

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL**

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI), entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, com sede no SBN, Quadra 1, Bloco "C", Edifício Roberto Simonsen, Brasília/DF, CEP 70.040-903, por seus advogados, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alínea "a", e 103, inciso IX, da Constituição Federal, e na Lei 9.868/1999, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida liminar

com o objetivo de obter a declaração de inconstitucionalidade do § 7º do art. 4º da Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025, conforme as razões de fato e de direito que passa a expor.

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA NÃO CUMULATIVIDADE DO IPI, DO PIS E DA COFINS (CF/88, ART. 153, § 3º, II, E ART. 195, § 12). VEDAÇÃO DE CRÉDITO AO ADQUIRENTE MANTIDA APÓS A REDUÇÃO DA ISENÇÃO OU ALÍQUOTA ZERO QUE LHE SERVIA DE FUNDAMENTO. RECOMPOSIÇÃO DA INCIDÊNCIA SEM A CORRESPONDENTE RECOMPOSIÇÃO DO CREDITAMENTO. TRANSIÇÃO NORMATIVA INCOMPLETA. RUPTURA DA UNIDADE FUNCIONAL DO REGIME CONSTITUCIONAL DA NÃO CUMULATIVIDADE. CUMULATIVIDADE INCIDENTE SOBRE TRIBUTO JÁ PAGO. AGRAVAMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA SEM AMPARO NO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL DO ART. 4º DA EC 109/2021.

I. Objeto da ação

1. Volta-se esta ação contra o § 7º do art. 4º da Lei Complementar 224/2025, que, em relação às isenções e alíquotas zero reduzidas ou eliminadas pelo próprio art. 4º (*caput* e § 4º, I), mantém a vedação ao aproveitamento, pelo adquirente, do crédito do tributo que passa a ser efetivamente recolhido pelo fornecedor, configurando, em relação ao IPI, ao PIS e à Cofins, violação ao princípio constitucional da não cumulatividade (CF/88, art. 153, § 3º, II, e art. 195, § 12).

II. Questão em discussão

2. A discussão trazida nesta inicial consiste em saber se é compatível com a Constituição Federal o § 7º do art. 4º da LC 224/2025, na parte em que veda ao adquirente a apropriação de créditos do tributo efetivamente cobrado do fornecedor – seja a título de IPI, seja a título de PIS e Cofins – após a redução, pela mesma lei complementar, da isenção ou alíquota zero antes vigente. Discute-se, ainda, se a liberdade de conformação legislativa reconhecida ao legislador na disciplina da não cumulatividade autoriza, em uma transição entre regimes tributários, alterar o pressuposto que fundamentava a vedação ao crédito e preservar, simultaneamente, a consequência jurídica concebida para o regime anterior. A controvérsia envolve, ainda, definir se a isenção ou alíquota zero situada em elo intermediário de cadeia não cumulativa pode ser qualificada como benefício fiscal apto a integrar o objeto do mandamento constitucional de redução gradual de benefícios tributários federais

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

introduzido pelo art. 4º da EC 109/2021, ou se constitui mero diferimento da exigência, sem renúncia de receita.

III. Fundamentos jurídicos

3. A Constituição Federal assegura, de forma cogente, a não cumulatividade do IPI, ao determinar que o imposto “*será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores*” (CF/88, art. 153, § 3º, II). Para o PIS e a Cofins, o art. 195, § 12, da CF/88 estabelece, igualmente em sede constitucional, a não cumulatividade dessas contribuições nos setores de atividade econômica que a lei venha a definir. Em ambos os regimes, a disciplina da incidência e a disciplina do creditamento integram uma mesma estrutura normativa, de modo que a alteração dos pressupostos do regime reclama a correspondente adaptação de seus mecanismos de compensação.

4. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 179 da repercussão geral (RE 587.168), reconheceu a constitucionalidade da vedação de crédito em hipóteses de isenção ou alíquota zero na etapa anterior. A *ratio decidendi* do precedente, todavia, repousa na premissa de que, sem tributo cobrado, não há crédito a compensar – pressuposto fático ausente na hipótese ora impugnada, em que o tributo passa a ser efetivamente exigido do fornecedor por força da redução do benefício promovida pela própria LC 224/2025.

5. Configura-se, assim, hipótese de tributo efetivamente cobrado na operação anterior e de crédito vedado na etapa subsequente, produzindo a cumulatividade que os arts. 153, § 3º, II, e 195, § 12, da Constituição buscam afastar. O § 7º do art. 4º da LC 224/2025 introduz, portanto, situação qualitativamente diversa daquela apreciada pelo STF no Tema 179: a redução das isenções e alíquotas zero promovida pelo próprio art. 4º (*caput* e § 4º, I) faz com que o tributo passe a ser efetivamente cobrado do fornecedor, mas o § 7º mantém artificialmente a vedação ao crédito do adquirente. Configura-se, assim, hipótese de tributo cobrado na operação anterior e crédito vedado na posterior – exatamente o fenômeno da cumulatividade que a não cumulatividade constitucional busca eliminar. O precedente firmado no Tema 179 não abarca, e tampouco legitima, essa nova configuração.

6. Em termos práticos, o adquirente suporta o tributo embutido no preço cobrado pelo fornecedor (que agora o recolhe) e ainda paga o tributo integral sobre sua própria

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

saída, sem direito a qualquer compensação – resultando em IPI incidente sobre IPI e em PIS/Cofins incidentes sobre PIS/Cofins já pagos. Há, portanto, ofensa direta ao núcleo essencial das garantias inscritas no art. 153, § 3º, II, e no art. 195, § 12, da CF/88, que asseguram a compensação do montante “cobrado” nas operações anteriores, sem distinguir conforme a origem da exigência.

7. Tampouco socorre o § 7º o entendimento firmado pelo STF no Tema 756 da repercussão geral (RE 841.979), em que se reconheceu margem de conformação ao legislador na modelagem do regime não cumulativo do PIS e da Cofins. A liberdade legislativa ali admitida diz respeito à definição dos setores e dos insumos que ensejam direito a crédito, não chegando ao ponto de autorizar a criação de cumulatividade incidente sobre tributo já pago. Em verdade, o que o STF decidiu é que a atuação do legislador ordinário deve observar os demais preceitos constitucionais, como a matriz constitucional das contribuições ao PIS e Cofins e os princípios da razoabilidade, da isonomia, da livre concorrência e da proteção à confiança. Com efeito, vedar o crédito de tributo efetivamente recolhido na etapa anterior transborda os limites do art. 195, § 12, da CF/88 e desnatura o próprio regime não cumulativo, sendo conduta diversa – e mais grave – do que a mera restrição à creditabilidade de determinados insumos.

8. A inconstitucionalidade se agrava quando se examina o fundamento da própria LC 224/2025, editada sob o pálio do mandamento de racionalização e redução gradual de benefícios tributários federais introduzido pelo art. 4º da EC 109/2021. A isenção ou alíquota zero situada em elo intermediário de cadeia não cumulativa não constitui benefício fiscal em sentido técnico: a vedação de crédito ao adquirente e o reflexo no aumento da base de cálculo das etapas subsequentes fazem com que o fisco arrecade, em regra, mais do que arrecadaria na cadeia plenamente tributada. Trata-se, juridicamente, de mero diferimento – deslocamento temporal e subjetivo da exigência tributária –, e não de renúncia de receita.

