

# Ano foi especialmente produtivo em matéria tributária no STF

01/01/2026

Em 2025, o Supremo Tribunal Federal proferiu 11.923 decisões em matéria tributária e houve forte concentração de decisões monocráticas: 9.824, equivalentes a 82,4% do total, frente a 2.099 decisões colegiadas (17,6%). A concentração de monocráticas em matéria tributária, sobretudo quando o resultado pode gerar a declaração de (in)constitucionalidade de norma proveniente de outro Poder, é motivo de alerta, pois pode interferir com a separação de poderes, a legitimidade do processo democrático, a presunção de constitucionalidade das leis, a reserva de plenário, a segurança jurídica, o dever de fundamentação, a publicidade e a transparência inerente ao princípio colegiado.

Também se destaca a quase completa substituição do debate presencial pelo virtual. Dos 2.099 julgamentos colegiados, 2.094 (99,76%) ocorreram no Plenário Virtual (PV) — apenas cinco casos (0,24%) foram apreciados presencialmente. O elevado volume de julgamentos virtuais é resultado de escolhas institucionais, tais como competência expansiva, múltiplas portas de entrada e filtros recursais falhos, em contraste com modelos estrangeiros que privilegiam seleção rigorosa de casos e julgamentos presenciais ou síncronos<sup>1</sup>. Nesse contexto, o uso massivo do PV pode comprometer a qualidade decisória, a participação efetiva da advocacia e a legitimidade democrática das decisões.

Em fevereiro, o STF reafirmou a modulação dos efeitos na ADC 49 relativa à não incidência de ICMS na transferência entre estabelecimentos do mesmo contribuinte. No RE 1.490.708 (Tema 1.367) assentou-se que a não incidência, fixada no Tema 1.099/RG e na ADC 49, tem efeitos a partir do exercício financeiro de 2024, ressalvados processos administrativos e judiciais pendentes até a publicação da ata de julgamento da decisão de mérito da ADC 49 (29/4/2021). A reafirmação é relevante por estabilizar, no plano temporal, controvérsia que vinha gerando insegurança operacional e federativa.

O PV também reconheceu repercussão geral e reafirmou que não se exige requerimento administrativo prévio para ação de isenção de IR por doença grave (RE 1.525.407, Tema 1.373). A tese prestigia a inafastabilidade da jurisdição e evita condicionamentos não previstos em lei em demandas frequentemente ligadas a situações de vulnerabilidade.

O STF também confirmou suspensão nacional de processos sobre a sub-rogação do Funrural por pessoa física, ao referendar cautelar na ADI 4.395. A medida, motivada pela multiplicação de reclamações e pela indefinição quanto à proclamação do resultado, prestigia segurança e economia processual, pois evita a formação de coisa julgada em ambiente de incerteza.

No RE 882.461 (Tema 816), o tribunal fixou, por maioria, duas teses: (1) é inconstitucional o ISS do subitem 14.05 da LC 116/03 quando o objeto é destinado à industrialização ou comercialização; e (2) multas moratórias instituídas por entes federativos devem observar teto de 20% do débito.

A modulação *ex nunc* da primeira tese, com um desenho detalhado de ressalvas, inclusive em casos de comprovada bitributação, revela um STF que não apenas decide o mérito, mas também “administra” a transição entre regimes do ponto de vista da modulação dos efeitos. A utilização excessiva do instituto rompe com sua característica fundamental, que visa, em benefício da segurança, evitar a modificação daquilo que seja impossível ser mudado no plano dos fatos pretéritos. Trata-se, pois, de um juízo excepcionalíssimo de impossibilidade<sup>2</sup>, não de conveniência.

No controle abstrato, o tribunal julgou procedente, por unanimidade, a ADI 7.476 para afastar a expressão “localizados no Estado do Rio de Janeiro” em norma que suspendia a substituição tributária em saídas internas de bebidas. O STF reafirmou que neutralidade e vedação à discriminação por origem/destino são balizas incompatíveis com vantagens competitivas obtidas por técnica de recolhimento antecipado.

