05/11/2025 **SEGUNDA TURMA**

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.557.910 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
AGTE.(S)	: DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
AGDO.(A/S)	: QUALIDADE ALIMENTOS LTDA
ADV.(A/S)	: MARIO CELSO SANTIAGO MENESES
ADV.(A/S)	: MARIANA ANTUNES VIDIGAL

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ICMS. ANTECIPAÇÃO SEM SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA. EXIGÊNCIA DE LEI EM SENTIDO ESTRITO. IMPOSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO POR DELEGAÇÃO GENÉRICA OU DECRETO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo regimental interposto contra decisão pela qual se negou provimento a recurso extraordinário, mantendo autuação fiscal de contribuinte por não pagamento antecipado do ICMS, com base na Lei distrital nº 1.254, de 1996.

2. O ente distrital alega que a Lei distrital nº 1.254, de 1996, em seus arts. 5º e 46, satisfaz o que foi determinado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema RG nº 456.

3. O julgamento da 4ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, embora tenha decidido em sentido diverso, contraria a compreensão amplamente majoritária da mesma Corte local quanto à insuficiência das normas legais para sustentar a cobrança antecipada.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em saber se a Lei distrital nº 1.254, de 1996, em seus arts. 5º e 46, supre o requisito de lei em sentido estrito para a antecipação do ICMS sem substituição tributária, conforme a tese firmada no Tema RG nº 456 do STF.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 598.677-RG/RS (Tema RG nº 456), consolidou a tese de que a antecipação, sem substituição tributária, do pagamento do ICMS para momento anterior à

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código DDCA-B29E-EF07-FA8E e senha F0E6-EDE8-4F43-0EED

ocorrência do fato gerador necessita de lei em sentido estrito, sendo inconstitucionais a regulação da matéria por decreto do Poder Executivo ou a delegação genérica contida em lei, dado que o momento da ocorrência do fato gerador é um dos aspectos da regra matriz de incidência submetido à reserva legal.

6. A Lei distrital nº 1.254, de 1996, em seus arts. 5º e 46, não prevê os elementos da regra matriz de incidência tributária para a antecipação do ICMS, apenas se referindo às formas de arrecadação por antecipação ou substituição tributárias.

7. A previsão da lei distrital é similar àquela analisada no Tema RG nº 456, referente à lei do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul, na qual a regulamentação por decreto do Poder Executivo foi considerada insuficiente.

8. A compreensão majoritária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios reconhece a insuficiência das normas legais para assentar a cobrança antecipada do ICMS sem substituição tributária.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Recurso não provido.

Dispositivos relevantes citados: CRFB, arts. 150, § 7º, e 155, § 2º, inc. XII, al. "b"; Lei nº 1.254, de 1996, arts. 5º e 46; CPC, art. 85, § 11.

Jurisprudência relevante citada: RE nº 598.677-RG/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 29/03/2021, p. 05/05/2021; RE nº 1.527.821/DF, Rel. Min. Nunes Marques; RE nº 1.467.526/DF, Rel. Min. Luiz Fux.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na Sessão Virtual de 24 de outubro a 4 de novembro de 2025, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental e consignar que, havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código DDCA-B29E-EF07-FA8E e senha F0E6-EDE8-4F43-0EED

recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 5 de novembro de 2025.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código DDCA-B29E-EF07-FA8E e senha F0E6-EDE8-4F43-0EED

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.557.910 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
AGTE.(S)	: DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
AGDO.(A/S)	: QUALIDADE ALIMENTOS LTDA
ADV.(A/S)	: MARIO CELSO SANTIAGO MENESES
ADV.(A/S)	: MARIANA ANTUNES VIDIGAL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão mediante a qual reconsiderei minha compreensão inicial sobre o caso, para dar provimento ao recurso extraordinário da contribuinte, conforme a ementa a seguir transcrita:

> ***"Ementa***: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ICMS. COBRANÇA ANTECIPADA SEM SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA. LEI DISTRITAL Nº 1.254, DE 1996. DECRETO DISTRITAL Nº 18.955, DE 1997. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. APLICAÇÃO DOS TEMAS Nº 456 E Nº 1.284 DO EMENTÁRIO DA REPERCUSSÃO GERAL. RECONSIDERAÇÃO DE DECISÃO MONOCRÁTICA. RECURSO PROVIDO.
>
> **I. CASO EM EXAME**
>
> 1. Agravo regimental interposto por Qualidade Alimentos Ltda. contra decisão pela qual se negou seguimento a recurso extraordinário, no qual se discutia a constitucionalidade de cobrança antecipada de ICMS, sem substituição tributária, fundada no Decreto distrital nº 18.955, de 1997, e na Lei distrital nº 1.254, de 1996, aplicada em auto de infração relativo à mercadoria adquirida fora da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5B97-250A-F4F2-B184 e senha D00C-FDA1-D00E-55F9

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a cobrança antecipada do ICMS sem substituição tributária pode ser instituída por decreto distrital amparado em delegação genérica de lei local e (ii) estabelecer se a exigência se harmoniza com os precedentes do STF sobre a matéria, em especial os Temas RG nº 456 e nº 1.284.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O STF, no Tema RG nº 456, firmou que a antecipação do ICMS sem substituição tributária exige lei em sentido estrito, não podendo ser disciplinada por decreto ou por lei genérica que delegue ao regulamento a definição das hipóteses de incidência.

4. No Tema RG nº 1.284, a Corte reafirmou que é imprescindível a edição de lei específica pelo ente competente para instituir a cobrança antecipada, não bastando previsão genérica em lei local nem regulamentação por decreto.

5. A Lei distrital nº 1.254, de 1996, contém apenas previsão genérica da antecipação, cabendo ao Decreto nº 18.955, de 1997, a delimitação das hipóteses concretas de incidência, configurando violação ao princípio da legalidade tributária.

6. O acórdão recorrido diverge da jurisprudência vinculante do STF, razão pela qual se impõe a reforma para afastar a validade da exigência fundada exclusivamente em decreto e lei genérica.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso extraordinário provido." (e-doc. 301).

2. Nas razões do agravo, o Distrito Federal alega que a Lei distrital nº 1.254, de 1996, contém todos os aspectos da regra matriz de incidência da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5B97-250A-F4F2-B184 e senha D00C-FDA1-D00E-55F9

antecipação tributária, não havendo qualquer delegação à norma de caráter infralegal.

2.1. Aponta que os Temas RG nº 456 e nº 1.284 não se aplicam à hipótese vertente, porquanto a leis distrital em voga, nos arts. 5º e 46, dispõem sobre o momento da ocorrência do fato gerador para atribuir ao sujeito passivo a antecipação, sem substituição, do recolhimento.

2.2. Discorre sobre aspectos dos casos concretos analisados nos representativos da controvérsia àqueles temas e informa que, ao dispor sobre o momento temporal de verificação do fato gerador, a lei impugnada não se furtou de prever todos os elementos da regra matriz de incidência, não havendo, assim, qualquer delegação desses pressupostos ao decreto do Poder Executivo (e-doc. 302).

É o relatório.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5B97-250A-F4F2-B184 e senha D00C-FDA1-D00E-55F9

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.557.910 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
AGTE.(S)	: DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
AGDO.(A/S)	: QUALIDADE ALIMENTOS LTDA
ADV.(A/S)	: MARIO CELSO SANTIAGO MENESES
ADV.(A/S)	: MARIANA ANTUNES VIDIGAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. No julgamento do RE nº 598.677-RG/RS, Tema RG nº 456, o Supremo Tribunal Federal consolidou a tese de que "***a antecipação, sem substituição tributária, do pagamento do ICMS para momento anterior à ocorrência do fato gerador necessita de lei em sentido estrito***. *A substituição tributária progressiva do ICMS reclama previsão em lei complementar federal*". Confira-se, ainda, a ementa do julgamento paradigma:

> "EMENTA: Recurso extraordinário. Repercussão geral. Direito Tributário. ICMS. Artigo 150, § 7º, da Constituição Federal. Alcance. Antecipação tributária sem substituição. Regulamentação por decreto do Poder Executivo. Impossibilidade. Princípio da legalidade. Reserva de lei complementar. Não sujeição. Higidez da disciplina por lei ordinária.
>
> 1. A exigência da reserva legal não se aplica à fixação, pela legislação tributária, de prazo para o recolhimento de tributo após a verificação da ocorrência de fato gerador, caminho tradicional para o adimplemento da obrigação surgida. Isso porque o tempo para o pagamento da exação não integra a regra matriz de incidência tributária.
>
> 2. Antes da ocorrência de fato gerador, não há que se falar