9. Não sendo benefício fiscal, a isenção intermediária não se enquadra no objeto do mandamento constitucional invocado pela LC 224/2025. O § 7º, ao manter a vedação de crédito mesmo após a eliminação da isenção que lhe servia de fundamento, não reduz benefício – cria carga tributária

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

autônoma, sem qualquer correspondência com vantagem antes fruída pelo contribuinte e sem amparo em dispositivo constitucional que autorize o agravamento da carga do IPI, do PIS ou da Cofins nesse contexto. Caracteriza-se, no ponto, extrapolação dos limites materiais da própria autorização constitucional invocada como fundamento da lei complementar.

IV. Conclusão/pedido

10. Concessão de medida liminar de suspensão da eficácia do § 7º do art. 4º da Lei Complementar 224/2025. Ao final, pede-se a declaração de inconstitucionalidade do § 7º do art. 4º da LC 224/2025 ou, alternativamente, a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto do mesmo dispositivo, para afastar a interpretação que veda ao adquirente o aproveitamento do crédito de IPI, de PIS e de Cofins nas hipóteses em que o tributo passa a ser efetivamente cobrado do fornecedor em razão da redução, pela própria LC 224/2025, da isenção ou alíquota zero antes vigente.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988: arts. 153, § 3º, II; 195, § 12; 150, § 6º; art. 4º da EC 109/2021.

I. OBJETO DA AÇÃO

1. Volta-se esta ação contra o § 7º do art. 4º da Lei Complementar 224, de 26 de dezembro de 2025, que mantém ao adquirente a vedação ao aproveitamento de créditos de tributos não cumulativos, mesmo nas hipóteses em que a isenção ou alíquota zero antes vigente foi reduzida ou eliminada pelo próprio art. 4º (*caput* e § 4º, I).
2. Em decorrência dessa cláusula, o tributo passa a ser efetivamente recolhido pelo fornecedor, mas o adquirente continua impedido de creditar-se desse mesmo tributo. Configura-se, com isso, hipótese inédita de tributo cobrado em operação anterior cujo crédito é vedado na operação posterior — fenômeno que viola, frontalmente, a não cumulatividade constitucional do IPI (CF/88, art. 153, § 3º, II) e do PIS e da Cofins (CF/88, art. 195, § 12).
3. Em termos práticos, o que os dispositivos impugnados fizeram foi instituir a incidência tributária em operações outrora desoneradas, mantendo, porém, em aquisições tributadas a vedação ao crédito inerente à desoneração extinta, convertendo tributos constitucionalmente não cumulativos — IPI, PIS e Cofins — em tributos materialmente cumulativos.

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

4. A inconstitucionalidade ora atacada é qualitativamente distinta da apreciada pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 179 e 756 da repercussão geral. Em ambos os precedentes, partia-se da premissa de que não havia tributo cobrado na operação anterior; aqui, ao contrário, o tributo é efetivamente exigido — e a vedação de crédito mantida pelo § 7º desnatura, no plano constitucional, o regime não cumulativo.

5. Acresce, em reforço da inconstitucionalidade, a ausência de amparo na autorização constitucional invocada como fundamento da LC 224/2025. O art. 4º da EC 109/2021 determina a redução gradual dos benefícios tributários federais. A doutrina nacional e estrangeira é, todavia, uníssona em reconhecer que isenções ou alíquotas zero situadas em elo intermediário de cadeia não cumulativa não constituem benefício fiscal: produzem, ao contrário, aumento da arrecadação do fisco e da carga tributária suportada pela cadeia produtiva, configurando, no máximo, mero diferimento da exigência.

6. Não se pretende, na presente ação, o reconhecimento de crédito presumido, fictício ou desvinculado de tributação anterior. Busca-se apenas assegurar o aproveitamento de crédito correspondente a tributo efetivamente cobrado e recolhido na operação antecedente. Os precedentes que culminaram na Súmula Vinculante nº 58 afastaram a existência de crédito quando inexistente montante cobrado na etapa anterior; a hipótese ora impugnada parte da situação oposta, em que há tributação efetiva do fornecedor e, ainda assim, o crédito é vedado ao adquirente.

7. A presente ADI postula, em síntese, a declaração de inconstitucionalidade do § 7º do art. 4º da LC 224/2025 ou, alternativamente, a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, para afastar a sua aplicação às hipóteses em que o tributo passa a ser efetivamente cobrado do fornecedor por força da redução do benefício promovida pela própria lei complementar.

II. LEGITIMIDADE DA CNI

8. A requerente é confederação sindical de âmbito nacional representativa do setor industrial, sendo oportuno lembrar que sua legitimidade ativa já foi reconhecida em dezenas de ações diretas julgadas pelo Supremo, nos termos do art. 103, inciso IX, da Constituição Federal c/c com o art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999.

9. Atua na articulação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e patrocina os interesses do setor industrial perante diversas entidades e organismos no Brasil e no exterior. Representa 27 federações de indústrias e 1.250 sindicatos patronais, aos quais são filiadas quase 700 mil indústrias.

10. Conforme dados atualizados até fevereiro de 2025, a indústria brasileira responde por substanciosos 24,7% do PIB do Brasil, 21% do emprego formal do país (~11,5 milhões de

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

trabalhadores), 68,7% das exportações de bens e serviços, 66,8% da pesquisa no setor privado e por 34,8% da arrecadação dos tributos federais (exceto receitas previdenciárias, que equivalem a 24,4%). A cada R\$ 1,00 produzido na indústria, são gerados R\$ 2,44 na economia, de forma que a indústria contribui com 2,5 trilhões na economia brasileira. Enfim, representa o setor econômico que configura o autêntico motor da economia nacional.¹

11. *In casu*, soma-se à sua adequada representação a relevância da matéria objeto da iniciativa ora deflagrada e o evidente alcance e reflexo do ato impugnado sobre a esfera jurídica das empresas industriais (embora não apenas delas), que formam a base representada pela CNI e são diretamente impactadas pelos efeitos da vedação de creditamento imposta pelo § 7º do art. 4º da LC 224/2025 sobre o IPI, o PIS e a Cofins suportados pelas suas cadeias produtivas.²

12. Essa mesma correlação entre os objetivos institucionais da CNI e o objeto da ADI amparou precedentes deferimentos de pedidos de ingresso da CNI (como autora ou *amicus curiae*) nas ações de controle concentrado de constitucionalidade envolvendo temas de abrangência ampla, a exemplo, no campo do Direito Tributário, da ADI 6.055, ADI 5.931 e ADI 5.866; e, em outros ramos do Direito, entre tantas outras, da ADI 6.031.

13. O requisito da pertinência temática está aqui presente, como igualmente presente em todos os precedentes antes alinhados. Basta que as medidas ou os atos impugnados tenham a possibilidade de atingir a categoria representada pela confederação sindical para que seja ela reconhecida.

14. A sua análise não se isola daquela concernente à da legitimidade, e tampouco se coaduna com a compreensão restritiva de que para a pertinência temática se fazer presente as normas ou atos do Poder Público questionados devem versar sobre tema próprio e específico da categoria representada pela entidade sindical (ex: ADI 5.931).

15. Portanto, diante do grau de representatividade da requerente (art. 103, IX, da CF), e da certeza da repercussão do resultado da ação na órbita jurídica de inúmeras empresas, tem-se por plenamente admissível a instauração da presente ação pela CNI, o que ora se requer.

III. DISPOSITIVO ATACADO

16. O dispositivo objeto desta ação tem a seguinte redação:

¹ Disponível em: <<https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/#/industria-total>>. Acesso em 30/4/2026.

