



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**RECURSO ESPECIAL Nº 2138206 - RS (2024/0141576-9)**

**RELATOR : MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**  
**RECORRENTE : PANIFICIO PARTENON LTDA**  
**ADVOGADO : RISCLIF MARTINELLI RODRIGUES - RS052624**  
**RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL**

### **EMENTA**

DIREITO TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. PIS/COFINS. ALÍQUOTA ZERO. PÃO COMUM. DEFINIÇÃO. FABRICAÇÃO APENAS A PARTIR DA MISTURA OU PRÉ-MISTURA DE FARINHA DE TRIGO. COMUMENTE DENOMINADO PÃO FRANCÊS. PÃO ELABORADO A PARTIR DA FARINHA DE CEREAIS DIVERSOS. NÃO ABRANGÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

#### **I. CASO EM EXAME**

1. Recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que manteve sentença denegatória de mandado de segurança impetrado por empresa de panificação, visando à aplicação da alíquota zero de PIS/COFINS sobre receitas provenientes de pães fabricados com farinha de cereais diversos do trigo.

2. Na sentença e no acórdão recorrido, reconheceu-se que o benefício fiscal de alíquota zero de PIS/COFINS, previsto no art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, aplica-se ao pão comum fabricado apenas a partir da farinha de trigo, a excluir o pão proveniente de farinha de outros cereais, conforme definição constante da exposição de motivos da MP n. 433/2008.

#### **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

3. A questão em discussão consiste em saber se o benefício fiscal de alíquota zero de PIS /COFINS sobre receitas provenientes da fabricação de pão comum, previsto no art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, abrange pães fabricados a partir de farinha de cereais diversos do trigo.

#### **III. RAZÕES DE DECIDIR**

4. O Tribunal de origem não incorreu em negativa de prestação jurisdicional, tendo enfrentado de forma clara e fundamentada as questões suscitadas pela recorrente.

5. A interpretação literal do benefício fiscal de alíquota zero, nos termos dos arts. 150, § 6º, da CF e 111, I e II, do CTN, não impede a utilização dos métodos clássicos de interpretação legal para se perquirir a exata compreensão e alcance da lei, sobretudo a conformidade com o texto constitucional.

6. A exposição de motivos da Medida Provisória n. 433/2008, convertida na Lei n. 11.787/2008, esclarece que o benefício fiscal do art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004 foi instituído para mitigar os impactos da alta mundial do preço do trigo, garantindo o consumo, pela população brasileira de baixa renda, do pão comum fabricado de farinha de trigo que integra a cesta básica.

7. O Ato Declaratório Interpretativo RFB n. 5/2024 define o "pão comum" como aquele elaborado a partir mistura ou pré-mistura de farinha de trigo, fermento biológico, água, sal, açúcar e aditivos alimentares, costumeiramente denominado pão francês.

8. A definição de "pão comum" constante das Notas Explicativas do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (NESH), que inclui pães fabricados com farinha de cereais (em geral), não se aplica ao caso, pois encontra-se em descompasso com o ordenamento jurídico pátrio, extrapolando a finalidade da lei que visa à desoneração tributária de produtos provenientes do trigo que compõem a cesta básica, mormente o pão comum de trigo.

9. O pão comum, para fins de incidência da alíquota zero de PIS/COFINS disposta no art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, é considerado apenas o fabricado a partir da mistura ou pré-mistura de farinha de trigo, comumente designado pão francês, não abrangendo os fabricados de farinha de outros cereais.

#### **IV. DISPOSITIVO E TESE**

10. Recurso especial desprovido.

#### *Tese de julgamento:*

O benefício fiscal de alíquota zero de PIS/COFINS, previsto no art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, aplica-se ao pão comum fabricado apenas a partir da mistura ou pré-mistura de farinha de trigo, comumente denominado pão francês, a excluir os pães elaborados à base de farinha de outros cereais.

*Dispositivos relevantes citados:* Lei n. 10.925/2004, art. 1º, XVI; CTN, arts. 97, 100, I, 105, 106, I, e 111.

*Jurisprudência relevante citada:* STJ, REsp n. 1.951.456/RS, Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 23/8/2022; STJ, REsp n. 1.835.511/SP, Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 7/12/2021; STJ, REsp n. 1.298.288/PE, Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/6/2013.

