



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**6ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

Rua Manoelito de Ornelas, 50 - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110230 - Fone: (51) 3210-6500 - Email: frpoacent6vfaz@tjrs.jus.br

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO Nº 5057536-79.2024.8.21.0001/RS**

**IMPETRANTE:** SINDICATO DAS INDS PANIFICACAO E CONF MAS AL E BISC RS

**IMPETRADO:** SUBSECRETÁRIO DA RECEITA ESTADUAL - ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - PORTO ALEGRE

## **DESPACHO/OFÍCIO**

### **Vistos.**

Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido liminar, impetrado pelo **SINDICATO DAS INDS PANIFICACAO E CONF MAS AL E BISC RS** contra suposto ato coator do **SUBSECRETÁRIO DA RECEITA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL**, com o escopo de obter, liminarmente, decisão judicial que suspenda a exigibilidade do ICMS incidente sobre as operações de saída de "*Pão Frances e Massas Congeladas destinadas ao preparo do pão francês*", cuja exigência passaria a vigorar a partir de 1º de abril de 2024, em decorrência das alterações instituídas pelo Decreto n. 57.366/2023.

A impetrante narra que é entidade sindical, tendo por finalidade a "*defesa, coordenação, proteção e representação legal da categoria econômica das indústrias de panificação e confeitaria, massas alimentícias e biscoitos no Estado do Rio Grande do Sul*". Se insurge contra o Decreto n. 57.366/2023, publicado em 16 de dezembro de 2023, que revogou a isenção do ICMS nas operações de saídas internas de Pão Frances e Massas Congeladas destinadas ao preparo do pão francês, que estava prevista no inciso CXXV, do artigo 9º, Livro I do Decreto 37.699/97 (RICMS/RS). Argumentou que o referido benefício foi instituído por meio da Lei Estadual n. 12.670/2006, logo, tendo sido revogada por meio de decreto do Poder Executivo, a medida afrontaria o princípio da legalidade tributária.

### **É o sucinto relatório.**

### **Decido.**

De início, destaco que o Legislador Constituinte conferiu expressamente aos Sindicados a legitimidade ativa para impetração de mandados de segurança coletivo em benefício da categoria que representam, nos termos do art. 5º, LXX, alínea "b", da Constituição Federal:

*LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:*

*a) partido político com representação no Congresso Nacional;*

**5057536-79.2024.8.21.0001**

**10056849644.V21**



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**6ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

Sob essa perspectiva, diante dos documentos estatutários que instruíram a inicial (evento 1, ESTATUTO3), restam preenchidos os requisitos subjetivos e objetivos para configuração da legitimidade ativa, bem como o interesse de agir do Sindicato impetrante.

Afora isso, destaco que os mandados de segurança envolvendo matéria tributária, ainda que impetrando contra ato de competência privativa do Governador do Estado, são direcionadas à autoridade administrativa com competência para o lançamento/constituição de créditos tributários:

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO. TEORIA DA ENCAMPAÇÃO. INAPLICABILIDADE. TEORIA DA ENCAMPAÇÃO. INAPLICABILIDADE.*

*1. Como bem observado pelo Tribunal de origem, o Governador do Estado e o Secretário da Fazenda do Estado do Ceará não possuem legitimidade para responder por atos de natureza tributária, pois tais autoridades não têm competência legal para lançar tributos ou constituir créditos tributários, sendo que tais atividades, por determinação legal, são atribuídas a outras autoridades fiscais, de escalão hierárquico subalterno. Assim, na hipótese, inexistente ato que possa ser atribuído ao Governado do Estado ou ao Secretário de Fazenda.*

*2. É inviável a aplicação da teoria da encampação quando enseja a ampliação indevida da competência originária do Tribunal de Justiça.*

*3. Agravo regimental não provido.*

*(AgRg no RMS n. 42.792/CE, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 25/2/2014, DJe de 11/3/2014.)*

*PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ICMS. INSURGÊNCIA CONTRA A COBRANÇA DE TRIBUTO. DECRETO 13.162/2011 (PROTOCOLO ICMS 21/2011). ATO ATRIBUÍDO AO GOVERNADOR E AO SECRETÁRIO DE ESTADO DE FAZENDA. ILEGITIMIDADE PASSIVA.*

*1. Recurso ordinário em mandado de segurança impetrado com o objetivo de afastar a cobrança de ICMS exigida pelo Estado do Mato Grosso do Sul com base no Decreto 13.162/2011, autorizado pelo Protocolo ICMS 21/2011, o qual determina o recolhimento de diferencial de alíquota interestadual em face de venda não presencial realizada por meio da internet, bem como impedir a apreensão das mercadorias destinadas aos consumidores residentes naquele Estado.*

