



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2664878 - CE (2024/0206473-1)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **ESTADO DO CEARA**
AGRAVADO : **GRUPO CASAS BAHIA S.A.**
OUTRO NOME : **VIA VAREJO S/A**
ADVOGADOS : **RUBENS JOSE NOVAKOSKI F VELLOZA - SP110862**
: **FABRICIO PARZANESE DOS REIS - SP203899**
: **JULIO CESAR GOULART LANES - CE021994A**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI INSTITUIDORA DE TRIBUTO. IMPUGNAÇÃO COMO CAUSA DE PEDIR. ADEQUAÇÃO. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. VERIFICAÇÃO. REEXAME DE PROVA. IMPOSSIBILIDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. DIREITO LOCAL. ANÁLISE. IMPOSSIBILIDADE.

1. Inexiste ofensa aos arts. 489, § 1º, e 1.022 do CPC/2015 quando o Tribunal de origem se manifesta de modo fundamentado acerca das questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, porquanto julgamento desfavorável ao interesse da parte não se confunde com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. De acordo com a tese firmada no julgamento do Tema 430 do STJ, é cabível a via do mandado de segurança para impugnar a validade da norma instituidora de tributo como causa de pedir.

3. A revisão do acórdão recorrido quanto à existência de prova pré-constituída da ocorrência do ato lesivo ao direito líquido e certo vindicado pressupõe, *in casu*, reexame de prova, o que é inviável no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.

4. Consoante inteligência da Súmula 280 do STF, o recurso especial é inadequado para revisar acórdão fundado em norma de direito local, na hipótese, para decidir sobre a legitimidade passiva da autoridade apontada como coatora.

5. Agravo interno desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 08/04/2025 a 14/04/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 23 de abril de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2664878 - CE (2024/0206473-1)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : ESTADO DO CEARA
PROCURADOR : EDUARDO MENESCAL - CE016996
AGRAVADO : GRUPO CASAS BAHIA S.A.
OUTRO NOME : VIA VAREJO S/A
ADVOGADOS : FABRICIO PARZANESE DOS REIS - SP203899
JULIO CESAR GOULART LANES - CE021994A

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI INSTITUIDORA DE TRIBUTO. IMPUGNAÇÃO COMO CAUSA DE PEDIR. ADEQUAÇÃO. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. VERIFICAÇÃO. REEXAME DE PROVA. IMPOSSIBILIDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. DIREITO LOCAL. ANÁLISE. IMPOSSIBILIDADE.

1. Inexiste ofensa aos arts. 489, § 1º, e 1.022 do CPC/2015 quando o Tribunal de origem se manifesta de modo fundamentado acerca das questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, porquanto julgamento desfavorável ao interesse da parte não se confunde com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.
2. De acordo com a tese firmada no julgamento do Tema 430 do STJ, é cabível a via do mandado de segurança para impugnar a validade da norma instituidora de tributo como causa de pedir.
3. A revisão do acórdão recorrido quanto à existência de prova pré-constituída da ocorrência do ato lesivo ao direito líquido e certo vindicado pressupõe, *in casu*, reexame de prova, o que é inviável no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.
4. Consoante inteligência da Súmula 280 do STF, o recurso especial é inadequado para revisar acórdão fundado em norma de direito local, na hipótese, para decidir sobre a legitimidade passiva da autoridade apontada como coatora.
5. Agravo interno desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno manejado pelo ESTADO DO CEARÁ contra a decisão de minha lavra, constante às e-STJ fls. 960/965, em que conheci do agravo para, entendendo inexistente a alegada negativa de prestação jurisdicional e incidentes os óbices das Súmulas 7 do STJ e 280 do STF, não conhecer do recurso especial no qual o ente público defende a inadequação do presente mandado de segurança, por atacar lei em tese, e a ilegitimidade passiva da autoridade apontada como coatora.

Nas suas razões (e-STJ fls. 971/979), o ente público agravante sustenta que: (i) o acórdão recorrido padece de omissão, pois não examinou as alegações referentes ao interesse processual e à ilegitimidade passiva apresentadas nos embargos de declaração; (ii) o conhecimento de sua pretensão recursal dispensa reexame de prova, "bastando verificar o que foi delineado no acórdão recorrido", e de direito local, visto que "a questão debatida nos presentes autos é essencialmente de normas federais".

A parte agravada apresentou impugnação (e-STJ fls. 984/990).

É o relatório.

