uso ou de direito de comercialização de software, salvo quando houver transferência da correspondente tecnologia.

CONSTITUCIONALIDADE DA CIDE-TECNOLOGIA

O caso concreto foi o seguinte:

Uma empresa ajuizou ação para deixar de recolher a contribuição de intervenção no domínio econômico instituída pela Lei nº 10.168/2000 e alterada pela Lei 10.332/2001 (conhecida como CIDE-Tecnologia), que era paga sobre valores pagos à matriz, na Suécia, como remuneração por serviços técnicos e de assistência administrativa, prestados com ou sem a transferência de tecnologia.

A empresa sustentava que, nos termos do art. 149 da Constituição, a União:

- i) somente pode criar CIDE como instrumento de intervenção em determinada atividade econômica; e
- ii) apenas pode cobrá-la de setores que se beneficiem dessa intervenção ou que, ao menos, tenham relação com a atividade financiada pela contribuição.

Para a empresa, tais requisitos não teriam sido observados no caso da CIDE-Tecnologia.

Esses argumentos foram acolhidos pelo STF?

NÃO.

O art. 149 da Constituição autoriza a União a criar contribuições de intervenção no domínio econômico como forma de atuar em determinado setor da economia:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Essa atuação deve estar alinhada com os objetivos fundamentais da República (art. 3º da Constituição) e os princípios da ordem econômica (art. 170 da Constituição), como o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades.

A CIDE-Tecnologia foi criada para financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade Empresa para Apoio à Inovação, que incentiva o desenvolvimento tecnológico no país por meio da pesquisa e da cooperação entre universidades, centros de pesquisa e empresas. Trata-se de objetivo compatível com a Constituição e que caracteriza intervenção legítima no domínio econômico.

Originalmente, o tributo incidia sobre pagamentos efetuados por empresas para aquisição ou uso de conhecimentos tecnológicos provenientes do exterior (art. 2º, caput, da Lei nº 10.168/2000).

A partir de 2002, passou também a abranger pagamentos realizados a título de remuneração por serviços técnicos e de assistência administrativa ou direitos autorais oriundos do exterior (art. 2º, § 2º, da mesma lei, com redação dada pela Lei nº 10.332/2001).

O STF decidiu que é constitucional a cobrança da CIDE-Tecnologia sobre remessas financeiras ao exterior, mesmo que o contribuinte não seja da área de tecnologia. Isso porque a Constituição não exige que a contribuição incida apenas sobre operações com transferência de tecnologia, mas impõe que exista vinculação entre a cobrança e a finalidade estatal que motivou sua criação.

Nesse contexto, inexistente vinculação entre a arrecadação e o setor econômico que dela se beneficiará; o nexo que deve existir é entre a cobrança e a finalidade estatal que motivou sua criação.

Em outras palavras, não é necessário haver correlação entre o fato gerador da contribuição e a exploração de tecnologia, bastando-se que a arrecadação seja integralmente destinada à área em que se pretende fazer a intervenção econômica.

Além disso, a ampliação da base de incidência do referido tributo, realizada ainda nos anos 2000, foi uma decisão legislativa deliberada, transparente e economicamente balanceada. Tanto é que, para não implicar ônus adicional ao setor produtivo, promoveu-se também a redução da alíquota do imposto de renda retido na fonte sobre as remessas.

Não é necessário que o contribuinte receba um benefício direto e individual da intervenção estatal na economia. A Constituição permite que as CIDEs sejam cobradas de um segmento econômico para financiar programas de interesse público mais amplo, que geram benefícios indiretos e coletivos.

Considerando-se a ausência de uma inconstitucionalidade aberta e clara das normas impugnadas, deve-se adotar uma postura de autocontenção judicial, a fim de privilegiar a segurança jurídica e a previsibilidade do sistema tributário.

