



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910

SENTENÇA

Processo nº: **1005586-56.2026.8.26.0562**
Classe - Assunto: **Mandado de Segurança Cível - Suspensão da Exigibilidade**
Impetrante: _____ **e outro**
Impetrado: **Delegado Regional Tributário do Litoral – Drt/02 – Litoral**
(Unidade Fiscal de Cobrança de Santos – Drt/2-ufc) e outro
Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Bruno Nascimento Troccoli**

Vistos.

Cuida-se de **Mandado de Segurança Preventivo**, com pedido de medida liminar, impetrado por _____ em face de ato atribuído ao **Delegado Regional Tributário do Litoral (DRT/02 - Santos)** e ao **Estado de São Paulo**. A impetrante narra que é pessoa jurídica atuante na fabricação, montagem de estruturas e comércio de materiais elétricos e industriais, ostentando filial no Município de Cubatão e sujeitando-se ao recolhimento habitual do ICMS. Aduz que a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo veiculou a Consulta Tributária Eletrônica nº 00032303/2025 e a Resposta à Consulta nº 32931/2025, fixando entendimento vinculante no sentido de que os novos tributos instituídos pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentados pela Lei Complementar nº 214/2025, especificamente o Imposto sobre Bens e Serviços e a Contribuição sobre Bens e Serviços, deverão compor a base de cálculo do ICMS a partir de 2027 durante o período de transição. Sustenta que tal diretriz viola a não cumulatividade plena, a legalidade estrita e os princípios informadores da Reforma Tributária, requerendo liminar para suspender a exigibilidade do tributo e, ao final, a concessão da segurança para afastar em definitivo a exigência, com o reconhecimento do direito à compensação dos valores que vierem a ser indevidamente recolhidos.

O pedido de medida liminar foi indeferido (fls. 124/130).

O Estado de São Paulo requereu seu ingresso na lide e apresentou impugnação aos pedidos (fls. 150/157). No mérito, defendeu a legitimidade da inclusão do novo imposto e da nova contribuição na base impositiva do imposto estadual, afirmando que a regra geral do artigo 13 da Lei Complementar nº 87/1996 adota o valor da operação, compreendendo todos os tributos repassados no preço, inexistindo exclusão legal explícita e cumprindo preservar a neutralidade de receitas preconizada na transição constitucional. Em caráter subsidiário, apontou o descabimento da via mandamental para fins de repetição e invocou a incidência do artigo 166 do Código Tributário Nacional.

A autoridade impetrada prestou informações (fls. 170/177) em que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910

arguiu preliminarmente a decadência da impetração, sob o fundamento de que decorreram mais de 120 dias da publicação das respostas às consultas fazendárias, reiterando quanto ao mérito os argumentos da defesa estatal e pugnando pela denegação da ordem ou, subsidiariamente, pela rejeição do pedido de restituição à luz do artigo 166 do Código Tributário Nacional.

Instado a se manifestar, o Ministério Público do Estado de São Paulo declinou de intervir no feito (fls. 167/169).

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

Fundamento e decidido.

A prejudicial de decadência arguida pela autoridade impetrada não merece acolhimento. O Delegado Regional Tributário sustenta que o ajuizamento da ação em 09/07/2026 superou o prazo de 120 dias previsto no artigo 23 da Lei nº 12.016/2009, contado da publicação das respostas às consultas tributárias estaduais ocorridas entre o final de 2025 e janeiro de 2026.

Contudo, a presente impetração ostenta natureza manifestamente **preventiva**. A impetrante não se insurge contra um lançamento fiscal pretérito consumado, tampouco pleiteia anulação de débito pretérito; volta-se contra o fundado receio de cobrança futura de ICMS com a inclusão indevida de novos tributos federais e estaduais a partir de janeiro de 2027, momento em que a nova sistemática passará a produzir efeitos financeiros práticos e vinculantes na apuração contábil da empresa.

Quando a demanda mandamental visa prevenir a prática de atos fiscais futuros, renováveis a cada período de apuração e fundados em interpretação administrativa formalizada pela Secretaria da Fazenda, a ameaça de lesão a direito líquido e certo é contínua e permanente. Nesse contexto, afasta-se peremptoriamente o curso do prazo decadencial extintivo, conforme diretriz pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça ao julgar o Tema Repetitivo 1273:

"O prazo decadencial do art. 23 da Lei 12.016/2009 não se aplica ao mandado de segurança cuja causa de pedir seja a impugnação de lei ou ato normativo que interfira em obrigações tributárias sucessivas, dado o caráter preventivo da impetração decorrente da ameaça atual, objetiva e permanente de aplicação da norma impugnada".