### **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 19 de dezembro de 2025.

**MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Relator**



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**RECURSO ESPECIAL Nº 2138206 - RS (2024/0141576-9)**

**RELATOR : MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**  
**RECORRENTE : PANIFICIO PARTENON LTDA**  
**ADVOGADO : RISCLIF MARTINELLI RODRIGUES - RS052624**  
**RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL**

### **EMENTA**

DIREITO TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. PIS/COFINS. ALÍQUOTA ZERO. PÃO COMUM. DEFINIÇÃO. FABRICAÇÃO APENAS A PARTIR DA MISTURA OU PRÉ-MISTURA DE FARINHA DE TRIGO. COMUMENTE DENOMINADO PÃO FRANCÊS. PÃO ELABORADO A PARTIR DA FARINHA DE CEREAIS DIVERSOS. NÃO ABRANGÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

#### **I. CASO EM EXAME**

1. Recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que manteve sentença denegatória de mandado de segurança impetrado por empresa de panificação, visando à aplicação da alíquota zero de PIS/COFINS sobre receitas provenientes de pães fabricados com farinha de cereais diversos do trigo.

2. Na sentença e no acórdão recorrido, reconheceu-se que o benefício fiscal de alíquota zero de PIS/COFINS, previsto no art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, aplica-se ao pão comum fabricado apenas a partir da farinha de trigo, a excluir o pão proveniente de farinha de outros cereais, conforme definição constante da exposição de motivos da MP n. 433/2008.

#### **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

3. A questão em discussão consiste em saber se o benefício fiscal de alíquota zero de PIS /COFINS sobre receitas provenientes da fabricação de pão comum, previsto no art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, abrange pães fabricados a partir de farinha de cereais diversos do trigo.

#### **III. RAZÕES DE DECIDIR**

4. O Tribunal de origem não incorreu em negativa de prestação jurisdicional, tendo enfrentado de forma clara e fundamentada as questões suscitadas pela recorrente.

5. A interpretação literal do benefício fiscal de alíquota zero, nos termos dos arts. 150, § 6º, da CF e 111, I e II, do CTN, não impede a utilização dos métodos clássicos de interpretação legal para se perquirir a exata compreensão e alcance da lei, sobretudo a conformidade com o texto constitucional.

6. A exposição de motivos da Medida Provisória n. 433/2008, convertida na Lei n. 11.787/2008, esclarece que o benefício fiscal do art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004 foi instituído para mitigar os impactos da alta mundial do preço do trigo, garantindo o consumo, pela população brasileira de baixa renda, do pão comum fabricado de farinha de trigo que integra a cesta básica.

7. O Ato Declaratório Interpretativo RFB n. 5/2024 define o "pão comum" como aquele elaborado a partir mistura ou pré-mistura de farinha de trigo, fermento biológico, água, sal, açúcar e aditivos alimentares, costumeiramente denominado pão francês.

8. A definição de "pão comum" constante das Notas Explicativas do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (NESH), que inclui pães fabricados com farinha de cereais (em geral), não se aplica ao caso, pois encontra-se em descompasso com o ordenamento jurídico pátrio, extrapolando a finalidade da lei que visa à desoneração tributária de produtos provenientes do trigo que compõem a cesta básica, mormente o pão comum de trigo.

9. O pão comum, para fins de incidência da alíquota zero de PIS/COFINS disposta no art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, é considerado apenas o fabricado a partir da mistura ou pré-mistura de farinha de trigo, comumente designado pão francês, não abrangendo os fabricados de farinha de outros cereais.

#### **IV. DISPOSITIVO E TESE**

10. Recurso especial desprovido.

##### *Tese de julgamento:*

O benefício fiscal de alíquota zero de PIS/COFINS, previsto no art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, aplica-se ao pão comum fabricado apenas a partir da mistura ou pré-mistura de farinha de trigo, comumente denominado pão francês, a excluir os pães elaborados à base de farinha de outros cereais.

*Dispositivos relevantes citados:* Lei n. 10.925/2004, art. 1º, XVI; CTN, arts. 97, 100, I, 105, 106, I, e 111.

*Jurisprudência relevante citada:* STJ, REsp n. 1.951.456/RS, Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 23/8/2022; STJ, REsp n. 1.835.511/SP, Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 7/12/2021; STJ, REsp n. 1.298.288/PE, Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/6/2013.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de recurso especial interposto por PANIFÍCIO PARTENON LTDA. contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Na origem, a recorrente impetrou mandado de segurança contra ato do Delegado da Receita Federal do Brasil em Porto Alegre, pleiteando a incidência de alíquota zero de PIS/COFINS sobre as receitas oriundas de pães fabricados não apenas a partir de farinha de trigo, mas também de farinha de outros cereais, como o milho, o centeio, o linho e a chia.

