

EMB.DIV. NO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.557.810 CEARÁ

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
EMBTÉ.(S) : ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
EMBDO.(A/S) : COBASI COMERCIO DE PRODUTOS BASICOS E INDUSTRIALIZADOS S.A.
ADV.(A/S) : JULIO CESAR GOULART LANES

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Embargos de divergência opostos pelo Ceará contra o seguinte julgado proferido pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. EXIGIBILIDADE DO ICMS- DIFAL AFASTADA. ADICIONAL AO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR . INEXIGIBILIDADE DA COBRANÇA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO .

I. CASO EM EXAME

1. Agravo regimental interposto contra decisão pela qual foi dado provimento ao recurso extraordinário interposto pela parte ora recorrida, o qual discutia a aplicação da alíquota adicional vinculada ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza instituída pelo Estado agravante, incidente sobre o recolhimento do ICMS-Difal de não contribuintes do imposto.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se é devida a cobrança do adicional de alíquota vinculada ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza sobre o ICMS-Difal incidente sobre não contribuintes, mesmo na ausência da lei complementar exigida para regulamentar a cobrança do próprio ICMS-Difal.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A cobrança do ICMS-Difal, introduzida pela EC nº 87, de 2015, está prejudicada pela ausência de lei complementar que veicule

normas gerais atinentes à sua exação, conforme exige o art. 146, inc. III, da Constituição da República.

4. A inexigibilidade do ICMS-Difal por falta de regulamentação legal complementar acarreta, por acessoriedade, a impossibilidade de cobrança da alíquota adicional vinculada ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, ainda que essa tenha previsão constitucional autônoma.

5. A exigência do adicional sem a regulamentação do tributo principal desrespeita a exigência de lei complementar, assume indevidamente o papel do legislador complementar e gera quebra de confiança e mitigação da segurança jurídica do contribuinte.

6. É inusitada a visualização da cobrança de adicional de alíquota sobre tributo considerado indevido e não formalizado no mundo jurídico.

IV. DISPOSITIVO

7. Agravo regimental a que se nega provimento” (fls. 1-2, e-doc. 130).

2. Intimado desse acórdão em 15.5.2026, o Ceará opõe tempestivos embargos de divergência em 25.6.2026 (e-doc. 132).

3. O embargante menciona como paradigma de dissídio jurisprudencial o seguinte julgado do Plenário do Supremo Tribunal Federal:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DIVERGENTES NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ICMS. ADICIONAL. FUNDO ESPECIAL DE COMBATE À POBREZA (ICMS FECF). CONVALIDAÇÃO DE LEIS POSTERIORES ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 31/2000 E 42/2003. INDEPENDÊNCIA NORMATIVA E ECONÔMICA DO ADICIONAL DE ICMS PARA O FECF E O DIFAL. ACÓRDÃO EMBARGADO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. EMBARGOS NÃO PROVIDOS.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de embargos de divergência opostos de acórdão da Segunda Turma deste Supremo Tribunal Federal , no qual decidido que os adicionais criados pelos Estados membros e pelo Distrito Federal, para financiar os Fundos de Combate à Pobreza, foram validados pela Emenda Constitucional 42/2003.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em determinar a validade dos adicionais criados pelos Estados e pelo Distrito Federal destinados aos Fundos de Combate e Erradicação à Pobreza, ainda que instituídas após as Emendas Constitucionais 33/2001 e 42/2003.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte art. 4º da Emenda Constitucional nº 42/2003 validou os adicionais criados pelos Estados e pelo Distrito Federal destinados aos Fundos de Combate e Erradicação à Pobreza, bem como a legislação estadual que os instituiu, ainda que posterior, até que sobrevenha a lei complementar federal sobre a matéria. Precedentes.

4. Na presente hipótese, as exações (Diferencial de alíquota de ICMS e Adicional de alíquota de ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza) possuem fundamentos de validade distintos. Logo, o reconhecimento da inconstitucionalidade do diferencial de alíquota de ICMS em operações interestaduais não guarda qualquer relação com a cobrança do adicional de alíquota de ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Embargos de divergência a que se nega provimento” (RE n. 1.462.655-AgR-EDv, Redator para o acórdão o Ministro Flávio Dino, Plenário, DJe 8.9.2025, fls. 1-2, e-doc. 133).

Assevera “que a Egrégia Segunda Turma, no acórdão ora embargado, equivocou-se ao considerar a cobrança do adicional ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECF) como uma obrigação meramente acessória ao

Diferencial de Alíquotas do ICMS (DIFAL)” (fl. 5, e-doc. 132).

Assinala que, “no julgamento do Agravo Interno no Recurso Extraordinário 1.410.583/TO, a Segunda Turma desta Corte, sob a relatoria do eminente Ministro Edson Fachin, decidiu, por unanimidade, que a cobrança do adicional destinado ao Fundo de Combate à Pobreza possui independência normativa e econômica em relação ao DIFAL” (fl. 9, e-doc. 132).

