



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 71936 - RJ(2023/0263654-0)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE : UNIMARKA DISTRIBUIDORA S/A
ADVOGADOS : JOSÉ ARCISO FIOROT JÚNIOR - ES008289
KARLA BUZATO FIOROT - ES010614
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : VITOR PAIVA FIORINDO - RJ239307

EMENTA

ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA RENOVAÇÃO DE RÉGIME TRIBUTÁRIO ESPECIAL. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DA COMISSÃO PERMANENTE DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SUPERVENIÊNCIA DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. RETIRADA DA PAUTA DE JULGAMENTO ADMINISTRATIVO PARA ENVIO A SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO COMPROVADO. INEXISTÊNCIA DE ATO ILEGAL OU ABUSIVO. RECURSO ORDINÁRIO NÃO PROVIDO.

1. Recurso ordinário em que se discute a existência de ilegalidade ou de abuso de poder na retirada de processo administrativo da pauta de julgamento da Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro para o envio dos autos à Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. A parte impetrante considera ter direito líquido e certo ao julgamento do processo administrativo perante essa comissão, invocando o direito de petição e a garantia da razoável duração do processo.

2. À luz do art. 1º da Lei n. 12.016/2009 e do art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, a concessão do mandado de segurança depende da comprovação, por prova pré-constituída, do direito líquido e certo e da prática de ato ilegal ou abusivo que o esteja violando.

3. No caso dos autos, a parte impetrante não comprova a existência do direito líquido e certo invocado no mandado de segurança nem a prática de ato ilegal ou abusivo, pois não há como se reconhecer o direito a julgamento do pedido de renovação de benefício fiscal perante órgão administrativo que não tem competência para julgar a matéria.

4. Recurso ordinário não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 09/04/2026 a 15/04/2026, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 22 de abril de 2026.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 71936 - RJ(2023/0263654-0)

RELATOR : **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE : UNIMARKA DISTRIBUIDORA S/A
ADVOGADOS : JOSÉ ARCISO FIOROT JÚNIOR - ES008289
KARLA BUZATO FIOROT - ES010614
RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : VITOR PAIVA FIORINDO - RJ239307

EMENTA

ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA RENOVAÇÃO DE RÉGIME TRIBUTÁRIO ESPECIAL. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DA COMISSÃO PERMANENTE DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SUPERVENIÊNCIA DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. RETIRADA DA PAUTA DE JULGAMENTO ADMINISTRATIVO PARA ENVIO A SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO COMPROVADO. INEXISTÊNCIA DE ATO ILEGAL OU ABUSIVO. RECURSO ORDINÁRIO NÃO PROVIDO.

1. Recurso ordinário em que se discute a existência de ilegalidade ou de abuso de poder na retirada de processo administrativo da pauta de julgamento da Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro para o envio dos autos à Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. A parte impetrante considera ter direito líquido e certo ao julgamento do processo administrativo perante essa comissão, invocando o direito de petição e a garantia da razoável duração do processo.

2. À luz do art. 1º da Lei n. 12.016/2009 e do art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, a concessão do mandado de segurança depende da comprovação, por prova pré-constituída, do direito líquido e certo e da prática de ato ilegal ou abusivo que o esteja violando.

3. No caso dos autos, a parte impetrante não comprova a existência do direito líquido e certo invocado no mandado de segurança nem a prática de ato ilegal ou abusivo, pois não há como se reconhecer o direito a julgamento do pedido de renovação de benefício fiscal perante órgão administrativo que não tem competência para julgar a matéria.

4. Recurso ordinário não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto por UNIMARKA DISTRIBUIDORA S/A., com base no art. 102, inciso II, alínea *b*, da Constituição Federal, contra acórdão

proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, denegatório do Mandado de Segurança n. 0054788-90.2022.8.19.0000, assim ementado:

MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. ICMS. INCENTIVO FISCAL. COMÉRCIO ATACADISTA. SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA.

1. Causa petendi abalizada na competência para o julgamento do pedido de prorrogação do prazo para enquadramento da Empresa impetrante no regime de tributação diferenciada de que trata o Decreto Estadual n. 44.498/2013.

2. Decisão exarada pela Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro – CPPDE que determinou a remessa dos autos administrativos respectivos à Secretaria de Estado de Fazenda, por entender que a temática objeto do pedido estaria inserida no rol de atribuições pertencentes à Pasta.

3. Pertinência subjetiva detida pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais para figurar no polo passivo do *mandamus*, haja vista sua condição de presidente do órgão colegiado cuja decisão se questiona, *ex vi* do §1º, art. 6º do Decreto Estadual n. 47.201/2020. Ilegitimidade ad causam que se afasta.

