

ANÁLISE EDITORIAL

Informativo STF 1207

Comentários aprofundados aos precedentes da edição,
com contexto, fundamentos e desdobramentos práticos.

EDIÇÃO DE 16 DE MARÇO DE 2026

N E S T A E D I Ç Ã O

Sumário

- 01** Criar partido novo não é passaporte para migrar: STF valida o rol taxativo de justa causas da minirreforma de 2015
ADI 5398 · DIREITO ELEITORAL

- 02** Vaquejada condicionada: STF encerra a saga da ADI 5772 e troca a proibição abstrata pelo controle concreto do bem-estar animal
ADI 5772 · DIREITO CONSTITUCIONAL

- 03** Assessoramento com fidúcia: STF valida os cargos comissionados do Ministério Público catarinense e recalibra o Tema 1.010
ADI 5777 · DIREITO CONSTITUCIONAL

- 04** LC 194/2022 desliga o adicional de ICMS sobre energia e telecom: STF suspende a eficácia das leis estaduais, mas garante a arrecadação até o fim de 2026
ADI 7.077/RJ (JULGAMENTO CONJUNTO COM AS ADIS 7.634/RJ E 7.716/PB) · DIREITO TRIBUTÁRIO

- 05** Essencialidade vence o fundo de pobreza: STF suspende adicionais de ICMS sobre energia e telecom, mas garante o caixa dos Estados até 2027
ADI 7.634/RJ (JULGAMENTO CONJUNTO COM ADI 7.077/RJ E ADI 7.716/PB) · DIREITO TRIBUTÁRIO

- 06** LC 194/2022 desliga o adicional de ICMS sobre energia e telecom: STF suspende a eficácia das leis estaduais, mas garante o caixa dos Estados até 2027
ADI 7.716/PB (JULGADA EM CONJUNTO COM AS ADI 7.077/RJ E ADI 7.634/RJ) · DIREITO TRIBUTÁRIO

- 07** Coisa julgada sob condição: STF reescreve o Tema 100 e permite desconstituir sentenças definitivas dos Juizados por simples petição
RE 586.068 ED/PR (TEMA 100 RG) · DIREITO PROCESSUAL CIVIL

- 08** Cinco anos depois, STF fecha a conta do Tema 304: créditos de PIS/Cofins sobre recicláveis valem só para o futuro
RE 607.109 ED · DIREITO TRIBUTÁRIO

- 09**

Cinco anos depois, STF modula o Tema 304 e blinda catadores contra a cobrança retroativa de PIS/Cofins

RE 607.109 ED · DIREITO TRIBUTÁRIO

VISÃO GERAL DA EDIÇÃO

Resumo executivo

Panorama da edição

O Informativo STF 1207 reúne julgados plenários da primeira semana de março de 2026 e concentra decisões estruturais em seis frentes: coisa julgada nos Juizados Especiais Federais (Tema 100, RE 586.068 ED), adicional de ICMS sobre energia e telecomunicações destinado aos Fundos de Combate à Pobreza (ADIs 7.077, 7.634 e 7.716), vaquejada (ADI 5772), fidelidade partidária (ADI 5398), cargos comissionados no Ministério Público estadual (ADI 5777) e modulação do Tema 304 sobre créditos de PIS/Cofins na cadeia de recicláveis (RE 607.109 ED). É uma edição de fechamento de ciclos: quase todos os casos encerram controvérsias abertas há uma década ou mais.

Tendências

A marca da edição é o uso intensivo de técnicas de calibragem: interpretação conforme (vaquejada, fidelidade partidária, ICMS), suspensão de eficácia por norma geral superveniente (LC 194/2022) e modulação temporal generosa aos fiscos (ICMS até 31.12.2026; Tema 304 com marco na ata dos embargos).

- **Diálogo institucional:** em vaquejada e fidelidade partidária, o STF chancela reações legislativas a decisões suas, reservando-se o controle de compatibilidade constitucional.
- **Supremacia do precedente sobre a coisa julgada:** o Tema 100 reformulado admite desconstituir sentença definitiva dos JEFs por simples petição, mesmo com decisão do STF posterior ao trânsito em julgado.
- **Modulações assimétricas:** no Tema 304, o efeito favorável retroage para quem litigou e o efeito gravoso não retroage para ninguém, com proteção expressa às cooperativas de catadores.

O que merece atenção imediata

- **Procuradorias e escritórios previdenciários:** mapear títulos dos JEFs em desconformidade com precedentes plenários do STF; a simples petição tem prazo decadencial de dois anos e retroação limitada a cinco.
- **Setores de energia e telecom:** adicional FECP exigível até 31.12.2026; monitorar embargos sobre o alcance das ressalvas às ações pendentes nas ADIs 7.077 e 7.716 e as ações gêmeas de AL, SE e MT.
- **Cadeia de recicláveis:** créditos de PIS/Cofins valem da ata dos embargos em diante para quem não litigou até 15.06.2021; autuações retroativas contra catadores fundadas na queda do art. 48 são inexigíveis.

- Organizadores de vaquejada: documentar o cumprimento integral do art. 3º-B, § 2º, da Lei 13.364/2016, sob pena de responsabilização por maus-tratos.

01 DIREITO ELEITORAL

Criar partido novo não é passaporte para migrar: STF valida o rol taxativo de justa causas da minirreforma de 2015

Na ADI 5398, o Plenário confirmou a constitucionalidade do art. 22-A da Lei 9.096/1995, mas impôs interpretação conforme para preservar as hipóteses constitucionais de desfiliação sem sanção.

PROCESSO

ADI 5398

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Luís Roberto Barroso

JULGAMENTO

6 de março de 2026

TESE

É constitucional a exclusão da criação de nova legenda como hipótese de justa causa para a desfiliação, sem perda de mandato por infidelidade partidária.

Contexto do caso

A ADI 5398 nasce de um episódio singular da história partidária recente. A Rede Sustentabilidade obteve registro no TSE em 22 de setembro de 2015 e, pela sistemática então vigente (jurisprudência do próprio STF e Resolução TSE 22.610/2007), os detentores de mandato dispunham de trinta dias para se filiar à nova legenda sem risco de perda do cargo, pois a criação de partido era reconhecida como justa causa para a desfiliação. No curso desse prazo, entrou em vigor a Lei 13.165/2015 (minirreforma eleitoral), que inseriu o art. 22-A na Lei 9.096/1995 com rol expressamente taxativo de justas causas, do qual a criação de nova legenda foi deliberadamente excluída.

A Rede sustentou que a supressão violaria a liberdade de criação partidária (art. 17, caput, da CF), pois partidos novos, sem parlamentares migrantes, nasceriam condenados à irrelevância: sem bancada, sem fundo partidário proporcional, sem tempo de rádio e televisão. Em novembro de 2015, o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, deferiu parcialmente a cautelar para devolver a integralidade do prazo de trinta dias aos partidos registrados até a entrada em vigor da lei, decisão referendada pelo Plenário em maio de 2018 (Informativo 901). O mérito só foi julgado em sessão virtual encerrada em 6 de março de 2026, após voto-vista do Ministro André Mendonça.

O que o tribunal decidiu

Por unanimidade, o Plenário julgou o pedido parcialmente procedente em duas frentes. Primeiro, confirmou a cautelar de 2015 e estabilizou seus efeitos: os partidos registrados no TSE antes da vigência da Lei 13.165/2015 tiveram devolvido o prazo integral de trinta dias para filiações, em homenagem ao direito adquirido e à legítima expectativa dos agentes políticos (art. 5º, XXXVI, da CF). Segundo, conferiu à expressão 'somente as seguintes hipóteses', contida no parágrafo único do art. 22-A da Lei 9.096/1995, interpretação conforme à Constituição, para ressaltar as previsões constitucionais de desfiliação partidária sem imposição de sanção.

No mérito central, a Corte validou a opção legislativa: a criação de novo partido deixou legitimamente de ser justa causa para a migração. O acórdão delimita, contudo, três zonas imunes ao rol taxativo: (i) as hipóteses constitucionais de desfiliação sem sanção, com destaque para o art. 17, § 5º, da CF, que faculta ao eleito por partido que não atingiu a cláusula de barreira filiar-se a outra legenda sem perda do mandato; (ii) as fusões e incorporações de partidos, que reduzem o número de agremiações e, portanto, não se sujeitam à lógica antifragmentação da norma; e (iii) as situações consolidadas sob a lei anterior, protegidas pela modulação em favor dos partidos registrados antes da minirreforma.

O rol do art. 22-A é taxativo no plano legal, mas não blinda o sistema contra a própria Constituição: nenhuma lei pode suprimir hipóteses de desfiliação sem sanção que o texto constitucional assegura diretamente.

Fundamentos

O eixo argumentativo do voto condutor é a ponderação entre a liberdade de criação partidária e o princípio da fidelidade partidária, lida à luz do movimento institucional de combate à fragmentação. O informativo sintetiza a premissa:

A liberdade de criação de novos partidos e o direito de associação, embora fundamentais, não são absolutos, devendo ser harmonizados com outros princípios constitucionais igualmente relevantes, como o da fidelidade partidária, especialmente no contexto em que há uma tendência institucional de redução da fragmentação partidária.

— Informativo STF 1207, ADI 5398, rel. Min. Luís Roberto Barroso

O segundo fundamento é de hierarquia normativa: a lei ordinária pode restringir justas causas de criação pretoriana, mas não pode esvaziar aquelas que a Constituição prevê de modo expresse, como a migração autorizada pelo art. 17, § 5º, introduzido pela EC 97/2017. Daí a interpretação conforme, que relativiza o advérbio 'somente' sem declarar a nulidade do dispositivo. O terceiro fundamento distingue a criação de partido da fusão e da incorporação:

A norma em questão tampouco é aplicável às situações de fusão ou incorporação de legendas, uma vez que essas hipóteses caminham em direção contrária à ideia de fragmentação partidária, na medida em que possibilitam a união permanente de partidos, reduzindo o número de agremiações e resultando no fortalecimento ideológico e programático da atuação político-partidária.

— Informativo STF 1207, ADI 5398, rel. Min. Luís Roberto Barroso

O Ministro André Mendonça, em voto-vista, acompanhou o relator na conclusão e na tese, mas divergiu na fundamentação quanto à fusão e à incorporação: para ele, todas as hipóteses de justa causa são excepcionais e de interpretação estrita, e o legislador, ao redesenhar o rol em 2015, conscientemente não as incluiu, o que impediria a Corte de reintroduzi-las por via hermenêutica.

Análise crítica

A ADI 5398 fecha um arco de quase duas décadas com uma ironia institucional evidente. A fidelidade partidária como causa de perda de mandato não veio de lei: foi construída pelo próprio STF nos MS 26.602, 26.603 e 26.604 (2007), a partir de consulta respondida pelo TSE, e regulamentada pela Resolução TSE 22.610/2007, que incluiu a criação de novo partido entre as justas causas. Em 2015, o legislador reagiu, positivou a matéria no art. 22-A e cortou exatamente a hipótese que havia viabilizado o crescimento de legendas como PSD (2011) e Rede. Agora, o STF chancela essa reação legislativa. Há aqui um genuíno diálogo institucional: a Corte que criou a regra aceita que o Parlamento a reconfigure, reservando-se apenas o controle de compatibilidade com o texto constitucional.

A decisão é coerente com a agenda antifracturação que atravessa a EC 97/2017 (cláusula de barreira e fim das coligações proporcionais). O argumento consequencialista é forte: se criar partido fosse justa causa perene, cada nova legenda funcionaria como janela extraordinária de migração, alimentando o transfuguismo que a fidelidade partidária pretende conter. O precedente completa, assim, o desenho iniciado na ADI 5081 (2015), que excluiu os mandatos majoritários do regime de perda por infidelidade: o instituto protege a soberania popular expressa no sistema proporcional, não a propriedade partidária do mandato em abstrato.

Dois pontos, porém, merecem reserva crítica. Primeiro, a técnica decisória: ao ressaltar fusões e incorporações sem base textual no art. 22-A, o Tribunal repete, em menor escala, o movimento criativo da Resolução 22.610, precisamente aquele que a minirreforma quis superar. A objeção de Mendonça tem peso dogmático: se o rol é taxativo e de interpretação estrita, a adição de exceções por analogia teleológica reabre a porta da casuística. A resposta implícita no voto condutor é que fusão e incorporação não são desfiliação voluntária em sentido próprio: o parlamentar não abandona o partido, é o partido que se transforma. Segundo, a interpretação conforme do 'somente' gera um paradoxo semântico, um rol legalmente exaustivo que admite complementação constitucional, e exige do operador a leitura combinada de lei, Constituição e acórdão.

Por fim, a modulação fundada em direito adquirido é o capítulo mais delicado. O STF tratou a expectativa de filiação em prazo aberto como situação consolidada, em proteção de confiança de sentido forte. A solução é justa para o caso da Rede, atingida por lei que entrou em vigor no meio

do prazo, mas a qualificação dessa expectativa como direito adquirido, e não como mera expectativa de direito, destoa da jurisprudência tradicional da Corte sobre regimes jurídicos e tende a ser invocada em futuros litígios de direito intertemporal eleitoral.

Impacto prático

- Parlamentares eleitos pelo sistema proporcional que migrarem para legenda recém-criada perdem o mandato: a criação de partido novo não é justa causa desde a Lei 13.165/2015, e essa exclusão agora tem selo definitivo de constitucionalidade.
- Permanecem seguras as hipóteses do art. 22-A, parágrafo único: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, grave discriminação política pessoal e a janela de trinta dias que antecede o prazo de filiação da eleição ao término do mandato.
- Somam-se a elas as hipóteses constitucionais sem sanção, em especial o art. 17, § 5º, da CF: o eleito por partido que não atingiu a cláusula de barreira pode migrar livremente para legenda que a tenha atingido.
- Fusões e incorporações de partidos não geram perda de mandato: advogados de agremiações em processo de reorganização podem invocar diretamente a ressalva fixada na ADI 5398.
- Ações de decretação de perda de cargo por infidelidade continuam tramitando na Justiça Eleitoral pelo rito da Resolução TSE 22.610/2007; a defesa deve verificar se a migração se encaixa no rol legal, nas ressalvas constitucionais ou na zona de transição protegida pela modulação (partidos registrados antes da vigência da Lei 13.165/2015).
- Para concursos: memorizar a tese literal, a distinção entre mandato proporcional e majoritário (ADI 5081), as três justas causas legais, a ressalva do art. 17, § 5º, e a inaplicabilidade da norma a fusão e incorporação. É combinação altamente provável em provas de Direito Eleitoral e Constitucional.

Conexões jurisprudenciais

O precedente fecha a linhagem da fidelidade partidária no STF. Na origem, os MS 26.602, 26.603 e 26.604 (2007) reconheceram que o mandato proporcional vincula-se ao partido, a partir da Consulta TSE 1.398/2007. As ADI 3.999 e 4.086 (2008) validaram formalmente a Resolução TSE 22.610/2007, que arrolou as justas causas originais, entre elas a criação de novo partido. O MS 27.938 (rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 11.03.2010) fixou que a justa causa reconhecida afasta a perda do mandato, mas não transfere a vaga ao novo partido.