*2. Não compete diretamente ao Governador ou ao Secretário de Estado de Fazenda indicado, mas, sim, aos Agentes Fiscais, a fiscalização e a cobrança do tributo em comento. Inteligência dos arts. 219, § 1º, incisos I e II da Lei 1.810/97 (Código Tributário Estadual) e 123, §§ 1º, 2º e 3º, do Decreto 9.203/1998 (Regulamento do ICMS).*

*3. Impossível, na espécie, a aplicação da teoria da encampação, na medida em que a indevida presença do Governador ou do Secretário de Estado de Fazenda no polo passivo do mandamus modifica a regra de competência jurisdicional disciplinada pela Constituição Estadual (art. 114, II, b).*

*4. Reconhecida, de ofício, a ilegitimidade das autoridades coatoras; prejudicado o recurso ordinário.*

*(RMS n. 37.270/MS, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 16/4/2013, DJe de 22/4/2013.)*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**6ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

No Estado do Rio Grande do Sul, tal competência é conferida ao Sr. **Subsecretário da Receita Estadual** (anteriormente denominado como Diretor do Departamento da Receita Pública Estadual), conforme os artigos 4º e 6º da Lei Complementar Estadual nº 13.452/10 (Lei Orgânica da Administração Tributária do Estado do Rio Grande do Sul). Considerando que a referida autoridade fiscal foi devidamente indicada no polo passivo do *writ*, recebo o presente mandado de segurança.

Quanto ao pedido liminar formulado na inicial, de acordo com o artigo 7º, inciso III, da Lei 12.016/2009, ao despachar a inicial, o juiz ordenará que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida. Outrossim, para concessão da liminar, há necessidade da presença de prova pré-constituída da plausibilidade dos argumentos deduzidos na peça vestibular e do *periculum in mora*.

Pois bem. Em síntese, a parte impetrante postula que, diante da revogação de isenção por meio de ato infralegal, seja concedida liminarmente a "*suspensão da exigibilidade do ICMS incidente nas operações de saída de Pão Frances e Massas Congeladas destinadas ao preparo do pão francês*".

A Emenda Constitucional n. 03/93 incluiu na Constituição Federal a exigência de lei específica para concessão de isenção, na forma do § 6º do seu art. 150:

*Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

[...]

*§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)*

Corolário lógico de tal exigência é que, à luz da hierarquia das normas, a revogação das isenções também só terá eficácia quando editada e publicada na forma de lei específica. Sobre a matéria, leia-se a esclarecedora doutrina de Aliomar Baleeiro:

*"A isenção e outros benefícios sempre dependem de lei própria, específica. Igualmente não podem ser canceladas por ato do Poder Executivo, mas apenas por meio da edição de um novo diploma legal (a não ser quando sujeito a prazo certo). Entende-se que apenas o legislador pode avaliar os superiores interesses da coletividade que venham a legitimara isenção ou a sua revogação" (original sem grifos).*

*(BALEIRO, Aliomar. Limitações constitucionais ao poder de tributar. 8 ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 146/147).*

A propósito, destaco julgamento do STF sobre a matéria:



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**6ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. INCENTIVOS FISCAIS: CRÉDITO-PRÊMIO: SUSPENSÃO MEDIANTE PORTARIA. DELEGAÇÃO INCONSTITUCIONAL. D.L. 491, de 1969, arts. 1º e 5º; D.L. 1.724, de 1979, art. 1º; D.L. 1.894, de 1981, art. 3º, inc. I. C.F./1967. I. - Inconstitucionalidade, no art. 1º do D.L. 1.724/79, da expressão "ou reduzir, temporária ou definitivamente, ou extinguir", e, no inciso I do art. 3º do D.L. 1.894/81, inconstitucionalidade das expressões "reduzi-los" e "suspendê-los ou extingui-los". Caso em que se tem delegação proibida: C.F./67, art. 6º. Ademais, matérias reservadas à lei não podem ser revogadas por ato normativo secundário. II. - R.E. conhecido, porém não provido (letra b). (RE 180828, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 14-03-2002, DJ 14-03-2003 PP-00038 EMENT VOL-02102-02 PP-00231)*

Afora isso, a Corte Constitucional tem reiterado o entendimento de que a revogação de benefício fiscal correspondente à majoração indireta de tributo:

*EMENTA: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. IPI. ISENÇÃO. AQUISIÇÃO DE VEÍCULO AUTOMOTOR POR PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA. LIMITAÇÕES. MEDIDA PROVISÓRIA 1.034/2021. ANTERIORIDADE NONAGESIMAL. **BENEFÍCIO FISCAL. ALTERAÇÃO OU REVOGAÇÃO. MAJORAÇÃO INDIRETA DE TRIBUTO. SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA. PRECEDENTES. ARTIGO 93, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 85, § 11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MANIFESTO INTUITO PROTETATÓRIO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO, COM IMPOSIÇÃO DE MULTA DE 5% (CINCO POR CENTO) DO VALOR ATUALIZADO DA CAUSA, NOS TERMOS DO ARTIGO 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, CASO SEJA UNÂNIME A VOTAÇÃO.** (RE 1402188 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 28-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022)*

*EMENTA Embargos de declaração no agravo regimental nos embargos de divergência no agravo regimental no recurso extraordinário. Presença de obscuridade no acórdão embargado. Acolhimento dos embargos de declaração para conferir ao item 2 da ementa do acórdão embargado nova redação. Tributário. Majoração indireta de tributo. Orientação para aplicação da anterioridade geral e/ou da anterioridade nonagesimal. Voto médio. 1. A redação do item 2 da ementa do acórdão embargado pode levar à interpretação equivocada de que, em qualquer hipótese de redução ou de supressão de benefícios ou de incentivos fiscais, haverá sempre a necessidade de se observarem as duas espécies de anterioridade, a geral e a nonagesimal. Presença de obscuridade. 2. Embargos de declaração acolhidos, nos termos do voto médio, para sanar a obscuridade, conferindo-se ao citado item da ementa do acórdão embargado a seguinte redação: "2. Como regra, ambas as espécies de anterioridade, geral e nonagesimal, se aplicam à instituição ou à majoração de tributos. Contudo, há casos em que apenas uma das anterioridades será aplicável e há casos em que nenhuma delas se aplicará. Essas situações estão expressas no § 1º do art. 150 e em outras passagens da Constituição. Sobre o assunto, vide o art. 155, § 4º, IV, c; o art. 177, § 4º, I, b; e o art. 195, § 6º, da CF/88. **Nas hipóteses de redução ou de supressão de benefícios ou de incentivos fiscais que acarretem majoração indireta de tributos, a observância das espécies de anterioridade deve também respeitar tais preceitos, sem se olvidar, ademais, da data da entrada em vigor da EC nº 42/03, que inseriu no texto constitucional a garantia da anterioridade nonagesimal.**" (RE 564225 AgR-EDv-AgR-ED, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 13-10-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-293 DIVULG 15-12-2020 PUBLIC 16-12-2020)*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**6ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

*IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS – DECRETOS Nº 39.596 E Nº 39.697, DE 1999, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – REVOGAÇÃO DE BENEFÍCIO FISCAL – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE – DEVER DE OBSERVÂNCIA – PRECEDENTES. Promovido aumento indireto do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS por meio da revogação de benefício fiscal, surge o dever de observância ao princípio da anterioridade, geral e nonagesimal, constante das alíneas “b” e “c” do inciso III do artigo 150, da Carta. Precedente – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.325/DF, de minha relatoria, julgada em 23 de setembro de 2004. MULTA – AGRADO – ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. Surgindo do exame do agravo o caráter manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil. (RE 564225 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 02-09-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 17-11-2014 PUBLIC 18-11-2014)*

Embora as regras de anterioridade tributário não sejam objeto da presente ação, impõe-se reconhecer que, havendo supressão de benefício fiscal que acarrete a majoração indireta de tributo, deve-se observar a legalidade tributário, bem como o disposto no art. 97, II, do CTN:

*Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:*

*[...]*

*II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos arts. 21, 26, 39, 57 e 65;*

No caso dos autos, a impetrante obteve êxito em demonstrar que a isenção do ICMS nas saídas de "Pão Frances e Massas Congeladas destinadas ao preparo do pão francês" foi instituído por meio de lei específica e por prazo indeterminado (evento 1, OUT7):

**Lei Estadual n. 12.670/2006:**

*Art. 1º Ficam introduzidas as seguintes modificações na Lei nº 8.820, de 27 de janeiro de 1989:*

*[...]*

*"Art. 55 - .....*

**b) pão francês e massa congelada destinada ao preparo de pão francês:**

Note-se que a referida legislação alterou o Lei Estadual n. 8.820/89, a qual passou a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 55. Estão isentas, nos termos e condições discriminados neste artigo: (Redação dada pela Lei n.º 12.421/05)*

*[...]*

*II - as saídas internas de: (Redação dada pela Lei n.º 12.421/05)*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**6ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

[...]