4. No mérito, o arcabouço normativo posteriormente editado não deixa dúvidas quanto ao acerto do mérito da deliberação, com destaque para a Lei Estadual n. 8.445/2019 e o Decreto n. 47.201/21, que expressamente estabeleceram a competência da SEFAZ para a definição de metas e/ou condições para a concessão de incentivos fiscais, bem como, para a apreciação do pedido de renovação.

5. Preservação dos efeitos do Decreto n. 44.498 pela norma revogadora – Lei Estadual n. 9.025/2020 – restrita aos acordos vigentes até 31/12/2022, o que não é o caso dos autos, cujo objeto envolve pedido renovatório.

6. Desnecessidade de manifestação específica acerca do pedido de reconsideração, sobretudo pela incompatibilidade com o conteúdo dos atos subsequentes. Ainda que o pleito fosse conhecido pela Comissão e porventura acolhido, não teria o condão de invalidar as decisões proferidas pelo setor vinculado ao Órgão competente, sobretudo àquelas atreladas à ausência de pressuposto considerado imprescindível para a fruição do benefício.

7. Inexistência de ilegalidade evidenciada *primo ictu oculi* que venha a macular a conduta perpetrada pela Administração. Alteração promovida que alcançou o escopo meramente instrumental, afeto à competência decisória, e não os critérios objetivos para participação do programa de incentivo fiscal propriamente dito.

8. Denegação da ordem impetrada que se impõe.

A parte recorrente sustenta, em síntese (fls. 197-251):

O acórdão ora recorrido denegou a ordem impetrada, aduzindo, em síntese, que o cerne da controvérsia gira em torno da competência para o julgamento do pedido de prorrogação do prazo para enquadramento da Empresa no regime de tributação diferenciada de que trata o Decreto Estadual n. 44.498/2013, veiculada através do processo administrativo E-11/003/526/14 [...] porém, apesar de transcrever o § 7º acima, que é clarividente quanto à competência da CPPDE para

deliberar, o Tribunal a quo invocou os arts. 1º e 3º da Lei n. 8.445/2019, e o art. 10 do Decreto nº 47.201/20, afirmando que, ao tempo em que o pleito foi levado à apreciação colegiada, não mais subsistia a competência da CPPDE para tal desiderato, que, segundo a decisão ora recorrida, teria sido encampada pelo Órgão Fazendário. No entanto, a decisão ora recorrida equivoca-se ao invocar os arts. 1º e 3º da Lei nº 8.445/2019 e o art. 10 do Decreto nº 47.201/20 [...] os arts. 1º e 3º da Lei nº 8.445/2019 estabelecem a competência da SEFAZ para a concessão de novos benefícios ou para renovação de benefícios, e não para deliberar acerca do pedido da empresa, protocolado em dez/2014, de prorrogação de prazo para cumprimento dos pré-requisitos para enquadramento nos benefícios do decreto 44.498/13. Assim, não restam dúvidas de que a CPPDE (que, conforme §7º do art. 4º do Decreto 44.498/13, é quem tem competência para deliberar acerca do pedido) encontra-se omissa, estando a violar o direito líquido e certo da Recorrente de petição (e de resposta à sua petição).

[...]

Mesmo não tendo sido firmado o acordo, mas como a Impetrante/Recorrente acreditava que seu pedido havia sido deferido, chegou a antecipar seu cronograma e dar cumprimento ao mesmo, o que corrobora a necessidade de análise do pedido pela CPPDE para validar, em caso de julgamento positivo, o regime especial pelo período da legislação anterior. Frise-se: a Recorrente não pretende que seu pedido seja julgado agora, para vigorar a partir desse momento, mas para validar, em caso de julgamento positivo, o regime especial pelo período da legislação anterior.

[...]

A Impetrante/Recorrente ainda trouxe aos autos documentos de fls. 110/166 e que revelam que, mesmo quanto ao benefício do RIOLOG (instituído pela Lei nº 4.173/03 e pelo Decreto 36.453/2004) e que não é objeto deste mandado de segurança, a empresa deu cumprimento a todos os termos do acordo, inclusive ao inciso V da Cláusula 2ª do TARE de expansão da área de armazenagem, própria ou terceirizada, em 3.000 (três mil) m2.

[...]

Por todo o exposto, é completamente insubsistente a alegação do Estado (e reiterada pela decisão recorrida) de que teria havido desenquadramento da sociedade no benefício do Decreto 44.498/2013 pela suposta ausência de comprovação de área de armazenagem, mesmo porque, até hoje, não houve apreciação do pedido da Impetrante/Recorrente, relativo ao benefício do § 4º do art. 4º do Decreto 44.498/2013, formulado nos autos do processo administrativo E-11/003/526/14.

[...]

