

Precedentes vinculantes no contencioso administrativo: a lacuna da LC 227/2026

Essa coluna tem se dedicado, ao longo dos últimos meses, a acompanhar os desafios do contencioso administrativo tributário na nova era da reforma tributária do consumo.

Em julho de 2024, ainda diante do PLP 68/2024, tratamos aqui dos perigos da vinculação do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e das instâncias de julgamento do IBS aos atos do Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias (Chat ou Comitê de Harmonização) e do Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias (FHJP ou Fórum de Harmonização) [1]. Depois, quando já diante da Lei Complementar nº 214/2025 publicada e o PLP 108 ainda em andamento mais avançado, voltamos ao tema para analisar a Câmara Nacional de Integração do Contencioso Administrativo do IBS/CBS (Cnica ou Câmara de Integração) e suas muitas arestas problemáticas [2]. Não ficaram de fora questões relacionadas ao processo de desempate e a paridade na dualidade dos contenciosos [3]; bem como as dificuldades do atual sistema com relação aos novos prazos processuais [4].

O cenário normativo continuou a evoluir e hoje temos, com a publicação da Lei Complementar nº 227/2026 (LC 227/2026), uma questão que merece especial atenção, qual seja: a observância de precedentes vinculantes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, mais especificamente, como os julgadores administrativos do IBS devem proceder quando pendente julgamento com efeito *erga omnes* e eficácia vinculante no STF, sobre tema anteriormente decidido pelo STJ em sede também de precedente vinculante.

As novidades da LC 227/2026 sobre a influência das decisões exaradas pelas cortes superiores nas instâncias administrativas são bem-vindas (na realidade, eram muito aguardadas em face da reiterada falta de atenção dos estados membros e municípios ao tema nos contenciosos administrativos do ICMS e ISS). Todavia, a já citada questão prática restou em aberto, de modo que a ela dedicaremos nossa análise conjunta – primeira de muitas, axé! – na coluna de hoje.

E como não poderia deixar de ser, o assunto perpassará pela análise da experiência do Carf sobre o tema.

A LC 227 e a vinculação aos precedentes dos tribunais superiores

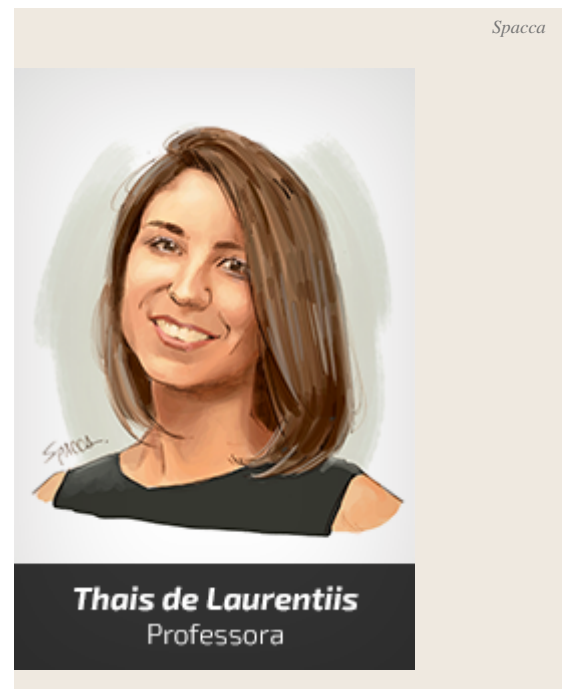
A LC 227 avançou ao positivizar, no seu artigo 74, regra no sentido de que os julgadores administrativos do IBS deverão observar, desde que ausentes fundamentos relevantes para distinção, as decisões transitadas em julgado no STF e no STJ que tenham efeitos vinculantes (súmulas vinculantes do STF; controle concentrado de constitucionalidade; controle difuso no STF com suspensão de eficácia pelo Senado ou pelo regime de repercussão geral e repetitivos no STJ) [5] [6].

Não é só: a LC 227 previu expressamente a possibilidade de distinção (*distinguishing*) pelos julgadores administrativos. Isso representa um avanço técnico relevante. Afinal, precedentes não são “reproduzidos” mecanicamente, mas interpretados à luz das especificidades de cada caso concreto, num raciocínio analógico/problemático entre os elementos de fato e de direito do precedente e sua aderência ao caso em julgamento. A norma agora reconhece isso.

Soma-se a esses avanços a previsão de incidente de uniformização perante a Câmara Nacional de Integração do Contencioso Administrativo do IBS e da CBS (artigo 323-G da LC 214/2025), cabível quando a decisão de segunda instância administrativa deixar de aplicar precedente vinculante, com manutenção da suspensão de exigibilidade do crédito tributário (artigos 323-H e 323-L da LC 214).

É um sistema bem arquitetado, ao menos na sua moldura. Há, porém, uma janela aberta.

A questão que a LC 227 não respondeu



Como podemos adiantar, há um ponto que não foi disciplinado pela LC 227: o que fazer quando há precedente qualificado do STJ em vigor, mas o STF afeta ao regime de repercussão geral processo que tem por objeto o mesmo tema? Como devem atuar os julgadores administrativos do IBS?