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F8FE-322A-3E05-6C1E e senha 19F1-1716-C753-3B56

> em regulamentação de prazo de pagamento, uma vez que inexiste dever de pagar.
>
> 3. No regime de antecipação tributária sem substituição, o que se antecipa é o critério temporal da hipótese de incidência, sendo inconstitucionais a regulação da matéria por decreto do Poder Executivo e a delegação genérica contida em lei, já que o momento da ocorrência de fato gerador é um dos aspectos da regra matriz de incidência submetido a reserva legal.
>
> 4. Com a edição da Emenda Constitucional nº 3/93, a possibilidade de antecipação tributária, com ou sem substituição, de imposto ou contribuição com base em fato gerador presumido deixa de ter caráter legal e é incorporada ao texto constitucional no art. 150, § 7º.
>
> 5. Relativamente à antecipação sem substituição, o texto constitucional exige somente que a antecipação do aspecto temporal se faça *ex lege* e que o momento eleito pelo legislador esteja de algum modo vinculado ao núcleo da exigência tributária.
>
> 6. Somente nas hipóteses de antecipação do fato gerador do ICMS com substituição se exige, por força do art. 155, § 2º, XII, b, da Constituição, previsão em lei complementar.
>
> 7. Recurso extraordinário a que se nega provimento."
>
> (RE nº 598.677-RG/RS, Tema RG nº 456, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 29/03/2021, p. 05/05/2021).

2. No caso, uma vez não incluído em regime especial de apuração, o contribuinte foi autuado por não proceder ao pagamento antecipado, nos termos prescritos na Lei distrital nº 1.254, de 1996, pela qual se dispõe sobre o ICMS no âmbito do Distrito Federal.

3. Argui o ente distrital que o referido diploma legal satisfaz ao que

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F8FE-322A-3E05-6C1E e senha 19F1-1716-C753-3B56

determinado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema RG nº 456. Entretanto, nos invocados arts. 5º e 46, não é encontrada previsão dos elementos da regra matriz de incidência tributária, senão apenas referência às formas de arrecadação por antecipação ou substituição tributárias.

4. A despeito do presente julgamento, de lavra da Colenda 4ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, é amplamente majoritária a compreensão da mesma Corte local quanto à insuficiência das normas legais para assentar a cobrança antecipada, conforme apontado pelo contribuinte (e-doc. 297, p. 8; e-doc. 298).

4.1. A previsão em tela, conforme dispositivos ventilados pelo agravante (arts. 5º e 46), é muito similar àquela analisada no Tema RG nº 456 atinente à lei do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul, somente escrutinada por via de decreto emanado do Poder Executivo.

5. Tal compreensão alinha-se, ademais, ao precedente proferido pelo e. Min. Nunes Marques no RE nº 1.527.821/DF, e pelo e. Min. Luiz Fux no RE nº 1.467.526/DF.

6. Ante o exposto, **nego provimento ao agravo regimental.** Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo.

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F8FE-322A-3E05-6C1E e senha 19F1-1716-C753-3B56

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.557.910 DISTRITO FEDERAL
PROCED. : DISTRITO FEDERAL/DF
RELATOR(A): MIN. ANDRÉ MENDONÇA
AGTE.(S): DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
AGDO.(A/S): QUALIDADE ALIMENTOS LTDA
ADV.(A/S): MARIO CELSO SANTIAGO MENESES (45912/DF)
ADV.(A/S): MARIANA ANTUNES VIDIGAL (55919/DF)

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental e consignou que, havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo, nos termos do voto do Relator, Ministro André Mendonça. Segunda Turma, Sessão Virtual de 24.10.2025 a 4.11.2025.

Composição: Ministros Gilmar Mendes (Presidente), Dias Toffoli, Luiz Fux, Nunes Marques e André Mendonça.

Maria Clara Viotti Beck
Secretária da Segunda Turma

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1E71-D8D2-77A1-4BED e senha 5AFE-DE3C-9472-B445