A necessidade de reforma do acórdão recorrido é certa, em especial, porque a decisão proferida nos autos do processo E-04/079/1807/2017 não legitima a ausência de decisão no processo de 2014. Além do mais, há que se lembrar que nem mesmo o pedido de reconsideração foi apreciado, importando nova omissão da autoridade coatora.

Ao final da peça recursal, requer (fls. 251):

A reforma da decisão recorrida e, conseqüentemente, a concessão da segurança, reconhecendo-se o direito líquido e certo ao julgamento do processo

E-11/003/526/14, determinando-se à autoridade coatora ou ao Estado do Rio de Janeiro que coloque o processo administrativo nº E-11/003/526/14 em pauta para julgamento, com a retomada da deliberação postergada quando o processo foi retirado de pauta na 1ª Reunião da CPPDE de 2015, realizada em 28/01/2015, retirado apenas para consulta a este contribuinte sobre a possibilidade de antecipar o cronograma de ampliação da área de armazenagem (o que foi prontamente atendido), bem como para que se manifeste sobre a petição datada de 20 de outubro de 2021, protocolada nos autos do mesmo processo administrativo nº E-11/003/526/14 (na qual a Impetrante/Recorrente fez pedido de reconsideração, em razão do equívoco quanto à questão de ordem levantada na 1ª Reunião Ordinária de 2021).

Contrarrazões apresentadas pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nas quais argui (fls. 299-307):

A pretensão recursal não merece prosperar, pois, além de estar provado que a competência para a deliberação pretendida passou a ser da SEFAZ, e não mais da CPPDE, esta não se manteve omissa, já que remeteu àquela os autos do processo administrativo para deliberação, em virtude da alteração de atribuições promovida pela legislação estadual. Como se não fosse suficiente, a Diretoria de Incentivos Fiscais da Companhia de Desenvolvimento Industrial, em sua manifestação, à qual o Estado do Rio de Janeiro integralmente se reporta (fls. 65/71), esclareceu que a empresa contribuinte não apresentou, até a data de 03 de agosto de 2022, documentação referente ao cumprimento do Item V da Cláusula 2ª do TARE (“expandir, no período, a área de armazenagem, própria ou terceirizada, de produtos da acordante distribuidora, em 3.000 (três mil) m²”).

Parecer do Ministério Público Federal pelo não provimento do recurso ordinário, uma vez que “a Comissão Permanente de Política para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro – CPPDE não é competente para julgar o pleito, tendo em vista que, em 2019, foi editada a Lei n. 8.445/2019, a qual, no seu art. 3º, definiu que a competência é da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ definir as metas e/ou condições para a concessão de incentivos fiscais ou financeiros fiscais” (fls. 330-332).

É o relatório.

VOTO

Em 20 de julho de 2022, Unimarka Distribuidora S/A. impetrou mandado de segurança, objetivando ordem para que o Presidente da Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro - CPPDE (cargo ocupado pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais) “coloque o Processo Administrativo n. E- 11/003/526/14 em pauta para julgamento [e] se manifeste sobre a petição datada de 20 de outubro de 2021,

protocolada no mesmo processo administrativo, na qual fez pedido de reconsideração, em razão do equívoco quanto à questão de ordem levantada na 1ª Reunião Ordinária de 2021” (fl. 34).

Conforme a causa de pedir descrita na inicial, a impetrante usufruía de regime tributário especial, instituído pelo Decreto Estadual n. 40.016/2006, e, durante o gozo dos benefícios fiscais, foi editado o Decreto Estadual n. 44.498/2013, segundo o qual “o estabelecimento atacadista enquadrado no Regime de Tributação Diferenciado instituído pelo Decreto n. 40.016, de 28 de setembro de 2006, fica automaticamente enquadrado nos benefícios previstos neste Decreto” (art. 4º).

Não obstante a previsão de enquadramento automático, o Decreto Estadual n. 44.498/2013, em seu art. 4º, disciplinou que o estabelecimento atacadista (i) deveria demonstrar, no prazo de 180 dias, o cumprimento dos requisitos a serem estabelecidos pela Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro - SEFAZ, com a interveniência da Associação de Atacadistas e Distribuidores do Estado do Rio de Janeiro – ADERJ (§ 2º); ou (ii) na hipótese do contribuinte ter um projeto de expansão da sua atividade econômica, considerado de relevante interesse público, poderia pleitear a prorrogação do prazo de 180 dias por até 2 anos para o fim de concluir as obras e iniciar as atividades da nova instalação (§ 4º).

Para essa segunda hipótese, os §§ 5º e 6º do art. 4º do Decreto Estadual n. 44.498/2013 dispuseram, respectivamente, que: “para apresentação do pleito, o contribuinte mencionado no § 4º deste artigo deverá protocolar Carta Consulta na Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro - CODIN [...]”; e “a Carta Consulta deverá ser protocolada na CODIN até 31 de dezembro de 2014”.