As alternativas que se colocam são duas: 1) aplicar de imediato o repetitivo do STJ, correndo o risco de o STF decidir a mesma matéria em sentido oposto; ou 2) aguardar o julgamento do STF, sujeitando-se à possível abertura de incidente de uniformização pela não aplicação do precedente vinculante do STJ.

Nenhuma das duas opções é satisfatória, seja em termos de segurança jurídica, seja em termos de eficiência do método de solução de litígios em matéria tributária.

Felizmente, não estamos em terra incógnita. Para encontrar caminhos, vale recorrer à experiência acumulada pelo Carf — tribunal que há tempos convive e lida com essa tensão — e ao modelo proposto no PLP 124, que trata das normas gerais de processo administrativo fiscal.

A experiência do Carf: do trauma ao aprendizado

Desde 2010, o Regimento Interno do Carf (Ricarf) prevê a vinculação dos conselheiros aos precedentes qualificados do STF e do STJ. A trajetória, contudo, foi marcada por escolhas cujas consequências servem de lição.

O Ricarf/2009, em seu artigo 62-A, estabelecia que os julgamentos ficariam sobrestados sempre que o STF também sobrestasse os recursos extraordinários sobre a mesma matéria. O resultado foi uma avalanche de processos represados, com impacto significativo na eficiência e celeridade do tribunal.

Com o advento do Ricarf/2015, impactados pela experiência anterior, optou-se por simplesmente silenciar sobre o tema. A omissão foi intencional e também produziu consequências indesejadas, só que de outra natureza.

O exemplo mais eloquente está no caso da cessação dos efeitos da coisa julgada da CSLL. Em 2022, a 1ª Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais (CSRF) aplicou de imediato o repetitivo do STJ (REsp n. 1.118.893-MG), consagrando o entendimento de que contribuintes com decisão judicial transitada em julgado reconhecendo a inconstitucionalidade da CSLL não poderiam ser compelidos ao seu pagamento — exatamente o oposto do que o STF decidiria pouco depois, nos Temas 881 e 885 de repercussão geral. Os Acórdãos 9101-006.388 (sessão de 12/2022) e 9101-006.140 (sessão de 6/2022) ficaram como registro dessa colisão.

Vale recordar que a repercussão geral do tema havia sido reconhecida pelo STF desde o início de 2016, ou seja, as decisões da 1ª Turma/CSRF em 2022 poderiam ser evitadas caso houvesse um tratamento específico para a questão em análise.

Diante da clara necessidade de solução do problema, o Ricarf/2023 apresentou, finalmente, uma saída equilibrada. O parágrafo único do artigo 99 determina que a obrigação de reproduzir os repetitivos do STJ não se aplica quando houver recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, pendente de julgamento no STF sobre o mesmo tema. Sem sobrestamento automático e sem aplicação irrefletida de precedentes passíveis de reversão: o modelo tem a vantagem de evitar tanto o engessamento processual do passado quanto a quebra de isonomia do período seguinte.

Ressaltamos que o sobrestamento dos casos no Carf só ocorrerá quando do julgamento de mérito do repetitivo ou da repercussão geral, desde que pendente o trânsito em julgado, geralmente decorrente da interposição de embargos de declaração (artigo 100, Ricarf). O modelo reflete uma compreensão muito sofisticada sobre a dinâmica de funcionamento dos tribunais superiores no país [7].

O PLP 124 e o sobrestamento do processo administrativo condicionado

Paralelamente à experiência do Carf, o PLP 124/2022 [8], que dispõe sobre normas gerais de processo administrativo fiscal, oferece uma solução alternativa para o mesmo problema.

À semelhança da LC 227/2026, o PLP 124 prevê efeito vinculante às decisões transitadas em julgado proferidas pelo STF e pelo STJ na sistemática da repercussão geral e dos recursos repetitivos (art. 208-G). Mas o projeto vai além, ao impedir até mesmo o lançamento, o indeferimento de defesa administrativa e a inscrição em dívida ativa sobre matérias decididas favoravelmente ao contribuinte em precedentes vinculantes — vedação que não encontra paralelo na LC 227.

Para a questão que nos ocupa hoje, a resposta do PLP 124/2022 é o que se pode chamar de “sobrestamento condicionado”. O artigo 208-J determina que a tramitação dos processos administrativos fiscais sobre a mesma questão jurídica será sobrestada automaticamente quando o STF ou o STJ houver determinado a suspensão nacional de processos judiciais para a resolução da questão mediante precedente qualificado. Ou seja, trata-se de hipótese que leva em conta a regra do artigo 1.035, §5º, e do artigo 1.037, II, do CPC, quando permite que o ministro relator determine a suspensão de processos que serão afetados pela decisão do STF e do STJ.