Spacca

## RETROSPECTIVA





Na ADI 7.616, o STF censurou múltiplas inconstitucionalidades em alterações do ICMS no Ceará, envolvendo delegações indevidas ao Executivo, benefícios fiscais sem lei específica (artigo 150, §6º), sanções políticas, ampliação de responsabilidade em desconformidade com o CTN, uso de regulamento para matérias reservadas à lei complementar e disciplina de decadência por lei estadual.

Em março, o STF reafirmou que o princípio da anterioridade (geral e nonagesimal) se aplica à redução ou supressão de benefícios fiscais que impliquem majoração indireta de tributos (RE 1.473.645, Tema 1.383).

O tribunal também manteve os limites legais de dedução de despesas com educação no IRPF (ADI 4.927), ao compreender que a Constituição não assegura patamar determinado de dedutibilidade e que o teto decorre de opção legislativa legítima, inclusive à luz de impactos distributivos e orçamentários.

Ainda em março, suspendeu-se, por vista, julgamento relativo à tributação da equivalência patrimonial no exterior (RE 1.498.596) e concluiu-se julgamento conjunto (Tema 1.282 e ADPFs 1.028 e 1.029) que reconheceu, por maioria, a constitucionalidade das taxas estaduais pela utilização efetiva ou potencial de serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento ou resgate, fixando tese em tal sentido. O precedente recende debate histórico sobre divisibilidade e limites das taxas, tema no qual a jurisprudência da Corte tem oscilado.

Em abril, o STF reafirmou a constitucionalidade do depósito de percentual de benefícios fiscais de ICMS para o FOT, nos termos da ADI 5.635, e reputou infraconstitucional/fática a controvérsia sobre sua exigibilidade em benefícios concedidos por prazo certo e sob condição (RE 1.506.320, Tema 1.386).

No mesmo mês, o Plenário confirmou decisão que reconheceu a imunidade recíproca da Embrapa e determinou que o estado do Pará se abstinhasse de cobrar IPVA de veículos afetados a atividades essenciais, com restituição de valores indevidamente cobrados nos cinco anos anteriores à propositura (ACO 3.442).

O tribunal reconheceu a repercussão geral da discussão sobre IRPF no ganho de capital na doação a título de adiantamento de legítima (RE 1.522.312/SC, Tema 1.391), pendente de mérito; manteve a validade da partilha sem prévia quitação do ITCMD (ADI 5.894); e na AR 2.876 (QO) o STF fixou interpretação conforme, com efeitos *ex nunc*, dos §§ 15 do artigo 525 e 8º do artigo 535 do CPC, declarando incidentalmente inconstitucionais o § 14 do artigo 525 e o § 7º do artigo 535.

Estabeleceu que o STF pode modular os efeitos temporais de precedentes vinculantes e sua incidência sobre a coisa julgada, inclusive definindo retroação para ação rescisória ou seu não cabimento por risco à segurança jurídica/interesse social; sem manifestação expressa, a retroação da rescisão limita-se a cinco anos do ajuizamento da rescisória, que deve ser proposta em dois anos do trânsito em julgado da decisão do STF; admite-se arguição de inexigibilidade de título judicial fundado em norma/interpretação tida inconstitucional pelo STF, anterior ou posterior ao trânsito em julgado da decisão exequenda, salvo preclusão (artigos 525 e 535, caput).

O julgamento ocorreu “em conferência”, com proclamação sumária e sem votos orais, afrontando publicidade, contraditório, devido processo e dever de fundamentação, em tema sensível de coisa julgada. No mérito, ela fragilizou a coisa julgada ao admitir “prazo móvel” ligado a precedente futuro, permitindo reabertura de sentenças décadas depois e afetando a segurança jurídica; além de violar separação de Poderes e isonomia ao autorizar modulação caso a caso (inclusive não cabimento).

A decisão também contraria a vedação de decisão-surpresa ao declarar incidentalmente inconstitucionais dispositivos não debatidos e ampliar a inexigibilidade de título formado sob orientação depois superada.