A jurisprudência assentada sob o rito qualificado afasta a preliminar



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910

suscitada, porquanto o ato normativo interpretativo emanado da administração fiscal paulista repercute sobre fatos geradores periódicos e sucessivos, projetando ameaça potencial e vinculativa para as operações mercantis que serão praticadas pela impetrante a contar de 2027.

Tampouco prospera a objeção fazendária fundada no artigo 166 do Código Tributário Nacional, arguida em caráter subsidiário. Sustenta-se que, por ser o ICMS tributo que comporta transferência do encargo financeiro, a impetrante estaria obrigada a demonstrar documentalmente, de plano, a ausência de repasse econômico aos adquirentes ou a autorização expressa dos clientes finais para postular a restituição. Essa exigência é de todo impertinente nesta sede processual.

A pretensão deduzida no presente mandado de segurança é eminentemente declaratória, buscando o reconhecimento da inexistência de relação jurídicotributária quanto à exigência impugnada e a proclamação do direito à **futura compensação** de indébitos que vierem a ser recolhidos sob tal sistemática. Não se trata de ação de repetição de indébito pecuniário com execução direta de parcelas pretéritas, mas de pedido mandamental preventivo voltado a viabilizar a compensação tributária administrativa superveniente.

Para a declaração judicial da higidez do direito creditório em sede de mandado de segurança, basta a comprovação da condição de contribuinte da exação e a demonstração da ilicitude da cobrança, sendo desnecessária a prova contábil imediata de ausência de repercussão financeira. A verificação do cumprimento dos requisitos específicos do regime de compensação, da exatidão dos créditos e das condições materiais de repasse caberá à própria autoridade fiscal no momento do procedimento administrativo de encontro de contas, após o trânsito em julgado. Incide, com precisão, a orientação consolidada na Súmula nº 213 do Superior Tribunal de Justiça:

"O mandado de segurança constitui ação adequada para a declaração do direito à compensação tributária".

Rejeitam-se, portanto, as matérias preliminares, passando-se ao imediato exame do mérito.

No mérito, a segurança comporta **parcial concessão**.

A controvérsia repousa em definir se a parcela correspondente ao Imposto sobre Bens e Serviços e à Contribuição sobre Bens e Serviços, instituídos no âmbito da Reforma Tributária do consumo, pode integrar a base de cálculo do ICMS durante o regime transitório de coexistência de sistemas tributários. A Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo fixou em atos de consulta que os novos tributos comporiam o conceito genérico de valor da operação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910

previsto no artigo 13, inciso I, da Lei Complementar nº 87/1996, sob o argumento de que compõem o preço final da mercadoria e de que a neutralidade arrecadatória exigiria a manutenção da receita estadual frente à extinção do PIS e da COFINS.

Essa interpretação administrativa, todavia, contraria a ordem constitucional e a disciplina legal complementar instauradas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025.

Com efeito, a regra matriz de incidência do ICMS, delineada no artigo 155, inciso II, da Constituição da República, atribui competência para tributar operações relativas à circulação de mercadorias. A delimitação da base imponible pelo legislador complementar como valor da operação sempre pressupõe a contraprestação econômica pelo bem fornecido, ou seja, a riqueza que ingressa em definitivo no patrimônio do fornecedor em virtude do negócio mercantil.

Os novos tributos sobre o consumo, por sua própria essência estruturante e por mandamento constitucional expresse insculpido nos artigos 156-A e 195, inciso V, da Constituição, foram concebidos sob a técnica do cálculo **por fora**. O artigo 12 da Lei Complementar nº 214/2025 dispõe de maneira inequívoca que a base de cálculo dessas novas exações corresponde ao valor da operação, dele sendo excluídos os próprios tributos incidentes.

Dessa forma, o valor do Imposto sobre Bens e Serviços e da Contribuição sobre Bens e Serviços não integra economicamente o preço da mercadoria nem consubstancia receita própria do contribuinte. Trata-se de valores que transitam de forma meramente instrumental pela contabilidade da pessoa jurídica, destinados integralmente aos cofres dos entes públicos competentes por meio de sistemática centralizada de liquidação e arrecadação compartilhada.

A inclusão forçada desses valores na base de cálculo do imposto estadual reproduz a repudiada tributação cumulativa em cascata de imposto sobre imposto. A premissa jurídica consolidada pelo Supremo Tribunal Federal ao apreciar a exclusão do ICMS da base do PIS e da COFINS no julgamento de repercussão geral aplica-se integralmente à presente hipótese. Valores pertencentes ao Poder Público, que apenas passam pela contabilidade do vendedor a título de dever instrumental de arrecadação e repasse, não caracterizam faturamento, receita mercantil nem base econômica própria do vendedor. Transformar tais ingressos transitórios em elemento formador da base de cálculo do ICMS desvirtua o conceito constitucional de operação de circulação mercantil.

Ademais, verifica-se manifesta contradição com o princípio da estrita legalidade tributária, consagrado no artigo 150, inciso I, da Carta Magna, e no artigo 97, inciso IV, do Código Tributário Nacional.