Nesse cenário, a impetrante narra (fls. 4-26):

Seguindo a possibilidade prevista no § 4º do art. 4º do Decreto 44.498/2013, apresentou projeto de expansão da sua atividade econômica, para deu origem ao processo administrativo E-11/003/526/14, atendendo, pois, ao disposto nos § 5º e 6º do art. 4º [...] A CODIN, em sequência, encaminhou o pleito à Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro – CPPDE, responsável por deliberar, considerando a relevância do projeto, de acordo com o disposto no § 4º deste artigo [...] a Empresa impetrante antecipou seu cronograma de investimento previsto em seu plano de negócio, tendo executado os investimentos necessários à ampliação do espaço de armazenagem determinado pela CPPDE, devidamente observado em visita realizada pela CODIN/RJ, datada de 22.02.2017, e agendada diretamente com o Sr. Edson Luiz de Faria Gomes Valadão [...] resta evidente que a Empresa impetrante sempre esteve em dia com as suas obrigações, respeitando todos os prazos e determinações feitas pela CODIN/RJ e pela ADERJ, e, especialmente, aquelas determinadas pela CPPDE [...] no entanto, a Impetrante foi surpreendida com a informação de que a CPPDE não

teria deliberado o pedido de prorrogação do prazo que deu origem ao processo administrativo nº E-11/003/526/14, mas que teria tão-somente retirado o

processo de pauta [...] o pedido de solicitação da empresa, de prorrogação de prazo para enquadramento no decreto 44.498/13, foi retirado de pauta, “tendo em vista a necessidade de verificar com a empresa a possibilidade de antecipação do seu cronograma de ampliação de área de armazenagem”, antecipação esta que tanto foi aceita pela empresa, que assinou o termo de compromisso e efetivamente o cumpriu (conforme documentos apensados à presente).

E a partir do momento em que a empresa Impetrante obteve a informação de que seu pedido foi retirado de pauta, protocolou pedido nos autos do processo administrativo nº E-11/003/526/14, requerendo a inclusão do processo em pauta para que se delibere pela análise do pleito deste contribuinte de prorrogação do prazo de 02 anos [...] todavia, apesar de ter sido incluído na pauta da 4ª Reunião, realizada no dia 25/09/2020, foi deliberado, por maioria dos integrantes da CPPDE o requerimento de vistas, não tendo, pois, havido efetivo julgamento do pedido de solicitação da empresa, de prorrogação de prazo para enquadramento no decreto 44.498/13 [...] considerando-se que a situação submetida à CPPDE não estava sendo julgada, a Impetrante fez novo requerimento à CPPDE, que deu origem ao processo administrativo SEI-220012/000419/2021. E, assim, o processo administrativo E-11/003/526/14 foi encaminhado ao Presidente da CPPDE (Secretário da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais), juntamente com o processo administrativo SEI220012/000419/2021, para que pudesse ser apreciado o pleito da Impetrante [...] no entanto, na ata da Reunião realizada nos dias 12 e 23 de agosto de 2021, publicada no dia 06/10/2021, surpreendentemente, o Presidente da CPPDE suscitou questão de ordem, aduzindo que não caberia à CPPDE deliberar sobre as matérias apresentadas em diversos processos, dentre os quais o processo E-11/003/526/14 [...] de acordo com as disposições contidas na Lei nº 8.445/20, no Decreto nº 47.201/20 e no Decreto nº 47 618/21 não cabe à CPPDE deliberar sobre as matérias apresentadas [...] a Impetrante peticionou nos autos do processo administrativo, explicando que, se a CPPDE tinha competência para deliberar seu pedido, quando seu processo foi retirado de pauta da reunião realizada em 28/01/2015, apenas para "verificar com a empresa a possibilidade de antecipação do seu cronograma de ampliação da área de armazenagem", por certo que tem competência para recolocar o processo em pauta e julgá-lo [...] porém, ao invés de atender ao requerimento da Impetrante e julgar/deliberar aquilo que ficou postergado desde a reunião da CPPDE realizada em 28/01/2015, quando foi retirado de pauta o processo, foi realizada a publicação das decisões proferidas na 12ª Reunião realizada nos dias 12 e 23 de agosto de 2021, dentre as quais a de remeter o processo administrativo n. E-11/003/526/14 para a SEFAZ (sem sequer ser examinada a petição da Impetrante datada de 20/10/2021, que demonstrava a competência 11/003/526/14) [...] assim, o processo administrativo n. E-11/003/526/14 foi encaminhado para a SEFAZ sem a prévia deliberação da CPPDE, que, desde janeiro de 2015, retirou o referido processo de pauta.

