



STF n° 1196

04 de novembro de 2025

Prof. Jean Vilbert

## 1. REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE POLICIAL PENAL

### Destaque

Não há mora legislativa inconstitucional quanto à regulamentação da polícia penal estadual quando comprovadas medidas concretas de implementação e elaboração de projeto de lei orgânica, compatíveis com a complexidade administrativa e fiscal da nova carreira.

ADO 88/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgamento virtual finalizado em 24/10/2025.

### Conteúdo-Base

- 📎 CF, art. 144 VI §7º, com redação da EC 104/2019; EC estadual 111/2022; Lei estadual 24.959/2024.
- 📚 A omissão inconstitucional exige reticência injustificada e prolongada do Poder Público.
- 📍 A criação da polícia penal demanda processo legislativo complexo e compatibilização com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 📍 Providências parciais, como transformação de cargos e instituição de comissão técnica, afastam a caracterização da mora.

### Discussão e Tese

⚠️ O STF analisou se o Estado de Minas Gerais estava omisso na regulamentação da polícia penal prevista na EC 104/2019.

⚖️ O Tribunal concluiu que as medidas adotadas – edição de emenda constitucional estadual, transformação de cargos e criação de comissão técnica – demonstram andamento compatível com a complexidade da matéria, afastando a inércia inconstitucional.

### Como será Cobrado em Prova

📘 A ausência de lei orgânica específica da polícia penal caracteriza mora legislativa inconstitucional.

✗ Errado. A omissão exige inércia injustificada, não suprida por medidas parciais.



■ A existência de atos preparatórios e estudos técnicos pode afastar o reconhecimento de omissão constitucional na produção de legislação reguladora de matéria constitucional.

✓ Correto. Esse foi o entendimento aplicado na ADO 88/MG, negando-se que o Estado de Minas Gerais estivesse omissos na regulamentação da polícia penal prevista na EC 104/2019.

## Versão Esquematizada

- 📌 Polícia penal - mora legislativa
- 📍 CF, art. 144 VI §7º
- 📍 EC 104/2019; EC estadual 111/2022
- 📍 Providências parciais → omissão afastada

## Inteiro Teor

Não há inércia legislativa apta a caracterizar mora constitucional quanto à regulamentação da polícia penal, quando existe processo de implementação em curso, com medidas objetivas, a evidenciar um andamento compatível com a complexidade do desenho administrativo e financeiro exigido para a nova carreira.

Conforme jurisprudência desta Corte (1), a simples inexistência de um diploma “acabado” não basta para configurar a omissão, sendo **imprescindível a identificação de reticência injustificável, aferida pelo tempo decorrido, pelas providências concretas já adotadas e pela complexidade institucional da matéria.**

Na espécie, a partir do comando do art. 144, VI, § 7º da Constituição Federal (1) – com a redação dada pela EC nº 104/2019, que criou as polícias penais federais, estaduais e distrital –, o Estado de Minas Gerais: (i) editou a EC nº 111/2022, a qual introduziu disposições referentes à polícia penal estadual; (ii) promulgou a Lei estadual nº 24.959/2024, que transformou o cargo de agente de segurança penitenciário no de policial penal, permitindo o funcionamento das atividades da polícia penal no âmbito estadual; e (iii) instituiu comissão técnica destinada à elaboração da minuta do projeto de lei orgânica da polícia penal.

Além disso, a conjuntura fiscal retratada pelo estado-membro demonstra a necessidade de cautela na elaboração da legislação pertinente, pois o indicador de despesa com pessoal se aproxima do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal e há tratativas relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal. Embora essas condições não justifiquem a desídia, elas demandam avaliação de impacto antes da proposição de estruturas e carreiras, o que, por sua natureza, alonga o ciclo de conformação e reclama escolhas ponderadas.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta de constitucionalidade por omissão.

(1) Precedente citado: ADO 72 AgR.