A diferença em relação ao que travou o Carf em 2010 é fundamental: no modelo do PLP 124/2022, o sobrestamento não decorre do simples reconhecimento da repercussão geral ou da afetação à sistemática dos repetitivos, mas apenas quando há determinação expressa do(a) relator(a) no STF ou no STJ de suspensão nacional dos processos judiciais. Vale ressaltar que, consoante entendimento uníssono do STF e do STJ, a determinação de suspensão pelo ministro relator é discricionária e, na prática, pouco utilizada.

Dois modelos e uma lacuna a preencher

A LC 227 avançou na aplicação de precedentes vinculantes no contencioso administrativo, mas deu abertura para o mesmo risco jurídico verificado no passado recente do Carf: a quebra de isonomia e a insegurança jurídica derivadas da aplicação imediata de repetitivos do STJ com pendência de repercussão geral no STF.

Diante da omissão da LC 227/2026, mais duas soluções se mostram viáveis para o contencioso administrativo do IBS.

A primeira é adotar a mesma lógica do Ricarf/2023 (artigo 99, parágrafo único): os julgadores simplesmente deixariam de aplicar o repetitivo do STJ enquanto houver repercussão geral reconhecida e pendente de julgamento no STF sobre o mesmo tema. É uma solução direta, que dispensa mecanismos formais de sobrestamento e encontra precedente regulatório consolidado em outro tribunal administrativo de alta envergadura.

A segunda é incorporar o sobrestamento condicionado, na linha proposta pelo PLP 124/2022 (art. 208-J): o processo administrativo ficaria sobrestado apenas quando o relator no STF ou no STJ determinar expressamente a suspensão nacional dos processos judiciais.

A omissão normativa, é preciso dizer, flerta com a insegurança jurídica. Como a experiência do Carf demonstrou com clareza, ela transfere o problema aos julgadores administrativos, sem oferecer-lhes parâmetros, e expõe os contribuintes a decisões que podem ser rapidamente superadas pela jurisprudência do STF — com todos os custos de segurança jurídica e isonomia que isso acarreta.

A solução está ao alcance e dispensa alteração legislativa

Um aspecto que merece destaque: superar a lacuna legal em questão não exige, necessariamente, a alteração da LC 227/2026. Basta conhecer o sistema de fontes normativas decorrente da reforma tributária.

Isto porque a própria lei delegou ao Comitê Gestor do IBS a disciplina do processo administrativo tributário do imposto (artigo 102). Para os julgamentos na Câmara de Integração, a LC 214 prevê regulamentação por ato conjunto do CG-IBS e do ministro da Fazenda (artigo 323-M da LC 214). Esses instrumentos regulamentares são suficientes seja para adotar a solução do Ricarf/2023, seja para incorporar o modelo de sobrestamento condicionado do PLP 124.

A competência existe. O que se espera é que ela seja exercida com a clareza e a tempestividade que o tema exige, vale dizer, antes que o novo contencioso do IBS e da CBS produza, em seus primeiros anos de funcionamento, as mesmas quebras de isonomia que o Carf levou tanto tempo para remediar. O que principalmente se deve evitar são decisões administrativas conflitantes com o entendimento dos tribunais superiores.

Nesse ponto, cumpre realçar que as tarefas precípua dos tribunais superiores, leia-se Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, são de: interpretar a Constituição e fixar interpretação da legislação federal, respectivamente, uniformizando o direito constitucional e federal, conferindo-lhes unidade e efetividade. A regra do *stare decisis* (ou da vinculação ao precedente) visa a garantir justamente a concretização de suas finalidades precípua, especialmente segurança jurídica e isonomia.



- [1] <https://www.conjur.com.br/2024-jul-17/vinculacao-do-carf-na-reforma-tributaria-um-perigo-iminente-e-eminente/>
- [2] <https://www.conjur.com.br/2025-nov-19/a-camara-nacional-de-integracao-do-contencioso-administrativo-e-a-harmonizacao-do-ibs-cbs/>
- [3] <https://www.conjur.com.br/2026-mar-25/processo-administrativo-do-ibs-e-da-cbs-estrutura-paridade-e-criterio-de-desempate/>
- [4] <https://www.conjur.com.br/2026-jan-28/lei-complementar-227-2026-um-processo-varios-relogios-e-uma-esfinge-sem-segredos/>
- [5] Sobre o “regime de repercussão geral” como técnica de formação de precedentes vinculantes no STF: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/recurso-extraordinario-e-seus-circuitos-processuais>
- [6] Vale, ainda, mencionar a importante regulamentação já existente no art. 19 e art. 19-A da Lei. 10.522/2001, a respeito da observância de precedentes judiciais pela Administração Tributária federal.
- [7] A respeito do funcionamento dos tribunais superiores e da necessária coordenação entre o STJ e o STF: MENDES, Paulo; BEVILACQUA, Lucas; FEIJO, Maria Angélica. O conflito de competência entre o STF e STJ na formação de precedentes em matéria tributária. In: BEVILACQUA, L.; FONSECA, Rafael; LANNA, Gustavo; LEAO, Martha. (Org.). Estudos de jurisprudência. 1ed., 2023.
- [8] <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2481858>

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-10/908379/>