VOTO

Os argumentos ora deduzidos já foram suficientemente analisados e desacolhidos quando proferi a decisão impugnada, razão por que a mantenho pelos seus próprios fundamentos.

Na origem, cuidam os autos de mandado de segurança impetrado pela empresa agravada, no qual pede a concessão da ordem "para afastar, em definitivo, a cobrança do DIFAL e do Adicional do FECP de que tratam a Lei Estadual nº 15.863/2015 e a Lei Estadual nº 37/2003 (e as normas que vierem a sucedê-las), ficando assegurado à impetrante o direito de, sem que fique sujeita a imposição de qualquer sanção, penalidade, restrição ou limitação de direitos, deixar de recolher o DIFAL e Adicional ao FECP, bem como de entregar as respectivas obrigações acessórias, para o Estado do Ceará, nas operações interestaduais de vendas de mercadorias a consumidores finais localizados no Estado do Ceará, enquanto não for editada a necessária lei complementar nacional regulamentando o DIFAL da EC n. 87/2015 e, posteriormente, lei estadual instituindo validamente esse imposto em conformidade com essa lei

complementar, respeitando-se, ainda, os princípios da irretroatividade, da anterioridade de exercício e da anterioridade nonagesimal".

O magistrado de primeiro grau denegou a ordem.

Na sequência, o TJCE deu provimento à apelação da empresa impetrante para conceder a segurança, com a seguinte motivação:

Conheço da Apelação, uma vez preenchidos os requisitos legais de admissibilidade.

Passa-se, inicialmente, a examinar a preliminar levantada pelo Estado do Ceará, de inadequação da via eleita, ao fundamento de que o writ fora impetrado contra lei em tese, contrariando a Súmula nº 266 do STF.

O *Mandamus* em exame objetiva afastar o recolhimento do diferencial de alíquota de ICMS (DIFAL) até que seja editada lei complementar que regulamente a Emenda Constitucional nº 87/2015.

Assim, verifica-se que a impetrante não intenta apenas questionar a legislação afeta ao assunto, mas também visa a coibir autuações do Fisco que repercutem diretamente no exercício de suas atividades comerciais, comerciais, anexando à peça inaugural as guias de recolhimento de tributos estaduais de fls. 81-96, que demonstra que o ICMS/DIFAL está sendo cobrado, caracterizando o justo receio de novas cobranças, mormente ante a defesa pelo Estado do Ceará da legalidade de sua cobrança.

Percebe-se, pois, que a impetrante não pretende coibir eventos futuros e incertos, o que de fato não se coadunaria com a via eleita, mas atos específicos, que se encontrariam na iminência de ocorrer, razão pela qual é cabível a impetração de *Mandamus* na forma preventiva.

Tal entendimento é cônsono com o adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual "*sendo preventivo o mandado de segurança, desnecessária a existência concreta de ato coator, porquanto o receio de ato que venha a violar o direito líquido e certo da parte impetrante é suficiente a ensejar a impetração*" (RMS 59.935/BA, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2019, D Je 14/06/2019).

[...]

Em decorrência, é descabida a alegação de ilegitimidade passiva da autoridade coatora, considerando-se que o § 3º do art. 6º da Lei nº 12.016/2009 dispõe que "*Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática*", nesse caso o Coordenador do CATRI seria a autoridade competente.

Por conseguinte, impõe-se se o afastamento da preliminar de extinção do feito por inadequação da via eleita.

Passo a analisar a preliminar de ilegitimidade passiva do Coordenador de Administração Tributária da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. Conforme dispõe o art. 6º, § 3º, da Lei 12.016/2009, a autoridade coatora é a que pratica ou ordena o ato ilegal, ou, ainda, aquela que detém competência para corrigir eventual ilegalidade.

Com efeito, segundo a lição de Hely Lopes Meirelles, in verbis: "*se as providências pedidas no mandado não são da alçada do impetrado, o impetrante é carecedor da segurança contra aquela autoridade, por falta de legitimação passiva para responder pelo ato impugnado. A mesma carência ocorre quando o ato impugnado não foi praticado pelo apontado coator.*" (in Mandado de Segurança, 18ª edição, Malheiros Editores, p. 31 e 54/55).

A Lei Estadual nº 16.710/2018, que dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo e altera a estrutura da administração estadual, assim prevê, in verbis:

[...]