(2) CF/1988: "Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...) VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (...) § 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. § 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades."

## 2. COBRANÇA DO DIFERENCIAL DE ALÍQUOTA DO ICMS (DIFAL) E REGRAS DE ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA

### Destaque

É constitucional o art. 3º da Lei Complementar 190/2022, que prevê vacatio legis de noventa dias para a cobrança do DIFAL, e válidas as leis estaduais que o instituíram após a EC 87/2015 e antes da LC 190/2022, com eficácia a partir da vigência desta.

RE 1.426.271/CE (Tema 1.266 RG), Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgamento virtual finalizado em 21/10/2025.

### Conteúdo-Base

CF, art. 150 III b e c; LC 190/2022, art. 3º; EC 87/2015.

A LC 190/2022 não instituiu nem majorou tributo, apenas disciplinou a repartição de receitas entre estados.

A anterioridade anual é inaplicável; a nonagesimal foi observada como opção legislativa legítima.

As leis estaduais prévias são válidas, mas produzem efeitos apenas após a vigência da LC 190/2022.

### Teses Fixadas (Tema 1.266 RG)

I - É constitucional o art. 3º da LC 190/2022, que estabelece vacatio legis de 90 dias.

II - As leis estaduais editadas entre a EC 87/2015 e a LC 190/2022 são válidas, mas produzem efeitos apenas após esta última.



III – Exclusivamente no exercício de 2022, não se admite cobrança do DIFAL dos contribuintes que ajuizaram ação judicial questionando o tributo até 29/11/2023 e deixaram de recolhê-lo nesse exercício.

## Como será Cobrado em Prova

■ A previsão de vacatio legis de 90 sem previsão constitucional viola a dispensa de anterioridade nonagesimal.

✓ Correto. Essa foi a tese fixada no Tema 1.266 RG.

✗ Errado. O STF (Tema 1.266 RG) entendeu que se trata de legítima opção legislativa.

## Versão Esquematizada

✖ ICMS - DIFAL

- ✖ LC 190/2022
- ✖ EC 87/2015
- ✖ Anterioridade nonagesimal → constitucional
- ✖ Tema 1.266 RG

## Inteiro Teor

São constitucionais as leis estaduais e distritais editadas após a EC nº 87/2015 e antes da entrada em vigor da LC nº 190/2022, que instituíram a cobrança do Diferencial de Alíquotas do ICMS (DIFAL) nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final não contribuinte do imposto. No entanto, essas leis produzem efeitos somente a partir da vigência da LC nº 190/2022 e naquilo que for compatível.

Conforme a jurisprudência desta Corte (1), a cobrança do DIFAL, como introduzido pela EC nº 87/2015, pressupõe edição de lei complementar veiculando normas gerais. Nesse contexto, o Congresso Nacional, orientando-se por um critério de neutralidade em relação ao contribuinte, editou a LC nº 190/2022, que impôs apenas obrigações acessórias decorrentes da observância de procedimentos junto às repartições fazendárias dos estados de destino.

Assim, como **na LC nº 190/2022 não houve instituição nem aumento de tributo**, mas somente **regulamentação da distribuição da arrecadação entre os estados**, a regra da anterioridade tributária anual (2) não é aplicável para barrar sua eficácia no mesmo exercício.

Ademais, **embora a regra da anterioridade nonagesimal (3) também não seja obrigatória na espécie, o Congresso Nacional tem discricionariedade para estabelecer um prazo para adaptação dos contribuintes à LC nº 190/2022 por meio de uma vacatio legis (4)**.