Ao fim, aduz que:

não restam dúvidas de que está caracterizada omissão ilegal e injustificada por parte da autoridade coatora, que está a violar o direito de petição da Impetrante (art. 5º, inciso XXXIV, da CF/88) [...] não venha a Autoridade Impetrada alegar que

o Decreto n. 44.498/2013 foi revogado pela Lei n. 9.025/2020, já que, mesmo tendo sido revogado o referido decreto, a Impetrante tem o direito a uma resposta ao seu pleito, formulado em dezembro de 2014, quando o Decreto 44.498/2013 ainda estava em vigor, mesmo porque, se for positiva a resposta da CPPDE, restará reconhecido o direito da Impetrante aos benefícios usufruídos no decorrer da vigência do decreto (fls. 26; e 30).

Ao julgar o mandado de segurança, em maio de 2023, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, após rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva da autoridade coatora, julgou improcedente o pedido, apoiado nos fundamentos seguintes (fls. 184-195):

Informações prestadas pela Autoridade impetrada (index. 56), arguindo, preliminarmente, a sua ilegitimidade passiva *ad causam*. No mérito, defende a legalidade do ato de remessa, haja vista que a CPPDE não mais detém competência para apreciação do conteúdo do requerimento nuclear lançado no bojo do processo administrativo, mormente pelo advento da Lei Estadual n. 9.025/2020, que teria revogado o ato normativo de 2013.

[...]

De proemio, afasto a preliminar de ilegitimidade *ad causam* da autoridade impetrada, posto que, na condição de presidente do órgão colegiado, o Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais detém pertinência subjetiva para figurar no polo passivo do *writ*.

[...]

D. 47.201/20.

Art. 6º (...)

§1º A Comissão se reunirá mensalmente, ou extraordinariamente, sob a presidência do Secretário de Desenvolvimento Econômico, Energia e relações internacionais do Estado do Rio de Janeiro.

[...]

Ultrapassada esta premissa, a pretensão meritória, todavia, não comporta acolhimento.

[...]

Em suas razões, aduz a empresa impetrante que, durante sessão colegiada realizada em agosto de 2021, inicialmente designada com o desiderato de deliberação acerca da possibilidade de antecipação do cronograma previsto no projeto de expansão comercial, necessária à prorrogação do prazo para enquadramento no regime de tributação diferenciado previsto no Decreto Estadual n. 44.498/2013 (E-11/003/526/14), foi surpreendida com o acolhimento de questão de ordem afeta à incompetência do Órgão para deliberar sobre a matéria, determinando-se, ato contínuo, a remessa dos autos administrativos respectivos à Secretaria de Estado de Fazenda.

Prossegue, afirmando que, ao contrário do que fora decidido, a competência da CPPDE para apreciação do pleito encontra previsão normativa no §7º do art. 4º do mencionado Decreto de 2013.

Como se não bastasse, seu requerimento datado de outubro do ano de 2021, apresentada com o intuito de demonstração do equívoco cometido, até o momento

do ingresso em Juízo (20.07.2022) não teria sido apreciada, restando patente a omissão administrativa.

[...]

Informações prestadas pela Autoridade impetrada (index. 56), arguindo, preliminarmente, a sua ilegitimidade passiva ad causam. No mérito, defende a legalidade do ato de remessa, haja vista que a CPPDE não mais detém competência para apreciação do conteúdo do requerimento nuclear lançado no bojo do processo administrativo, mormente pelo advento da Lei Estadual n. 9.025/2020, que teria revogado o ato normativo de 2013.

[...]

No caso sub examine, como visto da parte expositiva, o cerne da controvérsia gira em torno da competência para o julgamento do pedido de prorrogação do prazo para enquadramento da Empresa impetrante no regime de tributação diferenciada de que trata o Decreto Estadual n. 44.498/2013, veiculada através do processo administrativo E-11/003/526/14.

Ainda na esteira dos fatos narrados no bojo do *mandamus*, conquanto a tramitação dos autos em destaque tenha ocorrido quase que em sua totalidade no âmbito da Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro – CPPDE, em sessão realizada nos dias 12 e 23 de agosto de 2021, deliberou o colegiado no sentido de que a temática em voga não mais estaria elencada no rol de suas atribuições, mas sim à seara da Secretaria de Estado de Fazenda, pelo que determinou a sua remessa àquela Pasta.

Com efeito, o art. 4º do Decreto de 2013, na parte que importa a presente, assim dispõe:

Art. 4º (...)

§ 4º Na hipótese do contribuinte ter um projeto de expansão da sua atividade econômica, considerado de relevante interesse público, com significativo investimento, gerando emprego e renda, e desenvolvimento socioeconômico na região que se localizar neste Estado, este poderá pleitear a prorrogação do prazo referido nos §§ 1º a 3º deste artigo por até 02 (dois) anos, a fim de que possa concluir as obras e iniciar as atividades da nova instalação.