Veja a tese fixada pelo STF:

I - É constitucional a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, instituída e disciplinada pela Lei nº 10.168/2000, com as alterações empreendidas pelas Leis nºs 10.332/2001 e 11.452/2007;

II - A arrecadação da CIDE, instituída pela Lei nº 10.168/2000, com as alterações empreendidas pelas Leis nºs 10.332/2001 e 11.452/2007, deve ser integralmente aplicada na área de atuação Ciência e Tecnologia, nos termos da lei.

STF. Plenário. RE 928.943/SP, Rel. Min. Luiz Fux, redator do acórdão Min. Flávio Dino, julgado em 13/08/2025 (Repercussão Geral – Tema 914) (Info 1186).

DIREITO PREVIDENCIÁRIO

APOSENTADORIA

É constitucional a aplicação do fator previdenciário aos casos alcançados pela regra de transição do art. 9º da EC nº 20/1998, que estabeleceu condições diferenciadas para aposentadoria proporcional aos segurados já filiados ao RGPS antes de 16.12.1998

É constitucional a aplicação do fator previdenciário, instituído pela Lei 9.876/1999, aos benefícios concedidos a segurados filiados ao Regime Geral de Previdência Social antes de 16.12.1998, abrangidos pela regra de transição do art. 9º da EC 20/98.

STF. Plenário. RE 639.856/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/08/2025 (Repercussão Geral – Tema 616) (Info 1186).

NOÇÕES GERAIS SOBRE O FATOR PREVIDENCIÁRIO

Fator previdenciário

Fator previdenciário é um número obtido a partir de uma fórmula matemática, sendo esse número utilizado para se definir o valor da aposentadoria no regime geral de previdência.

Após ser calculado o fator previdenciário, ele é multiplicado sobre a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo. Como o número obtido com o fator previdenciário não chega a um número inteiro (dá, por exemplo, 0,7), isso faz com que a média dos salários de contribuição caia e, conseqüentemente, o valor da aposentadoria do segurado seja menor.

A fórmula do fator previdenciário é a seguinte:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

Ex: João, vendedor de carros, decide se aposentar. Ele tem 60 anos, ou seja, cinco a menos que a idade mínima, e 35 anos de contribuição. Imaginemos que o fator previdenciário referente a ele, feito o cálculo,

seja igual a 0,85. Suponhamos que o salário de benefício desse segurado é de R\$ 1.500,00. Logo, o valor da aposentadoria será de R\$ 1.275,00 ($R\$ 1.500 \times 0,85$).

Em tese, quanto mais cedo a pessoa se aposentar, menor será seu fator previdenciário e, consequentemente, menor será o valor da sua aposentadoria.

O fator previdenciário foi inserido em nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 9.876/99 com o objetivo de fazer com que o segurado retardasse o pedido de aposentadoria e permanecesse mais tempo na ativa.

Em 2015, foi aprovada a Lei nº 13.183/2015, que criou o chamado “fator 85/95”, ou “Regra 85/95 Progressiva”, uma outra fórmula matemática de se calcular a aposentadoria. O fator 85/95 garante aposentadoria para quem se enquadrar nas regras sem a incidência do fator previdenciário.

Tema 1.091 STF

Vale ressaltar que o STF firmou a tese de que o fator previdenciário é constitucional:

É constitucional o fator previdenciário previsto no art. 29, caput, incisos e parágrafos, da Lei nº 8.213/91, com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 9.876/99.

STF. Plenário. RE 1221630 RG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 04/06/2020 (Repercussão Geral – Tema 1091).

É CONSTITUCIONAL A APLICAÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO AOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS A SEGURADOS FILIADOS AO RGPS ANTES DE 16/12/1998, ABRANGIDOS PELA REGRA DE TRANSIÇÃO DO ART. 9º DA EC 20/98

Imagine a seguinte situação hipotética:

João começou a trabalhar como eletricista aos 18 anos e, ao longo das décadas, contribuiu regularmente para o INSS.