Em maio, o STF reconheceu repercussão geral sobre a limitação do direito de compensação de prejuízos fiscais do IRPJ e base negativa da CSLL na extinção da pessoa jurídica (RE 1.425.640, Tema 1.401), questão relevante pendente de exame de mérito. No mesmo período, a Corte rejeitou, por maioria, embargos na ADI 6.040 e manteve a compreensão de que o Reintegra é política pública sujeita à discricionariedade do Executivo. No ARE 1.285.177, decidiu-se que a redução do percentual do Reintegra sujeita-se à anterioridade nonagesimal, afastando-se, em nosso ver equivocadamente, a anterioridade anual.

Em junho, o STF declarou constitucional a inclusão de PIS e Cofins na base de cálculo da CPRB (ARE 1.341.464, Tema 1.186). O precedente reforça a distinção que o tribunal tem buscado fazer em relação às “teses filhotes” do tema 69, favoravelmente ao Fisco.

## Segundo semestre

Em julho, no julgamento das ADI 7.827, 7.839 e ADC 96, o STF suspendeu cautelarmente decretos presidenciais de majoração do IOF e o Decreto Legislativo que os sustou, determinando audiência de conciliação entre Executivo e Legislativo. Inicialmente, o relator ministro Alexandre de Moraes apontou dúvida razoável sobre uso do IOF com finalidade meramente arrecadatória e possível inconstitucionalidade da sustação. Depois, restabeleceu-se o Decreto 12.499/2025, mantendo suspensos apenas os pontos alegadamente inovadores (p.ex., IOF sobre risco sacado).

Por fim, decidiu-se que as alíquotas majoradas não retroagiriam ao período de suspensão dos decretos pelo STF. O episódio inspira atenção por decisões unilaterais em tema fundamental e por possível ofensa à separação dos poderes. O artigo 49, V, autoriza sustação por extrapolação dos limites da delegação legislativa, o que teria ocorrido ao se criar nova hipótese de incidência (risco sacado) e majorar alíquotas sem vínculo com política monetária, em afronta à Lei 8.894/94 e ao CTN, não sendo mero poder regulamentar.

Em agosto, o STF concluiu julgamento que assentou, por maioria, a constitucionalidade da Cide sobre remessas ao exterior (RE 928.943, Tema 914/RG) e determinou, a partir de então, a aplicação integral da arrecadação na área de ciência e tecnologia. Esse julgamento foi objeto de embargos de declaração, pois alterou a jurisprudência do STF sobre contribuições ao dispensar a referibilidade entre o fato gerador e o setor da intervenção, afastando, na prática, a referibilidade indireta afirmada no Tema 495.

Confundi-se a rejeição da referibilidade direta com a dispensa da indireta, tornando tênue a linha que separa contribuições de impostos. Ao admitir que a contribuição possa incidir sobre qualquer fato, bastando que a arrecadação seja destinada a um setor de interesse público, o STF enfraqueceu a tipicidade constitucional das espécies tributárias. Isso, porque, à luz do artigo 149 da CF e do Tema 495, deveria haver coerência entre materialidade e domínio econômico, sob pena de a contribuição virar imposto com receita vinculada, figura incompatível com a Constituição e com o artigo 16 do CTN.

No mesmo mês, o tribunal deu interpretação conforme à Lei 14.385/2022 (ADI 7.324), sobre devolução de tributos no setor elétrico, disciplinando deduções, prazo decenal e boa-fé do consumidor, em desenho que revela o STF como gestor, não propriamente como julgador. O STF também julgou constitucional o uso do tipo de atividade como critério para o valor da Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos em São Paulo (RE 990.094, Tema 1.035) e a restrição ao crédito do IPI em insumos sob suspensão, validando limitação do crédito ao estabelecimento industrial remetente (ADI 7.135).

Ainda em agosto, a 2ª Turma do STF, no ARE 1.525.254 AgR, decidiu não ser cabível mandado de segurança para reconhecer o direito à compensação, por entender que isso atribui ao MS caráter de cobrança, vedados pelas Súmulas 269 e 271 do STF. Essa construção esvazia a utilidade prática do MS em matéria tributária, pois transforma em “cobrança” aquilo que, por muito tempo, foi admitido como tutela mandamental, declaratória. Colide, ainda, com a jurisprudência consolidada, especialmente com a Súmula 213/STJ, segundo a qual o MS é adequado para a declaração do direito à compensação. O contribuinte ingressou com embargos de divergência ao Plenário.