(...)

§ 7º Após análise das informações apresentadas, a CODIN encaminhará o pleito à Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro - CPPDE que irá deliberar, considerando a relevância do projeto de acordo com o disposto no § 4º deste artigo.

Contudo, no ano de 2019, foi editada a Lei n. 8.445/2019, que, em seus artigos 1º e 3º, passou a regular a matéria nos seguintes termos:

Art. 1º A concessão, a ampliação ou a renovação de incentivos fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no ICMS, os benefícios creditícios oriundos do FUNDES e outros, deverão estar acompanhadas de metas fiscais orçamentárias anuais de desempenho a serem alcançadas ao longo do período de vigência do incentivo fiscal.

(...)

Art. 3º Para fins de aplicação desta lei, fica atribuída à Secretaria de Estado de Fazenda a competência exclusiva para:

I - definir as metas e/ou condições para a concessão de incentivos fiscais ou financeiros fiscais;

II - fiscalizar o cumprimento das metas e/ou condições estabelecidas para o gozo de incentivos fiscais ou financeiros fiscais (...)

E não é só.

O Decreto n. 47.201/21, em seu artigo 10, explicitou ainda mais a competência da SEFAZ para a análise dos pedidos de renovação dos incentivos, bem como a sua vinculação ao cumprimento dos requisitos delineados pelas normas de regência, vejamos:

Art. 10. Os pedidos de enquadramento em incentivos fiscais condicionados e em incentivos financeiro-fiscais condicionados, bem como os pedidos de renovação dos incentivos, deverão ser apresentados à CODIN ou à AGERIO, conforme o caso, por meio do preenchimento de Carta Consulta e após verificação dos requisitos formais, encaminhados através do sistema SEI, simultaneamente, à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais - SEDEERI e à Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ, competindo a esta última a verificação do cumprimento dos requisitos cadastrais e fiscais, inclusive de dívida ativa.

Como se vê, a despeito de o pleito renovatório ter sido submetido ao crivo da Comissão Permanente, forçoso reconhecer que ao tempo em que foi levada à apreciação colegiada não mais subsistia competência para tal desiderato, sendo encampada pelas prerrogativas detidas pelo Órgão Fazendário.

E nem se diga sobre a impossibilidade de aplicação imediata do arcabouço normativo superveniente, porque o artigo 15 da Lei 9.025/2020, conquanto tenha sedimentado a preservação dos efeitos do Decreto 44.498 ao mesmo tempo em que tratou de sua revogação, o fez apenas com relação aos acordos vigentes – o que não ocorre no caso em tela, já que a *causa petendi*, repita-se, diz respeito à não deliberação do pedido de prorrogação.

Nessa conjuntura, os artigos 16 e 19 da norma supramencionada prevê o enquadramento automático das empresas requerentes à nova sistemática então implementada, reforçando, na mesma toada, as disposições da Lei 8.445 e o poder de fiscalização ao longo do período de abrangência.

L. Lei 9.025/2020:

Art. 15. Fica revogada a Lei nº 4.173, de 29 de setembro de 2003 e o Decreto nº 44.498, de 29 de novembro de 2013, preservando-se os seus efeitos para os contribuintes, quer sejam estabelecimentos atacadistas ou estabelecimentos industriais, que firmaram termos de acordos até o prazo final neles previstos, respeitado o prazo máximo de 31 de dezembro de 2022, nos termos do art. 3º, §2º, Inc. III, da Lei Complementar nº 160, de 07 de agosto de 2017.

Art. 16. Fica assegurado ao estabelecimento atacadista, enquadrado no Regime de Tributação Diferenciado instituído pelo Decreto nº 44.498, de 29 de novembro de 2013, o enquadramento automático no regime de tributação de que trata esta Lei mediante comunicação à Secretaria de Estado de Fazenda.

(...)

Art. 19. A Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ deverá realizar, com apoio dos demais órgãos competentes do Poder Executivo, relatório circunstanciado

abordando o período de um ano de vigência desta Lei, especialmente no que se refere ao cumprimento das metas, dos requisitos e das condições estabelecidas para a fruição do regime diferenciado de tributação de que trata esta Lei, sem prejuízo das disposições contidas na Lei nº 8.445, de 03 de julho de 2019.

Prosseguindo, ao que se deflui da peça de impugnação estatal (index. 72), bem se nota que em agosto do presente ano a Diretoria de Incentivos conclui pelo desenquadramento da sociedade autora como beneficiária do programa de incentivo outrora mantido, porque “não logrou comprovar a expansão da área de armazenagem em 3.000 m²” (fl. 75).