Por sua vez, o Decreto nº 33.091, de 31 de maio de 2019, que aprova o regulamento e altera a estrutura organizacional da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), assim dispõe:

[...]

Da legislação supra transcrita, verifica-se que a competência para disciplinar a aplicação da legislação tributária é Coordenador da Administração Tributária da Secretária da Fazenda.

Rejeito, portanto, a preliminar de ilegitimidade passiva da autoridade apontada coatora.

No mérito, a controvérsia refere-se a fatos posteriores ao advento da EC nº 87/2015, por meio da qual a Constituição Federal, introduzindo modificações em seu art. 155 e no art. 99 do ADCT, passou a prever competência tributária de incidência de ICMS nas operações e prestações interestaduais que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, com repartição das receitas tributárias oriundas de tais operações entre o estado do remetente e o do destinatário.

[...]

O entendimento deste Tribunal tinha se firmado no sentido de que seria despicienda a edição de lei complementar específica para regulamentação de tal exação, de maneira que, a contrario sensu do alegado na inconformação recursal, o Convênio ICMS-CONFAZ nº. 93/2015 e a Lei Estadual nº. 15.863/2015 seriam suficientes para respaldar a cobrança de diferencial de alíquota (DIFAL) reclamada. É como se vê:

[...]

Entretanto, o STF, reconhecendo a repercussão geral quanto ao Tema nº 1.093 (Necessidade de edição de lei complementar visando à cobrança da Diferença de Alíquotas do ICMS — DIFAL nas operações interestaduais envolvendo consumidores finais não contribuintes do imposto, nos termos da Emenda Constitucional nº 87/2015), posicionou-se nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

[...]

Na esteira do posicionamento do STF, em casos análogos, assim já decidiram as três Câmaras de Direito Público, inclusive entendendo pela aplicação imediata do entendimento adotado:

[...]

Com relação ao adicional relativo ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza -FECOP criado por meio da Emenda Constitucional nº 31, trata-se de obrigação acessória ao DIFAL no caso de operações interestaduais, de forma que, por arrastamento, sua cobrança também deve ser afastada.

[...]

Destaca-se que não se aplica ao caso a modulação da decisão do STF proferida no RE 1.287.019, no sentido de que passaria a produzir seus efeitos somente a partir do exercício financeiro seguinte à conclusão do julgamento (2022), pois o presente MS fora ajuizado em 01/10/2020, portanto, anteriormente à publicação da respectiva Ata de Julgamento em 03/03/2021, uma vez que o entendimento do próprio STF é no sentido de que:

[...]

Ante o exposto, conheço da Apelação para lhe dar provimento, a fim de conceder a segurança requestada, determinando, em tutela de urgência, a imediata suspensão da exigibilidade do DIFAL e o adicional ao FECOP.

Irresignada, a Fazenda Pública cearense interpôs recurso especial, em que, apontando violação dos arts. 1º, 6º, § 3º, e 10º da Lei n. 12.016/2009, e 485, VI, 927, III, e 1022 do CPC/2015, sustentou, em resumo: (i) a nulidade do acórdão, porquanto não sanadas as omissões suscitadas nos embargos de declaração; (ii) o não cabimento do presente mandado de segurança, pois ataca, em tese, a legislação estadual que prevê o recolhimento do ICMS/DIFAL; (ii) a ilegitimidade passiva da autoridade apontada como coatora.

Pois bem.

Inexiste ofensa aos arts. 489, § 1º, e 1.022 do CPC/2015 quando o Tribunal de origem se manifesta de modo fundamentado acerca das questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, porquanto julgamento desfavorável ao interesse da parte não se confunde com negativa ou ausência de prestação jurisdicional. A esse respeito, vide: AgInt no REsp n. 1.949.848/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 13/12/2021, DJe 15/12/2021; AgInt no AREsp n. 1.901.723/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 07/12/2021, DJe 10/12/2021; AgInt no REsp n. 1.813.698/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 06/12/2021, DJe 09/12/2021; AgInt no AREsp n. 1.860.227/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/11/2021, DJe 10/12/2021.

Feita essa consideração, reitero que, na hipótese, não há falar em negativa de prestação jurisdicional, pois a fundamentação contida no julgado *a quo* é clara ao expressar a compreensão de que, *in casu*: (i) é adequada a via do mandado de segurança porque, diversamente do alegado pelo Estado do Ceará, não ataca, em tese, a legislação estadual que prevê o ICMS/DIFAL e o adicional do FECOP, mas a iminência da cobrança desses tributos, anexando comprovantes de recolhimento que demonstrariam a sua exigibilidade pela Fazenda estadual; (ii) está correta a autoridade apontada para responder a presente impetração.