Na fase de reconfiguração, a ADI 5081 (rel. Min. Roberto Barroso, 2015) excluiu os eleitos pelo sistema majoritário do regime de perda por infidelidade. A própria ADI 5398 gerou dois marcos anteriores: a cautelar de 11.11.2015 e seu referendo pelo Plenário em 09.05.2018 (Informativo 901). A ADI 4583 (rel. Min. Rosa Weber, j. 23.11.2020) foi julgada prejudicada porque o art. 22-A, com seu rol taxativo, revogou tacitamente o § 1º do art. 1º da Resolução 22.610/2007. Completam o quadro

a EC 91/2016, que abriu janela excepcional e exaurida de desfiliação, e a EC 97/2017, fonte da cláusula de barreira e da migração sem sanção do art. 17, § 5º, exatamente a hipótese que a interpretação conforme da ADI 5398 preservou contra o advérbio 'somente' do legislador de 2015.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1207 – Fidelidade partidária: exclusão da criação de novos partidos como justa causa para desfiliação (ADI 5398) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1207.htm>
- JULGADO** STF – Andamento processual da ADI 5398 — <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4867933>
- NOTICIA** Notícias STF – STF confirma prazo de filiação para partidos criados antes da minirreforma eleitoral de 2015 — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-confirma-prazo-de-filiacao-para-partidos-criados-antes-da-minirreforma-eleitoral-de-2015/>
- JULGADO** ConJur – Voto-vista do Min. André Mendonça na ADI 5398 (íntegra) — <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2026/03/voto-Mendonca-criacao-novos-partidos-justa-causa-desfiliacao-partidaria-sem-perda-de-mandato.pdf>
- NOTICIA** Migalhas – STF: Mendonça adia julgamento de desfiliação por criação de partidos — <https://www.migalhas.com.br/quentes/441043/stf-mendonca-adia-julgamento-de-desfiliacao-por-criacao-de-partidos>
- LEGISLACAO** Lei nº 9.096/1995, art. 22-A (incluído pela Lei nº 13.165/2015) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm
- LEGISLACAO** Constituição Federal, art. 17, §§ 3º e 5º (redação da EC 97/2017) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- JULGADO** STF – ADI 5398 MC-Ref, rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, j. 09.05.2018 (Informativo 901)
- JULGADO** STF – ADI 4583, rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. 23.11.2020 (ação prejudicada pela superveniência do art. 22-A)
- JULGADO** STF – ADI 5081, rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, 2015 (infidelidade partidária e sistema majoritário)
- JULGADO** STF – MS 27.938, rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. 11.03.2010 (justa causa e destino da vaga)

02 DIREITO CONSTITUCIONAL

Vaquejada condicionada: STF encerra a saga da ADI 5772 e troca a proibição abstrata pelo controle concreto do bem-estar animal

Com interpretação conforme proposta pelo ministro Zanin e acolhida pelo relator Dias Toffoli, o Plenário valida as leis federais da vaquejada, mas converte as salvaguardas do art. 3º-B, § 2º, da Lei 13.364/2016 em condição de licitude da prática.

PROCESSO

ADI 5772

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Dias Toffoli

JULGAMENTO

5 de março de 2026

TESE

São constitucionais, pois estão em conformidade com o art. 225, § 7º, da CF/1988, dispositivos de leis federais que consideram a vaquejada como patrimônio cultural imaterial do povo brasileiro e equiparam os peões, praticantes de vaquejada, a atletas profissionais, desde que observados todos os cuidados necessários à garantia do bem-estar dos animais, nos termos das normas legais e infralegais, sujeitando os organizadores desses eventos e participantes às sanções administrativas e penais relacionadas a abusos e maus-tratos.

Contexto do caso

A ADI 5772 foi ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, ainda na gestão de Rodrigo Janot, contra a Emenda Constitucional 96/2017 e as leis federais que institucionalizaram a vaquejada: a Lei 13.364/2016, que elevou rodeio, vaquejada e laço à condição de bens imateriais do patrimônio cultural brasileiro, e a Lei 10.220/2001, que equipara o peão de rodeio (e de vaquejada) a atleta profissional. A tese da PGR era direta: a vaquejada submetia bois e cavalos a tratamento intrinsecamente cruel, de modo que nem a chancela cultural do art. 215 da Constituição, nem a emenda constitucional superveniente, poderiam legitimá-la diante da vedação de crueldade do art. 225, § 1º, VII.

O pano de fundo é um dos episódios mais estudados de reação legislativa a decisão do STF. Em 6 de outubro de 2016, na ADI 4983, o Plenário, por apertados 6 votos a 5, declarou inconstitucional a lei cearense que regulamentava a vaquejada, assentando a premissa da crueldade intrínseca da prática. Em resposta quase imediata, o Congresso aprovou a Lei 13.364/2016 e, meses depois, a EC 96/2017 (a chamada PEC da Vaquejada), que acrescentou o § 7º ao art. 225 para excluir do conceito de crueldade as práticas desportivas com animais que sejam manifestações culturais registradas

como patrimônio imaterial, condicionadas a lei específica garantidora do bem-estar animal. Já no curso da ADI 5772, a Lei 13.873/2019 introduziu na Lei 13.364/2016 um catálogo mínimo de salvaguardas. O julgamento de mérito, iniciado em ambiente virtual em dezembro de 2024 em conjunto com a ADI 5728 e interrompido por pedido de vista do ministro Flávio Dino, foi concluído em 5 de março de 2026, depois que a Corte já havia validado a própria EC 96/2017 na ADI 5728 (Informativo STF 1169).

O que o tribunal decidiu

Por maioria, o Plenário julgou a ação parcialmente procedente. O relator, ministro Dias Toffoli, acolheu a proposta formulada pelo ministro Cristiano Zanin e conferiu interpretação conforme à Constituição à expressão 'a vaquejada', constante dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei 13.364/2016 (com a redação da Lei 13.873/2019), e à expressão 'as vaquejadas', do art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.220/2001. As normas são constitucionais desde que a prática observe, no mínimo, os critérios do art. 3º-B, § 2º, da Lei 13.364/2016: água, alimentação e local de descanso para os animais, prevenção de ferimentos e doenças com instalações adequadas e assistência médico-veterinária, protetor de cauda nos bovinos e areia lavada com profundidade mínima de 40 centímetros na faixa de pontuação.

O condicionamento tem consequência sancionatória expressa: a inobservância dessas exigências, ou de outras que se revelem necessárias no caso concreto, sujeita organizadores e participantes aos tipos administrativos e penais relativos a maus-tratos, na medida de sua culpabilidade. Ficaram parcialmente vencidos os ministros Flávio Dino, Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso (já aposentado quando da proclamação) e a ministra Cármen Lúcia. Dino sustentava que a Lei 13.364/2016 não cumpre a reserva de lei específica do § 7º do art. 225, por delegar a regulamentação a entidades privadas, e propunha regime transitório com homologação dos regulamentos pelo Ministério da Agricultura.

Fundamentos

O eixo do voto vencedor é a leitura da EC 96/2017 como norma de concordância prática, que não anistia a crueldade, mas remete a licitude da prática cultural à existência e à observância de disciplina legal protetiva. O informativo sintetiza a premissa:

A EC nº 96/2017, que incluiu o parágrafo 7º ao art. 225 da Constituição Federal, conciliou as práticas desportivas que utilizam animais e expressam manifestações culturais de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro com o bem-estar dos animais envolvidos.

— Informativo STF 1207, ADI 5772, rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 05/03/2026

As salvaguardas da Lei 13.873/2019 foram tratadas como piso, e não como teto. O Tribunal deixou claro que o rol legal não exaure o dever estatal de proteção, preservando a competência fiscalizatória fundada no art. 225, § 1º, VII:

Trata-se de uma base mínima de cuidados, não exaustivos ou suficientes, podendo as autoridades fiscalizadoras, justificadamente, exigir outras medidas para evitar ou fazer cessar maus-tratos e impor as sanções correspondentes, em observância ao art. 225, § 1º, VII, da CF/1988.

— Informativo STF 1207, ADI 5772, rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 05/03/2026

Por fim, a Corte cuidou de blindar seus precedentes protetivos, distinguindo a vaquejada regulamentada das práticas manifestamente cruéis: a farra do boi não exige habilidade nem treinamento específicos, ao passo que os vaqueiros são profissionais habilitados por força da Lei 12.870/2013; nas rinhas de galo, inexistente qualquer cuidado com a saúde dos animais. Registrou-se ainda, na linha do voto do ministro Zanin divulgada pelo próprio STF, o argumento consequencialista de que a proibição absoluta de manifestações culturais socialmente enraizadas tende a empurrá-las para a clandestinidade, dificultando a fiscalização.

Análise crítica

A ADI 5772 encerra um ciclo de dez anos de vaivém entre STF e Congresso e marca uma mudança de paradigma: a Corte abandona o modelo da crueldade intrínseca, que presidiu a ADI 4983, e adota o modelo da crueldade regulável, em que a licitude da prática depende de um regime jurídico de bem-estar animal efetivamente cumprido. Não se trata de mera capitulação diante da reação legislativa. A interpretação conforme construída por Zanin e encampada por Toffoli recusa tanto a validação incondicional das leis (que era o resultado possível de uma improcedência seca) quanto a nulificação frontal da vontade do constituinte derivado, já legitimada na ADI 5728. O resultado é uma constitucionalidade sob condição resolutiva: cada evento de vaquejada que descumpra o piso do art. 3º-B, § 2º, é, por definição do próprio acórdão, atividade ilícita, sujeita ao art. 32 da Lei 9.605/1998 e às sanções administrativas correlatas.

O deslocamento é de sede, não de mérito: a proteção animal sai do controle abstrato de constitucionalidade e migra para a fiscalização concreta. O que antes era questão de validade da lei passa a ser questão de prova sobre o cumprimento das salvaguardas em cada evento.

Essa arquitetura tem virtudes e fragilidades. A principal virtude é dogmática: ao qualificar o rol legal como base mínima não exaustiva, o Tribunal preservou a força normativa autônoma do art. 225, § 1º, VII, impedindo que a EC 96/2017 funcione como cláusula de imunização. Autoridades ambientais e o Ministério Público seguem autorizados a exigir medidas adicionais e até a embargar eventos concretos, desde que com justificativa idônea. A fragilidade é dupla. Primeiro, o critério distintivo adotado para separar a vaquejada da farra do boi (habilidade e profissionalização do praticante) é vulnerável do ponto de vista do bem jurídico tutelado: o sofrimento do animal não diminui em função da perícia de quem o persegue, e a linha traçada pela Corte protege menos o boi do que a organização econômica da atividade, que movimenta centenas de milhões de reais por ano. Segundo, o modelo aposta na capacidade fiscalizatória de órgãos ambientais cronicamente subdimensionados; sem fiscalização real, a condição de licitude corre o risco de virar cláusula de estilo. A divergência de Flávio Dino tocou em ponto tecnicamente sério: o § 7º do art. 225 exige lei específica de bem-estar, e a Lei 13.364/2016 delega a regulamentação das provas às

próprias entidades organizadoras, autorregulação que convive mal com a reserva legal qualificada da emenda. A maioria tratou o § 2º do art. 3º-B como conteúdo legal suficiente, mas a tensão permanece latente para outras modalidades equestres.

Impacto prático

- Organizadores de vaquejada devem documentar o cumprimento integral do art. 3º-B, § 2º, da Lei 13.364/2016 (água, alimentação e descanso, assistência médico-veterinária, protetor de cauda, areia lavada com no mínimo 40 cm na faixa de pontuação); o registro probatório desses cuidados passa a ser a principal defesa contra autuações e ações penais.
- O descumprimento das salvaguardas transforma o evento em atividade ilícita e expõe organizadores e participantes ao crime de maus-tratos (art. 32 da Lei 9.605/1998) e a sanções administrativas, na medida da culpabilidade de cada envolvido.
- Órgãos ambientais e Ministério Público podem exigir, justificadamente, medidas além do piso legal e atuar para fazer cessar maus-tratos em eventos concretos; a decisão não cria salvo-conduto para a prática.
- Contratos de peões de vaquejada como atletas profissionais (Lei 10.220/2001) têm sua base legal confirmada, com reflexos trabalhistas e previdenciários para o setor.
- Leis estaduais e municipais restritivas deverão ser lidas à luz da disciplina federal validada, mas o precedente não impede vedações concretas fundadas em maus-tratos comprovados.
- Para concursos: memorize a tríade ADI 4983 (vaquejada cruel, lei cearense inconstitucional, 2016), ADI 5728 (EC 96/2017 constitucional, 2025) e ADI 5772 (leis federais constitucionais com interpretação conforme, 2026); o caso é exemplo clássico de reação legislativa (backlash) e de diálogo institucional, e a distinção com farra do boi e rinha de galo é pergunta certa de prova.

Conexões jurisprudenciais

O precedente dialoga com toda a linhagem do STF sobre crueldade contra animais em manifestações culturais. No RE 153.531/SC (2ª Turma, j. 03/06/1997), a Corte proibiu a farra do boi catariense, inaugurando a prevalência da vedação de crueldade sobre o argumento cultural. Na ADI 1856/RJ (rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. 26/05/2011), invalidou lei fluminense sobre rinhas de galo. Na ADI 4983/CE (rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 06/10/2016), declarou inconstitucional a lei cearense da vaquejada por crueldade intrínseca, decisão que detonou a reação legislativa da Lei 13.364/2016 e da EC 96/2017. Na sequência, a Rcl 25869 AgR (rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 11/09/2017) recusou a extensão automática da ADI 4983 a outros atos, sinalizando os limites da eficácia daquele precedente. O elo imediato é a ADI 5728 (rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, julgamento noticiado no Informativo STF 1169, em 2025), que validou a própria EC 96/2017. A ADI 5772 completa o quadro no plano infraconstitucional e, com a técnica da interpretação conforme condicionada, oferece o modelo que tende a reger futuras controvérsias sobre rodeios, provas de laço e demais modalidades equestres do art. 3º da Lei 13.364/2016.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1207, ADI 5772 (Vaquejada: manifestação cultural e garantia de bem-estar dos animais) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1207.htm>
- NOTICIA** STF, Notícias: STF valida normas que autorizam vaquejadas desde que bem-estar animal seja protegido (05/03/2026) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnovicias/stf-valida-normas-que-autorizam-vaquejadas-desde-que-bem-estar-animal-seja-protetido/>
- NOTICIA** MPF/PGR: STF valida vaquejada, mas determina que prática deve evitar crueldade contra animais — <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/procuradoria-geral-da-republica-pgr/noticias/stf-valida-vaquejada-mas-determina-que-pratica-deve-evitar-crueldade-contra-animais>
- NOTICIA** Migalhas: STF valida leis da vaquejada, observada proteção ao bem-estar animal — <https://www.migalhas.com.br/quentes/451197/stf-valida-leis-da-vaquejada-observada-protacao-ao-bem-estar-animal>
- NOTICIA** CNN Brasil: STF valida vaquejada, mas condiciona prática ao bem-estar animal — <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/stf-valida-vaquejada-mas-condiciona-pratica-ao-bem-estar-animal/>
- JULGADO** STF, ADI 4983/CE, rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 06/10/2016 (vaquejada, lei cearense)
- JULGADO** STF, ADI 5728, rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, 2025 (constitucionalidade da EC 96/2017, Informativo STF 1169)
- JULGADO** STF, ADI 1856/RJ, rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. 26/05/2011 (rinhas de galo)
- JULGADO** STF, RE 153.531/SC, 2ª Turma, j. 03/06/1997 (farra do boi)
- JULGADO** STF, Rcl 25869 AgR, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 11/09/2017
- LEGISLACAO** Emenda Constitucional 96/2017 (art. 225, § 7º, da CF/1988)
- LEGISLACAO** Lei 13.364/2016, com a redação da Lei 13.873/2019 (vaquejada como patrimônio cultural imaterial e salvaguardas do art. 3º-B, § 2º)
- LEGISLACAO** Lei 10.220/2001 (peão de rodeio como atleta profissional)
- LEGISLACAO** Lei 12.870/2013 (profissão de vaqueiro)
- LEGISLACAO** Lei 9.605/1998, art. 32 (crime de maus-tratos a animais)

03 DIREITO CONSTITUCIONAL

Assessoramento com fidúcia: STF valida os cargos comissionados do Ministério Público catarinense e recalibra o Tema 1.010

Na ADI 5.777, o Plenário assentou que minutas, pesquisas e triagem podem configurar assessoramento legítimo quando inseridas na relação de confiança com o membro do Parquet, e reafirmou que a proporcionalidade se mede no ente federativo, não no órgão.

