



Referência: Processo nº 202400005011145

Interessado(a): @nome_interessado@

Assunto: Impactos da decisão judicial proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 5000579-37.2025.4.03.6119 nos contratos celebrados entre o Estado de Goiás e o impetrante.

DESPACHO Nº 10/2026/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO TRIBUTÁRIO E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. REPERCUSSÃO DOS EFEITOS DE DECISÃO JUDICIAL PROFERIDA NOS AUTOS DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5000579-37.2025.4.03.6119 SOBRE OS CONTRATOS CELEBRADOS ENTRE O ESTADO DE GOIÁS E O IMPETRANTE. EXTENSÃO EXPRESSA DOS EFEITOS DA DECISÃO A ESTADOS-MEMBROS. DISTINÇÃO ENTRE OS LIMITES SUBJETIVOS DA COISA JULGADA E A EFICÁCIA (NATURAL OU REFLEXA) DA DECISÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA ORDEM MANDAMENTAL ENQUANTO VIGENTE. POSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO PELAS VIAS JURISDICIONAIS PRÓPRIAS. MATÉRIA ORIENTADA EM CARÁTER REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE.

1. Os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria-Geral pelo **Despacho nº 879/2025/PGE/GECT** (SEI nº 84449427), da Gerência do Contencioso Tributário, com o fito de "*colher posicionamento uniformizador*" quanto à necessidade de, no âmbito dos contratos firmados entre o Estado de Goiás e a pessoa jurídica *CS Brasil Frotas S.A.*, suspender a retenção de tributos federais (IRPJ, CSLL, PIS/PASEP, COFINS e IRRF), diante de decisão proferida no Mandado de Segurança nº 5000579-37.2025.4.03.6119 pela 2ª Vara Federal de Guarulhos. O *decisum* em comento conta com o seguinte dispositivo:

Ante o exposto, resolvo o mérito com base no art. 487, inciso I, do CPC e **CONCEDO A SEGURANÇA** para assegurar à impetrante o direito de não se sujeitar à retenção, na fonte pagadora, dos tributos federais IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS nos pagamentos dos aluguéis que recebe dos órgãos públicos e entidades integrantes da Administração Pública Direta e Indireta da União (incluindo, obviamente, as empresas de economia mista, fundações, autarquias e outras), em contrapartida às locações de veículos automotores e equipamentos, sem fornecimento de motoristas, condutores ou operadores.

2. O escopo da consulta reside, então, em definir se a referida decisão judicial, obtida em processo no qual o Estado de Goiás não figurou formalmente como parte no polo passivo, teria o condão de vinculá-lo para impedir que proceda, na condição de contratante da empresa autora da impetração, na retenção tributária prevista na legislação de regência.

3. A matéria foi submetida à PTR pelo **Despacho nº 1167/2025/SEAD/ADSET** (SEI nº 83992028), que anteviu a necessidade de "*análise jurídico-tributária da decisão judicial e seus impactos operacionais; e [...] de emissão de OCD unificada para orientar todo o Estado de Goiás sobre o tratamento tributário aplicável aos contratos administrativos celebrados com a CS Brasil Frotas Ltda*". Ao abono da verdade, cuida-se de nova submissão da matéria a esta Casa, que já aquilatou pareceres, da lavra de diferentes procuradorias setoriais, a respeito das repercussões jurídicas da ordem mandamental proferida no Mandado de Segurança nº 5000579-37.2025.4.03.6119. A lógica é singela: diversas Pastas têm contratos com a pessoa jurídica que figura como impetrante – e, portanto, podem ter a execução contratual afetada pelo *decisum* lá proferido, a depender do teor da orientação jurídica a ser expedida.

4. Tecido esse breve relato - e diante da relevância institucional da matéria e da sua potencial transcendência -, passa-se à apreciação em caráter referencial.