***b) pão francês e massa congelada destinada ao preparo de pão francês; (Redação dada pela Lei n.º 12.670/06)***

[...]

*§ 1.º Para fins da isenção prevista na alínea “b” do inciso II, entende-se como pão francês aquele obtido pelo cozimento de massa preparada com farinha de trigo, fermento biológico, água e sal, não podendo ter ingrediente que venha a modificar o tipo, característica ou classificação, produzido no peso de até 500g. (Renumerado pela Lei n.º 13.526/10)*

Outrossim, em análise perfunctória, restou suficientemente evidenciado que a revogação da isenção introduzida pelo Decreto n. 57.366/2023 não está fundada em lei específica, mas tão somente em ato infralegal do Poder Executivo (evento 1, OUT6).

Logo, em cognição sumária, os argumentos esposados pela impetrante possuem o condão de substanciar a probabilidade lógica do direito invocado, requisito para a concessão da tutela antecipada que ora se pretende ver deferida.

Da mesma forma, o perigo de dano restou demonstrado no caso em exame. Além do prazo exíguo até o início dos efeitos da revogação combatida (01/04/2024), não se pode olvidar que os produtos impactados pelo aumento iminente da carga tributária compõem a cesta básica do Estado do Rio Grande do Sul, conforme constava no item "XVIII" do Apêndice IV do RICMS, antes da modificação do Decreto ora impugnado (evento 1, OUT6, p. 04).

Sendo assim, considerando as peculiaridades da sistemática de arrecadação do ICMS, especialmente sua repercussão por toda a cadeia de circulação de mercadorias até os consumidores finais, resta evidente que os efeitos do aumento da carga tributária transcende as empresas filiadas ao sindicato impetrante, onerando parcela significativa da sociedade gaúcha que depende de produtos da cesta básica para sua subsistência.

Em face do exposto, **DEFIRO o pedido liminar** para determinar a suspensão da exigibilidade das cobranças de ICMS incidente sobre as operações realizadas pelas empresas filiadas à impetrante de saída de "*Pão Frances e Massas Congeladas destinadas ao preparo do pão francês*", decorrentes do Decreto n. 57.366/2023 (alteração 6224) que revogou o benefício previsto no artigo 9º, inciso CXXV, Livro I, do Decreto nº 37.699/97.

Intimem-se.

Notifico o Subsecretário da Receita Estadual para apresentar as informações, no prazo de 10 dias, forte no art. 7º, inciso I, da Lei 12.016/2009, bem como para **cumprir a liminar**, mediante o envio de cópia da presente decisão, assinada digitalmente, ao e-mail ***parajudicial.judiciario2@sefaz.rs.gov.br***, em atenção ao Termo de Cooperação n. 22/10/013.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**6ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

Para consultar a íntegra do processo eletrônico, acesse o site Eproc e informe o n.º do processo (5057536-79.2024.8.21.0001) e a chave do processo (214586939824).

Para apresentar resposta e/ou informações, utilize a chave do documento (enviada por e-mail), através do menu “Consulta de Documento por Chave” da área não logada do Eproc (<https://eproc1g.tjrs.jus.br/>). A fim de anexar suas informações, escolha o arquivo resposta, selecione o tipo de documento PETIÇÃO, confirme a seleção do documento e clique em RESPONDER. No documento selecionado, deverá estar identificado o responsável pela resposta. Caso tenha dúvidas ou dificuldades entre em contato com a 6ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre (51) 3210-6955 - frpoacent6vfaz@tjrs.jus.br.

Já foi ordenada previamente, através de agendamento de intimação eletrônica, a ciência à Procuradoria-Geral do Estado para que, querendo, ingresse no feito (artigo 7º, inciso II, da Lei 12.016/2009).

Prestadas as informações, encaminhe-se os autos eletrônicos ao Ministério Público para parecer.

Por fim, retornem conclusos para sentença.

---

Documento assinado eletronicamente por **JULIANA NEVES CAPIOTTI, Juíza de Direito**, em 21/3/2024, às 11:48:30, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **10056849644v21** e o código CRC **3d53a403**.

---

**5057536-79.2024.8.21.0001**

**10056849644.V21**