Prolatada sentença de improcedência, a impetrante interpôs apelação, a qual foi desprovida em acórdão da Primeira Turma do TRF da 4ª Região, assim ementado:

MANDADO DE SEGURANÇA. PIS/COFINS. ALÍQUOTA ZERO. PÃO COMUM. ADIÇÃO DE OUTROS INGREDIENTES. BENEFÍCIO FISCAL. IMPOSSIBILIDADE.

À luz do art. 111 do CTN, deve ser interpretada restritivamente a concessão de alíquota zero do PIS/COFINS para o "pão comum", concedida pelo inciso XVI do art. 1º da Lei n.º 10.925/2004, assim entendido o produto alimentício obtido pela cocção de preparo contendo apenas farinha de trigo, fermento biológico, água, sal e/ou açúcar. (e-STJ, fl. 146)

Os embargos de declaração opostos pela demandante foram rejeitados.

Nas razões do recurso especial (e-STJ, fls. 182-193), interposto com fundamento na alínea *a* do permissivo constitucional, a contribuinte alega violação aos arts. 1.022, I e II, do Código de Processo Civil de 2015; 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004 (incluído pela Lei n. 11.787/2008); e 97, III, e 111 do Código Tributário Nacional.

Sustenta, em caráter preliminar, a ocorrência de negativa de prestação jurisdicional, fundada em contradição e omissão a respeito das questões de fundo. No mérito, defende a incidência de alíquota zero de PIS/COFINS do pão comum fabricado também com farinha de cereais diversos do trigo, uma vez que: **i)** apenas a isenção tributária deve ser objeto de interpretação literal (e não restritiva), o que não alcança a alíquota zero; **ii)** as considerações deduzidas na exposição de motivos da Medida Provisória n. 433/2008, convertida na Lei n. 11.787/2008, que reduziu a zero tal alíquota, não possuem natureza de lei, de forma que a definição de pão comum ali exarada, além de ultrapassada, não pode ser considerada para fins de definição do alcance da lei, sob pena de infringência à legalidade tributária; e **iii)** a definição atualizada de pão comum – constante das disposições das NESH (Notas Explicativas do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias) que detalham as posições e subposições da Tabela do IPI (Tipi) – é mais abrangente, considerando-se como tal aquele que *"frequentemente, contém apenas farinha de cereais, fermento e sal"*.

Contrarrazões às fls. 203-206 (e-STJ).

É o relatório.

## VOTO

O propósito recursal consiste em definir se o benefício fiscal de alíquota zero de PIS/COFINS sobre as receitas provenientes da fabricação do pão comum, constante do art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, abrange os pães fabricados a partir de farinha de outros cereais que não apenas o trigo.

### 1. Negativa prestação jurisdicional

Relativamente à preliminar de negativa de prestação jurisdicional, o Tribunal de origem enfrentou, de forma clara e fundamentada, as questões suscitadas pelo recorrente, atinentes à interpretação da lei institutiva da alíquota zero de PIS/COFINS sobre as receitas provenientes da fabricação de pão comum.

As alegações da recorrente caracterizam, na verdade, inconformismo com o resultado do julgado que lhe foi desfavorável e a pretensão de rejugamento da causa (a pretexto da existência de contradição e de omissão), finalidade à qual não se prestam os embargos de declaração.

Desse modo, "conforme a pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, não ocorre a violação dos arts. 489 e 1.022, todos do CPC/2015, quando as questões discutidas nos autos são analisadas, mesmo que implicitamente, ou ainda afastadas de maneira embasada pela Corte Julgadora originária, posto que a mera insatisfação da parte com o conteúdo da decisão exarada não denota deficiência na fundamentação decisória, nem autoriza a oposição de embargos declaratórios" (AgInt no REsp n. 2.166.453/PE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 9/4/2025, DJEN de 14/4/2025).

## **2. Definição de pão comum para fins de incidência da alíquota zero de PIS /COFINS**

O art. 1º, inciso XVI, da Lei n. 10.925/2004 – incluído pela Lei n. 11.787/2008, objeto de conversão da MP n. 433/2008 –, que reduziu a 0 (zero) as alíquotas de PIS e de COFINS sobre a receita oriunda da fabricação de pão comum, assim dispõe:

Art. 1º Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS /PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de:

[...]

XVI - pré-misturas próprias para fabricação de pão comum e pão comum classificados, respectivamente, nos códigos 1901.20.00 Ex 01 e 1905.90.90 Ex 01 da Tipi.