No que tange ao juízo de reforma, melhor sorte não socorre ao ente público agravante.

A Primeira Seção, ao julgar o Tema 430, firmou esta tese: "no pertinente à impetração de ação mandamental contra lei em tese, a jurisprudência desta Corte Superior embora reconheça a possibilidade de mandado de segurança invocar a inconstitucionalidade da norma como fundamento para o pedido, não admite que a declaração de inconstitucionalidade, constitua, ela própria, pedido autônomo".

No presente caso, como visto, a principal pretensão mandamental é de afastar a cobrança dos tributos impugnados, tendo sido suscitada a hipótese de inconstitucionalidade da legislação estadual de regência apenas como causa de pedir, o que é perfeitamente possível na via eleita.

Acresço que, na seara tributária, consoante assentado pelo eminente Ministro Luiz Fux, quando do julgamento do RMS n. 22.499/RJ (Primeira Turma, DJe 03/11/2008), "é cediço que o ato normativo de caráter geral e abstrato não é impugnável pela via do mandado de segurança, ante o teor da Súmula 266 do STF, segundo a qual 'não cabe mandado de segurança contra lei em tese'".

Na mesma oportunidade, assentou Sua Excelência que "a regra-

matriz de incidência tributária é uma norma geral e abstrata que atinge as condutas intersubjetivas por intermédio do ato jurídico-administrativo de lançamento ou de ato do particular, veículos que introduzem no sistema norma individual e concreta' (Paulo de Barros Carvalho, in "Direito Tributário - Fundamentos Jurídicos de Incidência", 4ª ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 2006, pág. 38)".

Em outras palavras, "o cabimento de mandado de segurança preventivo contra ato normativo abstrato instituidor de tributo está condicionado à prova da ocorrência de ato concreto ou de conduta rotineira do fisco que, com base na respectiva legislação, infirme o direito invocado, seja por meio de lavratura de auto de infração [lançamento], seja pelo indeferimento de pedido administrativo." (AgInt no REsp n. 1.530.846/MT, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 26/9/2017).

No presente caso, o acórdão recorrido assentou que a parte impetrante logrou comprovar que vem sofrendo a cobrança dos tributos questionados, sendo certo que a revisão do acórdão recorrido acerca da presença dessa prova pré-constituída pressupõe reexame de prova, tarefa inviável no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.

Prosseguindo, observa-se que o acórdão recorrido decidiu a questão da legitimidade passiva da autoridade impetrada mediante interpretação da legislação estadual (Decreto n. 33.091, de 31 de maio de 2019).

Tem-se, portanto, que a análise dessa preliminar exige o reexame do direito local que especifica as atribuições da autoridade apontada como coatora, o que encontra óbice na Súmula 280 do STF, aplicável por analogia.

Por fim, embora não merecedor de acolhimento, tenho que o presente inconformismo não representa interposição de agravo interno manifestamente inadmissível ou improcedente, a ensejar, por decisão unânime do Colegiado, a multa processual prevista no § 4º do art. 1.021 do CPC/2015.

Ante o exposto, NEGÓ PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 2.664.878 / CE

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2024/0206473-1

Número de Origem:

02556917220208060001

0255691722020806000150000

2556917220208060001

255691722020806000150000

Sessão Virtual de 08/04/2025 a 14/04/2025

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ESTADO DO CEARA

AGRAVADO : GRUPO CASAS BAHIA S.A.

OUTRO : VIA VAREJO S/A
NOME

ADVOGADOS : RUBENS JOSE NOVAKOSKI F VELLOZA - SP110862

FABRICIO PARZANESE DOS REIS - SP203899

JULIO CESAR GOULART LANES - CE021994A

ASSUNTO : DIREITO TRIBUTÁRIO - IMPOSTOS - ICMS/ IMPOSTO SOBRE
CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ESTADO DO CEARA

AGRAVADO : GRUPO CASAS BAHIA S.A.

OUTRO : VIA VAREJO S/A
NOME

ADVOGADOS : RUBENS JOSE NOVAKOSKI F VELLOZA - SP110862

FABRICIO PARZANESE DOS REIS - SP203899

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 08/04/2025 a 14/04/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 14 de abril de 2025