PROCESSO

ADI 5777

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Nunes Marques

JULGAMENTO

6 de março de 2026

TESE

É constitucional — e não afronta a regra segundo a qual os cargos em comissão se destinam exclusivamente às funções de direção, chefia e assessoramento (CF/1988, art. 37, V) — a criação, no âmbito do Ministério Público estadual, de cargos em comissão cujas atribuições legais revelem conteúdo típico de assessoramento e estejam inseridas na relação de confiança inerente ao desempenho funcional junto a membros da instituição.

Contexto do caso

A ADI 5.777 foi ajuizada em 2017 pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (Ansemp) contra dispositivos de doze leis complementares do Estado de Santa Catarina, editadas entre 2004 e 2016, que criaram cargos em comissão na estrutura do Ministério Público estadual, com destaque para os cargos de assessor jurídico e assistente de promotoria. A autora sustentava dupla inconstitucionalidade: primeiro, que as atribuições desses cargos seriam meramente técnicas e burocráticas, sem o traço de direção, chefia ou assessoramento exigido pelo art. 37, V, da Constituição, o que configuraria burla ao concurso público; segundo, que haveria desproporção manifesta entre o quantitativo de comissionados e o de servidores efetivos na instituição.

O pano de fundo normativo é conhecido: desde o RE 1.041.210 (Tema 1.010 da repercussão geral, julgado em 2018), o STF exige que o cargo em comissão se destine exclusivamente a direção, chefia e assessoramento, pressuponha relação de confiança, guarde proporcionalidade com os cargos efetivos do ente que o cria e tenha atribuições descritas de forma clara e objetiva na própria lei. A ADI 5.777 colocou à prova a aplicação dessa régua a uma instituição com autonomia administrativa e quadro próprio, na qual o trabalho de apoio jurídico direto ao membro é, por natureza, difícil de classificar.

O que o tribunal decidiu

Em sessão virtual encerrada em 6 de março de 2026, o Plenário, por maioria, conheceu em parte da ação e, nessa extensão, julgou-a improcedente, assentando a constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Prevaleceu a divergência aberta pelo ministro Flávio Dino, acompanhada pelos ministros Alexandre de Moraes, Cristiano Zanin, Dias Toffoli, Luiz Fux, André Mendonça e Gilmar Mendes. O relator, ministro Nunes Marques, e a ministra Cármen Lúcia ficaram parcialmente vencidos: o relator reputava inconstitucional a expressão 'de natureza administrativa' contida na legislação catarinense e chamou atenção para o dado de que, dos 1.207 cargos comissionados de caráter técnico-jurídico, 99,75% eram ocupados por pessoas sem vínculo efetivo. O ministro Edson Fachin declarou-se suspeito.

A decisão se estrutura em três eixos. Primeiro, as atribuições dos cargos impugnados (apoio em matérias da área de atuação, elaboração de minutas e peças, acompanhamento de publicações, organização de repositório de jurisprudência, pesquisas, triagem de atendimentos) têm conteúdo típico de assessoramento, pois inseridas na relação de confiança com o membro do Ministério Público. Segundo, o parâmetro de proporcionalidade entre comissionados e efetivos é aferido no ente federativo como um todo, não em cada órgão isoladamente, e o MP catarinense adota critério mais restritivo que o delineado no Tema 1.010. Terceiro, a Constituição não fixa percentual numérico obrigatório de cargos em comissão a serem ocupados por servidores efetivos: trata-se de matéria de conformação legislativa, sindicável apenas diante de violação manifesta à razoabilidade.

Fundamentos

O núcleo argumentativo do voto vencedor está na recusa a uma leitura nominalista do art. 37, V. O que qualifica o assessoramento não é o rótulo da tarefa, mas sua inserção no vínculo fiduciário entre o servidor e a autoridade assessorada. O informativo é explícito quanto a esse deslocamento:

Não se trata, portanto, de mero desempenho burocrático ou técnico dissociado do elemento fiduciário que justifica o provimento em comissão, sobretudo no contexto das Promotorias e Procuradorias de Justiça.

— Informativo STF 1207, ADI 5.777, red. p/ acórdão Min. Flávio Dino

Quanto ao percentual mínimo de comissionados reservados a servidores de carreira, a Corte reafirmou tratar-se de norma de eficácia dependente de integração legislativa, cuja densificação numérica não pode ser suprida por juízo abstrato do controle concentrado:

Percentuais mínimos, quando previstos, integram a esfera de conformação legislativa e somente cedem diante de violação manifesta aos parâmetros da razoabilidade, não bastando, para tanto, juízo abstrato ou meramente numérico.

— Informativo STF 1207, ADI 5.777

Por fim, o acórdão apoia-se em precedentes que já haviam fixado o ente federativo como base de cálculo da proporcionalidade (ADI 4.055, RE 1.041.210, RMS 24.287 e ADO 44, citados no próprio informativo), afastando a metodologia de comparação órgão a órgão pretendida pela autora.

Análise crítica

A ADI 5.777 não rompe com o Tema 1.010, mas o recalibra em ponto sensível. A tese de 2018 vedava cargos comissionados para 'atividades burocráticas, técnicas ou operacionais', e boa parte dos tribunais de justiça passou a invalidar cargos de apoio jurídico justamente por enxergar neles tecnicidade incompatível com a fidúcia. O STF agora responde que tecnicidade e confiança não são excludentes: a minuta de uma denúncia ou de um parecer é tarefa técnica, mas quem a elabora para um promotor específico participa do núcleo decisório da atuação funcional, e é essa proximidade que legitima o provimento precário. O critério passa a ser relacional (a quem se serve e em que grau de intimidade funcional) e não material (o que se faz). Trata-se de um refinamento dogmaticamente defensável, pois o assessoramento jurídico de gabinete sempre foi o exemplo clássico de função de confiança.

O deslocamento do teste do Tema 1.010 é o dado central do precedente: a natureza da atribuição deixa de ser analisada em abstrato e passa a ser lida à luz do vínculo fiduciário com a autoridade assessorada. O rótulo técnico da tarefa não contamina o cargo quando ela integra o círculo de confiança do membro.

O risco, contudo, é evidente e foi exposto pelo próprio relator vencido: se quase a totalidade dos comissionados técnico-jurídicos do MP-SC não tem vínculo efetivo (99,75%, segundo o voto do ministro Nunes Marques), a elasticidade do conceito de assessoramento pode funcionar como válvula de escape ao concurso público, sobretudo em instituições nas quais o trabalho intelectual de apoio é a atividade-meio predominante. A combinação dos três eixos do julgado potencializa esse efeito: atribuições técnicas valem como assessoramento, a proporcionalidade se dilui na base ampla do ente federativo e o percentual mínimo de efetivos vira questão de conformação legislativa quase insindicável. Cada premissa, isolada, tem lastro na jurisprudência; somadas, reduzem drasticamente a justiciabilidade do art. 37, V, cuja parte final ('percentuais mínimos previstos em lei') já vinha sendo tratada como norma de eficácia contida dependente de lei desde precedentes de 2018.

Há ainda uma tensão metodológica interna digna de nota: o voto vencedor invocou a proporção interna do MP-SC (50,17% de efetivos contra 49,83% de comissionados) como 'proporcionalidade admissível', ao mesmo tempo em que afirmou que o parâmetro correto é o ente federativo, não o órgão. Se o parâmetro é realmente o Estado como um todo, a proporção interna seria irrelevante; se ela foi decisiva para o resultado, o critério do ente funciona menos como régua e mais como argumento de reforço. Essa ambiguidade tende a alimentar litígios futuros sobre qual base de cálculo empregar, especialmente em ações contra órgãos com autonomia administrativa e orçamentária, como Ministérios Públicos, Defensorias e Tribunais de Contas.

Impacto prático

- Para quem impugna leis de cargos comissionados: não basta apontar o rótulo técnico das atribuições; é preciso demonstrar, concretamente, a ausência de vínculo fiduciário com a autoridade assessorada e a dissociação entre a tarefa e a atuação funcional do membro ou dirigente.
- O ataque fundado em desproporção deve ser instruído com dados do ente federativo inteiro (todos os Poderes e órgãos do Estado), pois a comparação restrita ao órgão isolado foi expressamente rejeitada.
- A impugnação de leis que não reservam percentual mínimo de comissionados a servidores efetivos exige demonstração de irrazoabilidade manifesta; o juízo meramente numérico ou abstrato não é suficiente.
- Para gestores e órgãos com autonomia administrativa: a segurança jurídica do desenho legislativo depende de descrever as atribuições com clareza na própria lei e de vinculá-las funcionalmente a gabinetes e membros, evidenciando o elemento de confiança.
- Para concursos públicos: memorizar as quatro alíneas do Tema 1.010 e o refinamento da ADI 5.777 (assessoramento aferido pela relação de confiança, proporcionalidade medida no ente federativo, percentual mínimo como conformação legislativa). É distinção com alto potencial de cobrança em provas objetivas e discursivas de carreiras jurídicas.

Conexões jurisprudenciais

O precedente dialoga diretamente com o RE 1.041.210 (Tema 1.010 RG, Plenário Virtual, j. 28/09/2018), que fixou os quatro requisitos para criação de cargos em comissão, e com os precedentes citados no próprio acórdão sobre a base de cálculo da proporcionalidade: ADI 4.055, RMS 24.287 e ADO 44. A discussão sobre reserva de percentual mínimo de comissionados a servidores de carreira no âmbito do Ministério Público estadual já havia retornado à Corte na ADI 7.614 (MP do Pará, rel. Min. Flávio Dino, j. 12/08/2025), e a aplicação do Tema 1.010 em sede de reclamação foi examinada na Rcl 77.549 AgR (rel. Min. Flávio Dino, j. 16/12/2025). Também é correlato o RE 1.473.079 (rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25/06/2025), sobre requisitos constitucionais de cargos em comissão e vício de iniciativa.

Na linha histórica dos informativos, o tema aparece nos Informativos STF 994 e 997 (aplicações do Tema 1.010 sobre atribuições de direção, chefia e assessoramento) e no Informativo STF 1169 (cota de servidores de carreira em cargos comissionados da Câmara Legislativa do DF). Como pano de fundo principiológico, permanece a Súmula Vinculante 43, que veda modalidades de provimento que permitam investidura em cargo diverso sem concurso público: a ADI 5.777 não a excepciona, mas define com generosidade a fronteira do assessoramento, que é exatamente o território em que a regra do concurso convive com o provimento em comissão.

REFERÊNCIAS

- NOTICIA** STF valida leis que criaram cargos comissionados no Ministério Público de Santa Catarina (Notícias STF) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-valida-leis-que-criaram-cargos-comissionados-no-ministerio-publico-d-e-santa-catarina/>
- JULGADO** Informativo STF 1207 — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1207.htm>
- JULGADO** ADI 5.777/SC, rel. Min. Nunes Marques, Plenário, j. 06/03/2026
- JULGADO** RE 1.041.210 (Tema 1.010 da repercussão geral), Plenário Virtual, j. 28/09/2018 — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010>
- JULGADO** ADI 4.055, RMS 24.287 e ADO 44 (precedentes citados no Informativo STF 1207)
- JULGADO** ADI 7.614/PA, rel. Min. Flávio Dino, j. 12/08/2025 (percentual mínimo de cargos em comissão no MP estadual)
- JULGADO** Rcl 77.549 AgR, rel. Min. Flávio Dino, j. 16/12/2025 (aplicação do Tema 1.010 RG)
- JULGADO** RE 1.473.079, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25/06/2025 (requisitos constitucionais de cargos em comissão)
- SUMULA** Súmula Vinculante 43 do STF
- LEGISLACAO** Constituição Federal de 1988, art. 37, II e V
- NOTICIA** STF valida leis que criaram cargos comissionados no MP de Santa Catarina (ConJur, 18/03/2026) — <https://www.conjur.com.br/2026-mar-18/stf-valida-leis-que-criaram-cargos-comissionados-no-mp-de-santa-catarina/>
- JULGADO** Voto do relator Min. Nunes Marques na ADI 5.777 (íntegra) — <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2026/03/voto-nunes-marques-mp-sc.pdf>

04 DIREITO TRIBUTÁRIO

LC 194/2022 desliga o adicional de ICMS sobre energia e telecom: STF suspende a eficácia das leis estaduais, mas garante a arrecadação até o fim de 2026

Plenário julga em bloco as ADIs 7.077/RJ, 7.634/RJ e 7.716/PB e conclui que serviços declarados essenciais por lei complementar não podem ser tratados como supérfluos para fins do adicional destinado aos Fundos de Combate à Pobreza.

PROCESSO

ADI 7.077/RJ (julgamento conjunto com as ADIs 7.634/RJ e 7.716/PB)

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Flávio Dino

JULGAMENTO

4 de março de 2026

TESE

A superveniência da Lei Complementar nº 194/2022, que reconhece os serviços de energia elétrica e de comunicação como essenciais e indispensáveis e veda seu tratamento como supérfluos, acarreta a suspensão da eficácia das normas estaduais que instituíam alíquotas majoradas de ICMS sobre tais serviços.

Contexto do caso

O art. 82, § 1º, do ADCT, incluído pela EC 31/2000 e alterado pela EC 42/2003, autorizou Estados e Distrito Federal a criar adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do ICMS para financiar Fundos de Combate à Pobreza, com uma condicionante material expressa: a incidência deveria recair sobre produtos e serviços supérfluos, nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição. Na ausência dessa lei complementar, a jurisprudência do STF convalidou os adicionais estaduais instituídos após as ECs 33/2001 e 42/2003, entendimento consolidado no Tema 1.305 da repercussão geral (RE 592.152), segundo o qual o art. 4º da EC 42/2003 validou os adicionais destinados aos Fundos de Combate à Pobreza.

Nesse regime de validação transitória, diversos Estados incluíram energia elétrica e telecomunicações na base do adicional, precisamente os dois serviços de maior arrecadação do ICMS. O quadro começou a ruir em 2021, quando o Plenário fixou o Tema 745 (RE 714.139) e afirmou que, adotada a seletividade, é inconstitucional tributar energia e telecomunicações em patamar superior ao das operações em geral, dada a essencialidade desses serviços. Na sequência, a Lei Complementar nº 194/2022 positivou a essencialidade, inserindo o art. 18-A no CTN e vedando expressamente o tratamento de energia, comunicações, combustíveis e transporte coletivo como supér-

fluos. Restava saber se essa vedação alcançava também o adicional do art. 82 do ADCT, que os Estados sustentavam ser tributo com regime próprio, imune à lógica da seletividade. Três ações diretas colocaram o problema ao Plenário: a ADI 7.077/RJ (rel. Min. Flávio Dino), contra dispositivos das Leis fluminenses 2.657/1996 e 4.056/2002; a ADI 7.634/RJ (rel. Min. Luiz Fux), contra a LC estadual 210/2023, editada já sob a vigência da LC 194/2022; e a ADI 7.716/PB (rel. Min. Dias Toffoli), contra a Lei paraibana 7.611/2004. O julgamento conjunto ocorreu em 4 de março de 2026.

O que o tribunal decidiu

Por unanimidade, o Plenário assentou que a LC 194/2022 instituiu novo parâmetro normativo que suspende a eficácia das leis estaduais que cobravam o adicional de ICMS sobre energia elétrica e comunicações. A técnica decisória variou conforme a cronologia de cada lei. Na ADI 7.716/PB, o pedido foi julgado improcedente: a lei paraibana de 2004 era compatível com a Constituição quando editada, mas o art. 2º, I, "g", da Lei 7.611/2004 teve sua eficácia suspensa pela superveniência da lei complementar federal. Na ADI 7.077/RJ, o pedido foi parcialmente procedente, com declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 2.657/1996 e manutenção da presunção de constitucionalidade do dispositivo da Lei 4.056/2002, cuja eficácia igualmente cessou com a LC 194/2022. Já na ADI 7.634/RJ, o pedido foi julgado procedente: como a LC estadual 210/2023 foi editada depois da LC 194/2022, o vício é de inconstitucionalidade propriamente dita, e a Corte conferiu interpretação conforme à Constituição para excluir os serviços de comunicação do âmbito de incidência do adicional.