² A CNI, nos exatos termos de seu Estatuto, tem dentre seus principais objetivos, "*representar, defender e coordenar os interesses gerais da indústria*" e "*defender a livre iniciativa, a livre concorrência, a propriedade privada e o estado democrático de direito, tendo em conta a valorização do trabalho, a justiça social e o meio ambiente*"; e como uma de suas prerrogativas "*defender, coordenar e representar, no âmbito nacional, os interesses da indústria perante todas as instâncias, públicas e privadas.*"

Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025.

....

Art. 4º Os incentivos e benefícios federais de natureza tributária são reduzidos na forma deste artigo.

....

§ 7º A aplicação do disposto no inciso I do § 4º deste artigo não permite ao adquirente de bens e serviços a apropriação de créditos que, nos termos da legislação em vigor, seriam vedados em decorrência da isenção ou aplicação da alíquota 0 (zero).

IV. CABIMENTO DA AÇÃO

17. Nesta ação aponta-se violação direta à não cumulatividade constitucionalmente assegurada para o IPI (art. 153, § 3º, II, da CF/88) e para o PIS e a Cofins (art. 195, § 12, da CF/88). Em ambos os regimes, a garantia constitucional impõe ao legislador o dever de assegurar a compensação do tributo efetivamente cobrado nas operações anteriores, vedando-lhe criar hipóteses de cumulatividade incidente sobre tributo já pago.

18. A sede constitucional dessa discussão decorre, ainda, do art. 150, § 6º, da CF/88, que disciplina a concessão e a redução de benefícios fiscais e cuja interpretação sistemática não autoriza, sob o pretexto de mera redução de benefício, criar carga tributária inexistente.

19. A ofensa constitucional é direta e imediata, cabendo o controle concentrado.

V. MÉRITO

V.1. Da unidade funcional do regime constitucional da não cumulatividade

20. A presente controvérsia não se limita à existência, ou não, de direito ao creditamento. A questão constitucional antecede esse debate. Discute-se se o legislador pode alterar apenas parte da estrutura normativa do regime constitucional da não cumulatividade, preservando consequências jurídicas concebidas para pressupostos que ele próprio decidiu modificar.

21. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela compreensão constante de que os regimes tributários constitucionalmente estruturados constituem sistemas normativos dotados de coerência interna. A liberdade de conformação legislativa autoriza a criação, a modificação e a transição entre regimes jurídicos distintos. Não autoriza, porém, a dissociação entre os pressupostos que legitimam determinada disciplina tributária e as consequências jurídicas que dela decorrem.

22. Foi essa a premissa adotada por esta Corte no julgamento do Tema 179 da repercussão geral (RE 587.108). Ao examinar a transição do regime cumulativo para o regime não

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

cumulativo das contribuições ao PIS e à Cofins, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade constitucional da disciplina de transição estabelecida pelo legislador, assentando que o direito ao desconto decorre da própria arquitetura normativa do regime instituído e surge apenas nas hipóteses por ele definidas. Da fundamentação do acórdão extrai-se que a transição entre regimes constitui espaço legítimo de conformação legislativa, **desde que preservada a coerência interna do novo modelo normativo.**

23. A mesma racionalidade manifesta-se no Tema 228 da repercussão geral (RE 596.832). Embora em contexto diverso, relativo à substituição tributária, a *ratio* do Tema evidencia que os efeitos de uma técnica tributária não subsistem quando desaparece o pressuposto jurídico que justificava sua incidência. Ao reconhecer o direito à restituição quando a base efetiva é inferior à presumida, o STF afastou a permanência de consequência tributária incompatível com a realidade jurídica verificada. Alterado o pressuposto que fundamenta determinada consequência tributária, esta já não pode subsistir de forma autônoma, sob pena de ruptura da coerência constitucional da disciplina instituída.

24. Esses precedentes, considerados em conjunto, evidenciam uma característica inerente aos regimes constitucionais tributários: a unidade funcional entre seus pressupostos normativos e suas consequências jurídicas. A disciplina do creditamento, a incidência tributária, as hipóteses de desoneração e os mecanismos de compensação não constituem comandos independentes. São elementos reciprocamente condicionantes de uma única estrutura normativa.

25. É precisamente essa unidade que a Lei Complementar nº 224/2025 desafia.

26. A própria lei complementar reduz as hipóteses de isenção e de alíquota zero, restabelecendo a incidência tributária sobre operações anteriormente desoneradas. Com isso, modifica o pressuposto jurídico que dava fundamento à vedação ao creditamento. Não obstante, o § 7º do seu art. 4º preserva integralmente a consequência concebida para o regime anterior, impedindo o aproveitamento dos créditos mesmo quando a operação precedente volta a sofrer tributação.

27. A Lei Complementar nº 224/2025 promove, assim, uma transição normativa incompleta. Reconstrói o regime de incidência, mas mantém inalterada a disciplina do creditamento concebida para realidade jurídica diversa. Opera-se, desse modo, verdadeiro desacoplamento funcional entre o pressuposto normativo e a consequência jurídica que dele dependia: restabelece-se a tributação da operação antecedente, mas preserva-se a vedação ao crédito fundada em sua desoneração. Trata-se da desagregação da estrutura normativa do regime constitucional da não cumulatividade, cuja coerência depende da correspondência entre tributação e compensação, e não de opção legítima de conformação legislativa.

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

28. A ruptura da unidade funcional do regime constitucional da não cumulatividade projeta-se, no plano operacional, precisamente na dissociação entre tributação e creditamento. Se a vedação ao crédito somente se justificava pela inexistência de tributo cobrado na operação antecedente, a recomposição da incidência torna constitucionalmente exigível a correspondente recomposição do direito à compensação.

29. Os demais fundamentos de inconstitucionalidade examinados nesta ação constituem desdobramentos, ainda que autônomos, da desconformidade estrutural instaurada pela LC nº 224/2025. A cumulatividade artificial, a violação da igualdade tributária, a distorção da neutralidade concorrencial e a frustração da confiança legítima constituem vícios interdependentes e projeções operacionais da indigitada ruptura.

V.2. O dispositivo atacado e seu mecanismo de operação

30. O art. 4º da LC 224/2025 tem por objeto a redução dos incentivos e benefícios federais de natureza tributária. O § 4º, I, do mesmo artigo estabelece que essa redução se dará, na hipótese de isenções e alíquotas zero, mediante a aplicação de alíquota correspondente a 10% da alíquota padrão — ou seja, é a própria lei complementar que faz cessar, em definitivo, o regime de isenção ou alíquota zero antes vigente, passando a vigor apenas uma redução de alíquota.

31. O § 7º, ora impugnado, dispõe textualmente que *"a aplicação do disposto no inciso I do § 4º deste artigo não permite ao adquirente de bens e serviços a apropriação de créditos que, nos termos da legislação em vigor, seriam vedados em decorrência da isenção ou aplicação da alíquota 0 (zero)."*

32. O efeito conjugado dos dispositivos resulta em situação juridicamente inédita: (i) determinado elo da cadeia econômica gozava de isenção ou alíquota zero; (ii) em razão da isenção, a legislação vedava ao adquirente (elo seguinte) a apropriação do crédito correspondente; (iii) a LC 224/2025 elimina a isenção, passando o fornecedor a recolher efetivamente o tributo, embora com alíquota menor; (iv) o § 7º determina, contudo, que o adquirente continua proibido de creditar o tributo agora efetivamente recolhido pelo fornecedor — como se a isenção ainda existisse, tornando cumulativos os tributos – IPI, PIS e Cofins – não cumulativos.