A alíquota zero, bem como a outorga de isenção tributária, é espécie do gênero benefício fiscal, consistindo ao final – em ambos os casos, a par das distinções existentes – na dispensa da obrigação principal de pagamento do tributo.

Embora o CTN estabeleça, em seu art. 111, incisos I e II, que apenas alguns benefícios fiscais (a exemplo da anistia e da isenção) devam ser objeto de interpretação literal (tal como defende a recorrente), e não restritiva, como assentado no acórdão recorrido, o mesmo regramento deve ser estendido às demais benesses tributárias, mediante uma interpretação conforme a Constituição Federal, que impõe a

edição de lei específica, federal, estadual ou municipal, para a concessão de "qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições" (art. 150, § 6º).

Contudo, a interpretação literal constante do art. 111 do CTN "não pode levar o aplicador do direito à absurda conclusão de que esteja ele impedido, no seu mister de apreciar e aplicar as normas de direito, de valer-se de uma equilibrada ponderação dos elementos lógico-sistemático, histórico e finalístico ou teleológico, os quais integram a moderna metodologia de interpretação das normas jurídicas" (REsp n. 192.531/RS, relator Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 17/2/2005, DJ de 16/5/2005) .

Dentro dessa acepção, detalhou-se, na exposição de motivos da supracitada MP n. 433/2008, que a alteração legislativa por esta promovida, e corroborada pela Lei de conversão n. 11.787/2008, provém *"do quadro de abastecimento do trigo no mercado mundial em 2008, fazendo-se necessário, para atenuar os impactos do aumento do custo do trigo sobre o preço de item relevante na composição da cesta básica da população brasileira de menor renda, a desoneração temporária do trigo, da farinha de trigo, da pré-mistura e do pão comum, mediante atribuição de alíquota zero das contribuições, de maneira que seus efeitos se façam sentir de imediato, mitigando os efeitos de um cenário externo adverso em termos de elevação de preços"*.

Assentou-se, ainda, que *"a proposta objetiva reduzir o impacto no preço do pão comum dos custos relativos a insumos e transporte"*, entendendo-se por pão comum *"o produto alimentício, obtido pela cocção de preparo contendo apenas farinha de trigo, fermento biológico, água, sal e/ou açúcar"*. Buscou-se, com essa medida, garantir que não faltasse *"o pão de trigo na mesa do brasileiro, item indispensável a sua dieta"*.

Diante dessa excepcionalidade econômica, limitou-se a eficácia temporal da alíquota zero ao tempo necessário para o restabelecimento da normalidade, sendo estipulado como termo final o dia 30 de junho de 2009, conforme o texto final aprovado da Lei n. 11.787/2008 (resultado da conversão da MP n. 433/2008), que incluiu o art. 1º, § 1º, à Lei n. 10.925/2004.

Esse termo final de vigência do benefício fiscal foi objeto de sucessivas prorrogações até a edição da MP n. 609/2013, convertida na Lei n. 12.839/2013, quando foi revogado o referido § 1º, passando a vigorar por período indeterminado.

Na exposição de motivos da MP n. 609/2013, não mais se atrelou a manutenção da benesse tributária à crise mundial de abastecimento do trigo. Todavia, manteve-se o propósito originário de desoneração tributária dos alimentos da cesta básica, para atenuar a alta de preços provocada pela inflação, a coincidirem as finalidades legislativas – originária e atual – de manter o consumo, no que concerne ao

caso, do pão comum que compõe a cesta básica, por toda a população brasileira, notadamente a parcela mais vulnerável.

Oportuno transcrever os excertos subsecutivos dessa exposição de motivos:

Tenho a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência projeto de Medida Provisória que reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação incidentes sobre a receita decorrente da venda no mercado interno e sobre a importação de produtos que compõem a cesta básica.

2. São notórias a representatividade e importância social para toda a população brasileira dos produtos que compõem a cesta básica, notadamente para a parcela mais vulnerável economicamente.

3. Daí a constante preocupação do Governo Federal com a produção nacional, com os sistemas de distribuição da produção, e, evidentemente, com o nível e com a variação de preços dos referidos produtos.

4. Dentre as muitas medidas de fomento à produção e à comercialização a preços módicos de produtos integrantes da cesta básica, e considerando, entre as medidas tributárias, apenas as relativas à Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, podem ser citadas, exemplificativamente, as várias desonerações completas destas contribuições instituídas por meio do art. 1º da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, e os microrregimes tributários instituídos por meio da Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, da Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e da Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012.