A Lei Complementar nº 214/2025, em seu artigo 12, § 2º, inciso V,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910

cuidou de excluir expressamente o ICMS da base de cálculo do Imposto sobre Bens e Serviços e da Contribuição sobre Bens e Serviços durante o período de 2026 a 2032. Essa exclusão expressa visa resguardar a neutralidade e evitar a tributação em cascata. Não é juridicamente tolerável que a administração fazendária estadual deduza, a partir do mero silêncio de reciprocidade expressa na lei nacional, uma autorização implícita para alargar a base do imposto estadual por meio de atos interpretativos de orientação fiscal. A base de cálculo tributária é matéria reservada à lei em sentido formal, não se admitindo criação ou ampliação por analogia ou inferência fiscal.

Não socorre ao Fisco a invocação do princípio da neutralidade arrecadatória dos Estados prevista nos artigos 128 e 130 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A preservação do equilíbrio financeiro dos entes federativos durante a transição foi expressa e detalhadamente disciplinada pela própria Constituição, mediante regras de retenção e partilha gradual de receitas nos artigos 131 e 132 do mesmo diploma transitório, vigentes por várias décadas. Eventual déficit arrecadatório estadual decorrente da gradativa substituição de tributos deve ser solucionado por meio dos mecanismos financeiros e federativos de compensação constitucionalmente previstos, jamais pelo agravamento ilegal da carga tributária imposta aos contribuintes mediante consultas fazendárias que subvertem a regra de cálculo dos tributos.

Configurado o direito líquido e certo da sociedade empresária impetrante, impõe-se o provimento jurisdicional concessivo para determinar que a autoridade fazendária se abstenha de exigir o ICMS com a inclusão das parcelas de IBS e CBS a partir de janeiro de 2027, garantindo-se à contribuinte o direito à compensação administrativa futura das importâncias que porventura venham a ser recolhidas em desconformidade com este julgado durante a tramitação do feito.

Por outro lado, o pedido formulado na inicial referente à restituição direta ou condenação pecuniária em sede mandamental não comporta acolhimento, diante da pacífica vedação ao uso do mandado de segurança como substitutivo de ação de cobrança (Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal). O direito reconhecido restringe-se estritamente à declaração do direito à compensação na via administrativa, subordinada aos procedimentos e controles próprios da legislação tributária.

Isto posto, resolvo o mérito, com fundamento no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, e no artigo 1º da Lei nº 12.016/2009, e **CONCEDO EM PARTE A SEGURANÇA** pleiteada por _____, para:

a) **DECLARAR** a inexigibilidade da inclusão dos valores devidos a título de Imposto sobre Bens e Serviços e de Contribuição sobre Bens e Serviços na base de cálculo do ICMS devido pela impetrante a contar de 1º de janeiro de 2027, afastando-se em definitivo, em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910

relação a ela, os efeitos da Consulta Tributária Eletrônica nº 00032303/2025 e da Resposta à Consulta nº 32931/2025 emitidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo;

b) **DETERMINAR** à autoridade coatora que se abstenha de lavrar auto de infração, impor penalidades ou obstar a regular emissão de certidão de regularidade fiscal contra a impetrante em razão do não recolhimento de ICMS incidente sobre as referidas parcelas;

c) **RECONHECER** o direito da impetrante à compensação

administrativa de eventuais quantias indevidamente recolhidas a esse título no curso desta lide, após o trânsito em julgado desta decisão, em consonância com o artigo 170-A do Código Tributário Nacional e com a Súmula nº 213 do Superior Tribunal de Justiça, com atualização monetária e juros exclusivamente pela Taxa SELIC a partir de cada recolhimento indevido, cabendo à autoridade fazendária a verificação da liquidez e da certeza dos créditos, bem como a observância dos requisitos do artigo 166 do Código Tributário Nacional na esfera administrativa própria, ficando indeferida a pretensão de restituição pecuniária direta nestes autos (Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal).

Transmita-se o inteiro teor desta sentença, via correio eletrônico institucional ou mandado, à autoridade coatora e ao órgão de representação judicial do Estado de São Paulo, para cumprimento, na forma do artigo 13 da Lei nº 12.016/2009.

Custas processuais na forma da lei, devendo o Estado de São Paulo ressarcir à impetrante as despesas processuais por ela adiantadas nos autos. Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos do artigo 25 da Lei nº 12.016/2009 e das Súmulas 512 do Supremo Tribunal Federal e 105 do Superior Tribunal de Justiça.

Sentença sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição, nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei nº 12.016/2009. Decorrido o prazo para recursos voluntários, **remetam-se os autos ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo com as cautelas de praxe.**

P.I.C.

Santos, 09 de outubro de 2026.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**