33. O resultado prático é o duplo gravame ao adquirente: arca com o tributo embutido no preço pago ao fornecedor (que agora o recolhe) e ainda paga o tributo integral sobre sua própria saída, sem direito a qualquer compensação. Tem-se, em última análise, IPI incidindo sobre IPI, e PIS/Cofins incidindo sobre PIS/Cofins já recolhidos — tributação em cascata que a Constituição expressamente veda ao impor a observância do princípio da não cumulatividade a estes tributos.

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

V.3. A violação à não cumulatividade do IPI (CF/88, art. 153, § 3º, II)

34. A Constituição Federal assegura, com eficácia plena e em termos cogentes, a não cumulatividade do IPI: o tributo "*será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores*" (CF/88, art. 153, § 3º, II). A locução constitucional não autoriza ao legislador ordinário ou complementar restringir o creditamento sempre que houver tributo efetivamente cobrado em operação anterior. O verbo "*será*", na exegese do dispositivo, traduz comando impositivo, e não mera faculdade conformável pelo legislador.

35. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 179 da repercussão geral (RE 587.108), reconheceu a constitucionalidade da disciplina legislativa da transição entre regimes de incidência, assentando que o direito ao creditamento decorre da arquitetura normativa do regime instituído pelo legislador. A hipótese ora examinada é substancialmente distinta: não se questiona a possibilidade de transição normativa, mas a preservação da vedação ao crédito após a modificação, pela própria lei, do pressuposto jurídico que lhe conferia fundamento.³

36. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a não cumulatividade não assegura, como regra, crédito presumido de IPI quando inexistente tributo cobrado na operação antecedente. Essa orientação foi afirmada, entre outros julgados, no Tema 844 da repercussão geral (RE 398.365), em relação a insumos não tributados ou sujeitos à alíquota zero, e nos precedentes que antecederam a Súmula Vinculante nº 58. A premissa comum desses julgados é a inexistência de montante cobrado na etapa anterior.⁴

37. Nesse sentido, bastante valiosas são as considerações do Min. GILMAR MENDES em seu voto na ADI nº 7.135,⁵ na qual, reiterando a jurisprudência deste E. STF, pontuou que a não cumulatividade do IPI pressupõe a incidência do imposto em etapa anterior, de forma que não há direito ao crédito apenas quando a aquisição for desonerada. Confira-se:

Em se tratando de direito ao creditamento, tenho reiteradamente sustentado que todo e qualquer crédito pressupõe, imperativamente, o pagamento do valor correspondente ao tributo na operação anterior, salvo, evidentemente, escolha legislativa em sentido diverso, a qual, em todo caso, deverá ser interpretada de forma restritiva e excepcional.

³ STF, RE 596.832, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Pleno, j. 26/4/2021 (Tema 179 da Repercussão Geral). Tese fixada: "*O benefício fiscal concernente à isenção de IPI, por não gerar crédito ao estabelecimento adquirente, não implica ofensa ao princípio constitucional da não cumulatividade*".

⁴ STF, RE 398.365, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, j. 27/8/2015 (Tema 844 da Repercussão Geral). Tese fixada: "*Os princípios da não cumulatividade e da seletividade, previstos no art. 153, § 3º, I e II, da Constituição Federal, não asseguram direito de crédito presumido de IPI para o contribuinte adquirente de insumos não tributados ou sujeitos à alíquota zero.*"

⁵ STF, ADI 7.135, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, j. 19/8/2025.

Não havendo pagamento do tributo na etapa anterior, por força de isenção, alíquota zero, não incidência ou, como no caso, suspensão, não há crédito a ser apropriado pelo adquirente na etapa seguinte. Pouco importa a nomenclatura adotada, mas o resultado econômico real observado. Não havendo pagamento do tributo na etapa anterior, por força de isenção, alíquota zero, não incidência ou, como no caso, suspensão, não há crédito a ser apropriado pelo adquirente na etapa seguinte. Pouco importa a nomenclatura adotada, mas o resultado econômico real observado. Foi essa lógica que culminou na decisão proferida por esta Corte no Recurso Extraordinário 398.365, com repercussão geral reconhecida (Tema 844), quando se assentou a seguinte tese: “O princípio da não cumulatividade não assegura direito de crédito presumido de IPI para o contribuinte adquirente de insumos não tributados, isentos ou sujeitos à alíquota zero.”

Em idêntico sentido, tem-se a Súmula Vinculante n. 58 do STF, a qual prescreve que “inexiste direito a crédito presumido de IPI relativamente à entrada de insumos isentos, sujeitos à alíquota zero ou não tributáveis, o que não contraria o princípio da não cumulatividade”.

38. A esse respeito, há tempos este E. STF se debruça sobre os contornos da não cumulatividade do IPI, visto que o art. 153, § 3º, II, da Constituição Federal, a despeito de assegurar a não cumulatividade, não traz maiores contornos sobre o seu alcance. Assim, tendo se valido como ponto de partida das disposições sobre a não cumulatividade do ICMS, cujo art. 155, § 2º, II, do Texto Maior, explicita que, salvo disposição em contrário, a isenção ou não incidência não implica crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes, esta Suprema Corte consolidou que estas mesmas regras, por uma questão de coerência constitucional, conforme bem pontuado pelo Min. MARCO AURÉLIO:⁶

Verifica-se que, em relação ao IPI, nada foi previsto sob o ângulo do crédito, mesmo em se cuidando de isenção ou não-incidência. O figurino constitucional apenas revela a preservação do princípio da não-cumulatividade, ficando o crédito, justamente por isso – e em vista do conteúdo pedagógico do texto regedor, artigo 155, § 3º, II -, sujeito ao montante cobrado nas operações anteriores, até porque a alíquota não poderia ser zero, inexistindo obrigação tributária a ser “x”, em termos de crédito. Ante o princípio da razoabilidade, há de ser única.

39. É patente, portanto, que este E. STF possui consolidada jurisprudência no sentido de que as aquisições tributadas geram direito a crédito do IPI, sendo a única exceção ao princípio da não cumulatividade as aquisições desoneradas, conforme sacramentado pelo enunciado da Súmula Vinculante nº 58: *“Inexiste direito a crédito presumido de IPI relativamente à entrada de insumos isentos, sujeitos à alíquota zero ou não tributáveis, o que não contraria o princípio da não cumulatividade”*.

⁶ STF, RE 353.657, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Pleno, j. 25/6/2007.

40. O § 7º do art. 4º da LC 224/2025 introduz, porém, situação fática diversa: a redução das isenções e alíquotas zero promovida pelo próprio art. 4º (*caput* e § 4º, I) faz com que o tributo passe a ser efetivamente cobrado do fornecedor. Há, portanto, tributo cobrado na operação anterior — exatamente o pressuposto fático para que o crédito seja constitucionalmente assegurado ao adquirente. A vedação de crédito mantida pelo § 7º colide frontalmente com o art. 153, § 3º, II, da Constituição.

41. A centralidade da expressão constitucional “montante cobrado nas operações anteriores” não pode ser desconsiderada. O art. 153, § 3º, II, da Constituição condiciona a compensação à existência de tributo cobrado na etapa antecedente. Se o fundamento dos precedentes do STF era a inexistência de montante cobrado, a superveniência de cobrança efetiva desloca a hipótese para fora do alcance desses julgados e atrai a proteção integral da não cumulatividade constitucional.

42. O precedente firmado no Tema 179, assim, não abarca, e tampouco legitima, a hipótese ora impugnada. Como assentado pelo STF no RE 566.819/RS,⁷ e hoje consolidado na Súmula Vinculante 58, a vedação de créditos de IPI em operações isentas se justifica pela ausência de débito (montante cobrado) na etapa anterior; quando existe montante efetivamente cobrado na operação antecedente, a negativa de crédito implica cumulatividade vedada pela Constituição. A manutenção da vedação ao creditamento, apesar da superveniência da incidência tributária, rompe justamente a unidade funcional do regime constitucional da não cumulatividade demonstrada no item V.1 desta inicial.