Por fim, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima dos contribuintes, é necessária a modulação dos efeitos da presente decisão, de modo que, exclusivamente quanto ao exercício de 2022, não se admita a exigência do DIFAL em relação aos



contribuintes que tenham ajuizado ação judicial questionando a cobrança até a data de julgamento da ADI 7.066/DF (29.11.2023) (5), e tenham deixado de recolher o tributo naquele exercício.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, ao apreciar o Tema 1.266 da repercussão geral, (i) deu parcial provimento ao recurso extraordinário para considerar válida a cobrança do Diferencial de Alíquotas do ICMS (DIFAL) em operações interestaduais de bens e serviços a consumidor final não contribuinte do imposto a partir de 4 de abril de 2022, conforme o art. 3º da LC nº 190/2022, reconhecendo-se a constitucionalidade das leis estaduais e distritais que regulamentaram a cobrança do DIFAL editadas após a EC nº 87/2015 e antes da referida lei complementar, produzindo-se seus efeitos a partir da vigência desta naquilo que for compatível, bem como (ii) fixou a tese anteriormente citada.

(1) Precedente: citado: RE 1.287.019 (Tema 1.093 RG).

(2) CF/1988: "Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) III - cobrar tributos: (...) b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;"

(3) CF/1988: "Art. 150. (...) III - cobrar tributos: (...) c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;"

(4) LC nº 190/2022: "Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, observado, quanto à produção de efeitos, o disposto na alínea 'c' do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal."

(5) Precedente citado: ADI 7.066.

### 3. ITCMD COM ELEMENTO DE CONEXÃO INTERNACIONAL

#### Destaque

É inconstitucional a instituição, por lei estadual, do ITCMD em hipóteses com elemento de conexão internacional – doador ou de cuius domiciliado no exterior, bens fora do país ou inventário estrangeiro – sem prévia lei complementar federal que regulamente a competência.

ADI 6.838/MT, Rel. Min. Nunes Marques, Red. p/ o acórdão Min. Cristiano Zanin, Plenário, julgamento virtual finalizado em 24/10/2025.

#### Conteúdo-Base

🔗 CF, art. 155 §1º III; EC 3/1993; EC 132/2023.

📚 A exigência de lei complementar federal evita bitributação e conflito de competências.



- ➊ As leis estaduais editadas antes da EC 132/2023 não se convalidam pela nova redação constitucional.
- ➋ É vedada a constitucionalidade superveniente de norma inconstitucional à época de sua edição.

## Discussão e Tese

⚠️ O STF declarou a inconstitucionalidade parcial da Lei 7.850/2002 de Mato Grosso, que disciplinava o ITCMD sobre transmissões internacionais.

⚖️ A Corte conferiu efeitos prospectivos à decisão, válidos a partir de 20/4/2021 (data do julgamento do RE 851.108 - Tema 825 RG).

## Como será Cobrado em Prova

▢ A EC 132/2023 convalidou as leis estaduais que instituíram ITCMD com elemento internacional antes de sua promulgação.

✗ Errado. A Corte afastou a figura da constitucionalidade superveniente.

▢ É necessária lei complementar federal para disciplinar o ITCMD quando houver elemento de conexão com o exterior.

✓ Correto. Esse foi o entendimento aplicado na ADI 6.838/MT.

## Versão Esquematizada

✖️ ITCMD - competência e extraterritorialidade

➊ CF, art. 155 §1º III

➋ EC 132/2023

➌ Exigência de lei complementar

➍ Efeitos prospectivos (20/4/2021)

## Inteiro Teor

É inconstitucional – por violar o modelo constitucional de repartição de competências tributárias e a exigência de lei complementar nacional (CF/1988, art. 155, I, § 1º, III) – a instituição, por norma estadual, do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) nas hipóteses em que haja elemento de conexão com o exterior, antes da promulgação da Reforma Tributária (EC nº 132/2023).

O texto constitucional (1) determina a edição de lei complementar para delimitar a competência dos estados e do Distrito Federal na instituição do ITCMD em situações que envolvam doador



ou de cujus residentes ou domiciliados no exterior, bens do falecido localizados fora do País ou inventário processado no estrangeiro.