Aliado à tal circunstância, tem-se o teor do ofício encaminhado pela ASSJUR, no qual consta parecer denegatório lançado no processo administrativo E-04/079/1807/2017, apensado aos autos de 2014, confira-se:

Em virtude da mencionada decisão, o processo foi remetido à SEFAZ em II de novembro de 2021 para ciência e adoção das medidas cabíveis.

Nesse sentido, a Subsecretária de Estado da Receita informou em 26 de novembro de 2021, que tramita na Auditoria Fiscal o Processo E-04/079/1807/2017, que também versa sobre pedido da UNIMARKA DISTRIBUIDORA S/A de enquadramento nos benefícios do Decreto 44.498/2013.

No parecer da Subsecretária de Estado da Receita, o referido pedido consta como indeferido.

Em 28 de junho de 2022, a Subsecretária de Estado da Receita informou que já consta a decisão de indeferimento pelo Secretário de Fazenda e, que a AJUR entendeu que o recurso do contribuinte não merece ser reconhecido, pois não há previsão legal no PAT, e sugeriu que o processo fosse enviado à CCAFI para o cumprimento do art. 7º da Portaria SAF 296/22.

Art. 7º A COOBF fornecerá relação dos processos e das empresas que no âmbito de sua atuação foram objetos de enquadramento ou desenquadramento a CCAFI para determinar fiscalizações específicas, levando em conta a programação fiscal prévia e os critérios de priorização.

No momento, o processo se encontra localizado na chefia de gabinete da SEFAZ, aguardando parecer daquela pasta. É o que me cabia informar.

Ora, se o setor responsável já se posicionou contrariamente ao pleito autoral, e não se olvidando da conexão havida entre os processos de 2014 e de 2017, torna-se despicienda qualquer manifestação específica acerca do pedido de reconsideração.

Isso porque, para além de sua incompatibilidade com o conteúdo dos atos subsequentes – o que por lógica já conduz ao indeferimento da súplica – ainda que o pleito fosse conhecido pela Comissão e porventura acolhido, definitivamente não teria o condão de invalidar as decisões proferidas pelo setor vinculado ao Órgão competente, sobretudo àquelas atreladas à ausência de pressuposto considerado imprescindível para a fruição do benefício.

Diante desse cenário, não há qualquer ilegalidade evidenciada *primo ictu oculi* que venha a macular a conduta perpetrada pela Administração, lembrando que a modificação promovida alcançou o escopo meramente instrumental – afeto à

competência decisória administrativa – e não os critérios objetivos para participação do programa de incentivo fiscal propriamente dito, conduzindo à ausência de liquidez e certeza do direito almejado.

Ante o exposto, voto pela denegação da ordem, condenando o impetrante ao pagamento das custas processuais.

Pois bem, de início, deve-se registrar que, à luz do art. 540 do CPC/1973 e dos art. 1.027 e 1.028 do CPC/2015, aplicam-se ao recurso ordinário as regras relativas ao recurso de apelação; e, em atenção à ampla devolutividade do recurso ordinário, o Superior Tribunal de Justiça pode apreciar todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, desde que relativas ao capítulo impugnado, bem como questões de ordem pública, mesmo que não tenham sido decididas no acórdão recorrido ou veiculadas nas razões recursais.

A respeito, vide: AgInt nos EDcl no RMS n. 70.168/BA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/3/2023, DJe de 4/4/2023; RMS n. 63.004/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 18/8/2020, DJe de 24/8/2020; RMS n. 11.771/SC, relator Ministro Paulo Gallotti, Sexta Turma, julgado em 10/2/2004, DJ de 24/4/2006.

Feito o registro, cumpre observar o art. 6º da Lei n. 12.016/2009, o qual estabelece a necessidade de a petição inicial do mandado de segurança indicar a autoridade coatora, assim considerada “aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática” (§ 3º), ao tempo em que o determina a denegação do *mandamus*, na hipótese em que se constatar a ausência de legitimidade (§ 5º, combinado com o art. 485, inciso VI, do CPC/2015).

A respeito do tema, vide: AgInt no RMS n. 74.062/RJ, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 13/8/2025, DJEN de 19/8/2025; AgInt no MS n. 24.306/DF, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 19/12/2023, DJe de 21/12/2023; MS n. 21.712/DF, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 26/5/2021, DJe de 31/5/2021.

Considerado isso, é relevante destacar que, no caso dos autos, a parte impetrante pede ordem contra ato, supostamente, ilegal e omissivo, pretendendo o julgamento de processo administrativo, o qual foi retirado de pauta por ordem do presidente da Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro, órgão colegiado, no qual o Secretário de Estado atua como Presidente.

Portanto, o Secretário de Estado indicado na petição do mandado de segurança pode figurar como autoridade autora, tendo em vista ser o responsável pela retirada de pauta do processo administrativo.

