



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS

**PARECER PGFN/CAT/Nº 328/2017**

**Parecer público. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Ajuste SINIEF 8, de 8 de julho de 2016. Denúncia. Autonomia. Convênios. Não obrigatoriedade de submissão da unidade federada. Precedentes. Parecer PGFN/CAT nº 206/2016, Parecer PGFN/CAT nº 203/2003 e Parecer PGFN/CAT nº 166/1999. Legalidade.**

**I**

A Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária, por intermédio do Memorando nº 29/2017/CONFAZ/MF-DF, formulou questionamento a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre a denúncia, pelo Distrito Federal, do ajuste SINIEF 8, de 8 de julho de 2016, tendo a consulta sido encaminhada à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, para análise e elaboração de parecer quanto a juridicidade do ato.

2. A Coordenação-Geral de Assuntos Tributários cabe a análise apenas quanto a aspectos jurídicos de matéria tributária, da dívida ativa e aduaneira, os quais guardem pertinência com sua competência regimental, nos termos dos artigos 22, 23 e 24 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014.



## II

3. O Ajuste SINIEF 8, de 2016, alterou a cláusula segunda do Ajuste SINIEF 13, de 26 de julho de 2013, modificando a redação dos incisos I e II. O Ajuste é responsável por estabelecer procedimentos relacionados com a entrega de bens e mercadorias a terceiros, adquiridos por órgãos ou entidades da Administração Pública Direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como suas autarquias e fundações.

4. Vejamos o teor da cláusula segunda do Ajuste SINIEF 13, de 2013, com as alterações promovidas pelo Ajuste SINIEF 8, de 2016, e com a redação original, para fins de comparação:

Cláusula segunda O fornecedor deverá emitir a Nota Fiscal Eletrônica - NF-e, modelo 55, relativamente:

Nova redação dada ao *caput* do inciso I da cláusula segunda pelo Ajuste SINIEF 8/16, efeitos a partir de 01.09.16.

I - ao faturamento, *sem* destaque do imposto, contendo, além das informações previstas na legislação:

**Redação original, efeitos até 31.08.16.**

**I - ao faturamento, com destaque do imposto, se devido, contendo, além das informações previstas na legislação:**

a) como destinatário, o órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta adquirente;

b) no grupo de campos "Identificação do Local de Entrega", o nome, o CNPJ e o endereço do destinatário efetivo;

c) no campo "Nota de Empenho", o número da respectiva nota.

Nova redação dada ao *caput* do inciso II da cláusula segunda pelo Ajuste SINIEF 8/16, efeitos a partir de 01.09.16.

II - a cada remessa das mercadorias, *com* destaquê do imposto, se devido, contendo além das informações previstas na legislação.

**Redação original, efeitos até 31.08.16.**

**II - a cada remessa das mercadorias, sem destaque do imposto, contendo além das informações previstas na legislação:**

a) como destinatário, aquele determinado pelo adquirente;

b) como natureza da operação, a expressão "Remessa por conta e ordem de terceiros";

E



c) no campo “Chavê de Acesso da NF-e Referenciada”, a chave de acesso da NF-e relativa ao faturamento, emitida de acordo com o disposto no inciso I;

d) no campo “Informações Complementares”, a expressão “NF-e emitida nos termos do Ajuste XX/13”. **(Redação original em negrito)**

5. O Distrito Federal, por intermédio do Decreto nº 37.887, de 27 de dezembro de 2016, denunciou, a partir de 23 de dezembro de 2016, o Ajuste SINIEF 8, de 2016, razão pela qual a Secretaria Executiva do CONFAZ solicitou análise por parte da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

6. Uma das finalidades do CONFAZ é harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal, como bem eixado no Regimento do CONFAZ, aprovado pelo Convênio ICMS nº 133, de 1997. Para atingir tal objetivo, o CONFAZ promove a celebração de atos visando o exercício das prerrogativas previstas no art. 102 do Código Tributário Nacional, a seguir colacionado:

Art. 102. A legislação tributária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios vigora, no País, fora dos respectivos territórios, nos limites em que lhe reconheçam extraterritorialidade os convênios de que participem, ou do que disponham esta ou outras leis de normas gerais expedidas pela União.

7. O fundamento de validade do Ajuste SINIEF 8, de 2016, é o art. 102 do Código Tributário Nacional, portanto, o acordo de vontades de seus integrantes é elemento essencial em sua existência, uma vez que os Estados e o Distrito Federal são entes autônomos nos termos do artigo 18 da Constituição Federal.

8. Situação similar foi analisada pela Coordenação-Geral de Assuntos Tributários no Parecer PGFN/CAT-nº 166/1999, que tratou da possibilidade de denúncia do Convênio ICMS nº 132/1992 e muito bem abordou a necessidade dos convênios para que as normas relativas à harmonização de procedimentos gozassem de extraterritorialidade, como podemos perceber no trecho transcrito:

12. Outrossim, relevante ao caso é que a integração das unidades da Federação é indispensável à harmonização de procedimentos e normas fora dos respectivos territórios, eis que o Convênio é que estabelece a extraterritorialidade e a vigência, fora dos respectivos territórios, como é determinação do art. 102 da Lei nº 5.172,



de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), ou seja, a legislação tributária dos Estados e do Distrito Federal só poderá vigorar fora dos respectivos territórios, no País, nos limites da extraterritorialidade que os convênios ou legislação especial reconheçam a seus participantes.