Em setembro, o STF julgou inconstitucional norma catarinense que previa efeitos penais em Refis estadual (ADI 2.957), por invasão da competência privativa da União em direito penal.

Em outubro, o tribunal declarou inconstitucional a eleição do credor fiduciário como contribuinte ou responsável pelo IPVA em alienação fiduciária (RE 1.355.870, Tema 1.153/RG), ressalvada a consolidação da propriedade plena. O STF andou bem, pois não cabe à legislação estadual ou municipal criar hipóteses de sujeição passiva em desacordo com as normas gerais do CTN. Estas delimitam de forma expressa a atribuição de responsabilidade tributária (artigos 121, 124, 128 e seguintes) e não incluem o credor fiduciário entre os terceiros responsáveis. A solidariedade exige interesse comum na situação que constitui o fato gerador (artigo 124, I, do CTN), requisito que não se verifica em relação à instituição financeira, que possui vínculo apenas com o crédito concedido, não com a exploração econômica do bem.

Ainda em outubro, o STF julgou procedente a ADO 55 para reconhecer a mora do Congresso na regulamentação do IGF, sem fixar prazo. Ao assim proceder, o STF transformou o instituto da competência tributária em um poder-dever de legislar, quando, na tradição doutrinária e na própria lógica do sistema constitucional de competências, ela é uma faculdade política.

O STF também concluiu o Tema 1.266/RG (RE 1.426.271) sobre o Difal após a LC 190/2022, reputando constitucional a obediência, apenas, da noventena, validando leis estaduais pretéritas com eficácia a partir da vigência da LC, porém fixando modulação específica para 2022, de modo a vedar a exigência do Difal naquele exercício para contribuintes que



ajuizaram ação até 29/11/2023 (ADI 7.066) e deixaram de recolher o tributo em 2022. O caso evidencia a centralidade e a complexidade da modulação como técnica de estabilização que, neste caso, bem observou a segurança jurídica como princípio norteador.

Em dezembro, o STF (Tema 487) fixou parâmetros para a constitucionalidade da multa isolada por descumprimento de obrigação acessória: havendo tributo/crédito vinculado, a multa percentual não pode exceder 60% (até 100% com agravantes); não havendo tributo/crédito, mas havendo valor de operação/prestação vinculado, não pode exceder 20% (até 30% com agravantes); deve-se observar a consunção e, na análise de agravantes/atenuantes, podem-se considerar parâmetros qualitativos (adequação, necessidade, justa medida, insignificância, *ne bis in idem*); esses limites não se aplicam a multas isoladas por infrações predominantemente administrativas, como multas aduaneiras. O julgado aumenta a previsibilidade do contribuinte, mas revela a atuação do STF como legislador positivo.

Já no julgamento das ADIs 5.553 e 7.755, o STF enfrentou, pela primeira vez, a tributação de agrotóxicos sob o pano de fundo da reforma tributária (EC 132/2023). Ao manter os benefícios fiscais de ICMS e IPI, a maioria optou por uma leitura deferente às escolhas do legislador, afastando a tese de inconstitucionalidade ambiental e sanitária.

O ano de 2025 foi especialmente produtivo em matéria tributária na mais alta corte do país. Que, em 2026, seja possível ao STF atuar menos de forma monocrática e virtual, de modo a exercer sua função com ainda mais qualidade em favor da previsibilidade do sistema tributário.

---

<sup>1</sup> SOUZA, Hamilton Dias de. *A pressa e seu preço: desafios à colegialidade e à legitimidade dos precedentes no STF*. CONJUR, São Paulo, 10 set. 2025.

<sup>2</sup> SOUZA, Hamilton Dias de; SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. *Modulação de efeitos e juízo de impossibilidade*. CONJUR, 27 abr. 2021.