V.4. A violação à não cumulatividade do PIS e da Cofins (CF/88, art. 195, § 12)

43. O art. 195, § 12, da CF/88 estabelece, igualmente em sede constitucional, a não cumulatividade do PIS e da Cofins nos setores de atividade econômica que a lei venha a definir. Embora o regime das contribuições, no plano da definição dos setores e dos insumos creditáveis, comporte margem de conformação ao legislador, é dotado de núcleo essencial inderrogável: a não cumulatividade implica, sempre, a compensação do tributo efetivamente cobrado em operação anterior.

44. O entendimento firmado pelo STF no Tema 756 da repercussão geral (RE 841.979, Rel. Min. DIAS TOFFOLI) reconheceu a referida margem de conformação ao legislador na modelagem do regime não cumulativo do PIS e da Cofins. Essa liberdade legislativa, todavia, diz respeito à definição dos setores e dos insumos que ensejam direito a crédito; não chega ao ponto de autorizar a criação de cumulatividade incidente sobre tributo já pago.⁸

⁷ STF, RE 566.819, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, j. 29/9/2010.

⁸ STF, RE 841.979, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 16/8/2022 (Tema 756 da Repercussão Geral). Tese fixada: “É constitucional a restrição, imposta pela Lei 10.865/2004, ao desconto de créditos da contribuição ao PIS e

45. A distinção é crucial: uma coisa é o legislador, no exercício da margem de conformação reconhecida pelo Tema 756, restringir o creditamento de determinados insumos; outra, qualitativamente diversa, é vedar o crédito do tributo efetivamente incidente na etapa anterior. A primeira hipótese opera dentro dos limites do art. 195, § 12; a segunda extrapola-os e desnatura o próprio regime não cumulativo, criando cumulatividade onde a Constituição a veda.

46. Sob esse enfoque, a técnica da não cumulatividade do PIS e da Cofins deve ser estruturada a partir da lógica de incidência dessas Contribuições, o que pressupõe a possibilidade de apropriação de créditos vinculados a dispêndios que mantenham relação — direta ou indireta — com a obtenção de receitas tributadas, porquanto a própria Constituição Federal veiculou a não cumulatividade para estas Contribuições, conforme leciona Marco Aurélio Greco:⁹

[...] todos os elementos físicos ou funcionais – o que abrange bens, serviços e utilidades deles decorrentes, ligados aos fatores de produção (capital e trabalho), adquiridos ou obtidos pelo contribuinte e onerados pelas contribuições – que sejam relevantes para o processo de produção ou fabricação, ou para o produto, em função dos quais resultará a receita ou o faturamento onerados pelas contribuições.

47. Nesse contexto, em que pese a Constituição Federal não ter regulamentado, de forma ampla, os contornos da não cumulatividade do PIS e da cofins, não há como se negar que se trata de instituto conhecido e incorporado pelo constituinte derivado, cuja interpretação parte da premissa de que o direito ao crédito, nos tributos não cumulativos, decorre da existência de uma incidência anterior seguida de uma operação subsequente igualmente tributada.

48. A esse respeito, a doutrina do saudoso Professor Paulo de Barros Carvalho¹⁰ reconhece a existência de um conteúdo mínimo inerente à não cumulatividade das contribuições:

[...] a não cumulatividade da contribuição ao PIS e da Cofins, que havia sido instituída por liberalidade do legislador ordinário, com os permissivos e vedações pelos quais livremente optou, passou a apresentar conteúdo mínimo de significação. Por imperativo constitucional, pretendendo-se a aplicação do regime não cumulativo àqueles tributos, coube ao legislador apenas indicar os setores da atividade econômica em que deseja fazê-lo, sem, no entanto, autorizar que este limite o direito ao crédito, mitigando os efeitos da não cumulatividade.

da COFINS nas atividades de revenda de bens e produtos” — apenas a margem do legislador para definir os contornos do creditamento foi reconhecida no precedente, jamais a possibilidade de criar cumulatividade incidente sobre tributo já pago.

⁹ Revista Fórum de Direito Tributário nº 34, Editora Fórum: São Paulo, 2008, p. 20

¹⁰ CARVALHO, Paulo de Barros, *Direito tributário: linguagem e método*. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Noeses, 2009, p. 822.

49. Assim, e como pontuado pelo Min. MARCO AURÉLIO¹¹ ao analisar a não cumulatividade do IPI à luz das disposições da não cumulatividade do ICMS, “*Ante o princípio da razoabilidade, há de ser única*”, admitindo-se os créditos nas aquisições tributadas e, excepcionalmente, vedando-o, salvo disposição legal em sentido contrário, nas aquisições desoneradas.

50. Tal unicidade do instituto da não cumulatividade não passou despercebida pelo legislador ordinário ao instituir a não cumulatividade do PIS e da Cofins, como bem explorado pelo Min. DIAS TOFFOLI no voto-condutor do RE 607.642.¹²

Na Medida Provisória nº 135/03, convertida na Lei nº 10.833/03, por sua vez, elencou-se como motivo principal na instituição da COFINS não cumulativa a correção de distorções relevantes decorrentes da cobrança cumulativa do tributo,

“como por exemplo a indução a uma verticalização artificial das empresas, em detrimento da produção por um número maior de empresas mais eficientes – em particular empresas de pequeno e médio porte, que usualmente são mais intensivas em mão de obra”.

A exposição refere o “método indireto subtrativo” no qual são estabelecidas “as situações em que o contribuinte poderá descontar, do valor da contribuição devida, créditos apurados em relação aos bens e serviços adquiridos, custos, despesas e encargos que menciona”

Na regulamentação, como consta da exposição de motivos, em contrapartida às alíquotas do PIS (1,65%) e da COFINS (7,6%), seria admitido o aproveitamento de créditos, o que faria, em tese, com que a arrecadação não fosse alterada, pois a alíquota maior incidiria sobre uma base de cálculo menor. Alardeou-se que, na finalidade da instituição do novo regime, estaria implícita, na diferença de alíquotas, exatamente o objetivo de igualar as cargas tributárias entre os regimes cumulativo e não cumulativo. Objetivava-se afastar o perverso efeito financeiro da carga tributária do ciclo econômico, com vistas a garantir a neutralidade fiscal, de modo a que a carga tributária seria equalizada, independentemente do número de operações existentes no ciclo produtivo. É evidente, assim, que os objetivos propalados de harmonização, de neutralidade tributária e de correção dos desequilíbrios na concorrência devem direcionar o legislador no processo gradual de inserção da cobrança não cumulativa para todos os contribuintes de um setor econômico, mediante a graduação das bases de cálculo e das alíquotas (art. 195, § 9º CF), de modo a não se acentuarem ainda mais as distorções geradas pela cumulatividade. Caso contrário, a inserção num ou noutro regime bem como a disciplina dos créditos passíveis de dedução serão casuísticos, fruto da maior ou menor pressão exercida por determinados setores sobre o Poder Legislativo.

51. Portanto, conforme consolidado na jurisprudência deste E. STF, à vista da constitucionalização da não cumulatividade para o PIS e Cofins pelo § 12 do art. 195 da

¹¹ STF, RE 353.657, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 25/06/2007.

¹² STF RE 607.642, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 29/06/2020. Tema 337.