5. De partida, é pertinente delimitar o objeto da presente orientação, que se restringe à análise da incidência dos efeitos da sentença exarada nos autos nº 5000579-37.2025.4.03.6119 à relação jurídica firmada entre o Estado de Goiás, por meio de diversas secretarias, e a parte impetrante no *writ*. Assim, ressalva-se: conquanto, nesta fundamentação, a aquilatação da decisão judicial seja perpassada, excede-lhe o escopo exercer juízo de valor sobre o acerto ou desacerto do mérito do *writ*.

6. De todo modo, fato é que o *decisum*, à primeira, comportaria insurgência: independentemente da (in)viabilidade de retenção de determinados tributos nos pagamentos advindos da locação de bens móveis, o *decisum* integrativo parece estender, sobejando os lindes objetivos e subjetivos da lide, os efeitos do provimento jurisdicional a diversas relações jurídicas que não perfaziam o objeto do *writ*. Ao abono da verdade, isso não é de todo incomum no âmbito do manejo de mandado de segurança: com relativa frequência, decisões concessivas acabam por transbordar o escopo estrito do *writ*, convertendo-o, indevidamente, em instrumento de tutela preventiva e genérica de situações futuras, dissociadas do ato coator específico que lhe deu causa. Ocorre que o mandado de segurança, por sua própria conformação constitucional e processual, é ação vocacionada à correção de um ato determinado e concreto de autoridade (ainda que seja manejado preventivamente), e não à declaração abstrata e prospectiva de um regime jurídico aplicável a relações futuras ou a vínculos contratuais diversos daqueles que integraram o suporte fático da impetração. É dizer: o ato coator constitui a causa de pedir remota e, simultaneamente, o limite objetivo da tutela mandamental, de modo que a eficácia da decisão concessiva deve permanecer circunscrita àquele ato (mesmo que potencial) específico, não se projetando automaticamente sobre outros atos administrativos, ainda que semelhantes, nem sobre relações jurídicas distintas. Nesse sentido, ao estender os efeitos do provimento jurisdicional para além do ato impugnado – alcançando, indistintamente, contratos celebrados com entes que não figuraram no polo passivo do *writ* e relações jurídicas não submetidas ao contraditório – o *decisum* aparenta incorrer em indevida ampliação dos limites objetivos e subjetivos da lide, conferindo eficácia normativa geral a uma decisão que, por natureza, deveria se projetar à relação jurídica que perfaz o próprio objeto da ação mandamental.

7. Sem embargo disso, a função desta orientação é, doutro lado, compreender o provimento jurisdicional em exame e viabilizar o seu cumprimento de forma adequada, **sem que isso repercuta óbice a eventual atuação contenciosa do Estado nas vias adequadas**. A lógica é: eventual inconformismo com o conteúdo, a extensão ou os limites de decisão judicial não autoriza a sua inobservância administrativa; e a insurgência reclama o uso das vias próprias ao mister. Insurgência, essa, que, a toda evidência, já tem sido adotada pela PTR: o **Despacho nº 879/2025/PGE/GECT** (SEI nº 84449427) relata a apresentação de impugnação ao cumprimento provisório da sentença. Na mesma senda, observa-se dos autos alhures que outras pessoas jurídicas de direito público, em situação similar à do Estado de Goiás, buscaram a habilitação no feito – como assistentes litisconsorciais –, com o fito de buscar o reconhecimento da nulidade da sentença lá proferida.

8. Fixadas essas premissas, fato é que, como já relatado, essa matéria já foi apreciada por esta Procuradoria-Geral. Em destaque, faz-se menção ao **Despacho nº 1015/2025/GAB** (SEI nº 75978287) e ao (recente) **Despacho nº 2124/2025/GAB** (SEI nº 84051505). Naquele – exarado antes da expedição de ofício direcionado ao Estado de Goiás, instando-o a suspender as retenções –, sustentou-se que a ausência do Estado de Goiás no polo passivo do *writ* inviabiliza uma vinculação jurídica ao *decisum*, subsistindo incólume a obrigação legal no sentido de se proceder às retenções tributárias. No **Despacho nº 2124/2025/GAB** (SEI nº 84051505), a outro giro, orientou-se no sentido de que a decisão judicial, embora não acobertada pela coisa julgada em relação ao Estado de Goiás, ostenta eficácia jurídica apta a irradiar efeitos sobre as relações jurídicas firmadas entre a impetrante e o Estado de Goiás, a impor a adequação da atuação administrativa no âmbito da execução contratual.