O Plenário modulou os efeitos da decisão: a invalidade das cobranças só produz efeitos a partir de 1º de janeiro de 2027, os adicionais ficam mantidos até 31 de dezembro de 2026 e não há devolução dos valores já arrecadados. Na ADI 7.634, foram ressalvadas as ações e processos pendentes e os fatos geradores ocorridos sem recolhimento até o marco temporal.

Fundamentos

O eixo argumentativo é a condicionante material do próprio texto transitório, que jamais autorizou adicional sobre qualquer produto ou serviço, mas apenas sobre supérfluos:

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição.

— Art. 82, § 1º, do ADCT, na redação da EC 42/2003

Enquanto não havia lei complementar definindo o que é supérfluo, os Estados preencheram o espaço normativo e o STF tolerou esse preenchimento, por força da validação da EC 42/2003 (Tema 1.305). A LC 194/2022 encerrou esse interregno ao fixar, com força de norma geral do art. 146, III,

da Constituição, que energia e comunicações são essenciais e não podem ser tratadas como supérfluas. O Informativo sintetiza o mecanismo:

Com a edição da Lei Complementar nº 194/2022, que acrescentou o art. 18-A ao Código Tributário Nacional e reconheceu a energia elétrica e os serviços de comunicação como bens e serviços essenciais, vedado seu tratamento como supérfluos, estabeleceu-se novo parâmetro normativo que implica a suspensão da eficácia do adicional de ICMS.

— Informativo STF 1207, ADI 7.077/RJ, ADI 7.634/RJ e ADI 7.716/PB

A modulação, por sua vez, apoiou-se na segurança jurídica e no impacto sobre as finanças estaduais, considerando inclusive que decisões anteriores da Primeira Turma (como o RE 1.467.163 AgR) haviam sinalizado que a tese do Tema 745 alcançaria apenas a alíquota principal do ICMS, o que alimentou expectativa legítima dos fiscos quanto à sobrevivência do adicional.

Análise crítica

O ponto tecnicamente mais rico do julgamento é a categoria utilizada: suspensão de eficácia, e não inconstitucionalidade superveniente. A tradição do STF rejeita a inconstitucionalidade superveniente como técnica de controle (a incompatibilidade de norma anterior com parâmetro constitucional posterior resolve-se em não recepção). Aqui o fenômeno é distinto: não houve mudança do parâmetro constitucional, mas edição da lei complementar de integração a que o art. 82 do ADCT sempre remeteu. A situação aproxima-se da dinâmica do art. 24, § 4º, da Constituição, em que a superveniência de norma geral da União suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário. As leis estaduais anteriores à LC 194/2022 nasceram válidas, foram convalidadas pela EC 42/2003 e simplesmente deixaram de poder incidir sobre energia e comunicações quando a União exerceu sua competência normativa. Por isso a improcedência formal da ADI 7.716/PB com reconhecimento incidental da perda de eficácia, solução que preserva a coerência dogmática da Corte e evita a nulidade retroativa. Já a LC estadual 210/2023 do Rio de Janeiro, editada em desafio frontal à lei complementar federal já vigente, recebeu o tratamento próprio da inconstitucionalidade, com interpretação conforme. A distinção cronológica comanda a técnica decisória, e essa é a lição estrutural do precedente.

A decisão também fecha, no plano do adicional, o ciclo aberto pelo Tema 745. Os Estados sustentavam que o adicional do art. 82 do ADCT seria juridicamente autônomo em relação à alíquota do ICMS, argumento que encontrava eco na jurisprudência que afirma a independência normativa e econômica do adicional (linha visível, por exemplo, nos julgados sobre ICMS-FECP e Difal). O Plenário não negou essa autonomia estrutural, mas a tornou irrelevante para o resultado: se o pressuposto constitucional do adicional é a superfluidade e a lei complementar veda qualificar energia e telecom como supérfluas, o adicional perde seu suporte de incidência independentemente de qualquer juízo sobre seletividade. O fundamento é mais sólido que o do Tema 745, porque não depende da opção estadual pela seletividade: decorre diretamente da conjugação do art. 82 do ADCT com o art. 18-A do CTN.

O flanco vulnerável é a modulação. A Corte reconhece que a cobrança perdeu suporte normativo em 2022, mas autoriza sua continuidade até 31 de dezembro de 2026, o que significa mais de quatro anos de arrecadação sabidamente sem base válida, sem direito à repetição do indébito. Trata-se de modulação mais generosa aos fiscos que a do próprio Tema 745, que projetou efeitos para 2024. A justificativa fiscal é compreensível (os fundos de combate à pobreza custeiam políticas sociais sensíveis), mas o resultado prático é conhecido: a inconstitucionalidade útil, em que o Estado que tributa mal retém o proveito da ilegalidade. Agrava a assimetria o fato de a ressalva das ações e processos pendentes ter sido proclamada na ADI 7.634, permanecendo menos clara sua extensão às demais ações, o que tende a gerar litígio interpretativo sobre o alcance subjetivo da modulação. O contribuinte diligente que judicializou é protegido; o que confiou na Corte e pagou, não.

Impacto prático

- Contribuintes de energia elétrica e telecomunicações (concessionárias, operadoras e grandes consumidores) devem projetar a exclusão do adicional FECP a partir de 1º de janeiro de 2027; até 31 de dezembro de 2026 a cobrança permanece exigível por força da modulação.
- Não há direito à restituição dos valores recolhidos: a repetição do indébito foi expressamente afastada, ressalvadas, nos termos proclamados na ADI 7.634, as ações e processos pendentes e os fatos geradores ocorridos sem recolhimento até o marco temporal.
- Quem possui ação judicial ou processo administrativo em curso deve documentar a pendência anterior ao julgamento e acompanhar eventuais embargos de declaração sobre o alcance da ressalva nas três ADIs.
- O entendimento tende a se irradiar para leis semelhantes de outros Estados (havia ações pendentes envolvendo Alagoas, Sergipe e Mato Grosso, como as ADIs 7.632, 7.815 e 7.816), de modo que departamentos tributários devem mapear o adicional FECP local sobre energia e telecom.
- Estados precisarão recompor as fontes dos Fundos de Combate à Pobreza a partir de 2027, redirecionando o adicional para produtos e serviços efetivamente supérfluos.
- Para concursos: memorizar a tese literal, a distinção entre suspensão de eficácia por superveniência de lei complementar e inconstitucionalidade (só a lei fluminense posterior à LC 194/2022 foi declarada inconstitucional), o art. 18-A do CTN, o Tema 745 e o Tema 1.305 da repercussão geral.

Conexões jurisprudenciais

O precedente dialoga diretamente com o RE 714.139 (Tema 745 RG, julgado em dezembro de 2021), que vedou alíquotas de ICMS sobre energia e telecomunicações superiores às das operações em geral quando adotada a seletividade, e com o RE 592.152 (Tema 1.305 RG), que reconheceu a validação, pelo art. 4º da EC 42/2003, dos adicionais estaduais destinados aos Fundos de Combate à Pobreza. A linha de convalidação dos adicionais vinha de longa data: ADI 2.869 (decisão monocrática), RE 570.016 AgR, ARE 999.890 AgR, RE 576.283 AgR-terceiro-QO, ACO 1.039 AgR

e, mais recentemente, ARE 1.386.253 AgR, RE 1.344.588 AgR (j. 09.09.2024) e RE 1.467.163 AgR, este último relevante por ter sugerido que o Tema 745 não alcançaria o adicional, expectativa agora desfeita.

Na base histórica dos informativos, o tema aparece desde o Informativo STF 399 (Ajuste Fiscal e Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza) e o Informativo STF 449 (ADI e ICMS), que registram a fase de convalidação dos adicionais. Vale ainda a comparação com a jurisprudência sobre o adicional FECP incidente sobre o Difal, em que o STF tem afirmado a independência normativa e econômica do adicional (RE com embargos divergentes julgados em 2025), autonomia que, como visto, não salvou a incidência sobre serviços legalmente qualificados como essenciais.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1207 - ADI 7.077/RJ, ADI 7.634/RJ e ADI 7.716/PB — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1207.htm>
- NOTICIA** Notícia oficial STF: STF limita cobrança extra de ICMS sobre energia e telecomunicações no RJ e na PB até fim de 2026 — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-valida-cobranca-extra-de-icms-sobre-telecomunicacao-e-energia-no-rj-e-na-pb-ate-2022/>
- NOTICIA** ConJur: Adicional no ICMS sobre energia e telecomunicações é inválido, decide STF — <https://www.conjur.com.br/2026-mar-04/adicional-no-icms-sobre-energia-e-telecomunicacoes-e-invalido-decide-stf/>
- NOTICIA** Teletime: STF derruba adicional de ICMS em telecom no Rio e na Paraíba — <https://teletime.com.br/04/03/2026/stf-derruba-adicional-de-icms-em-telecom-no-rio-e-na-paraiba/>
- LEGISLACAO** Lei Complementar nº 194/2022 (art. 18-A do CTN) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm
- LEGISLACAO** Art. 82, § 1º, do ADCT (EC 31/2000 e EC 42/2003) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- JULGADO** RE 714.139 - Tema 745 da repercussão geral (seletividade do ICMS sobre energia e telecomunicações)
- JULGADO** RE 592.152 - Tema 1.305 da repercussão geral (validação dos adicionais pela EC 42/2003)
- JULGADO** Precedentes de convalidação: ADI 2.869, RE 570.016 AgR, ARE 999.890 AgR, RE 576.283 AgR-terceiro-QO, ACO 1.039 AgR, ARE 1.386.253 AgR, RE 1.467.163 AgR, RE 1.344.588 AgR

05 DIREITO TRIBUTÁRIO

Essencialidade vence o fundo de pobreza: STF suspende adicionais de ICMS sobre energia e telecom, mas garante o caixa dos Estados até 2027

Plenário reconhece que a LC 194/2022 retirou a eficácia dos adicionais de ICMS destinados aos Fundos de Combate à Pobreza incidentes sobre energia elétrica e comunicação, com modulação que preserva a arrecadação até 31 de dezembro de 2026.

PROCESSO

ADI 7.634/RJ (julgamento conjunto com ADI 7.077/RJ e ADI 7.716/PB)

RELATOR(A)

Min. Luiz Fux

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

JULGAMENTO

4 de março de 2026

TESE

A superveniência da Lei Complementar nº 194/2022, que reconhece os serviços de energia elétrica e de comunicação como essenciais e indispensáveis e veda seu tratamento como supérfluos, acarreta a suspensão da eficácia das normas estaduais que instituíam alíquotas majoradas de ICMS sobre tais serviços.

Contexto do caso

A Emenda Constitucional 31/2000 inseriu no ADCT o art. 82, autorizando Estados e Distrito Federal a criar um adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do ICMS para financiar Fundos de Combate à Pobreza. A autorização, porém, veio com uma trava material expressa: o adicional só poderia recair sobre produtos e serviços supérfluos, nas condições definidas pela lei complementar do art. 155, § 2º, XII, da Constituição. Na prática, quase todos os entes federados fizeram o oposto do que a trava sugeria: elegeram como base preferencial do adicional justamente energia elétrica e telecomunicações, os dois serviços de arrecadação mais robusta e demanda mais inelástica do sistema.

Esse arranjo conviveu por duas décadas com a jurisprudência tolerante do STF, que validou os adicionais instituídos após as ECs 33/2001 e 42/2003 enquanto não sobreviesse a lei complementar federal disciplinadora (orientação consolidada no Tema 1.305 da repercussão geral, RE 592.152). O quadro mudou em 2021 e 2022. Primeiro, o Tema 745 (RE 714.139) declarou incompatível com a seletividade a alíquota de ICMS sobre energia e telecom superior à alíquota geral. Na sequência, a Lei Complementar 194/2022 acrescentou o art. 18-A ao CTN e qualificou energia elétrica, comunicações, combustíveis e transporte coletivo como bens e serviços essenciais, vedan-

do expressamente seu tratamento como supérfluos. As ADIs 7.077 e 7.634 atacaram normas fluminenses (Lei 2.657/1996, Lei 4.056/2002 e LC estadual 210/2023, esta última prevendo até um adicional escalonado para consumo acima de 300 kWh mensais), e a ADI 7.716 impugnou a Lei 7.611/2004 da Paraíba.

O que o tribunal decidiu

Em 4 de março de 2026, o Plenário julgou em conjunto as três ações, sob as relatorias dos Ministros Flávio Dino (ADI 7.077), Luiz Fux (ADI 7.634) e Dias Toffoli (ADI 7.716), e decidiu por unanimidade que os adicionais de ICMS sobre energia elétrica e comunicação destinados aos fundos de pobreza não podem mais ser cobrados. A construção técnica, contudo, foi cuidadosa: as leis estaduais anteriores à LC 194/2022 não nasceram inconstitucionais. Elas eram válidas sob o regime de convalidação do art. 4º da EC 42/2003, e apenas tiveram a eficácia suspensa pela superveniência da lei complementar nacional que proibiu tratar esses serviços como supérfluos.

Por isso os dispositivos variaram: a ADI 7.716/PB foi julgada improcedente, com reconhecimento da suspensão da eficácia da norma paraibana; a ADI 7.077/RJ foi parcialmente procedente; e a ADI 7.634/RJ foi procedente, com declaração de inconstitucionalidade parcial da LC estadual 210/2023 (posterior à LC 194/2022 e, portanto, editada já contra o novo parâmetro) e interpretação conforme para excluir os serviços de comunicação da incidência. A Corte modulou os efeitos: a invalidade das cobranças só produz efeitos a partir de 1º de janeiro de 2027, mantidos os adicionais até 31 de dezembro de 2026, sem devolução dos valores arrecadados, ressalvados, no dispositivo da ADI 7.634, as ações e processos pendentes e os fatos geradores ocorridos sem recolhimento até o marco temporal.

Fundamentos

O ponto de partida é a literalidade da autorização constitucional transitória, que nunca permitiu adicional sobre qualquer base, mas apenas sobre o supérfluo:

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição.

— ADCT, art. 82, § 1º, com redação da EC 42/2003

Enquanto não havia lei complementar definindo o que é supérfluo, o STF aceitava a definição estadual, em deferência convalidada pelo art. 4º da EC 42/2003. A LC 194/2022 fechou essa janela. Como sintetizou o Informativo 1207:

Com a edição da Lei Complementar nº 194/2022, que acrescentou o art. 18-A ao Código Tributário Nacional e reconheceu a energia elétrica e os serviços de comunicação como bens e serviços essenciais, vedado seu tratamento como supérfluos, estabeleceu-se novo parâmetro normativo que implica a suspensão da eficácia do adicional de ICMS.

— Informativo STF 1207, ADI 7.634/RJ, rel. Min. Luiz Fux

A modulação foi justificada pela segurança jurídica e pelo impacto nas finanças estaduais. A Procuradoria do Rio de Janeiro sustentou que a invalidação retroativa imporia ao tesouro fluminense desembolso estimado em R\$ 4,5 bilhões, e o Ministro Flávio Dino acrescentou que decisões da Primeira Turma em 2024 haviam sinalizado em favor dos Estados, reforçando a confiança legítima das Fazendas. Registre-se ainda a ressalva pessoal de Dino quanto à impossibilidade de atribuir essencialidade indistinta a todos os serviços de energia e comunicação, ponto vencido na formação do consenso.