5. Todavia, nos últimos meses, uma complexa conjugação de adversidades econômicas nacionais e internacionais tem ocasionado elevação do preço dos produtos em voga, fragilizando a população mais pobre e pressionando os índices inflacionários.

6. Em razão disso, mostra-se necessário, entre outras medidas, reduzir ainda mais a carga tributária incidente na comercialização de produtos que compõem a cesta básica, o que se propõe seja operacionalizado pela redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e sobre a receita decorrente da venda no mercado interno de tais produtos. (sem grifo no original)

Apesar de a exposição de motivos de uma lei – no caso, medida provisória – não ter a força vinculante desta, porque não votada nem aprovada pelo Poder Legislativo, constitui relevante elemento de interpretação histórico e teleológico, por revelar o contexto e finalidade para a qual a lei foi criada.

Nesse sentido, confirmam-se:

CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO SUCESSÓRIO. PEDIDO DE HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DE PARTILHA EXTRAJUDICIAL EM QUE HÁ



TESTAMENTO. ART. 610, CAPUT E § 1º, DO CPC/15. INTERPRETAÇÃO LITERAL QUE LEVARIA À CONCLUSÃO DE QUE, HAVENDO TESTAMENTO, JAMAIS SERIA ADMISSÍVEL A REALIZAÇÃO DE INVENTÁRIO EXTRAJUDICIAL. INTERPRETAÇÕES TELEOLÓGICA E SISTEMÁTICA QUE SE REVELAM MAIS ADEQUADAS. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA LEI Nº 11.441/2007 QUE FIXAVA, COMO PREMISSE, A LITIGIOSIDADE SOBRE O TESTAMENTO COMO ELEMENTO INVIABILIZADOR DA PARTILHA EXTRAJUDICIAL. CIRCUNSTÂNCIA FÁTICA INEXISTENTE QUANDO TODOS OS HERDEIROS SÃO CAPAZES E CONCORDES. CAPACIDADE PARA TRANSIGIR E INEXISTÊNCIA DE CONFLITO QUE INFIRMAM A PREMISSE ESTABELECIDADA PELO LEGISLADOR. LEGISLAÇÕES ATUAIS QUE, ADEMAIS, PRIVILEGIAM A AUTONOMIA DA VONTADE, A DESJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS E OS MEIOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS. POSSIBILIDADE DE PARTILHA EXTRAJUDICIAL, AINDA QUE EXISTENTE TESTAMENTO, QUE SE EXTRAI TAMBÉM DE DISPOSITIVOS DO CÓDIGO CIVIL.

1- Ação distribuída em 28/05/2020. Recurso especial interposto em 22/04/2021 e atribuído à Relatora em 30/07/2021.

2- O propósito recursal é definir se é admissível a realização do inventário e partilha por escritura pública na hipótese em que, a despeito da existência de testamento, todos os herdeiros são capazes e concordes.

3- A partir da leitura do art. 610, caput e § 1º, do CPC/15, decorrem duas possíveis interpretações: (i) uma literal, segundo a qual haverá a necessidade de inventário judicial sempre que houver testamento, ainda que os herdeiros sejam capazes e concordes; ou (ii) uma sistemática e teleológica, segundo a qual haverá a necessidade de inventário judicial sempre que houver testamento, salvo quando os herdeiros sejam capazes e concordes.

4- A primeira interpretação, literal do caput do art. 610 do CPC/15, tornaria absolutamente desnecessário e praticamente sem efeito a primeira parte do § 1º do mesmo dispositivo, na medida em que a vedação ao inventário judicial na hipótese de interessado incapaz já está textualmente enunciada no caput.

5- Entretanto, **em uma interpretação teleológica decorrente da análise da exposição de motivos da Lei nº 11.441/2007**, que promoveu, ainda na vigência do CPC/73, a modificação legislativa que autorizou a realização de inventários extrajudiciais no Brasil, verifica-se que o propósito do legislador tencionou impedir a partilha extrajudicial quando existente o inventário diante da alegada potencialidade de geração de conflitos que tornaria necessariamente litigioso o objeto do inventário.

6- A partir desse cenário, verifica-se que, em verdade, a exposição de motivos reforça a tese de que haverá a necessidade de inventário judicial sempre que houver testamento, salvo quando os herdeiros sejam capazes e concordes, justamente porque a capacidade para transigir e a inexistência de conflito entre os herdeiros derruem inteiramente as razões expostas pelo legislador.