9. A orientação mais recente merece ser reiterada. Mais: confere-se a ela, aqui, caráter referencial.

10. *Em primeiro lugar*, salienta-se que a controvérsia em exame não perpassa a eficácia da coisa julgada. Nem poderia ser diferente: sequer há, ao menos por ora, coisa julgada. A sentença, cuja extensão dos respectivos efeitos se discute, foi objeto de irresignação recursal; e a apelação em face dela interposta ainda não foi apreciada, não havendo que se falar em trânsito em julgado. Não por outra razão, não se trata de *decisum* qualificado pela autoridade da coisa julgada. Não só: ainda que houvesse trânsito em julgado, a eficácia subjetiva da coisa julgada – *inter partes* – diria respeito tão somente à sua imutabilidade e indiscutibilidade. E, de fato, ela não se projetaria sobre o Estado de Goiás; seria possível se cogitar de rediscussão da relação jurídica *sub judice* pelo Estado de Goiás, ainda que a decisão de mérito se qualificasse como imutável e indiscutível (àqueles abrangidos pela eficácia subjetiva da coisa julgada, nos termos do art. 506 do Código de Processo Civil).

11. É dizer: há diferença entre a eficácia da coisa julgada – *situação jurídica* que qualifica a decisão judicial – e a eficácia (aptidão para produzir efeitos) dessa decisão. No caso vertente, essa distinção ganha eloquência: ainda não há coisa julgada, mas já se discutem os efeitos da decisão judicial. Desta feita, fato é que os efeitos da sentença/decisão (ou a sua eficácia – na terminologia adotada por grande parcela da doutrina) não se limitam àqueles que integram a relação jurídico-processual firmada nos autos. Ao revés: "[...] ***todos os sujeitos - partes, terceiros interessados e terceiros desinteressados - suportam naturalmente os efeitos da decisão, mas a coisa julgada os atinge de forma diferente. As partes, inclusive o Ministério Público quando participa do processo como fiscal da ordem jurídica, estão vinculadas à coisa julgada, os terceiros interessados sofrem os efeitos jurídicos da decisão, enquanto os terceiros desinteressados sofrem os efeitos naturais da sentença, sendo que em regra nenhuma espécie de terceiro suporta a coisa julgada material***"^[1].

12. Aliás, por decorrência da própria natureza pública da jurisdição, a sentença – ainda que não acobertada pela autoridade da coisa julgada – projeta-se, em regra, para além das partes, na medida em que veicula, no caso concreto, um comando estatal dotado de idoneidade para ordenar a realidade jurídica e fática, reclamando, para sua observância, comportamento compatível de todos aqueles que com ela mantenham relação de interferência prática ou jurídica. Não se trata, portanto, de afirmar que terceiros estejam vinculados pela *imutabilidade* e pela *indiscutibilidade* do julgado – atributos próprios da coisa julgada material e restritos às partes –, mas, sim, de reconhecer que os efeitos da decisão, enquanto manifestação da vontade do Estado-juiz, irradiam-se com pretensão de regularidade e eficácia, impondo-se ao mundo jurídico como parâmetro de conduta enquanto subsistente e não desconstituída pelos meios processuais adequados. Noutras palavras^[2]:

O art. 506, CPC, disciplina os limites subjetivos da coisa julgada, demarcando a área de influência da autoridade da coisa julgada. Apenas as partes e seus sucessores se submetem à coisa julgada. Vale dizer: tão somente para as partes e para os seus sucessores a declaração contida no dispositivo da sentença adquire imutabilidade e indiscutibilidade. Porém, para todos os efeitos legais, inclusive para efeitos de submissão à coisa julgada, o assistente litisconsorcial é parte no processo (art. 124, CPC). **Isso não quer dizer, todavia, que os terceiros não possam sofrer os efeitos de determinada decisão judicial. Lembre-se que a eficácia da sentença não se confunde com a autoridade da coisa julgada. Os terceiros sofrem os efeitos da sentença – apenas para eles, por não terem participado do contraditório em que se consubstancia o processo, não há indiscutibilidade do resultado do processo.** Os terceiros juridicamente interessados, que são aqueles que mantêm uma relação jurídica conexa àquela deduzida em juízo de modo principal, são atingidos pela eficácia reflexa da sentença. Se participarem do processo como assistentes (art. 119, CPC), não podem posteriormente discutir a justiça da decisão (art. 123, CPC). Essa justiça da decisão, contudo, de modo nenhum se confunde com a autoridade da coisa julgada. Os terceiros indiferentes, embora não tenham legitimação para participar do processo a qualquer título, são atingidos pela decisão judicial enquanto ato de Estado. **Apenas as partes e os sucessores se submetem à autoridade da coisa julgada. Os terceiros submetem-se apenas à eficácia da sentença – não se sujeitam à coisa julgada** (STJ, 3ª Turma, RMS 21.443/SP, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, j. 15.05.2007, DJ 01.10.2007, p. 269).

13. Nessa linha, a distinção que remonta à doutrina de Liebman^[3] é particularmente elucidativa: a autoridade da coisa julgada é qualidade que se agrega aos efeitos da sentença para torná-los imutáveis, ao passo que a eficácia da sentença corresponde à sua capacidade de produzir efeitos ordinários, emanados do poder soberano do Estado; daí por que seria “inexplicável” que a decisão valesse apenas para alguns e não para todos como formulação estatal da vontade da lei no caso concreto. Em termos práticos: todos se submetem à eficácia do provimento jurisdicional, ainda que nem todos se sujeitem à coisa julgada – e é precisamente essa assimetria que explica, de um lado, a impossibilidade de terceiros (mesmo indiferentes) oporem resistência jurídica ao julgado e, de outro, a faculdade de terceiros juridicamente interessados afastarem seus efeitos, quando cabível, pela via própria, demonstrando a desconformidade do provimento jurisdicional com o direito objetivo.

14. Em linhas singelas: a limitação subjetiva da coisa julgada (*inter partes*) não conduz, automaticamente, à conclusão de que os efeitos do provimento jurisdicional emanado se confinam à relação processual originária. Ao contrário: a eficácia natural da decisão opera em caráter *erga omnes*, variando, isso sim, a intensidade e a possibilidade de repulsa conforme a posição jurídica do terceiro em face da relação decidida, distinção que, no caso vertente, assume relevo para definir se, e em que medida, o Estado de Goiás, enquanto contratante e fonte pagadora, deve adequar sua conduta administrativa ao *decisum*, sem prejuízo de eventual reação contenciosa nas vias próprias.

15. À evidência, o Estado de Goiás, ao menos no que diz respeito ao IRRF (imposto de renda retido na fonte), é um terceiro juridicamente interessado, porquanto é titular das receitas retidas (consoante Tese de Repercussão Geral nº 1130^[4]) – e não mero *sujeito ativo auxiliar*, i.e., aquele que, no lugar da pessoa política que criou o tributo *in abstracto*, atua em nome e por conta do ente impositor (retendo o valor e repassando-o ao destinatário). Ou seja: os efeitos da decisão têm reflexos diretos sobre a esfera jurídica do Estado de Goiás, porque, com eles, há efetiva perda de receitas (produto da arrecadação de que trata o art. 157, I, da Constituição Federal). Isso é indicativo, então, de eventual interesse na (re)discussão da matéria. E o ente federado regional poderá provocá-la, a despeito de eventual superveniência de trânsito em julgado, haja vista que, como terceiro, não é afetado pelos limites subjetivos da coisa julgada (*ex vi* do art. 506 do Código de Processo Civil). É com esteio nesse interesse, inclusive, que, como mencionado em linhas pretéritas, outras pessoas jurídicas de direito público buscaram a habilitação, como assistente litisconsorcial, no *writ*.