Em 15 de dezembro de 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 20, que fez uma reforma na previdência social.

Nesse dia, João já estava filiado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS – administrado pelo INSS), com 30 anos de contribuição. Faltavam apenas 5 anos para ele se aposentar proporcionalmente pelas regras vigentes à época.

Com o advento da EC 20/98, João passou a se submeter a uma regra de transição: teria que cumprir o pedágio de 40% sobre o tempo que faltava para completar os 30 anos de contribuição, além de atingir a idade mínima de 53 anos. Ele aceitou as novas condições e continuou trabalhando.

Em 2003, João completou os requisitos exigidos pela regra de transição: idade mínima, tempo de contribuição e pedágio. Requereu, então, sua aposentadoria proporcional.

Entretanto, para sua surpresa, o valor da aposentadoria foi consideravelmente reduzido devido à aplicação do fator previdenciário, a fórmula criada pela Lei nº 9.876/1999, que considera a idade, o tempo de contribuição e a expectativa de vida do segurado para definir o valor da aposentadoria.

Indignado, João ingressou com ação judicial, alegando que, por estar submetido à regra de transição da EC 20/98, o legislador ordinário não poderia aplicar-lhe o fator previdenciário, pois isso representaria uma dupla penalização: o pedágio previsto pela emenda constitucional e a fórmula de cálculo desfavorável criada por lei posterior.

E o STF concordou com os argumentos de João?

NÃO.

O STF decidiu que é constitucional a aplicação do fator previdenciário aos benefícios de aposentadoria concedidos a segurados filiados ao RGPS antes de 16/12/1998, mesmo quando esses segurados estejam abrangidos pela regra de transição prevista no art. 9º da EC 20/1998*.

Vamos entender as razões.

A regra de transição não fixa fórmula de cálculo

O art. 9º da EC 20/98 estabelece os requisitos para o segurado que já estava no regime até a data da emenda se aposentar proporcionalmente (como idade mínima, tempo de contribuição e pedágio). Contudo, esse dispositivo não prevê uma fórmula fechada para o cálculo do valor do benefício. Ele trata apenas da elegibilidade, ou seja, das condições para ter direito à aposentadoria proporcional, mas não da forma de calcular o valor final do benefício.

* Obs: o art. 9º da EC 20/98 foi posteriormente revogado pela EC 103/2019.

Cabe à lei infraconstitucional regular o cálculo

A Constituição Federal, especialmente após a EC 20/98, passou a remeter ao legislador ordinário a tarefa de definir os critérios técnicos e atuariais para o cálculo dos benefícios. Isso está expresso no caput do art. 201 da Constituição, que afirma que a Previdência Social será organizada “nos termos da lei”. Portanto, o legislador ordinário pode e deve criar normas que garantam o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, como é o caso do fator previdenciário.

O fator previdenciário é um mecanismo técnico legítimo

O fator previdenciário, instituído pela Lei nº 9.876/1999, não é um novo requisito para a aposentadoria, mas sim uma fórmula matemática usada para ajustar o valor do benefício à realidade do tempo de contribuição, da idade do segurado e da expectativa de vida. Sua função é garantir a sustentabilidade do sistema e a proporcionalidade entre o que o segurado contribuiu e o que ele receberá. Por isso, não viola a Constituição.

Não há direito adquirido à regra de cálculo anterior

O STF reiterou seu entendimento de que o segurado só tem direito adquirido à forma de cálculo vigente se já tiver cumprido todos os requisitos para aposentadoria antes da nova lei. Se o segurado completa os requisitos após a entrada em vigor da Lei 9.876/99, ele está sujeito à nova forma de cálculo, inclusive ao fator previdenciário. A simples filiação ao regime antes da EC 20/98 não garante o direito ao cálculo anterior.