9. O sistema tributário foi construído de modo a que cada ente tenha normas tributárias que produzam efeito apenas em sua região, apenas por meio de convênio sendo possível a produção de efeitos extraterritoriais, como pode ser observado na lição a seguir:

Recolhido o fato de ser o Brasil, juridicamente, uma Federação, e o de haver Municípios dotados de autonomia, a vigência das normas tributárias ganha especial e relevante importância. Vê-se, na disciplina do Texto Constitucional, a preocupação sempre presente de evitar que a atividade legislativa de cada uma das pessoas políticas interfira nas demais, realizando a harmonia que o constituinte concebeu. É a razão de ter-se firmado a diretriz segundo a qual a legislação produzida pelo ente político vigora no seu território e fora dele, tão-somente nos estritos limites em que lhe reconheçam extraterritorialidade os convênios de que participem. Nessa linha de raciocínio, as normas jurídicas editadas por um Estado são vigentes para colher os fatos que aconteçam dentro de seus limites geográficos, o mesmo ocorrendo com os Municípios e com a própria União.<sup>1</sup>

10. No Parecer PGFN/CAT nº 236/2003, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, manifestou-se pela impossibilidade de forçar qualquer Estado ou o Distrito Federal a concordar com os termos de convênio que não seja de seu interesse, reconhecendo a autonomia de vontade dos entes para participar ou não de qualquer avença.

11. Mais recentemente, o Parecer PGFN/CAT nº 206/2016, entendeu pela impossibilidade de obrigatoriedade de submissão a convênio com o qual não concorde, garantindo a autonomia dos entes federados quando as discussões envolvessem os convênios previstos no art. 102 do Código Tributário Nacional.

12. O entendimento consolidado na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, quando tratamos de extraterritorialidade das normas tributárias a partir do art. 102 do Código Tributário Nacional, exposto nos pareceres já mencionados, é de que os entes federativos têm autonomia para se comprometer ou descomprometer de acordo com seus interesses, razão pela qual é possível entender pela adequação jurídica da denúncia, pelo Distrito Federal, do ajuste SINIEF 8, de 8 de julho de 2016.

<sup>1</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 21ª edição. Saraiva, 2009. p. 88/89.

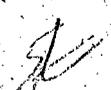


**III**

13. Dessa forma, em face das razões jurídicas apresentadas ao longo do presente Parecer, respondendo ao questionamento formulado pela Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária, entendemos que a denúncia, pelo Distrito Federal, do ajuste SINIEF 8, de 8 de julho de 2016, está adequada ao nosso sistema jurídico.

É o Parecer.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 15 de fevereiro de 2017.

  
**ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA**  
Procurador da Fazenda Nacional





**DESPACHO PGFN/CAT N° 2017**

**Documento:** Registro nº 9020/2017

**Interessado:** Secretaria-Executiva do CONFAZ

**Assunto:** Possibilidade de denúncia, pelo Distrito Federal, do Ajuste SINIEF nº 8, de 8 de julho de 2016. Incidência do art. 102 do Código Tributário Nacional.

Trata-se de expediente encaminhado à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT) pela Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), cujo assunto versa sobre a adequação jurídica de denúncia apresentada pelo Distrito Federal ao Ajuste SINIEF nº 8, de 8 de julho de 2016.

2. Em consequência, o Dr. Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva submete a minuta de Parecer anexo, com o qual manifesto minha concordância. Em adição, sugerimos seja avaliada pelo CONFAZ a possibilidade da edição de ato com vistas à uniformização dos procedimentos para os casos de denúncias das unidades da federação dos atos emitidos por aquele colegiado.

3. Assim, envie-se o expediente ao CONFAZ, para conhecimento e providências cabíveis.

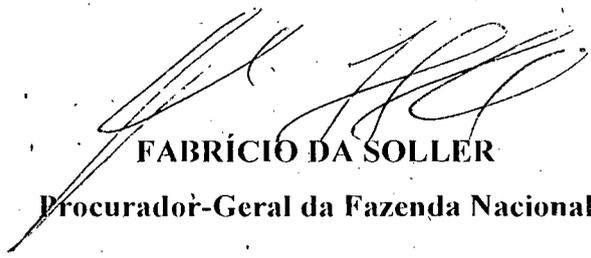
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 20 de março de 2017.

  
**NÚBIA NETTE ALVES OLIVEIRA DE CASTILHOS**

**Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria e Contencioso Tributário Substituta**

Aprovo. Envie-se ao CONFAZ, conforme sugerido.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 20 de março de 2017.

  
**FABRÍCIO DA SOLLER**

**Procurador-Geral da Fazenda Nacional**