Conforme jurisprudência desta Corte (2), a ausência dessa lei complementar impede o exercício da competência legislativa plena pelos entes federativos, pois a definição dos elementos de conexão internacional e a repartição da competência tributária dependem de norma nacional que evite a ocorrência de bitributação e de conflitos de competência.

Embora a Reforma Tributária (EC nº 132/2023, art. 16) (3) tenha conferido aos estados e ao Distrito Federal competência tributária plena para instituir o ITCMD-Exterior, essa alteração não convalida leis estaduais editadas em desacordo com o parâmetro constitucional vigente à época, visto que **não se admite a figura da constitucionalidade superveniente** (4).

Na espécie, impugnou-se a constitucionalidade de lei estadual que instituiu o ITCMD nas hipóteses de transmissão causa mortis e doação com elemento de conexão extraterritorial, antes da promulgação da referida Reforma Tributária.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta para: (i) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º, I, a e b, e II, a e b, da Lei nº 7.850/2002 do Estado de Mato Grosso (5) que instituiu o ITCMD em desacordo com o art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal; e (ii) conferir eficácia prospectiva à decisão, para que produza efeitos a contar da data de publicação do acórdão do julgamento do RE 851.108/SP (Tema 825 da repercussão geral) (20.4.2021), ressalvadas as ações judiciais pendentes de conclusão até esse marco temporal, nas quais se discuta: a) a qual estado o contribuinte deve efetuar o pagamento do ITCMD, considerando a ocorrência de bitributação; b) a validade da cobrança desse imposto, não tendo sido pago anteriormente.

(1) CF/1988: "Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (...) § 1º O imposto previsto no inciso I: (...) III - terá competência para sua instituição regulada por lei complementar: a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior; b) se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)"

(2) Precedentes citados: RE 851.108 (Tema 825 RG), ADI 6.830, ADI 6.817, ADI 6.829, ADI 6.832, ADI 6.837, ADI 6.821, ADI 6.824, ADI 6.825, ADI 6.826, ADI 6.834, ADI 6.835, ADI 6.822, ADI 6.827, ADI 6.831, ADI 6.836, ADI 6.839, ADI 6.833, ADI 6.820, ADI 6.818, ADI 6.819 e ADI 6.828.

(3) Emenda Constitucional nº 132/2023: "Art. 16. Até que lei complementar regule o disposto no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal, o imposto incidente nas hipóteses de que trata o referido dispositivo competirá: I - relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal; II - se o doador tiver domicílio ou residência no exterior: a) ao Estado onde tiver domicílio o donatário ou ao Distrito Federal; b) se o donatário tiver domicílio ou residir no exterior, ao Estado em que se encontrar o bem ou ao Distrito Federal; III - relativamente aos bens do de cujus, ainda que situados no exterior, ao Estado onde era domiciliado, ou, se domiciliado ou residente no exterior, onde tiver domicílio o sucessor ou legatário, ou ao Distrito Federal."

(4) Precedentes citados: ADI 2.189, ADI 6.308, RE 346.084, ADI 4.059, ADI 6.316 e ADI 127.



## 4. SUPERVENIÊNCIA DE REQUISITOS PARA CONCESSÃO E RENOVAÇÃO DO CEBAS

### Destaque

É constitucional a aplicação de novos requisitos legais às entidades benfeitoras que buscam concessão ou renovação do Certificado de Entidade Benfeitora de Assistência Social (CEBAS), mesmo a pedidos protocolados antes da alteração normativa, pois inexiste direito adquirido a regime jurídico de imunidade tributária.

ADI 5.319/DF, Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, julgamento virtual finalizado em 24/10/2025.

### Conteúdo-Base

- 💡 CF, art. 195 §7º; Lei 12.868/2013, art. 15; LC 187/2021, art. 38 §6º.
- 📚 Não há direito adquirido a regime jurídico tributário, inclusive quanto à imunidade prevista no art. 195 §7º da CF.
  - 📍 O CEBAS é ato administrativo de trato sucessivo, sujeito à verificação constante dos requisitos legais.
  - 📍 A Administração pode revisar e cancelar o certificado em caso de irregularidades supervenientes.
  - 📍 A lei nova aplica-se imediatamente aos pedidos pendentes de apreciação.