7- Anote-se ainda que as legislações contemporâneas têm estimulado a autonomia da vontade, a desjudicialização dos conflitos e a adoção de métodos adequados de resolução das controvérsias, de modo que a via judicial deve ser reservada somente à hipótese em que houver litígio entre os herdeiros sobre o testamento que influencie na resolução do inventário.

8- Finalmente, uma interpretação sistemática do art. 610, caput e § 1º, do CPC /15, especialmente à luz dos arts. 2.015 e 2.016, ambos do CC/2002, igualmente demonstra ser acertada a conclusão de que, sendo os herdeiros capazes e concordes, não há óbice ao inventário extrajudicial, ainda que haja testamento, nos termos, inclusive, de precedente da 4ª Turma desta Corte.

9- Recurso especial conhecido e provido, a fim de, afastado o óbice à homologação apontado pela sentença e pelo acórdão recorrido, determinar seja dado regular prosseguimento ao pedido.

(REsp n. 1.951.456/RS, relatora Ministra Nancy Andrigli, Terceira Turma, julgado em 23/8/2022, DJe de 25/8/2022; sem grifo no original)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. RECURSO ESPECIAL. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. ÓBITO DO CONSIGNANTE. EXTINÇÃO DO DÉBITO. IMPOSSIBILIDADE. INAPLICABILIDADE DA LEI 1.046/1950 AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS.

1. [...]

**5. A partir da interpretação histórica e gramatical da Lei 1.046/1950, levando-se em conta, para tanto, o Projeto de Lei 63/1947, que lhe deu origem, e sua respectiva exposição de motivos,** é possível inferir que as referências contidas no art. 4º aos servidores públicos dizem respeito apenas aos servidores públicos federais, à exceção da hipótese prevista no inciso III, que estende a possibilidade de consignação aos "serventuários da justiça".

6. Em conclusão, tendo em vista que a Lei 1.046/1950 não se aplica aos servidores públicos municipais, e tendo em conta que o pedido autoral se ampara no art. 16 desse diploma legal, é de rigor reconhecer sua improcedência, pois o falecido mutuário era servidor público aposentado do Município de São Paulo.

7. Recurso especial conhecido e provido, para reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente o pedido autoral.

(REsp n. 1.835.511/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 7/12/2021, DJe de 10/12/2021; sem grifo no original)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR MILITAR TEMPORÁRIO. LICENCIAMENTO EX OFFICIO POR APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. COMPENSAÇÃO PECUNIÁRIA. BENEFÍCIO DE NATUREZA ASSISTENCIAL. **INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA QUE DEVE ATENTAR PARA A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA LEI 7.963/89, SOB PENA DE DESVIRTUAMENTO DA NORMA ESTABELECIDA NO SEU ART. 1º. PRECEDENTES.**

1. [...]

3. Na origem, o demandante ajuizou ação ordinária buscando a condenação da União Federal ao pagamento da chamada "compensação pecuniária", benefício instituído pelo art. 1º da Lei 7.963/89 em favor dos militares licenciados ex officio. No caso, não há controvérsia sobre ter o demandante sido licenciado do serviço militar para assumir cargo efetivo em função de aprovação no concurso público da Escola de Saúde do Exército, limitando-se o debate a determinar se o licenciamento ex officio constitui motivo suficiente, por si só, para autorizar a concessão do benefício legal.

**4. A interpretação dada pelas instâncias recorridas ao dispositivo federal, data venia, não parece ter atentado ao art. 5º do Decreto-Lei 4.707/42, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, uma vez que não foi considerado o elemento teleológico da norma, de natureza nitidamente assistencial. Segundo a Exposição de Motivos nº 62, de 14 de agosto de 1989, o Projeto de Lei nº 3.362/1989 - que propôs o benefício em tela - teve o claro escopo de garantir ao militar licenciado ex officio a percepção de verba de natureza assistencial que lhe assegurasse a subsistência quando do seu retorno à vida civil e da sua readaptação ao mercado de trabalho, do qual esteve afastado durante o tempo de serviço militar.**

5. Essa não é, todavia, a situação do demandante, que foi licenciado em virtude de sua aprovação no concurso público da Escola de Saúde do Exército, de modo que em momento algum esteve desamparado para fazer jus ao benefício pleiteado. Entendimento diverso implica não apenas desvirtuar a lógica e a finalidade que iluminaram a criação da compensação pecuniária em questão, como também desconsiderar a natureza assistencial desse benefício, o que fere o princípio da solidariedade social elencado no art. 3º, inciso I, da Carta Magna como um dos objetivos fundamentais da República.