Além disso, convém citar que:

[...] em se tratando de órgão colegiado, o seu Presidente, além de responder por atos de sua competência própria (oportunidade em que se manifestará, se for o caso, como agente individual), tem também a representação externa do próprio órgão que preside. Assim, quando o mandado de segurança visa a atacar ato praticado pelo colegiado, o Presidente é chamado a falar, não como agente individual, mas em nome e em representação da instituição RMS n. 32.880/SP, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 20/9/2011, DJe de 26/9/2011).

Firmada a legitimidade da autoridade coatora, não se observa a comprovação do direito líquido e certo invocado pela parte impetrante.

Com efeito, nos termos do art. 1º da Lei n. 12.016/2009 e em conformidade com o art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça”.

Conforme sedimentado no âmbito doutrinário, “direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração [...] o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais” (Hely Lopes Meirelles, in “Mandado de Segurança”, Malheiros Editores, 26ª Ed., p. 36-37).

Nessa linha, à luz do art. 1º da Lei n. 12.016/2009 e do art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, a concessão do mandado de segurança depende da comprovação, por prova pré-constituída, do direito líquido e certo e da prática de ato ilegal ou abusivo que o esteja violando (v.g.: AgInt no REsp n. 2.218.398/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 24/11/2025, DJEN de 27/11/2025; AgInt no RMS n. 75.164/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 29/10/2025, DJEN de 4/11/2025; AgInt no RMS n. 74.874/GO, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 27/8/2025, DJEN de 2/9/2025).

E, considerados o teor da petição inicial, os documentos juntados aos autos e os atos normativos apontados pela parte impetrante, nota-se, como assinalado, a não comprovação da existência do direito líquido e certo invocado no mandado de segurança nem da prática de ato ilegal ou abusivo por parte do Secretário de Estado.

De fato, a parte impetrante considera que o longo prazo de tramitação do processo administrativo para renovação do benefício fiscal, sem a correspondente decisão administrativa, viola seu direito de petição e a garantia da razoável duração do processo.

Entretanto, como decidido pelo Tribunal de Justiça, a questão se relaciona com a competência administrativa para o julgamento do pedido de renovação do benefício fiscal, de tal sorte que a Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro não poderia julgar matéria que não é da sua competência.

A propósito, a Lei Estadual n. 9.025/2020, que dispõe sobre a “instituição de um regime diferenciado de tributação para o setor atacadista”, dispôs que “a adesão ao regime de tributação de que trata esta Lei deverá ser requerida nos termos previstos em ato normativo expedido pelo Poder Executivo [e que] os requerimentos de adesão ao regime tributário de que trata esta Lei deverão ser apreciados pelo órgão competente” (art. 13, parágrafo único), enquanto o art. 3º da Lei Estadual n. 8.445/2019 atribuiu “à Secretaria de Estado de Fazenda a competência exclusiva para definir as metas e/ou condições para a concessão de incentivos fiscais ou financeiros fiscais” (inciso I); e “fiscalizar o cumprimento das metas e/ou condições estabelecidas para o gozo de incentivos fiscais ou financeiros fiscais” (inciso II).

Do que se observa dos autos, não há ilegalidade nem abuso de poder no ato de retirada do processo administrativo da pauta de julgamento da Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro para o envio à Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, de tal sorte que o mandado de segurança não está acompanhado da comprovação do direito líquido e certo invocado pela parte impetrante nem da prática de ato ilegal ou abusivo, como já mencionado.

Portanto, se, antes da alteração legislativa, houvesse omissão da comissão julgadora em impulsionar o processo administrativo, a parte impetrante deveria ter agido a tempo e modo próprio, não sendo mais adequado, nesse momento, assegurar a análise do seu pleito por órgão administrativo sem competência para tanto (por lógica, eventual pedido de reconsideração da decisão da retirada de pauta não tem o condão de atribuir a competência para órgão incompetente).

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao recurso ordinário.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

RMS 71.936 / RJ

Número Registro: 2023/0263654-0

PROCESSO ELETRÔNICO

Número de Origem:

00547889020228190000 20230263654 202314000058 547889020228190000

Sessão Virtual de 09/04/2026 a 15/04/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Secretário

Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIMARKA DISTRIBUIDORA S/A

ADVOGADOS : JOSÉ ARCISO FIOROT JÚNIOR - ES008289

KARLA BUZATO FIOROT - ES010614

RECORRIDO : ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROCURADOR : VITOR PAIVA FIORINDO - RJ239307

ASSUNTO : DIREITO TRIBUTÁRIO - IMPOSTOS - ICMS/ IMPOSTO SOBRE
CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 09/04/2026 a 15/04/2026, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 15 de abril de 2026