Constituição Federal, deve observar o conteúdo mínimo deste instituto, de forma que o direito de creditamento decorre da incidência em operação anterior.

52. Isto é o que se extrai do voto-condutor do Min. DIAS TOFFOLI no mencionado RE 607.642, ao apontar que que *"a não cumulatividade do PIS/Cofins, por si só, é incapaz de autorizar, a favor do contribuinte, crédito que decorra de gasto com mão de obra paga a pessoa física. Isso porque o valor recebido pela pessoa física em razão de sua mão de obra não é onerado com PIS/Cofins"*.

53. Naquela assentada foi reconhecido que a vedação ao crédito em aquisições desoneradas não fere a não cumulatividade, porquanto *"inexiste nesse tipo de gasto da pessoa jurídica (que, em geral, é repercutido nos preços dos bens vendidos e dos serviços prestados e, ao fim, na receita da pessoa jurídica) efeito cascata da tributação que a não cumulatividade busca afastar"*.

54. O § 7º do art. 4º da LC 224/2025 enquadra-se exatamente na inadmissível negativa ao crédito sobre o tributo incidente em operação anterior. O que se quer vedar é o crédito do PIS e da Cofins efetivamente incidente nas operações do fornecedor após a redução, pela própria LC 224/2025, da isenção ou alíquota zero antes vigente. Configura-se, em relação a essas contribuições, claríssima violação ao princípio constitucional da não cumulatividade.

55. Portanto, é mais do que evidente que a vedação contida no § 7º do art. 4º da LC 224/2025 desrespeita esse conteúdo mínimo por vedar créditos que devem ser assegurados justamente por estarem compreendidos dentro desse parâmetro mínimo do que se entende por não cumulatividade.

56. Aponta-se, ainda, por relevante, que o § 7º do art. 4º da LC 224/2025 vai de encontro com o quanto decidido pela E. STF no Tema 756, porquanto a margem de atuação do legislador infraconstitucional para regulamentar a não cumulatividade das contribuições deve observar os princípios da isonomia, razoabilidade, livre concorrência, segurança jurídica e confiança, todos manifestamente violados.

57. Em primeiro lugar, tem-se que a vedação ao crédito não encontra qualquer justificativa para se impor a distinção de tratamento tributário. De fato, os bens submetidos à tributação pela alíquota plena geram aos seus adquirentes direito ao aproveitamento de créditos, a teor do inciso I do art. 3º das Leis 10.637/02 e 10.833/03, enquanto os bens alcançados pela tributação residual instituída na LC 224/2025 não geram crédito algum ao adquirente, que suporta integralmente o custo da etapa anterior sem qualquer compensação posterior para fins de neutralização da carga tributária.

58. Outrossim, tal vedação também atenta contra a razoabilidade, eis que o efeito imediato disso é produzir distorções setoriais (contribuintes que atuam no mesmo setor, mas que adquirem/revendem produtos diferentes, poderão receber tratamento distinto, com

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

privilégios para aquele que está sujeito à tributação pela alíquota plena), além de gerar custos em cascata pela oneração de diversos insumos.

59. Por fim, mas não menos relevante, o § 7º do art. 4º da LC 224/2025, ao ruir um sistema erigido sob a premissa de que o direito de creditamento nasce com a oneração da operação (ou seja, é resultado da “dupla incidência” do tributo), atenta contra a segurança jurídica e a confiança legítima depositada pelos contribuintes no regime de não cumulatividade.

60. Os contribuintes cujas receitas estão sujeitas ao regime não cumulativo estruturam seus negócios sob a perspectiva de que o ônus suportado na operação anterior será neutralizado na seguinte, de maneira a “compensar” o aumento das alíquotas das contribuições e evitar o efeito cumulativo inerente a tributos indiretos como o PIS e a Cofins.

61. A LC 224/2025 distorce por completo essa lógica, ao trazer um regime híbrido, que é não cumulativo ao empregar percentuais das alíquotas previstas nas Leis 10.637/02 e 10.833/03, ao mesmo tempo em que, na prática, é cumulativo, por não autorizar direito a créditos em aquisições oneradas e, pois, não neutralizar a incidência em cascata.

62. Em outras palavras, a LC 224/2025 criou um regime híbrido para o PIS e para a Cofins que não encontra amparo constitucional, legal e muito menos econômico.

63. Há, nesse aspecto, claríssima afronta à segurança jurídica e à confiança legítima depositada em um regime de incidência que, em situações como a discutida neste caso concreto, deve autorizar a apuração de créditos da não cumulatividade, mas que, por conveniência arrecadatória do legislador infraconstitucional, não gerará crédito algum – a despeito da reoneração de operações até então sujeitas à alíquota zero de PIS e de Cofins.

64. Note-se que esse tratamento tributário diferenciado, com a sujeição a um regime híbrido de incidência do PIS e da Cofins, implica imprevisibilidade e complexidade na formatação das operações praticadas.

65. Ao lado da violação à isonomia, à razoabilidade, à segurança jurídica e à confiança legítima, tem-se a afronta à livre concorrência (art. 170, IV, da CF/88). Isso porque, a empresa que adquiria bens desonerados do PIS e da Cofins estrutura os seus negócios (custos, margem de lucro *etc.*) sob essa perspectiva; porém, alterar a regra do jogo, sem, no entanto, conferir-lhe o direito de crédito, a coloca em uma situação claramente prejudicial frente ao seu concorrente que não gozava de tal benefício, mas que estava autorizado a se apropriar dos créditos gerados na aquisição (para neutralizar os efeitos da incidência anterior).

66. Note-se que tanto a empresa que adquiria bens com aplicação de alíquota zero (sem direito a crédito) quanto a que estava sujeita às alíquotas padrão (com direito a crédito) estavam na mesma situação de neutralidade fiscal.

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

67. Com a entrada em vigência da LC 224/2025, todavia, apenas o contribuinte que adquiria produtos sujeitos à alíquota zero é afetado, e duplamente: primeiro, por ver o seu benefício ou incentivo fiscal reduzido; e, segundo, por não poder se apropriar dos créditos gerados como decorrência da oneração tributária.

68. Portanto, por qualquer ângulo que se avalie a questão, resta evidente que o § 7º do art. 4º da LC 224/2025 afronta de forma irremediável o § 12 do art. 195 da Constituição Federal, seja porque desrespeita o conteúdo mínimo da não cumulatividade – aquisições oneradas geram créditos – ou, ainda, porque ultrapassa a margem de atuação do legislador infraconstitucional na regulamentação da não cumulatividade das contribuições, tal como definido no julgamento do Tema 756.

V.5. A isenção em meio de cadeia não é benefício fiscal — é, na realidade, agravamento de carga tributária

69. A LC 224/2025 foi editada sob o fundamento do mandamento constitucional de redução gradual de benefícios tributários federais introduzido pelo art. 4º da EC 109/2021. A premissa normativa, portanto, é a existência de benefícios fiscais a serem reduzidos, no sentido de medidas que efetivamente reduzam o ônus tributário do contribuinte e impliquem renúncia de receita por parte do fisco.

70. Sucede, contudo, que isenções ou alíquotas zero situadas em elo intermediário de cadeia não cumulativa não constituem benefício fiscal em sentido técnico. Pelo contrário: produzem, em regra, aumento da arrecadação do fisco e da carga tributária suportada pela cadeia produtiva. A constatação não é tese isolada nem polêmica: trata-se de consenso firme da literatura técnica brasileira e estrangeira sobre tributação não cumulativa, há décadas consolidado.