6. Nessa linha são os precedentes do Superior Tribunal de Justiça.

7. Agravo em Recurso Especial não provido e Recurso Especial provido.

(REsp n. 1.298.288/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/6/2013, DJe de 1/8/2013; sem grifo no original)

Ademais, o § 2º, acrescido ao art. 1º da Lei n. 10.925/2004 pela Lei n. 11.787/2008 (resultado da conversão da MP n. 433/2008), estabelece que "o Poder Executivo poderá regulamentar a aplicação das disposições deste artigo".

Nessa medida, sobreveio, recentemente, o Ato Declaratório Interpretativo (ADI) RFB n. 5, de 4 de dezembro de 2024, detalhando o alcance do dispositivo legal controvertido, no sentido de que, "para fins de enquadramento de produtos de panificação nos "Ex 01" da Tipi e no art. 1º, *caput*, inciso XVI, da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, entende-se por 'pão comum' ou 'pão do tipo comum' o pão de formato cilíndrico e alongado, com miolo branco creme e macio, e casca dourada e crocante,

normalmente elaborado a partir da mistura ou pré-mistura de farinha de trigo, fermento biológico, água, sal, açúcar, aditivos alimentares e produtos de fortificação de farinhas, comumente denominado pão francês" (art. 2º).

Além da autorização legal dada ao Poder Executivo para regulamentar a matéria (art. 1º, § 2º, da Lei n. 10.925/2004), a natureza infralegal desse ato, não seria impeditivo à sua utilização para se perquirir a real compreensão e alcance da lei tributária, pois se trata de uma norma complementar consistente em ato normativo expedido pela autoridade administrativa, a integrar o conceito de legislação tributária estabelecido no art. 96, c/c o art. 100, I, ambos do CTN.

Dentro dessa acepção, "quando não ofendem a reserva legal absoluta ou relativa, nem contrariam o conteúdo das leis, os atos normativos infralegais têm tanta eficácia normativa quanto as normas superiores, vinculando a Administração e os contribuintes" (PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo* – 16ª ed. – São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 216).

Acrescente-se que, a despeito de o ADI RFB n. 5/2024 ter sido publicado em 5/12/2024, anos após a impetração do respectivo mandado de segurança, em 6/5/2019, é ato que integra a legislação tributária e, por isso, "aplica-se imediatamente aos fatos geradores futuros e aos pendentes, assim entendidos aqueles cuja ocorrência tenha tido início mas não esteja completa nos termos do art. 116" (art. 105 do CTN). Ainda, tratando-se de ato normativo expressamente interpretativo, há de se aplicar a ato ou fato pretérito, em qualquer caso (art. 106, I, do CTN).

Não se ignora que o art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, ao elencar o pão comum entre os produtos sujeitos à alíquota zero, remeteu à classificação do código 1905.90.90 Ex 01 da Tipi (Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI).

Essa tabela, que é elaborada e aprovada pelo Poder Executivo, especifica e classifica os produtos sujeitos à incidência do IPI e as alíquotas correspondentes, nos termos do art. 2º do Decreto n. 7.212/2010 (antecedido pelo Decreto n. 4.544/2002). Tais produtos "estão distribuídos na Tipi por Seções, Capítulos, Subcapítulos, Posições, Subposições, Itens e Subitens" (art. 15 desse decreto), em razão da adoção, no mercado interno, da classificação da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM (art. 16 do Decreto n. 7.212/2010), a qual se refere ao comércio internacional.

Visando à melhor compreensão das NCM's, ressalte-se que "as Notas Explicativas do Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias – NESH, do Conselho de Cooperação Aduaneira na versão luso-brasileira, efetuada pelo Grupo Binacional Brasil/Portugal, e suas alterações aprovadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, **constituem elementos subsidiários de caráter**

**fundamental para a correta interpretação** do conteúdo das Posições e Subposições, bem como das Notas de Seção, Capítulo, Posições e de Subposições da Nomenclatura do Sistema Harmonizado" (art. 17 do Decreto n. 7212/2010 – sem grifo no original).

Como se depreende, as NESH são elaboradas por organismo estrangeiro (a saber, a Organização Mundial das Alfândegas – OMA), para a interpretação da classificação relativa ao comércio internacional, e posteriormente aprovadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, para utilização no mercado interno, de forma subsidiária.