Análise crítica

O julgamento fecha um ciclo aberto pelo Tema 745 e o faz com um deslocamento dogmático relevante. No RE 714.139, a essencialidade operava condicionada à escolha do legislador estadual: adotada a seletividade, energia e telecom não poderiam ser tributadas acima da alíquota geral. Agora a essencialidade deixou de ser um parâmetro contingente de seletividade e passou a ser uma qualificação normativa objetiva, fixada por lei complementar nacional, que bloqueia por completo o pressuposto material do art. 82 do ADCT. O supérfluo, antes conceito aberto preenchido pela conveniência arrecadatória de cada Estado, tornou-se conceito juridicamente fechado na sua zona negativa: o que a LC 194/2022 declarou essencial não pode ser supérfluo para nenhum fim, inclusive para o adicional do FECP.

A técnica decisória merece atenção. Ao optar pela suspensão de eficácia em vez da inconstitucionalidade superveniente, o STF transplantou para o campo do art. 155 uma lógica análoga à do art. 24, § 4º, da Constituição: a norma geral nacional superveniente não revoga nem fulmina a lei estadual, apenas paralisa sua eficácia naquilo que lhe for contrário. Isso explica o aparente paradoxo de uma ADI julgada improcedente (a 7.716/PB) cujo resultado prático é a inexigibilidade do tributo, e preserva a coerência com o Tema 1.305, que havia validado os adicionais no período anterior. É solução tecnicamente elegante, mas com custo sistêmico: o controle abstrato passa a produzir dispositivos cuja procedência ou improcedência diz pouco sobre o efeito concreto, o que exige leitura atenta da fundamentação para saber o que, afinal, pode ser cobrado.

O aspecto mais problemático é a modulação: um adicional que perdeu fundamento de validade em junho de 2022 seguirá sendo exigido até 31 de dezembro de 2026, quatro anos e meio de cobrança de tributo reconhecidamente sem amparo, convertida em receita legítima por decisão judicial.

A modulação, ainda que ancorada em precedentes turmários favoráveis aos Estados e no argumento fiscal, cria incentivos perversos. Quem pagou pontualmente nada recupera; quem litigou ou simplesmente deixou de recolher pode beneficiar-se da ressalva aos processos pendentes e aos fatos geradores sem recolhimento, ao menos na ADI 7.634. Essa assimetria premia o inadimplemento estratégico e o contencioso preventivo, na contramão do discurso de conformidade cooperativa. Persiste, ademais, dúvida objetiva sobre se as ressalvas se estendem às ADIs 7.077 e 7.716, ponto que provavelmente será resolvido em embargos de declaração e que, até lá, mantém contribuintes de Paraíba e Rio de Janeiro em regimes potencialmente distintos para situações idênticas.

Impacto prático

- Os adicionais de ICMS sobre energia elétrica e comunicação destinados aos fundos de pobreza permanecem exigíveis até 31 de dezembro de 2026; a inexigibilidade vale a partir de 1º de janeiro de 2027.
- Não há direito à repetição de indébito dos valores já recolhidos: a modulação afastou expressamente a devolução, de modo que teses de recuperação retroativa tendem ao insucesso.
- Contribuintes com ações judiciais ou processos administrativos pendentes, e aqueles com fatos geradores sem recolhimento, estão ressalvados da modulação na ADI 7.634; convém monitorar os embargos de declaração para saber se a ressalva alcança as ADIs 7.077 e 7.716.
- Empresas de telecom e energia devem revisar o cadastro de alíquotas por Estado e programar a exclusão do adicional a partir de 2027, além de avaliar medidas judiciais preventivas onde a cobrança persistir.
- O entendimento tende a se projetar sobre as ADIs 7.632 (AL), 7.815 (SE) e 7.816 (MT) e sobre qualquer Estado que mantenha adicional de FECP sobre serviços essenciais.
- Para concursos: memorizar a distinção entre inconstitucionalidade superveniente (rejeitada) e suspensão de eficácia por norma geral superveniente; a tríade Tema 745, Tema 1.305 e art. 18-A do CTN; e o desenho da modulação (efeitos a partir de 1º/1/2027, sem devolução, com ressalvas).

Conexões jurisprudenciais

O precedente dialoga diretamente com o RE 714.139 (Tema 745 da repercussão geral, julgado em dezembro de 2021), que fixou: adotada a seletividade, discrepam do figurino constitucional alíquotas de ICMS sobre energia elétrica e telecomunicações superiores às das operações em geral, considerada a essencialidade. Também é indissociável do RE 592.152 (Tema 1.305), segundo o qual o art. 4º da EC 42/2003 validou os adicionais instituídos pelos Estados e pelo Distrito Federal para financiar os Fundos de Combate à Pobreza, validação agora delimitada temporalmente até a LC 194/2022.

Na linha histórica de tolerância aos adicionais, o Informativo citou a ADI 2.869 (decisão monocrática), o RE 570.016 AgR, o ARE 999.890 AgR, o RE 576.283 AgR-terceiro-QO, a ACO 1.039 AgR, o ARE 1.386.253 AgR, o RE 1.467.163 AgR (julgado pela Primeira Turma em 9/9/2024, reiterando o Tema 1.305) e o RE 1.344.588 AgR. A base da JurisprudênciaIA registra ainda os EDv no RE sobre o ICMS FECF julgados em 25/6/2025, que afirmaram a independência normativa e econômica entre o adicional do FECF e o Difal, e o precedente de 25/8/2025 que considerou inexigível o adicional de FECF sobre o Difal na ausência de lei complementar, mostrando que o financiamento dos fundos de pobreza segue como um dos pilares mais ativos do contencioso tributário no STF. Em perspectiva mais antiga, os Informativos 399 e 449 já documentavam as primeiras controvérsias sobre o art. 82 do ADCT.

REFERÊNCIAS

- NOTICIA** STF limita cobrança extra de ICMS sobre energia e telecomunicações no RJ e na PB até fim de 2026 (Notícias STF) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-valida-cobranca-extra-de-icms-sobre-telecomunicacao-e-energia-no-rj-e-na-pb-ate-2022/>
- JULGADO** Informativo STF 1207 (ADI 7.634/RJ, ADI 7.077/RJ e ADI 7.716/PB) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1207.htm>
- JULGADO** RE 714.139 (Tema 745 da Repercussão Geral): seletividade do ICMS sobre energia elétrica e telecomunicações
- JULGADO** RE 592.152 (Tema 1.305 da Repercussão Geral): validação dos adicionais de FECF pelo art. 4º da EC 42/2003
- LEGISLACAO** Lei Complementar 194/2022 (art. 18-A do CTN): essencialidade de energia elétrica e comunicações
- LEGISLACAO** ADCT, art. 82, § 1º (EC 31/2000 e EC 42/2003): adicional de ICMS sobre produtos e serviços supérfluos
- NOTICIA** Adicional no ICMS sobre energia e telecomunicações é inválido, decide STF (ConJur, 4/3/2026) — <https://www.conjur.com.br/2026-mar-04/adicional-no-icms-sobre-energia-e-telecomunicacoes-e-invalido-decide-stf/>
- NOTICIA** STF invalida ICMS maior em energia e comunicação para combater pobreza (Migalhas) — <https://www.migalhas.com.br/quentes/451111/stf-invalida-icms-maior-em-energia-e-comunicacao-para-combater-pobreza>
- NOTICIA** STF derruba adicional de ICMS em telecom no Rio e na Paraíba (Teletime, 4/3/2026) — <https://teletime.com.br/04/03/2026/stf-derruba-adicional-de-icms-em-telecom-no-rio-e-na-paraiba/>

06 DIREITO TRIBUTÁRIO

LC 194/2022 desliga o adicional de ICMS sobre energia e telecom: STF suspende a eficácia das leis estaduais, mas garante o caixa dos Estados até 2027

Plenário julga em bloco as ADIs 7.716/PB, 7.077/RJ e 7.634/RJ e conclui que serviços declarados essenciais por lei complementar não podem ser tratados como supérfluos para fins do art. 82 do ADCT.

PROCESSO

ADI 7.716/PB (julgada em conjunto com as ADI 7.077/RJ e ADI 7.634/RJ)

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Dias Toffoli (ADI 7.716); Min. Flávio Dino (ADI 7.077); Min. Luiz Fux (ADI 7.634)

JULGAMENTO

4 de março de 2026

TESE

A superveniência da Lei Complementar nº 194/2022, que reconhece os serviços de energia elétrica e de comunicação como essenciais e indispensáveis e veda seu tratamento como supérfluos, acarreta a suspensão da eficácia das normas estaduais que instituíam alíquotas majoradas de ICMS sobre tais serviços.

Contexto do caso

A EC 31/2000 inseriu no ADCT o art. 82, autorizando Estados e Distrito Federal a criar, para financiar Fundos de Combate à Pobreza, adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do ICMS incidente sobre produtos e serviços supérfluos, nas condições definidas na lei complementar do art. 155, § 2º, XII, da Constituição. Como essa lei complementar jamais foi editada para o fim específico, as ECs 33/2001 e 42/2003 convalidaram os adicionais instituídos pelos entes federados, dispensando transitoriamente o requisito. Na prática, quase todos os Estados direcionaram o adicional justamente para as bases de maior rendimento arrecadatário: energia elétrica e telecomunicações, tratadas como se supérfluas fossem.

O arranjo começou a ruir em duas etapas. Primeiro, no RE 714.139 (Tema 745 da repercussão geral, julgado em 2021, com efeitos modulados a partir de 2024), o STF assentou que, adotada a seletividade, o legislador estadual não pode fixar para energia e telecomunicações alíquotas superiores às das operações em geral, dada a essencialidade desses serviços. Depois, em meio à crise inflacionária de 2022, o Congresso editou a LC 194/2022, que acrescentou o art. 18-A ao CTN e o art. 32-A à LC 87/1996, qualificando combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo como bens e serviços essenciais e vedando expressamente seu tratamento como supérfluos.

Restava saber se essa qualificação legal alcançava também o adicional do art. 82 do ADCT, ponto que a Corte havia deixado em aberto: em 2024, em precedentes como o RE 1.467.163 AgR, sinalizou que a tese do Tema 745 se restringia ao ICMS principal e não contaminava automaticamente o adicional destinado aos fundos.

As três ações julgadas em conjunto foram propostas por entidades do setor de telecomunicações (Acel e Abrafix) contra normas da Paraíba (Lei 7.611/2004) e do Rio de Janeiro (Leis 2.657/1996 e 4.056/2002 e LC estadual 210/2023), esta última com a peculiaridade de ter sido editada depois da LC 194/2022, e de prever inclusive um segundo adicional sobre consumos de energia acima de 300 kWh mensais.

O que o tribunal decidiu

Por unanimidade, o Plenário concluiu que a LC 194/2022 instituiu novo parâmetro normativo incompatível com a incidência do adicional sobre energia e comunicações: se a lei complementar nacional declara esses serviços essenciais e proíbe tratá-los como supérfluos, desaparece o pressuposto material do art. 82, § 1º, do ADCT, que só autoriza o adicional sobre o que for supérfluo.

A solução processual foi cirúrgica e distinta para cada ação. A ADI 7.716/PB foi julgada improcedente, porque a lei paraibana de 2004 nasceu válida sob a convalidação da EC 42/2003, mas a Corte reconheceu a suspensão de sua eficácia a partir da LC 194/2022. A ADI 7.077/RJ foi parcialmente procedente: dispositivos da Lei fluminense 2.657/1996 foram declarados inconstitucionais, mantida a presunção de constitucionalidade da Lei 4.056/2002, cuja eficácia igualmente cessou com a lei complementar. Já a ADI 7.634/RJ foi julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade parcial da LC estadual 210/2023, com interpretação conforme para excluir os serviços de comunicação do campo de incidência: aqui não se tratou de suspensão de eficácia, pois a lei estadual foi editada quando o parâmetro nacional já vigorava.

Os efeitos foram modulados: a invalidade das cobranças só produz efeitos a partir de 1º de janeiro de 2027, mantidos os adicionais até 31 de dezembro de 2026 e afastada a devolução dos valores já arrecadados. Na ADI 7.634 ficaram ressaltados as ações e processos pendentes e os fatos geradores ocorridos sem recolhimento até o marco temporal.

Fundamentos

O primeiro fundamento é textual. O art. 82, § 1º, do ADCT condiciona o adicional a duas exigências: incidência restrita a produtos e serviços supérfluos e observância das condições da lei complementar do art. 155, § 2º, XII, da Constituição:

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição.

— ADCT, art. 82, § 1º, com a redação da EC 42/2003

O segundo fundamento é sistemático. A convalidação promovida pelas ECs 33/2001 e 42/2003, reafirmada pela Corte no RE 592.152 (Tema 1.305 da repercussão geral), sempre foi compreendida como transitória, válida até a edição de lei complementar federal sobre a matéria. A LC 194/2022 preencheu esse espaço com sinal invertido: em vez de disciplinar o adicional, retirou energia e comunicações do universo de bases tributáveis por ele.

Com a edição da Lei Complementar nº 194/2022, que acrescentou o art. 18-A ao Código Tributário Nacional e reconheceu a energia elétrica e os serviços de comunicação como bens e serviços essenciais, vedado seu tratamento como supérfluos, estabeleceu-se novo parâmetro normativo que implica a suspensão da eficácia do adicional de ICMS.

— Informativo STF 1207, ADI 7.716/PB, ADI 7.077/RJ e ADI 7.634/RJ

Por fim, a modulação foi justificada pela segurança jurídica e pelo impacto nas finanças estaduais. Os relatores registraram que argumentos fiscais não afastam, por si, a inconstitucionalidade, mas legitimam a fixação de um prazo certo de extinção da cobrança, evitando desequilíbrios abruptos, consideração especialmente sensível diante da situação fiscal do Rio de Janeiro.

Análise crítica

O julgamento fecha o ciclo aberto pelo Tema 745 e o faz por uma via dogmaticamente mais interessante do que a simples extensão daquela tese. A Corte poderia ter dito que a seletividade, como princípio, alcança também o adicional do FCEP; preferiu, contudo, ancorar a solução na superveniência de norma geral nacional, operando com a lógica do art. 24, § 4º, da Constituição: lei estadual válida na origem tem sua eficácia suspensa naquilo que contrariar norma geral federal posterior. Daí o resultado aparentemente paradoxal da ADI 7.716, julgada improcedente com vitória prática do contribuinte. A improcedência preserva a validade histórica da lei paraibana (e, com ela, as cobranças pretéritas), enquanto o reconhecimento da suspensão de eficácia impede a exigência futura. É técnica que evita o rótulo controverso de 'inconstitucionalidade superveniente', que a jurisprudência tradicional do STF rejeita em favor das categorias da não recepção e da suspensão de eficácia.

Essa escolha tem consequência federativa relevante e, a meu ver, ainda subestimada: o STF admitiu que o legislador complementar nacional pode, ao densificar conceito constitucional aberto (o que é 'supérfluo'), esvaziar competência tributária que os Estados exerciam havia mais de vinte anos com chancela da própria Corte. A qualificação legal da essencialidade funcionou como norma de calibração da competência do art. 82 do ADCT. É movimento coerente com a posição da LC 194/2022 no sistema, mas que acirra a tensão federativa já exposta na ADI 7.191 e na ADPF 984, em que os Estados se insurgiram contra as perdas arrecadatórias impostas pela mesma lei complementar.

A modulação, por sua vez, merece reparo crítico. A LC 194/2022 vigora desde junho de 2022; permitir a cobrança até 31 de dezembro de 2026 significa validar quatro anos e meio de exigência de tributo sem suporte normativo, com vedação de restituição. O desenho premia o ente que arrecadou contra legem e onera quem pagou sem litigar, na conhecida assimetria que a doutrina aponta

como incentivo perverso à litigância preventiva: só escapa quem ajuizou ação ou deixou de recolher antes do marco, e mesmo essa ressalva foi proclamada expressamente apenas na ADI 7.634, gerando dúvida sobre sua extensão às demais ações. Registre-se, como divergência pessoal ao rumo do precedente, que a jurisprudência de 2024 (RE 1.467.163 AgR e correlatos), ao blindar o adicional contra o Tema 745, alimentou expectativa legítima dos Estados que agora serve de justificativa para modulação tão elástica: a Corte modula os efeitos da correção de uma ambiguidade que ela própria criou.