Não há duplicidade de penalização

A aplicação conjunta do fator previdenciário e do pedágio da regra de transição não configura uma penalização em dobro ao segurado. Isso porque o pedágio é um requisito de elegibilidade (para ter o direito de se aposentar), enquanto o fator previdenciário atua somente na definição do valor do benefício. São mecanismos diferentes, com finalidades distintas, e que não se excluem entre si.

Não há ofensa à confiança legítima

Também foi afastado o argumento de que o fator previdenciário teria violado o princípio da confiança legítima do segurado.

O STF explicou que esse princípio protege apenas situações jurídicas já consolidadas, ou seja, de quem já havia preenchido todos os requisitos antes da nova lei. Como o sistema previdenciário exige constante atualização para garantir seu equilíbrio, mudanças nas regras de cálculo são legítimas e não representam quebra de confiança quando ainda não há direito adquirido.

Separação de poderes e respeito à função legislativa

O Supremo ainda destacou que não cabe ao Poder Judiciário impedir que o legislador adote medidas técnicas e racionais para manter a saúde financeira da Previdência. Interferir nessa esfera seria uma invasão indevida na função legislativa e comprometeria a separação dos poderes.

Por isso, reafirmou a presunção de constitucionalidade e racionalidade das decisões tomadas pelo Congresso Nacional ao criar o fator previdenciário.

Veja a tese fixada:

É constitucional a aplicação do fator previdenciário, instituído pela Lei 9.876/1999, aos benefícios concedidos a segurados filiados ao Regime Geral de Previdência Social antes de 16.12.1998, abrangidos pela regra de transição do art. 9º da EC 20/98.

STF. Plenário. RE 639.856/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/08/2025 (Repercussão Geral – Tema 616) (Info 1186).

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) Não há omissão constitucional na regulamentação da assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crimes dolosos (art. 245, CF/88), pois não há inércia deliberativa do poder público no oferecimento de respostas às necessidades sociais e econômicas oriundas do cometimento de crimes. ()
- 2) É constitucional — por observância ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF/88) — a suspensão dos efeitos financeiros de lei estadual mediante decreto do governador por considerá-la claramente inconstitucional. ()
- 3) É formalmente inconstitucional — por violação ao devido processo legislativo (art. 65, CF/88) — dispositivo oriundo de emenda proposta pela Casa revisora a projeto de lei (PL) que altera o conteúdo original da proposição, mas que não retornou à Casa iniciadora para sua confirmação. ()
- 4) São constitucionais as leis que obrigam supermercados ou similares a fornecer gratuitamente sacolas ou embalagens para as compras, e não violam o princípio da livre iniciativa (arts. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição). ()
- 5) É constitucional a Lei nº 14.385/2022, que ampliou as atribuições da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), permitindo-lhe definir, por iniciativa própria, acerca da devolução ou compensação, em proveito dos consumidores, dos valores relativos a tributos recolhidos a maior pelas distribuidoras de energia elétrica. ()
- 6) É constitucional — e não fere o princípio da não cumulatividade (art. 153, § 3º, II, CF/88) — lei que confere o benefício do creditamento do IPI, nas operações submetidas ao regime de suspensão, exclusivamente ao estabelecimento industrial remetente, isto é, ao fabricante dos insumos. ()
- 7) É inconstitucional considerar o tipo de atividade exercida pelo contribuinte como um dos critérios para fixação do valor de taxa de fiscalização do estabelecimento. ()
- 8) É constitucional a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, instituída e disciplinada pela Lei nº 10.168/2000, com as alterações empreendidas pelas Leis nºs 10.332/2001 e 11.452/2007. ()
- 9) É inconstitucional a aplicação do fator previdenciário, instituído pela Lei 9.876/1999, aos benefícios concedidos a segurados filiados ao Regime Geral de Previdência Social antes de 16.12.1998, abrangidos pela regra de transição do art. 9º da EC 20/98. ()

Gabarito

1. C	2. E	3. C	4. E	5. C	6. C	7. E	8. C	9. E
------	------	------	------	------	------	------	------	------