71. Na doutrina nacional, André Mendes Moreira, em obra dedicada ao tema, é categórico ao demonstrar que isenção em elo intermediário de cadeia não cumulativa, longe de constituir favor fiscal, importa em aumento de carga tributária:¹³

[A] técnica do valor adicionado inadmitte — para a manutenção integral da não-cumulatividade — isenções ou não-incidências, exceto se estas forem concedidas na última etapa de circulação da mercadoria. Na prática, tal favor fiscal importa em aumento de carga tributária, pois os créditos deixam de ser aproveitáveis quando a operação é não-tributada (como o IVA incide sobre o valor integral da saída, o aumento da carga é inexorável). Diferente seria se o tributo em tela fosse plurifásico cumulativo, no qual as isenções (concedidas em qualquer etapa do processo produtivo) sempre reduzem o quantum a pagar.

¹³ MOREIRA, André Mendes. *A não-cumulatividade dos tributos*. São Paulo: Noeses, 2010, p. 83.

72. O autor demonstra a tese por meio de quadros esquemáticos cuja singeleza torna inequívoca a conclusão. Considerada cadeia produtiva com três elos (fabricante → atacadista → varejista), à alíquota uniforme de 18% e valores de venda de R\$ 100, R\$ 300 e R\$ 600, respectivamente, os resultados são os seguintes: (i) sem qualquer isenção, a arrecadação total é de R\$ 108 (R\$ 18 do fabricante + R\$ 36 do atacadista + R\$ 54 do varejista); (ii) com isenção concedida na última etapa (varejista), a arrecadação cai para R\$ 54 — há, aí, autêntico benefício fiscal; (iii) com isenção concedida em etapa intermediária (atacadista), a arrecadação SOBE para R\$ 126 — exatamente porque o varejista não pode creditar o IVA suportado pelo elo isento e o efeito incide em cascata.¹⁴

73. Importa registrar: o cenário (iii), em que a isenção intermediária faz a arrecadação saltar de R\$ 108 para R\$ 126, retrata exatamente o regime preexistente que o § 7º do art. 4º da LC 224/2025 pretende manter — vedando o crédito ao adquirente mesmo após a redução da isenção. Contribuinte que suporta carga maior do que suportaria sem qualquer isenção não goza de benefício fiscal: sofre, ao contrário, agravamento de carga.

74. A constatação não é peculiaridade da doutrina brasileira. Trata-se de consenso firme da literatura técnica internacional sobre tributação não cumulativa. Na doutrina argentina, Ricardo Fenochietto, em obra de referência sobre o IVA, demonstra com exemplo numérico análogo que a isenção em etapa intermediária produz aumento — e não redução — de arrecadação:¹⁵

Las exenciones en las etapas intermedias también deben analizarse con sumo cuidado, pues muchas veces se habla del incremento en el nivel de recaudación que produciría su eliminación, cuando en realidad [...] no sólo no se produce tal aumento, sino lo contrario, el efecto conseguido no es otra cosa que una disminución del nivel de recaudación.

75. O autor é peremptório ao concluir, em destaque expresso, que *"siempre eliminar exenciones a etapas intermedias produce reducción en el nivel de recaudación"* — o que equivale a dizer que a manutenção de uma isenção intermediária, longe de constituir benefício fiscal, é mecanismo arrecadatório do fisco.¹⁶

¹⁴ MOREIRA, André Mendes. *Op. cit.*, p. 84-85, nas tabelas das operações 1.1 ("Operação normal"), 1.2 ("Isenção concedida na última etapa de circulação") e 1.3 ("Isenção concedida na distribuição por atacado").

¹⁵ FENOCHIETTO, Ricardo. *Impuesto al Valor Agregado: análisis económico, técnico y jurídico*. Buenos Aires: La Ley, 2001, p. 58-60.

¹⁶ FENOCHIETTO, Ricardo. *Op. cit.*, p. 60. Os destaques foram inseridos pelo próprio autor.

76. Na doutrina portuguesa, José Guilherme Xavier de Basto, antiga referência no tema da harmonização do IVA na Comunidade Europeia, observa que a isenção entre sujeitos passivos rompe a cadeia de deduções e gera efeitos cumulativos:¹⁷

A justificação para o estabelecimento [dos regimes de opção pela tributação] está no reconhecimento do carácter penalizante das isenções previstas para aquelas operações e da adulteração das propriedades do tributo que resulta da concessão de isenções, sem crédito do imposto a montante. Quando as operações isentas se efectuam entre sujeitos passivos, interrompe-se a cadeia de deduções e geram-se efeitos cumulativos.

77. Na doutrina anglo-americana, o estudo *The Modern VAT*, de Liam Ebrill, Michael Keen, Jean-Paul Bodin e Victoria Summers — publicado pelo Fundo Monetário Internacional —, é igualmente categórico:¹⁸

If the exemption occurs at some intermediate stage, on the other hand, the consequence is actually an increase in net revenues: the cascading of tax on inputs means that, as the price charged by downstream firms using the exempt item rises in order to cover their increased costs, so the tax on output downstream increases. Thus, value added prior to the exempt stage is effectively taxed more than once.

78. Em tradução livre: *"Quando a isenção ocorre em alguma etapa intermediária, ao contrário, a consequência é, de fato, um aumento da arrecadação líquida: o efeito cascata do tributo sobre os insumos significa que, na medida em que os preços cobrados pelas empresas a jusante que utilizam o item isento aumentam para cobrir seus custos majorados, o tributo sobre a produção a jusante também aumenta. Assim, o valor agregado anterior à etapa isenta é efetivamente tributado mais de uma vez."*

79. Por fim, na doutrina alemã, na obra de referência *Steuerrecht*, de Klaus Tipke e Joachim Lang, registra-se com igual clareza que, nas operações intermediárias da cadeia empresarial, as isenções podem inclusive conduzir a um efetivo aumento da carga tributária:¹⁹

Bei Umsätzen innerhalb der Unternehmerkette können Befreiungen sogar zu einer effektiven Höherbelastung führen.

80. Em tradução livre: *"Nas operações intermediárias da cadeia empresarial, as isenções podem inclusive conduzir a um efetivo aumento da carga tributária."*

¹⁷ XAVIER DE BASTO, José Guilherme. *A tributação do consumo e a sua coordenação internacional*: lições sobre harmonização fiscal na Comunidade Económica Europeia. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais — Ministério das Finanças, 1991, p. 257.

¹⁸ EBRILL, Liam; KEEN, Michael; BODIN, Jean-Paul; SUMMERS, Victoria. *The Modern VAT*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001, p. 85.

¹⁹ TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. *Steuerrecht*. 18ª ed. Köln: Otto Schmidt, 2005, § 14, Rz. 92.

81. O ponto que une as obras consultadas — brasileira, argentina, portuguesa, anglo-americana e alemã — é a constatação técnica e econômica unívoca: isenção em meio de cadeia não cumulativa não é benefício fiscal. É, no agregado, agravamento de carga; redistribuição do ônus tributário entre os elos seguintes; ou, no máximo, mero diferimento da exigência.

82. Nesse contexto, foi exatamente o que fez o § 7º do art. 4º da LC 224/2025 ora impugnado. Isso porque, por um lado, o § 4º do art. 4º determinou a reoneração parcial, correspondente a 10% da alíquota padrão, de benefícios fiscais relativos ao IPI, ao PIS e à Cofins e, por outro lado, o § 7º, mesmo diante da reoneração, vedou o crédito, resultando não apenas na redução dos benefícios fiscais, mas também num aumento de tributo obliquo mediante a imposição de cumulatividade.