Impacto prático

- Até 31 de dezembro de 2026 os adicionais de ICMS sobre energia elétrica e telecomunicações destinados aos Fundos de Combate à Pobreza permanecem exigíveis na Paraíba e no Rio de Janeiro; a cobrança cessa em 1º de janeiro de 2027.
- Não há direito à repetição do indébito quanto aos valores já recolhidos: a modulação afastou expressamente a devolução do que foi arrecadado.
- A ressalva às ações judiciais e processos administrativos pendentes e aos fatos geradores sem recolhimento foi proclamada na ADI 7.634/RJ; contribuintes com discussões em curso devem monitorar eventuais embargos de declaração para confirmar se a ressalva alcança as ADIs 7.077 e 7.716.
- Contribuintes de outros Estados devem acompanhar as ações gêmeas (ADI 7.632/AL, ADI 7.815/MT e ADI 7.816/SE); o STF já replicou o entendimento para o FECOEP de Alagoas, com idêntica modulação para 2027.
- Setores de energia e telecom devem recalcular a carga de ICMS projetada para 2027 em diante e revisar cláusulas contratuais de repasse tributário nas faturas.
- Para concursos: memorizar a tese literal; distinguir suspensão de eficácia (leis estaduais anteriores à LC 194/2022) de inconstitucionalidade (lei posterior, como a LC fluminense 210/2023); dominar o trinômio art. 82 do ADCT, art. 18-A do CTN e Tema 745; e lembrar que a ADI pode ser julgada improcedente com reconhecimento de suspensão de eficácia da norma impugnada.

Conexões jurisprudenciais

O precedente dialoga diretamente com o RE 714.139/SC (Tema 745 da repercussão geral, julgado em 2021, efeitos modulados a partir de 2024), que vedou alíquotas de ICMS sobre energia e telecomunicações superiores à alíquota geral quando adotada a seletividade, e com o RE 592.152 (Tema 1.305), que reconheceu a validade da convalidação dos adicionais pelo art. 4º da EC 42/2003. Completam a linha evolutiva os precedentes citados no próprio informativo que sustentavam a validade transitória dos adicionais: ADI 2.869 (decisão monocrática), RE 570.016 AgR, ARE 999.890 AgR, RE 576.283 AgR-terceiro-QO, ACO 1.039 AgR, ARE 1.386.253 AgR, RE 1.344.588 AgR e, sobretudo, o RE 1.467.163 AgR (julgado em 2024), que havia afastado a aplicação do Tema 745 ao adicional do FCEP.

Na base da JurisprudênciaIA, a discussão sobre os fundos remonta aos Informativos STF 399 e 449, que noticiaram os primeiros embates sobre o art. 82 do ADCT e a convalidação dos adicionais. Mais recentemente, a Primeira Seção de precedentes do STF registrou, em 2025, embargos divergentes sobre o ICMS FECF (independência normativa e econômica do adicional) e a inexigibilidade do adicional sobre o ICMS-Difal na ausência de lei complementar, temas que agora devem ser relidos à luz do novo parâmetro da LC 194/2022. No plano federativo, o contencioso sobre a própria LC 194/2022 (ADI 7.191 e ADPF 984, sobre compensação de perdas estaduais) fornece o pano de fundo político-fiscal da modulação adotada.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1207 (ADI 7.716/PB, ADI 7.077/RJ e ADI 7.634/RJ, Plenário, j. 04.03.2026) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1207.htm>
- NOTICIA** Notícia oficial do STF: Corte limita cobrança extra de ICMS sobre energia e telecomunicações no RJ e na PB até fim de 2026 — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-valida-cobranca-extra-de-icms-sobre-telecomunicacao-e-energia-no-rj-e-na-pb-ate-2022/>
- LEGISLACAO** Lei Complementar nº 194/2022 (essencialidade de combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo; art. 18-A do CTN e art. 32-A da LC 87/1996) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm
- LEGISLACAO** ADCT, art. 82, § 1º (adicional de ICMS para Fundos de Combate à Pobreza), com redação das EC 31/2000 e EC 42/2003 — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- JULGADO** RE 714.139/SC, Tema 745 da repercussão geral (seletividade do ICMS sobre energia elétrica e telecomunicações)
- JULGADO** RE 592.152, Tema 1.305 da repercussão geral (validação dos adicionais pelo art. 4º da EC 42/2003)
- NOTICIA** Conjur: Adicional no ICMS sobre energia e telecomunicações é inválido, decide STF — <https://www.conjur.com.br/2026-mar-04/adicional-no-icms-sobre-energia-e-telecomunicacoes-e-invalido-decide-stf/>
- NOTICIA** Teletime: STF derruba adicional de ICMS em telecom no Rio e na Paraíba — <https://teletime.com.br/04/03/2026/stf-derruba-adicional-de-icms-em-telecom-no-rio-e-na-paraiiba/>

07 DIREITO PROCESSUAL CIVIL

Coisa julgada sob condição: STF reescreve o Tema 100 e permite desconstituir sentenças definitivas dos Juizados por simples petição

Plenário modifica de ofício as teses dos Temas 100 e 360 para alinhar a coisa julgada dos Juizados Especiais Federais ao novo regime da AR 2.876, admitindo a arguição de inexigibilidade mesmo quando a decisão do STF for posterior ao trânsito em julgado.

PROCESSO

RE 586.068 ED/PR (Tema 100 RG)

RELATOR(A)

Min. Gilmar Mendes

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

JULGAMENTO

6 de março de 2026

T E S E

1. É possível aplicar o artigo 741, parágrafo único, do CPC/73, atual art. 535, § 5º, do CPC/2015, aos feitos submetidos ao procedimento sumaríssimo, desde que o trânsito em julgado da fase de conhecimento seja posterior a 27.8.2001; 2. É admissível a invocação como fundamento da inexigibilidade de ser o título judicial fundado em aplicação ou interpretação tida como incompatível com a Constituição quando houver pronunciamento jurisdicional, contrário ao decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, seja no controle difuso, seja no controle concentrado de constitucionalidade; 3. O art. 59 da Lei 9.099/1995 não impede a desconstituição da coisa julgada quando o título executivo judicial estiver em contrariedade à interpretação ou sentido da norma conferida pela Suprema Corte, sendo admissível o manejo de simples petição, a ser apresentada em prazo equivalente ao da ação rescisória; 3.1. Em cada caso, o Supremo Tribunal Federal poderá definir os efeitos temporais de seus precedentes vinculantes e sua repercussão sobre a coisa julgada, estabelecendo inclusive a extensão da retroação para fins da simples petição acima referida ou mesmo o seu não cabimento diante do grave risco de lesão à segurança jurídica ou ao interesse social; 3.2. Na ausência de manifestação expressa, os efeitos retroativos de eventual desconstituição da coisa julgada não excederão cinco anos da data da apresentação da simples petição acima referida, a qual deverá ser proposta no prazo decadencial de dois anos contados do trânsito em julgado de decisão do STF; 4. O art. 59 da Lei 9.099/1995 também não impede a arguição de inexigibilidade quando o título executivo judicial estiver em contrariedade à interpretação ou sentido da norma conferida pela Suprema Corte, seja a decisão do Supremo Tribunal Federal anterior ou posterior ao trânsito em julgado da decisão exequenda, salvo preclusão (CPC, arts. 525, caput e 535, caput).

Contexto do caso

O RE 586.068 nasceu de um litígio previdenciário típico dos Juizados Especiais Federais: uma pensionista obteve, em Turma Recursal do Paraná, decisão transitada em julgado assegurando revisão de pensão por morte com base em interpretação depois rejeitada pelo STF. Na fase de cumprimento, o INSS invocou o art. 741, parágrafo único, do CPC/73 (hoje art. 535, § 5º, do CPC/2015), mas a Turma Recursal considerou a regra inaplicável ao rito sumaríssimo. O recurso extraordinário deu origem ao Tema 100, que discutia a incidência da chamada coisa julgada inconstitucional nos Juizados e a possibilidade de desconstituir decisão definitiva fundada em norma depois declarada inconstitucional.

O mérito foi julgado em novembro de 2023, quando o Plenário fixou as três primeiras teses, admitindo a aplicação do dispositivo aos Juizados e o manejo de simples petição para desconstituir a coisa julgada, já que o art. 59 da Lei 9.099/1995 veda a ação rescisória nesse microssistema. Contra esse acórdão, *amicus curiae* opôs embargos de declaração apontando lacuna grave: sem termo inicial e limites temporais definidos, a coisa julgada dos Juizados ficaria exposta indefinidamente a declarações de inconstitucionalidade supervenientes.

Entre o mérito e os embargos, o cenário mudou. Em maio de 2025, na questão de ordem da AR 2.876/DF, também relatada pelo Ministro Gilmar Mendes, o Plenário declarou incidentalmente inconstitucionais o art. 525, § 14, e o art. 535, § 7º, do CPC (que exigiam decisão do STF anterior ao trânsito em julgado para a arguição de inexigibilidade) e conferiu interpretação conforme, com efeitos *ex nunc*, aos §§ 15 e 8º, criando teto de retroação de cinco anos e prazo decadencial de dois anos. Era inevitável que esse novo regime alcançasse os Temas 100 e 360.

O que o tribunal decidiu

Em julgamento virtual concluído em 6 de março de 2026, o Plenário, por maioria, não conheceu dos embargos, mas, de ofício, reformulou as teses do Tema 100 e, por arrastamento, a do Tema 360 (RE 611.503). O resultado é um estatuto completo da coisa julgada inconstitucional nos Juizados: (i) o art. 741, parágrafo único, do CPC/73 e o art. 535, § 5º, do CPC/2015 aplicam-se ao rito sumaríssimo desde que o trânsito em julgado da fase de conhecimento seja posterior a 27.8.2001, data em que a MP 2.180-35 criou o mecanismo; (ii) a inexigibilidade pode fundar-se em pronunciamento do Plenário do STF em controle difuso ou concentrado; (iii) o art. 59 da Lei 9.099/1995 não impede a desconstituição da coisa julgada por simples petição, em prazo equivalente ao da rescisória; e (iv) a arguição de inexigibilidade cabe seja a decisão do STF anterior ou posterior ao trânsito em julgado da decisão exequenda, salvo preclusão.

As teses 3.1 e 3.2 incorporam as válvulas de segurança da AR 2.876: o STF pode, em cada precedente vinculante, modular seus efeitos sobre a coisa julgada, inclusive vedando a desconstituição; no silêncio, a retroação não excederá cinco anos da apresentação da simples petição, protocolada no prazo decadencial de dois anos do trânsito em julgado da decisão do Supremo.

A coisa julgada dos Juizados Especiais Federais deixa de ser barreira absoluta: títulos contrários a pronunciamento plenário do STF podem ser paralisados na execução ou desconstituídos por simples petição, ainda que a decisão do Supremo seja posterior ao trânsito em julgado.

Fundamentos

O eixo da fundamentação é a ideia, cara à jurisprudência do relator, de que a coisa julgada não imuniza decisões portadoras de vício de inconstitucionalidade qualificado: os dispositivos do CPC que autorizam a paralisação da execução harmonizam a garantia do art. 5º, XXXVI, com o primado da Constituição, cuja interpretação definitiva compete ao STF.

São dispositivos que, buscando harmonizar a garantia da coisa julgada com o primado da Constituição, vieram agregar ao sistema processual brasileiro um mecanismo com eficácia paralisante de sentenças revestidas de vício de inconstitucionalidade qualificado, assim caracterizado nas hipóteses em que a sentença exequenda está em contrariedade à interpretação ou sentido da norma conferida pela Suprema Corte, seja a decisão do Supremo Tribunal Federal anterior ou posterior ao trânsito em julgado da decisão exequenda, salvo preclusão.

— Informativo STF 1207, RE 586.068 ED/PR, rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário

Dois fundamentos sustentam a reformulação. Primeiro, a possibilidade de adequar teses de repercussão geral a novo posicionamento da Corte, para preservar a uniformidade (ARE 766.618 ED, ADI 4.914 ED e ADPF 1.011). Segundo, a transposição do decidido na AR 2.876 QO: declarada inconstitucional a exigência de anterioridade da decisão do STF (art. 525, § 14, e art. 535, § 7º) e dada interpretação conforme, com efeitos ex nunc, aos §§ 15 e 8º, as teses dos Temas 100 e 360 não poderiam continuar refletindo o regime superado.

A arguição de inexigibilidade do título executivo judicial independe do momento em que tenha sido transitado em julgado o ato decisório exequendo, se antes ou depois da decisão do STF, salvo preclusão.

— Informativo STF 1207, RE 586.068 ED/PR, rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário

Análise crítica

O julgado consoma um overruling em cadeia. Na ADI 2.418 (rel. Min. Teori Zavascki, j. 2016), o STF validara os mecanismos de inexigibilidade justamente porque circunscritos às hipóteses em que a decisão do Supremo fosse anterior ao trânsito em julgado; para o período posterior, restaria a rescisória do § 15. O Tema 360 reafirmou essa arquitetura dual. A AR 2.876 QO demoliu a fronteira temporal, e o RE 586.068 ED exporta a demolição para os Juizados. O que era exceção cirúrgica tornou-se regime geral de precedência do precedente do STF sobre a res judicata.

Há três pontos de fricção que a doutrina apontava desde a AR 2.876 e que o julgado agrava. O primeiro é sistêmico: a tese 4 convive mal com a Súmula 343 do STF e com o Tema 136 (RE 590.809), segundo o qual não cabe rescisória quando o julgado estava em harmonia com o entendimento do Plenário à época. Instala-se uma assimetria assumida: a mudança de jurisprudência constitu-

cional autoriza desconstituir a coisa julgada contrária ao STF, mas não socorre quem julgou conforme o STF de ontem. A coerência dessa dupla via depende de atribuir à decisão plenária do Supremo estatura normativa, e não meramente persuasiva, aproximando o sistema de um controle de constitucionalidade com eficácia rescindente permanente.

O segundo ponto é institucional. A simples petição dos Juizados é criação pretoriana: o art. 59 da Lei 9.099/1995 veda a rescisória, e o STF respondeu construindo um sucedâneo sem base legal expressa, com prazo e efeitos definidos jurisdicionalmente. Pode-se defendê-la como concretização da isonomia (a coisa julgada dos Juizados não deveria ser mais resistente que a da Justiça comum), mas o custo é claro: um instrumento desconstitutivo inteiro passa a existir por enunciado de tese, não por lei. O terceiro é procedimental: modificar teses de ofício, em embargos não conhecidos opostos por *amicus curiae*, testa os limites da congruência recursal; o uso reiterado dessa técnica converte a repercussão geral em jurisdição quase normativa, editável fora do contraditório amplo do julgamento de mérito.

O ganho real está nas balizas: teto de cinco anos de retroação e decadência de dois anos. Sem elas, a tese 4 significaria coisa julgada perpetuamente provisória; com elas, o Supremo institucionalizou uma relativização controlada, cujo fiel da balança será a disciplina da própria Corte em modular seus precedentes (tese 3.1).

Por fim, o vetor econômico: o beneficiário estrutural do novo regime é a Fazenda Pública, sobretudo o INSS, réu massivo nos JEFs. A tese vale formalmente para ambas as partes, mas quem verá sua coisa julgada paralisada por superveniência de precedente é, na prática, o segurado. A limitação quinquenal atenua, sem eliminar, o desequilíbrio.