Salienta que “o precedente supracitado da Segunda Turma afirma categoricamente que eventual reconhecimento da inconstitucionalidade do diferencial de alíquota de ICMS em operações interestaduais não guarda nenhuma relação com a cobrança do adicional de alíquota de ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza” (fl. 10, e-doc. 132).

Realça “que a independência normativa e econômica do fundo social, expressamente convalidada pelo art. 4º da Emenda Constitucional nº 42/2003, afasta a aplicação da regra da acessoriedade em relação ao Diferencial de Alíquota do ICMS (DIFAL), garantindo a higidez da exação voltada ao financiamento de políticas sociais” (fls. 13-14, e-doc. 132).

Ressalta que “o acórdão ora embargado adota uma aplicação extensiva e inadequada do Tema 1.093 da Repercussão Geral, extrapolando os estritos limites de cognição fixados no próprio julgamento do paradigma. O Plenário desta Suprema Corte, ao firmar a tese correspondente, visou disciplinar a necessidade de lei complementar para a cobrança do ICMS-DIFAL, mas em momento algum conferiu salvo-conduto para o afastamento das exações autônomas destinadas aos Fundos Estaduais de Combate à Pobreza, cuja validade encontra amparo e convalidação próprios na ordem constitucional” (fl. 15, e-doc. 132).

Enfatiza que “o reconhecimento da validade e da exigibilidade isolada do FECOP é medida imperativa para resguardar o financiamento ininterrupto das políticas públicas sociais e a segurança jurídica da execução orçamentária do

Estado do Ceará, de forma que a cobrança da contribuição para o Fundo Estadual de Pobreza (FECp) é constitucionalmente válida, independente e não subordinada à cobrança do Diferencial de Alíquota do ICMS (DIFAL), conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal” (fl. 16, e-doc. 132).

Pede sejam acolhidos os presentes embargos de divergência, para que, “reformando-se o v. acórdão da Segunda Turma, prevaleça a tese jurídica fixada no acórdão paradigma do Tribunal Pleno (RE 1.462.655 AgR-EDv/MG) e corroborada pelo voto divergente do Min. Nunes Marques no caso ora embargado, no sentido de que:

(i) O Tema 1.093 da Repercussão Geral restringiu-se exclusivamente à necessidade de edição de lei complementar veiculando normas gerais para a cobrança do DIFAL, não possuindo o condão de afetar, mitigar ou afastar a legitimidade das exações estaduais isoladas voltadas ao Fundo de Combate à Pobreza;

(ii) Por via de consequência, a inexigibilidade do DIFAL não acarreta a impossibilidade de cobrança da alíquota do adicional vinculado ao FECp, exação autônoma que possui suporte material próprio, independência econômica lastreada no art. 82, § 1º, do ADCT, e conta com expressa e irrevogável convalidação pelo art. 4º da Emenda Constitucional nº 42/2003” (fls. 16-17, e-doc. 132).

4. Em 18.8.2026, a embargada foi intimada para apresentar contrarrazões (e-doc. 135).

5. Em contrarrazões, a embargada enfatiza que “o acórdão embargado não declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 37/2003 nem afastou, em caráter geral, a possibilidade de cobrança do FECp. Reconheceu apenas que o adicional não pode incidir sobre o ICMS-DIFAL cuja exigibilidade foi afastada nestes autos por ausência da lei complementar federal exigida pela Constituição” (fl. 5, e-doc. 136).

Pondera que, “no período abrangido pela ordem, o Estado do Ceará não poderia exigir o ICMS-DIFAL nas operações discutidas. Consequentemente, não poderia aplicar pontos percentuais adicionais a uma alíquota de ICMS que, naquela relação tributária, não era juridicamente exigível” (fl. 6, e-doc. 136).

Assevera que “o acórdão embargado não aplicou simplesmente a máxima de que ‘o acessório segue o principal’. Examinou a conformação constitucional das duas parcelas e concluiu que, embora o FECOP possua autorização constitucional própria, sua exigência concreta pressupõe a existência de alíquota de ICMS validamente incidente na operação” (fl. 7, e-doc. 136).

Alega que “o acórdão embargado não extinguiu o FECOP, não declarou sua legislação integralmente inconstitucional e não afastou sua cobrança nas operações em que exista ICMS validamente exigível. A decisão restringiu-se ao FECOP incidente sobre o DIFAL cuja cobrança foi afastada nestes autos” (fl. 7, e-doc. 136).

Pede a rejeição “dos Embargos de Divergência, mantendo-se o acórdão da Segunda Turma que reconheceu a inexigibilidade do adicional destinado ao FECOP incidente sobre o ICMS-DIFAL cuja cobrança foi afastada nestes autos” (fl. 8, e-doc. 136).

6. Em 26.8.2026, os embargos de divergência foram admitidos pelo Ministro André Mendonça, em decisão com a seguinte ementa:

“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. PRESSUPOSTOS DE RECORRIBILIDADE: EXISTÊNCIA. ADMISSÃO ” (fl. 1, e-doc. 138).

7. Em 29.9.2026, os embargos de divergência vieram distribuídos, como previsto no art. 76 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

RE 1557810 AGR-EDV / CE

É o relatório.