83. Nesse contexto, valendo-se de exemplo de cadeia econômica sem agregação de valor com isenção, vejamos os efeitos da reoneração **com** e **sem** direito a crédito:

Isenção			
	FABRICANTE	ATACADISTA	VAREJISTA
Valor de Aquisição	0	100	100
Custo de Aquisição	0	100	100
Valor Acrescido	100	0	0
Valor de Venda	100	100	100
IVA (10%)	0	0	0
Valor Total de Venda	100	100	100
Crédito	0	0	0
IVA a Pagar	0	0	0

IVA Total	0
-----------	---

Reoneração com Crédito			
	FABRICANTE	ATACADISTA	VAREJISTA
Valor de Aquisição	0	101	101
Custo de Aquisição	0	100	100
Valor Acrescido	100	0	0
Valor de Venda	100	100	100
IVA (10% x 10%)	1	1	1
Valor Total de Venda	101	101	101
Crédito	0	1	1
IVA a Pagar	1	0	0

IVA Total	1
-----------	---

Reoneração sem Crédito			
	FABRICANTE	ATACADISTA	VAREJISTA
Valor de Aquisição	0	101	102,01
Custo de Aquisição	0	101	102,01
Valor Acrescido	100	1	1,01
Valor de Venda	100	101	102,01
IVA (10% x 10%)	1	1,01	1,0201
Valor Total de Venda	101	102,01	103,0301
Crédito	0	0	0
IVA a Pagar	1	1,01	1,0201

IVA Total	3,0301
-----------	--------

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

84. Conforme é possível verificar do exemplo acima, a reoneração **com** direto a crédito propicia a manutenção da neutralidade fiscal típica dos tributos sobre valor agregado, sujeitos ao princípio da não cumulatividade. Por outro lado, a reoneração **sem** direito a créditos resulta numa inadmissível cumulatividade com majoração progressiva de carga tributária em cada etapa da cadeia econômica.

85. Portanto, para além de ofender os arts. 153, § 3º, II, e 195, § 12, da Constituição Federal, o § 7º do art. 4º da LC 224/2025 afronta as determinações do art. 4º da EC 109/2021, que apenas autorizou a redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, sem, contudo, permitir uma majoração de tributos por via oblíqua mediante atropelo do princípio da não cumulatividade.

V.6. Consequências jurídicas: extrapolação dos limites da autorização constitucional invocada pela LC 224/2025

86. Da constatação anterior derivam consequências jurídicas inafastáveis. A primeira: a "redução" promovida pela LC 224/2025 quanto às isenções intermediárias não é, juridicamente, redução de benefício fiscal — porque benefício, em sentido técnico, não havia. É, antes, eliminação de mero diferimento da exigência.

87. A segunda: o § 7º do art. 4º, ao manter a vedação de crédito mesmo após a eliminação da isenção que lhe servia de fundamento, não reduz benefício; cria carga tributária autônoma, sem qualquer correspondência com vantagem antes fruída pelo contribuinte. Trata-se de agravamento líquido da carga do IPI, do PIS e da Cofins, sem amparo em qualquer dispositivo constitucional.

88. A terceira: o mandamento do art. 4º da EC 109/2021 limita-se à redução gradual de benefícios tributários federais genuínos — categoria que, como se viu, não alcança as isenções intermediárias em cadeias não cumulativas, por não constituírem renúncia de receita. Faltando o pressuposto fático e jurídico (existência de benefício a reduzir), a norma extrapola os limites materiais da própria autorização constitucional que lhe serve de fundamento.

89. A inconstitucionalidade do § 7º do art. 4º da LC 224/2025 é, portanto, dupla: (i) viola a não cumulatividade constitucional do IPI (art. 153, § 3º, II) e do PIS e da Cofins (art. 195, § 12), criando hipótese inédita de cumulatividade incidente sobre tributo já pago; e (ii) carece de amparo na autorização constitucional que embasou a edição da LC 224/2025 (art. 4º da EC 109/2021), porque pretende "reduzir" o que, técnica e economicamente, não constitui benefício fiscal — e ainda criar nova carga tributária sem correspondência com vantagem antes fruída.

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

VI. MEDIDA CAUTELAR

90. Com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99, a CNI requer a concessão de liminar para suspender os efeitos do § 7º do art. 4º da Lei Complementar 224/2025.

91. O *fumus boni iuris* quanto à inconstitucionalidade do ato atacado restou demonstrado nas razões já apresentadas, notadamente porque o § 7º do art. 4º da LC 224/2025 rompe a unidade funcional do regime constitucional da não cumulatividade ao restabelecer a incidência tributária sem a correspondente recomposição do direito ao creditamento, em violação direta aos arts. 153, § 3º, II, e 195, § 12, da Constituição Federal — cuja garantia constitucional da não cumulatividade impõe a compensação do tributo efetivamente cobrado em operações anteriores — e à extrapolação dos limites materiais da autorização constitucional que embasou a LC 224/2025.

92. O *periculum in mora* também está presente. A vedação de crédito imposta pelo § 7º do art. 4º produz efeitos imediatos sobre a apuração do IPI, do PIS e da Cofins pelas indústrias representadas pela requerente, na medida em que o cronograma de aumento progressivo das alíquotas previsto no art. 4º, § 4º, I, vai sendo executado. Em mercados competitivos, a incerteza sobre o regime de creditamento afeta a formação dos preços e a viabilidade de atividades industriais inteiras. A demora na suspensão da norma resultará na consolidação de planejamentos tributários e estruturas societárias adotados em resposta ao gravame indevido, com prejuízos de difícil reparação e sobrecarga futura do contencioso administrativo e judicial.

VII. PEDIDOS

93. Diante do exposto, a CNI requer:

- a) com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99, **seja deferida liminar** determinando a suspensão dos efeitos do art. 4º, §7º, da Lei Complementar 224/2025;
- b) sejam determinadas as oitivas dos órgãos responsáveis pela edição do ato normativo ora atacado, bem como do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República;
- c) no mérito, em decisão com eficácia contra todos e efeito vinculante, **seja declarada a inconstitucionalidade** do § 7º do art. 4º da Lei Complementar 224, de 26 de dezembro de 2025, ou, alternativamente, que seja declarada a **inconstitucionalidade sem redução de texto** do mesmo dispositivo, para afastar a sua aplicação às hipóteses em que o tributo passa a ser efetivamente cobrado do fornecedor por força da redução, pela própria LC 224/2025, da isenção ou alíquota zero antes vigente, assegurando-se ao adquirente o aproveitamento do crédito do IPI, do PIS e da Cofins efetivamente recolhidos;

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**

d) que as futuras publicações e intimações referentes ao presente feito ocorram pelos e-mails avitorino@sesicni.com.br e fabiano.pereira@cni.com.br, se realizadas por endereço eletrônico, ou, ainda, em nome dos patronos ALEXANDRE VITORINO SILVA e FABIANO LIMA PEREIRA, inscritos na OAB/DF 15.774 e 34.228, se realizadas por painel eletrônico ou via diário de justiça eletrônico.

Pede deferimento.

Brasília, 30 de julho de 2026.

Alexandre Vitorino Silva
OAB/DF 15.774

Fabiano Lima Pereira
OAB/DF 34.228

Marcos Abreu Torres
OAB/BA 19.668

Gustavo do Amaral Martins
OAB/RJ 72.167

Amanda C. Branco Valença Godinho
OAB/DF 75.377

Damarens Medina
OAB/DF 14.489

**A INDÚSTRIA CRIA.
A INDÚSTRIA É MAIS.**