Impacto prático

- Execução contra a Fazenda nos JEFs: verificar se há pronunciamento plenário do STF (difuso ou concentrado) contrário ao fundamento do título; a inexigibilidade pode ser arguida na impugnação (arts. 525 e 535 do CPC), salvo preclusão.
- Decisão do STF posterior ao trânsito em julgado: o instrumento nos Juizados é a simples petição, no prazo decadencial de dois anos contados do trânsito em julgado da decisão do Supremo.
- Efeitos financeiros: sem modulação expressa, a retroação fica limitada a cinco anos contados da apresentação da simples petição; parcelas anteriores permanecem protegidas.
- Marco temporal: o mecanismo só alcança títulos cuja fase de conhecimento transitou em julgado após 27.8.2001 (MP 2.180-35).
- Procuradorias (INSS, União, autarquias): mapear títulos em desconformidade com precedentes plenários do STF e agir dentro da janela de dois anos, sob pena de decadência.
- Escritórios previdenciaristas: monitorar teses do STF que afetem benefícios já revisados judicialmente, pois o trânsito em julgado da decisão do Supremo dispara o prazo contra seus clientes.

- Concursos públicos: tema de altíssima probabilidade em Processo Civil e Previdenciário; memorizar a literalidade das teses 3.1, 3.2 e 4, a distinção entre impugnação e simples petição, o marco de 27.8.2001 e a superação parcial da ADI 2.418 e do Tema 360.

Conexões jurisprudenciais

A matriz do bloco é a AR 2.876 QO/DF (rel. Min. Gilmar Mendes, j. maio de 2025, Informativo STF 1177), que declarou incidentalmente inconstitucionais o art. 525, § 14, e o art. 535, § 7º, do CPC e fixou os limites de dois e cinco anos aqui replicados. O regime anterior fora cancelado pela ADI 2.418/DF (rel. Min. Teori Zavascki, j. 4.5.2016) e pelo Tema 360 (RE 611.503), cuja tese foi igualmente reformulada. O mérito do Tema 100 fora julgado em 9.11.2023, e o Informativo STF 1199 registrou aplicação da mesma lógica nos juizados do Distrito Federal.

Em sentido de tensão permanecem a Súmula 343 do STF e o Tema 136 (RE 590.809, j. 2014), que veda a rescisória contra julgado harmônico com o entendimento plenário da época, ainda que superado depois. Como suporte à readequação de teses, o acórdão invoca ARE 766.618 ED, ADI 4.914 ED e ADPF 1.011. O paralelo natural são os Temas 881 e 885 (coisa julgada tributária diante de decisão posterior do STF), que já sinalizavam a mesma direção: no conflito entre estabilidade e supremacia interpretativa do Supremo, a segunda vem prevalecendo, agora também no rito sumaríssimo.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** STF, Informativo 1207 (16.3.2026): RE 586.068 ED/PR, rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1207.htm>
- JULGADO** Portal STF, Tema 100 da Repercussão Geral (RE 586.068) — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2616045&numeroProcesso=586068&classeProcesso=RE&numeroTema=100>
- NOTICIA** STF, Notícias: Limites para ações rescisórias com base em decisões do STF serão definidos caso a caso (AR 2.876 QO) — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/limites-para-acoas-rescisorias-com-base-em-decisoes-do-stf-se-rao-definidos-caso-a-caso/>
- JULGADO** STF, Informativo 1177 (19.5.2025): AR 2.876 QO/DF, ação rescisória e decisão superveniente do STF — <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1177.htm>
- JULGADO** STF, ADI 2.418/DF, rel. Min. Teori Zavascki, j. 4.5.2016
- JULGADO** STF, RE 611.503 (Tema 360 RG)
- JULGADO** STF, RE 590.809 (Tema 136 RG)
- SUMULA** Súmula 343 do STF
- LEGISLACAO** CPC/2015, arts. 525, §§ 12 a 15, e 535, §§ 5º a 8º; CPC/73, arts. 741, parágrafo único, e 475-L, § 1º; Lei 9.099/1995, art. 59
- DOCTRINA** Conjur: Coisa julgada em xeque: a fragilidade gerada pelo STF no julgamento da AR 2.876 — <https://www.conjur.com.br/2025-jul-12/coisa-julgada-em-xeque-a-fragilidade-gerada-pelo-stf-no-julgamento-da-acao-rescisoria-2876/>
- DOCTRINA** Migalhas: O § 15 do art. 525 e o § 8º do art. 535 do CPC, a reabertura do prazo para ação rescisória e a segurança jurídica — <https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-na-pratica/436299/reabertura-da-rescisoria-cpc-prazos-e-impacto-na-seguranca-juridica>
- OUTRO** Estratégia Concursos: Análise jurídica do Tema 100 do STF — <https://cj.estrategia.com/portal/tema-100-do-stf/>

08 DIREITO TRIBUTÁRIO

Cinco anos depois, STF fecha a conta do Tema 304: créditos de PIS/Cofins sobre recicláveis valem só para o futuro

Nos embargos de declaração do RE 607.109, o Plenário modulou a inconstitucionalidade dos arts. 47 e 48 da Lei 11.196/2005, ressaltou quem litigou até 15.06.2021 e blindou catadores contra cobrança retroativa.

PROCESSO

RE 607.109 ED

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Gilmar Mendes

JULGAMENTO

6 de março de 2026

TESE

A decisão que declara a inconstitucionalidade do bloco normativo dos arts. 47 e 48 da Lei nº 11.196/2005 deve ter seus efeitos modulados para garantir a estabilidade das relações sociais e a proteção da confiança do contribuinte nas normas então vigentes.

Contexto do caso

A Lei 11.196/2005, conhecida como Lei do Bem, montou para a cadeia de recicláveis uma engenharia fiscal de mão dupla. O art. 47 vedava ao adquirente de desperdícios, resíduos e aparas (plástico, papel, vidro, sucata metálica) a apuração de créditos de PIS/Cofins no regime não cumulativo; em contrapartida, o art. 48 suspendia a incidência das contribuições na venda desses materiais para pessoa jurídica tributada pelo lucro real. Desonerava-se a ponta inicial da cadeia, tipicamente ocupada por cooperativas de catadores e pequenos sucateiros, ao custo de negar o crédito à indústria recicladora.

Em junho de 2021, ao julgar o RE 607.109/PR, interposto pela Sulina Embalagens Ltda. contra acórdão do TRF4, o Plenário considerou esse desenho inconstitucional e fixou a tese do Tema 304 da repercussão geral: são inconstitucionais os arts. 47 e 48 da Lei 11.196/2005, que vedam a apuração de créditos de PIS/Cofins na aquisição de insumos recicláveis. Prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes, redator do acórdão, para quem o regime tornava economicamente mais vantajoso comprar insumo virgem da indústria extrativista do que matéria-prima reciclada, em afronta à isonomia, à neutralidade fiscal e às normas constitucionais de proteção ambiental (arts. 170, VI, e 225 da CF). A Relatora originária, Ministra Rosa Weber, ficou vencida com proposta de interpretação conforme que restringia o crédito às aquisições de optantes do Simples.

A vitória do contribuinte industrial, porém, veio acompanhada de uma incógnita que levou quase cinco anos para ser resolvida: quatro embargos de declaração (União, ANCAT, ABIPLAST e SINDINESFA) discutiam desde a extensão da inconstitucionalidade ao art. 48 até a necessidade de modulação temporal. É esse capítulo final que o Informativo 1207 noticia.

O que o tribunal decidiu

O Plenário, por maioria, acolheu parcialmente os embargos da União e da Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT) e modulou os efeitos da decisão de mérito em dois eixos. Primeiro: a inconstitucionalidade dos arts. 47 e 48 só produz efeitos a partir da publicação da ata de julgamento dos próprios embargos de declaração, ressalvadas as ações ajuizadas até 15.06.2021, data da publicação da ata do julgamento de mérito. Segundo: mesmo nas ações ressalvadas, fica vedada a cobrança de PIS/Cofins sobre fatos geradores anteriores ao marco da modulação quando a pretensão fazendária decorrer da invalidação da suspensão do art. 48.

Os embargos da ABIPLAST, que buscavam preservar a suspensão do art. 48 mantendo apenas a queda da vedação ao crédito, foram desprovidos, e os do SINDINESFA, declarados prejudicados. A Corte reafirmou, assim, que os dois dispositivos caem juntos: não existe cenário em que o contribuinte cumule o crédito do art. 47 invalidado com a desoneração do art. 48 preservada.

O resultado prático é um regime de três tempos: quem ajuizou ação até 15.06.2021 pode recuperar créditos passados; quem não litigou só credita dali para a frente, a partir da ata dos embargos; e ninguém, litigante ou não, pode ser cobrado retroativamente pelas contribuições que deixou de recolher sob a suspensão do art. 48.

Fundamentos

O primeiro fundamento é estrutural e resolve a questão da incidibilidade do bloco normativo. O Tribunal recusou a leitura fatiada pretendida pela indústria do plástico:

Os arts. 47 e 48, da Lei nº 11.196/2005, formam um bloco normativo unitário e incindível, com dependência recíproca, de modo que a declaração de inconstitucionalidade isolada do art. 47 romperia o equilíbrio do sistema e criaria um regime híbrido não pretendido pelo legislador (uma isenção por via judicial).

— Informativo STF 1207, RE 607.109 ED, Rel. Min. Gilmar Mendes

A ementa do acórdão reforça a ideia de que o conjunto foi 'construído a partir de premissas claras, amparadas em delicada equação fiscal, que seria rompida na hipótese de supressão de um de seus pilares estruturantes' (RE 607.109 ED, Plenário, DJe de 24.03.2026). O segundo fundamento é o clássico binômio da modulação: segurança jurídica e proteção da confiança legítima do contribuinte que planejou seus negócios sob as normas então vigentes, somado ao impacto arrecadatório da tese. O terceiro fundamento, o mais original, é distributivo:

Para preservar a segurança jurídica e proteger o elo mais frágil da cadeia, ou seja, as cooperativas de catadores de baixa renda, deve ser vedada a cobrança retroativa de PIS e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) que pudesse decorrer da invalidação do benefício previsto no art. 48 para fatos geradores anteriores ao marco da modulação, impedindo que esses contribuintes arquem com um ônus tributário que não pode mais ser repassado ao preço dos insumos.

— Informativo STF 1207, RE 607.109 ED, Rel. Min. Gilmar Mendes

Análise crítica

O acórdão é um estudo de caso sobre os limites da jurisdição constitucional em matéria de benefícios fiscais estruturados. Ao declarar inconstitucional a vedação ao crédito (art. 47), o STF de 2021 desmontou apenas metade de uma equação; a outra metade, a suspensão do art. 48, era o financiamento implícito da primeira. A solução de 2026, derrubar o bloco inteiro e modular, é tecnicamente mais coerente do que a alternativa defendida pela ABIPLAST, que produziria uma não cumulatividade subsidiada: crédito na entrada sem tributação na saída da etapa anterior, algo que o próprio Tribunal já rejeitara em contextos análogos, como na discussão sobre créditos presumidos em aquisições desoneradas. A categoria empregada dialoga com a inconstitucionalidade por arrastamento, mas com um matiz próprio: aqui o arrastamento não decorre de mera dependência lógica, e sim da preservação da racionalidade econômica da política fiscal, o que aproxima a decisão de um controle de coerência legislativa.

A modulação, contudo, merece leitura crítica em três pontos. Primeiro, o marco prospectivo escolhido foi a ata dos embargos, e não a do mérito. Como os embargos demoraram quase cinco anos, o intervalo 2021-2026 virou uma zona morta: a tese existia, transitava nos informativos e nos manuais, mas não gerava crédito para quem não havia litigado. É a consolidação de uma tendência iniciada no Tema 69 (RE 574.706 ED) de deslocar o eixo da eficácia temporal para momentos processuais posteriores ao julgamento de mérito, o que converte a demora do próprio Tribunal em variável fiscal relevante e cria incentivo institucional problemático: quanto mais tempo os embargos levam, maior a economia da Fazenda. Segundo, a ressalva das ações ajuizadas até 15.06.2021 reitera o critério do ajuizamento como senha de acesso ao passado, premiando o litigante precoce e penalizando quem confiou na estabilidade da orientação sem judicializar, o que tensiona a isonomia que a modulação diz proteger. Terceiro, e aqui reside a inovação positiva, a vedação de cobrança retroativa fundada na invalidação do art. 48 opera como uma modulação assimétrica e pro misero: o efeito benéfico da decisão (crédito) retroage para os litigantes, mas o efeito gravoso (perda da suspensão) não retroage para ninguém. O STF construiu, na prática, uma irretroatividade da declaração de inconstitucionalidade *in pejus*, raciocínio que ecoa a lógica do art. 27 da Lei 9.868/1999 lida à luz da capacidade contributiva: as cooperativas de catadores não têm como repassar hoje um tributo sobre operações passadas.

Há ainda um dado de contexto normativo que relativiza o alcance prospectivo do julgado: a LC 214/2025, ao disciplinar o IBS e a CBS, já desenhou tratamento específico para a cadeia de recicláveis, com crédito presumido na aquisição de resíduos de catadores e cooperativas, e os próprios arts. 47 e 48 receberam remissão expressa à nova lei complementar. O regime declarado inconsti-

tucional morrerá, de todo modo, com a extinção do PIS/Cofins na transição da reforma tributária. O Tema 304, portanto, tende a valer menos como regra de futuro e mais como precedente metodológico sobre blocos normativos, extrafiscalidade ambiental e modulação.

Impacto prático

- Indústrias recicladoras que ajuizaram ação até 15.06.2021 mantêm o direito de recuperar créditos de PIS/Cofins sobre aquisições passadas de insumos recicláveis, observada a prescrição de cada caso; é hora de revisar o estoque de créditos e a liquidação desses processos.
- Contribuintes sem ação ajuizada até aquela data só podem apurar créditos a partir da publicação da ata de julgamento dos embargos de declaração; escriturações retroativas de crédito ficam sem amparo e tendem a ser glosadas.
- Vendedores de recicláveis (sucateiros, aparistas, cooperativas) que deixaram de recolher PIS/Cofins com base na suspensão do art. 48 estão protegidos contra autuações retroativas fundadas na invalidação do dispositivo, mesmo quando figurem em ações ressalvadas pela modulação.
- Daqui para a frente, e até a extinção do PIS/Cofins pela reforma tributária, a operação passa ao regime geral: incidência na venda dos materiais e creditamento na aquisição, o que exige reprecificação ao longo da cadeia.
- Para concursos: o caso é exemplo cobrado de tributação extrafiscal ambiental (princípio do protetor-recebedor), de inconstitucionalidade de bloco normativo incindível e de modulação de efeitos com marco na ata de julgamento dos embargos, com ressalva das ações ajuizadas até a ata do mérito.

Conexões jurisprudenciais

O antecedente direto é o próprio mérito do Tema 304: RE 607.109/PR, Plenário, julgado em 08.06.2021, redator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, noticiado no Informativo STF 1020, com a tese: 'São inconstitucionais os arts. 47 e 48 da Lei 11.196/2005, que vedam a apuração de créditos de PIS/Cofins na aquisição de insumos recicláveis'. O acórdão dos embargos foi julgado pelo Plenário em sessão virtual concluída em março de 2026 e publicado no DJe de 24.03.2026.

No plano da modulação em matéria tributária, o paralelo obrigatório é o Tema 69 (RE 574.706 ED, Plenário, julgado em 13.05.2021), a tese do século sobre a exclusão do ICMS da base do PIS/Cofins, em que o STF também usou os embargos para fixar marco temporal e ressalvar ações anteriormente ajuizadas. A técnica do bloco normativo incindível dialoga com a jurisprudência de inconstitucionalidade por arrastamento consolidada no controle concentrado. No plano legislativo, a LC 214/2025 (reforma tributária do consumo) já contém remissão expressa aos arts. 47 e 48 da Lei 11.196/2005 e institui crédito presumido de IBS/CBS na aquisição de resíduos de cooperativas e catadores, absorvendo a preocupação distributiva que orientou a modulação. Não há súmula específica sobre a matéria; a referência vinculante é a tese do Tema 304 combinada com os termos da modulação fixados nestes embargos.