### Discussão e Tese

- ⚠️ O STF reafirmou que a imunidade das entidades benfeitoras é condicionada ao cumprimento permanente dos requisitos legais.
- ⚖️ O Tribunal julgou improcedente a ação, reconhecendo que o art. 15 da Lei 12.868/2013 e a LC 187/2021 concretizam os princípios da eficiência e da moralidade administrativa, sem violar o direito adquirido.

### Como será Cobrado em Prova

- 📝 A lei nova pode exigir requisitos adicionais para concessão ou renovação do CEBAS, aplicáveis inclusive aos pedidos pendentes.
- ✅ Correto. Esse foi o entendimento aplicado na ADI 5.319/DF.



- As entidades benfeitoras possuem direito adquirido à renovação do CEBAS segundo a legislação vigente à época do protocolo do pedido.
- ✗ Errado. O STF entendeu que o certificado deve observar os requisitos vigentes no momento da decisão administrativa.

## Versão Esquematizada

- |                                       |
|---------------------------------------|
| CEBAS - superveniência de requisitos  |
| CF, art. 195 §7º                      |
| Lei 12.868/2013, art. 15; LC 187/2021 |
| Ato de trato sucessivo                |
| Aplicação imediata da lei nova        |

## Inteiro Teor

É constitucional – pois observa o princípio da eficiência (CF/1988, art. 37, caput) e não afronta os princípios do direito adquirido e da irretroatividade – dispositivo de lei que impõe condição temporal às entidades que pretendam obter ou renovar o Certificado de Entidade Benfeitora de Assistência Social (CEBAS) e determina sua incidência em relação a requerimentos protocolados anteriormente à edição da norma e ainda pendentes de julgamento.

Conforme jurisprudência desta Corte (1), **inexiste direito adquirido a regime jurídico relativo a imunidade tributária**. Portanto, os requisitos para a concessão da imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal de 1988 (2) devem ser aferidos pelo sistema jurídico atualizado.

A concessão ou renovação do CEBAS não dispensa o atendimento de eventuais novas exigências, padrões de controle ou verificações, na forma do regime jurídico aplicável no momento em que o controle é efetuado.

Ademais, a renovação periódica do CEBAS é obrigação legal incidente sobre relação de trato sucessivo com a Administração, em face da constante evolução social, de modo que é necessária a fiscalização durante toda a vigência do certificado para garantir a preservação da vontade do constituinte de 1988 ao outorgar a imunidade.

O certificado pode, inclusive, vir a ser cancelado após sua concessão, na hipótese de irregularidade subsequente, retroagindo-se os efeitos à data da lavratura da ocorrência da infração, nos termos do art. 38, § 6º, da LC nº 187/2021.

Na espécie, a exigência de comprovação do atendimento dos requisitos de lei no exercício em que foi formalizado o pedido de concessão ou renovação do CEBAS é razoável e coerente com a lógica subjacente à imunidade em questão.

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente a ação e reconheceu a constitucionalidade do art. 15 da Lei nº 12.868/2013 (3).

(1) Precedentes citados: RMS 27.904 AgR e RMS 27.382 ED.



(2) CF/1988: "Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (...) § 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades benfeitoras de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei."

(3) Lei nº 12.868/2013: "Art. 15. Para os requerimentos de concessão originária e de renovação de Certificado de Entidade Benfeitora de Assistência Social de que trata a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, protocolados no ano de 2009 pelas entidades de saúde e pendentes de decisão na data de publicação desta Lei, será avaliado todo o exercício fiscal de 2009 para aferição do cumprimento dos requisitos mínimos de certificação."

\*\*\*