Em relação ao pão comum enunciado no art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, não houve alteração significativa na Tipi vigente quando da inclusão desse dispositivo legal, através da MP n. 433/2008, convertida na Lei n. 11.787/2008 (a saber, a Tipi aprovada pelo Decreto n. 6.006/2006) e na Tipi vigente atualmente (aprovada pelo Decreto n. 11.158/2022) que influísse nesse julgamento.

Não obstante a Tipi atual enumerar o pão do tipo comum no código 1905.90.90 Ex 01 (que provém da NCM), inexistente, na tabela, esclarecimento sobre a sua composição.

Tal elucidação é feita nas NESH – sétima edição, do ano de 2022, cuja tradução para a língua portuguesa foi aprovada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil através da Instrução Normativa n. 2.169/2023 –, para as quais o pão comum é aquele *"que, frequentemente, contém apenas farinhas de cereais, fermento e sal"*. Como se observa, conferiu-se uma aceção mais ampla ao pão comum do que aquela almejada pelo legislador ordinário.

Dada a subsidiariedade desse elemento interpretativo, a sua utilização deve se dar em conformidade com as particularidades do ordenamento jurídico brasileiro, o que, como visto, merece interpretação estrita para alcançar a aceção de pão comum costumeiramente utilizada no Brasil, que é aquela constante desde a exposição de motivos da MP n. 433/2008 e mais bem detalhada no ADI RFB n. 5/2024.

A título exemplificativo, a Lei Complementar n. 214/2025 – cujas disposições, no que interessa ao caso, começarão a entrar em vigor, gradativamente, a partir de 2027 –, conquanto não utilize a expressão "pão comum", disciplinou a mesma matéria mais claramente, dispondo, em seu art. 125 que "ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre as vendas de produtos destinados à alimentação humana relacionados no Anexo I desta Lei Complementar, com a especificação das respectivas classificações da NCM/SH, que compõem a Cesta Básica Nacional de Alimentos, criada nos termos do art. 8º da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023".

No referido Anexo I, o produto constante do item 16 está descrito como:

Pão comumente denominado pão francês, de formato cilíndrico e alongado, com miolo branco creme e macio, e casca dourada e crocante, elaborado a partir da mistura ou pré-mistura de farinha de trigo, fermento biológico, água, sal, açúcar, aditivos alimentares e produtos de fortificação de farinhas, em conformidade com a legislação vigente, classificado no código 1905.90.90 da NCM/SH e a pré-mistura ou massa, para preparação do pão comumente denominado pão francês, dos códigos 1901.20.10 e 1901.20.90 da NCM/SH.

No tocante à Lei n. 10.925/2004 em análise, tendo em vista o contexto e a finalidade para a qual se reduziu a zero a alíquota de PIS/COFINS sobre a receita bruta da venda no mercado interno do pão comum, não há como se adotar a definição de pão comum das NESH, que, ao englobar o pão comum fabricado de farinha de cereais (em geral), e não apenas de trigo, desborda do escopo legal – de manutenção do consumo, pela população brasileira, sobretudo de baixa renda, do pão comum de trigo, alcunhado pão francês – e da legislação tributária vigente, mormente o ADI RFB n. 5/2024.

Amparado nessas diretrizes e nos métodos clássicos de interpretação histórico e teleológico, não há como alargar o conceito de pão comum, para abranger o pão elaborado a partir da mistura ou pré-mistura de farinha de cereais (em geral) – nos termos das NESH –, pois extrapolaria não apenas a vontade do legislador ordinário como também o propósito da lei, consistente na desoneração tributária de produtos alimentícios da cesta básica essenciais à subsistência da população brasileira de baixa renda .

Portanto, o pão comum, para fins de incidência da alíquota zero de PIS /COFINS disposta no art. 1º, XVI, da Lei n. 10.925/2004, é considerado apenas o fabricado a partir da mistura ou pré-mistura de farinha de trigo, não abrangendo os fabricados à base de farinha de outros cereais.

Na hipótese, a sentença denegatória da segurança e o acórdão recorrido convergem com o entendimento ora exarado, impondo-se a sua manutenção.

### **3. Dispositivo**

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

Sem honorários recursais, porque incabível a sua fixação na presente demanda, nos termos do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e da Súmula 512/STF.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2024/0141576-9

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.138.206 / R S

Número Origem: 50268321220194047100

PAUTA: 11/11/2025

JULGADO: 11/11/2025

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MARCO AURÉLIO BELLIZZE**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. PAULO THADEU GOMES DA SILVA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : PANIFICIO PARTENON LTDA

ADVOGADO : RISCLIF MARTINELLI RODRIGUES - RS052624

RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Contribuições - Contribuições Sociais - PIS

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.