REFERÊNCIAS

- OUTRO** Informativo STF 1207 (texto oficial do precedente) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1207.htm>
- JULGADO** STF, RE 607.109 ED, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 24.03.2026 (modulação dos efeitos)
- JULGADO** STF, RE 607.109/PR (Tema 304 RG), Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 08.06.2021 — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3810658&numeroProcesso=607109&classeProcesso=RE&numeroTema=304>
- NOTICIA** Notícia oficial do STF sobre o julgamento de mérito (2021): É inconstitucional regra que veda a apuração de créditos de PIS/Cofins na aquisição de insumos recicláveis — <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467497&ori=1>
- JULGADO** STF, RE 574.706 ED (Tema 69 RG), Plenário, j. 13.05.2021 (paradigma de modulação em matéria tributária)
- LEGISLACAO** Lei nº 11.196/2005, arts. 47 e 48 (Lei do Bem) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm
- LEGISLACAO** Lei nº 9.868/1999, art. 27 (modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm
- LEGISLACAO** Lei Complementar nº 214/2025 (reforma tributária do consumo; regime dos recicláveis no IBS/CBS) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm
- NOTICIA** Migalhas: Tema 304: STF derruba vedação ao crédito de PIS/Cofins sobre insumos recicláveis — <https://www.migalhas.com.br/depeso/458554/tema-304-stf-derruba-vedacao-ao-credito-de-pis-cofins-sobre-insumos>
- NOTICIA** Pimentel e Rohenkohl Advogados: PIS/COFINS na cadeia de recicláveis: o que muda após a modulação no Tema 304 do STF (19.03.2026) — <https://pradvogados.com.br/2026/03/19/pis-cofins-na-cadeia-de-reciclaveis-o-que-muda-apos-a-modulacao-no-tema-304-do-stf/>
- OUTRO** Informativo STF 1020 (julgamento de mérito do Tema 304)

09 DIREITO TRIBUTÁRIO

Cinco anos depois, STF modula o Tema 304 e blinda catadores contra a cobrança retroativa de PIS/Cofins

Nos embargos de declaração do RE 607.109, o Plenário fixou eficácia prospectiva para a inconstitucionalidade dos arts. 47 e 48 da Lei 11.196/2005, ressaltou as ações ajuizadas até 15.06.2021 e vedou, mesmo nelas, a exigência retroativa das contribuições sobre a venda de recicláveis.

PROCESSO

RE 607.109 ED

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Gilmar Mendes

JULGAMENTO

6 de março de 2026

TESE

A decisão que declara a inconstitucionalidade do bloco normativo dos arts. 47 e 48 da Lei nº 11.196/2005 deve ter seus efeitos modulados para garantir a estabilidade das relações sociais e a proteção da confiança do contribuinte nas normas então vigentes.

Contexto do caso

O RE 607.109 nasceu de uma controvérsia pontual do regime não cumulativo de PIS/Cofins e se tornou um dos precedentes mais emblemáticos do direito tributário ambiental. A Sulina Embalagens Ltda., indústria papeleira do Paraná, impugnou o art. 47 da Lei 11.196/2005 (Lei do Bem), que vedava o creditamento das contribuições na aquisição de desperdícios, resíduos e aparas de plástico, papel, vidro e metais. A norma penalizava quem produz a partir de material reciclado: a compra de matéria-prima virgem gerava crédito, a de aparas recicladas não, invertendo a lógica constitucional de proteção ao meio ambiente (arts. 170, VI, e 225 da CF).

A vedação do art. 47 era o contraponto do art. 48, que suspendia a incidência de PIS/Cofins na venda desses materiais por cooperativas e aparistas a adquirentes tributados pelo lucro real. O desenho legislativo desonerava a ponta inicial da cadeia (catadores e cooperativas) e, em compensação, negava o crédito à indústria adquirente. No julgamento de mérito, encerrado em sessão virtual concluída em 07.06.2021 e noticiado no Informativo 1020, o Plenário deu provimento ao recurso e fixou a tese do Tema 304: 'São inconstitucionais os arts. 47 e 48 da Lei 11.196/2005, que vedam a apuração de créditos de PIS/Cofins na aquisição de insumos recicláveis'. Prevaleceu o voto do ministro Gilmar Mendes, redator do acórdão, vencida em parte a relatora originária, ministra Rosa Weber, que reputava constitucional a vedação como contrapartida da desoneração do fornecedor.

O ponto sensível é que o STF invalidou também o art. 48, dispositivo que não era objeto do pedido e que beneficiava justamente o elo mais frágil da cadeia. A decisão de mérito, concebida para corrigir uma distorção anti-isonômica contra a indústria recicladora, abriu a porta para o Fisco exigir retroativamente PIS/Cofins de cooperativas de catadores que venderam recicláveis sob a suspensão legal. Quatro embargos de declaração foram opostos (União, ANCAT, ABIPLAST e SINDINESFA), e a modulação só veio em sessão virtual encerrada em 06.03.2026, quase cinco anos após o mérito.

O que o tribunal decidiu

O Plenário, por maioria, acolheu parcialmente os embargos da União e da ANCAT e estruturou a modulação em dois comandos. Primeiro: a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 47 e 48 produz efeitos apenas a partir da publicação da ata de julgamento dos embargos de declaração, ressalvadas as ações ajuizadas até 15.06.2021, data da publicação da ata do julgamento de mérito. Segundo: mesmo no âmbito das ações ressalvadas, fica vedada a cobrança de PIS/Cofins sobre fatos geradores anteriores ao marco temporal quando a pretensão fazendária decorrer da invalidação do art. 48, isto é, da queda da suspensão que protegia as vendas de recicláveis.

A modulação é assimétrica por desenho: preserva o direito ao crédito para quem litigou a tempo (efeito favorável do Tema 304), mas neutraliza integralmente o efeito desfavorável da tese, impedindo que a invalidação do art. 48 se converta em passivo tributário retroativo para cooperativas de catadores.

O Tribunal ainda negou provimento aos embargos da ABIPLAST e declarou prejudicados os do SINDINESFA. Segundo o andamento processual e a cobertura especializada, o julgamento se deu nos termos do voto reajustado do relator, ministro Gilmar Mendes, vencidos parcialmente os ministros Dias Toffoli e Cristiano Zanin quanto à extensão do marco temporal.

Fundamentos

O primeiro fundamento é a incindibilidade do bloco normativo. Os arts. 47 e 48 formavam um sistema de vasos comunicantes: a suspensão na saída justificava a vedação do crédito na entrada. Derrubar apenas um deles geraria um regime híbrido que o legislador jamais quis, com desoneração na venda e crédito na compra simultaneamente:

Os arts. 47 e 48, da Lei nº 11.196/2005, formam um bloco normativo unitário e incindível, com dependência recíproca, de modo que a declaração de inconstitucionalidade isolada do art. 47 romperia o equilíbrio do sistema e criaria um regime híbrido não pretendido pelo legislador (uma isenção por via judicial).

— Informativo STF 1207, RE 607.109 ED, rel. Min. Gilmar Mendes

O segundo fundamento é a proteção da confiança legítima e da estabilidade das relações sociais, base clássica do art. 27 da Lei 9.868/1999 aplicado por analogia ao controle difuso com repercussão geral. Os contribuintes organizaram seus negócios sob a vigência das normas por mais de

quinze anos, e a tese impacta tanto o planejamento tributário quanto a arrecadação. O terceiro fundamento, o mais singular, é distributivo:

Para preservar a segurança jurídica e proteger o elo mais frágil da cadeia, ou seja, as cooperativas de catadores de baixa renda, deve ser vedada a cobrança retroativa de PIS e COFINS que pudesse decorrer da invalidação do benefício previsto no art. 48 para fatos geradores anteriores ao marco da modulação, impedindo que esses contribuintes arquem com um ônus tributário que não pode mais ser repassado ao preço dos insumos.

— Informativo STF 1207, RE 607.109 ED, rel. Min. Gilmar Mendes

O argumento da impossibilidade de repasse é economicamente refinado: o PIS/Cofins sobre a venda de insumos é, em condições normais, embutido no preço; cobrá-lo anos depois, sobre operações já consumadas, transforma tributo indireto em ônus definitivo de quem não tem capacidade contributiva para absorvê-lo.

Análise crítica

A decisão consolida uma técnica que o STF vinha lapidando desde os embargos do Tema 69 (RE 574.706, a 'tese do século'): a modulação bifásica, que separa o efeito benéfico da tese (aproveitável por quem ajuizou ação até o marco) do efeito maléfico (neutralizado para todos). No Tema 69, a Corte protegeu o contribuinte contra a perda do indébito; aqui, foi além e criou uma modulação com destinatário social identificado, as cooperativas de catadores. É provavelmente o exemplo mais nítido de modulação orientada por capacidade contributiva e vulnerabilidade econômica, e não apenas por impacto fiscal ou segurança jurídica abstrata.

Há, contudo, três pontos que merecem crítica. Primeiro, o tempo: quase cinco anos entre o mérito (junho de 2021) e a modulação (março de 2026) mantiveram toda a cadeia de reciclagem em limbo regulatório. Indústrias não sabiam se podiam creditar, cooperativas não sabiam se deviam recolher, e a Receita Federal manteve postura fiscalizatória ambígua. A demora na apreciação de embargos com pedido de modulação virou patologia recorrente da sistemática da repercussão geral, e este caso é seu retrato acabado.

Segundo, a escolha do marco prospectivo (ata dos embargos, e não do mérito) prestigia a União em detrimento de quem confiou na tese publicada em 2021 e passou a creditar administrativa-mente sem ajuizar ação. Quem apostou na eficácia imediata do precedente de repercussão geral, comportamento que o próprio CPC/2015 induz ao valorizar precedentes qualificados, ficou descoberto no intervalo. A ressalva limitada às 'ações ajuizadas' reafirma o incentivo perverso à litigância preventiva: para se proteger, o contribuinte precisa processar, o que contradiz o discurso oficial de desjudicialização.

Terceiro, a fundamentação do bloco incindível, correta em teoria da legislação, convive mal com a origem do problema: foi o próprio STF que, em 2021, estendeu a inconstitucionalidade ao art. 48 sem pedido nesse sentido, por arrastamento lógico. A modulação de 2026 funciona, em boa medida, como remédio para um efeito colateral que a Corte mesma produziu. O desfecho é bom, mas o percurso ilustra o risco de declarações de inconstitucionalidade por consequência sem imediata definição de regime de transição. Registre-se, por fim, que o legislador já se antecipou

ao novo cenário: a LC 214/2025, ao instituir IBS e CBS, previu crédito presumido na aquisição de resíduos de catadores, e os próprios arts. 47 e 48 receberam anotação remissiva à nova lei complementar, sinal de que o modelo de incentivo à reciclagem migrará para a sistemática da reforma tributária.

Impacto prático

- Empresas do lucro real que adquirem recicláveis: o direito ao crédito de PIS/Cofins vale para todos a partir da publicação da ata dos embargos; períodos anteriores só podem ser recuperados por quem ajuizou ação até 15.06.2021.
- Contribuintes que creditaram administrativamente após 2021 sem ação judicial: posição de risco no intervalo entre o mérito e a modulação; avaliar autuações pendentes à luz do marco fixado e da confiança legítima.
- Cooperativas de catadores, aparistas e sucateiros: nenhuma cobrança retroativa de PIS/Cofins sobre vendas realizadas sob a suspensão do art. 48 antes do marco temporal, inclusive nas ações ressaltadas; autuações nesse sentido são inexigíveis.
- Daqui para frente: a suspensão do art. 48 deixa de existir, e as vendas de recicláveis voltam ao regime geral das contribuições, com creditamento na ponta adquirente; contratos de fornecimento devem ser reprecificados.
- Transição para a reforma tributária: monitorar o regime de crédito presumido de IBS/CBS na aquisição de resíduos previsto na LC 214/2025, que substituirá funcionalmente o modelo da Lei do Bem.
- Concursos públicos: tema de alta probabilidade em provas fiscais e da magistratura federal; memorizar a tese do Tema 304, o conceito de bloco normativo incindível, a modulação em duas camadas e o fundamento da proteção ao elo vulnerável da cadeia.

Conexões jurisprudenciais

O antecedente direto é o próprio mérito do RE 607.109 (Plenário, sessão virtual concluída em 07.06.2021, acórdão redigido pelo Min. Gilmar Mendes, Informativo 1020), que fixou a tese do Tema 304. Na técnica de modulação em embargos de declaração de repercussão geral tributária, o paradigma é o RE 574.706 ED (Tema 69, ICMS na base do PIS/Cofins, Plenário, julgado em 13.05.2021), que inaugurou o modelo de eficácia prospectiva com ressalva das ações ajuizadas até data determinada, replicado aqui com a sofisticação adicional da blindagem do efeito desfavorável.

No plano material, dialoga com o RE 599.316 (rel. Min. Marco Aurélio, j. 29.06.2020), que declarou inconstitucional o art. 31 da Lei 10.865/2004 por vedar creditamento de PIS/Cofins sobre ativo imobilizado: mesma matriz argumentativa de que restrições legais ao crédito não podem gerar discriminações desarrazoadas entre contribuintes. A linha de tributação ambientalmente orien-

tada desemboca na LC 214/2025, que positivou o incentivo à economia circular no regime de IBS/CBS. O andamento oficial do Tema 304 no portal do STF registra a conclusão dos embargos na sessão virtual de 27.02.2026 a 06.03.2026.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1207 (texto oficial do precedente) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1207.htm>
- JULGADO** STF, Tema 304 da repercussão geral: andamento processual do RE 607.109 — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3810658&numeroProcesso=607109&classeProcesso=RE&numeroTema=304>
- NOTICIA** STF, notícia oficial do julgamento de mérito: 'É inconstitucional regra que veda a apuração de créditos de PIS/Cofins na aquisição de insumos recicláveis' (2021) — <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467497&ori=1>
- JULGADO** RE 607.109/PR, Plenário, mérito julgado em sessão virtual concluída em 07.06.2021 (Informativo STF 1020)
- JULGADO** RE 574.706 ED (Tema 69), Plenário, j. 13.05.2021: paradigma de modulação em embargos com ressalva de ações ajuizadas
- JULGADO** RE 599.316, rel. Min. Marco Aurélio, j. 29.06.2020: inconstitucionalidade do art. 31 da Lei 10.865/2004 (creditação sobre ativo imobilizado)
- LEGISLACAO** Lei nº 11.196/2005, arts. 47 e 48 (Lei do Bem) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm
- LEGISLACAO** Lei Complementar nº 214/2025 (reforma tributária: IBS/CBS e crédito presumido na aquisição de resíduos) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm
- NOTICIA** Migalhas: 'Tema 304: STF derruba vedação ao crédito de PIS/Cofins sobre insumos recicláveis' — <https://www.migalhas.com.br/depeso/458554/tema-304-stf-derruba-vedacao-ao-credito-de-pis-cofins-sobre-insumos>
- NOTICIA** Pimentel e Rohenkohl Advogados: 'PIS/COFINS na cadeia de recicláveis: o que muda após a modulação no Tema 304 do STF' (mar. 2026) — <https://pradvogados.com.br/2026/03/19/pis-cofins-na-cadeia-de-reciclaveis-o-que-muda-apos-a-modulacao-no-tema-304-do-stf/>
- NOTICIA** Consult Consultoria: 'Sobre o PIS e a COFINS nas operações de aquisição e de venda de desperdícios, resíduos ou aparas: o julgamento do STF no REextr. 607.109 (Tema 304)' (mar. 2026) — <https://www.crowe-consult.com.br/artigos-e-noticias/consultoria/2026/03/sobre-o-pis-e-a-cofins-nas-operacoes-de-aquisicao-e-de-venda-de-desperdicios-residuos-ou-aparas-o-julgamento-do-stf-no-reextr-607-109-9-tema-de-repercussao-geral-304/>