16. Ressalva: importa sublinhar que a conclusão ora esposada não pressupõe – nem depende – de qualquer tese de “transcendência” dos fundamentos determinantes (*ratio decidendi*) da sentença proferida no *writ*, como se seus motivos, *per se*, fossem aptos a afastar, em abstrato e para

todos os entes federativos, a incidência das retenções tributárias em debate. O caso vertente é diverso: a extensão aos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal não decorre automaticamente da fundamentação originalmente lançada, mas de provimento jurisdicional expresso e integrativo, tomado em sede de embargos de declaração, no qual o juízo, reconhecendo omissão, integrou o dispositivo para estendê-lo aos “*estados-membros, municípios e Distrito Federal, incluindo as suas empresas de economia mista, fundações e autarquias*”. Assim, ainda que se possa discutir, em tese, a correção dessa ampliação à luz dos limites objetivos e subjetivos da lide (o que, aliás, já foi suscitado pela PTR em impugnação ao cumprimento provisório de sentença), o fato é que a abrangência ora considerada resulta de comando judicial expresso, que, enquanto subsistente, conforma o dever de adequação administrativa.

17. Na confluência do exposto, **lavra-se** a presente orientação referencial, que pode ser sintetizada da seguinte forma:

(i) a decisão judicial proferida no *MS nº 5000579-37.2025.4.03.6119*, que veda a retenção de tributos federais (IRPJ, CSLL, PIS/PASEP, COFINS) sobre locação de veículos, estendeu expressamente os efeitos do provimento jurisdicional lá veiculado aos “*estados-membros, municípios e Distrito Federal, incluindo as suas empresas de economia mista, fundações e autarquias*”, o que, **enquanto subsistente**, impõe ao Estado de Goiás o dever de adequação à determinação objeto do *decisum*;

(ii) tal dever de adequação não se confunde com a submissão do Estado de Goiás aos limites subjetivos da coisa julgada (art. 506 do CPC), a permanecer hígida a possibilidade de atuação, pelas vias judiciais próprias, destinada à (re)discussão da matéria – como, inclusive, já tem sido diligenciado pela PTR.

18. Restituam-se os autos à **Gerência do Contencioso Tributário da PTR**, para ciência e orientação. Antes, porém, dê-se **ciência** desta **orientação referencial** aos Procuradores do Estado lotados em Procuradorias Setoriais e no CEJUR (este último para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB).

ALEXANDRE FELIX GROSS

Procurador-Geral do Estado em exercício

Decreto de 20 de dezembro de 2025 - Diário Oficial/GO nº 24.687

Referências:

1. ^ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. Volume único. 10. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2018, p. 890
2. ^ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Código de processo civil comentado* [livro eletrônico]. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 434.
3. ^ "Na essência, essa questão da extensão objetiva da coisa julgada não apresenta maiores questionamentos quando se enxerga a coisa julgada material pela ótica da definição de Liebman. Isto porque vê-se a coisa julgada não como efeito da sentença, mas como uma qualidade especial que se traduz na imutabilidade dos seus efeitos. A distinção explica a extensão da coisa julgada material. Assim, a eficácia natural da sentença, isto é, os efeitos da sentença, vale para todos, mas a autoridade da coisa julgada, isto é, a qualidade da imutabilidade dos efeitos da sentença, forma-se e existe apenas entre as partes. Como somente a eficácia e não a coisa julgada afeta terceiros, estes

poderão se opor à sentença caso se julguem prejudicados, mas apenas aqueles terceiros que tiverem interesse jurídico, vale dizer, que tiverem um prejuízo jurídico, não um prejuízo de fato, isto é, um prejuízo econômico" (Da coisa julgada. In: **Curso De Processo Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019).

4. ^ Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal.



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE FELIX GROSS, Subprocurador (a) Geral do Contencioso**, em 07/01/2026, às 09:36, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site

[http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **84574631** e o código CRC **B479240D**.



Referência: Processo nº 202400005011145



SEI 84574631