



PARECER SEI N° 3289/2019/ME

CONSULTA. PARECER PÚBLICO.

CONFAZ. CONVÊNIOS. NORMAS
COMPLEMENTARES A LEGISLAÇÃO
TRIBUTÁRIA. CONFAZ. AJUSTES SINIEF.

- Os Ajustes SINIEF possuem a natureza de convênios de cooperação entre as autoridades tributárias para atingimento de interesse comum, de cunho meramente administrativo, e são enquadrados como normas complementares da legislação tributária pelo art. 100, inc IV, do CTN.
- No plano político, a União é considerada pessoa jurídica de direito público interno, nos termos do art. 41, inc. I do CC, sendo ente federativo autônomo assim como os Estados, Distrito Federal e Municípios, com o mesmo nível de autonomia dos Estados e Distrito Federal para aderir ou não aos acordos SINIEF.
- Ausente o poder de votação nas deliberações sobre os acordos SINIEF, é possível à União manifestar concordância ou não aos termos dos ajustes devidamente aprovados pelo CONFAZ.

Processo SEI nº 18220.100430/2019-10

I

1. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por meio do **Ofício n.º 1671/2019/Gabinete/RFB** que encaminhou o **Parecer Cosit n.º 23, de 11 de outubro de 2019**, com questionamentos acerca do cumprimento de convênios ou ajustes SINIEF.
2. O órgão consulente indagou os seguintes pontos:

- A RFB pode se insurgir contra Convênio ou Ajuste Sinief quando dele discordar em razão da divergência de entendimento quanto aos aspectos legais envolvidos ou por

entender que os custos de implementação não justificam a medida ou que as ações de controle do cumprimento da obrigação acessória envolvida devem seguir modelo diferente do proposto, apesar de figurar no preâmbulo do ato como parte emitente?

- A RFB pode deixar de aplicar Convênio ou Ajuste Sinief contra o qual tenha se insurgido, por considerar que ele contraria a diretriz de simplificação de obrigações tributárias acessórias adotada pela RFB e o objetivo de simplificação do cumprimento das obrigações acessórias por parte dos contribuintes, previsto no art. 1º do Convênio s/nº, de 1970, ou por entender que sua implementação possa tornar excessivamente onerosos os procedimentos fiscais relacionados à fiscalização tributária federal?

3. A presente manifestação cingir-se-á aos limites das categorias temáticas de competência desta Coordenação-Geral, definidas no art. 23 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria PGFN nº 36, de 24 de janeiro de 2014, do Ministro de Estado da Fazenda

II

4. A discussão gira em torno da possibilidade da União deixar de cumprir acordo SINIEF celebrado no âmbito do CONFAZ.

5. O Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais foi criado pelo Convênio s/n de 15 de dezembro de 1970 e tem como objetivos a obtenção e permuta de informações de natureza econômica e fiscal entre os signatários e a simplificação do cumprimento das obrigações por parte dos contribuintes, sendo um dos instrumentos utilizados pelo CONFAZ para dar concretização aos convênios de colaboração previstos no art. 102 do CTN.

6. Nos termos do art. 7ª do regimento do CONFAZ, as reuniões do Conselho contarão com a participação de representantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, da Secretaria da Receita Federal - SRF, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN e de representante do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, que poderão participar dos debates, sem direito a voto, significando que a União não participa das deliberações envolvendo acordos SINIEF.

7. De acordo com o contexto jurídico ora vigente, os acordos SINIEF são entabulados no âmbito do CONFAZ pelos membros participantes para instrumentalizar simplificação de tributos estaduais e, quando a Receita Federal deles participam, podem vincular a União.

8. O fundamento normativo da vinculação da União a referidos ajustes é o Convênio s/n de 15 de dezembro de 1970 no qual o antigo Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) e os Secretários da Fazenda dos Estados se comprometeram a incorporar às suas respectivas legislações tributárias as normas relativas a simplificação de obrigações acessórias. Aqui registre-se o desejável alinhamento de normas sobre documentos fiscais acerca do IPI e ICMS.

9. Os Ajustes SINIEF possuem a natureza de convênios de cooperação entre as autoridades tributárias, de cunho meramente administrativo, e são enquadrados como normas complementares da legislação tributária pelo art. 100, inc. IV, do CTN, em paralelo com os convênios de subordinação previstos pelo artigo 155, XII, “g”, da Constituição.

10. Os convênios de cooperação estão previstos no art. 199 do CTN e são definidos como **acordos de vontade** entre as autoridades tributárias dos estados e a União federal para atingimento de interesse comum no qual se disciplinam aspectos ligados às obrigações tributárias acessórias, a exemplo de procedimentos de simplificação de recolhimento de tributos. *In verbis*:

Art. 199. A Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou

específico, por lei ou convênio.

11. A doutrina se divide quanto à natureza jurídica do convênio administrativo, havendo corrente que defende ser um mero acordo ou ajuste (Hely Lopes Meirelles, Carvalho Filho), e outros que propugnam pela natureza contratual da avença (Marçal Justen Filho e Odete Medauar). Há terceira corrente que entende ser o convênio pacto de natureza plurilateral que não obriga as partes, mas cujo cumprimento é determinado pela observância dos postulados da boa-fé, posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgado abaixo colacionado:

É certo que convênio e contrato administrativo não se confundem. A distinção entre ambos está assentada na doutrina especializada sobre o tema (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 284). Porém, ao contrário do que alega a União, talvez justamente por isso que o princípio da boa-fé incida com maior força no âmbito dos convênios administrativos, pois nestes, ao contrário dos contratos, existem interesses paralelos e comuns. Nos convênios, a cooperação é o elemento fundamental, o que ressalta ainda mais a necessidade de que as partes atuem com lealdade no cumprimento de todos os seus termos.^[1]

12. Embora seja clara a diferenciação entre convênio e contrato administrativo, como modalidade de acordo negocial, os convênios são uma espécie de negócio jurídico plurilateral que exigem o *consentimento* das partes envolvidas no sentido de manifestar concordância aos termos acordados a fim de produzir efeitos na respectiva esfera jurídica e, de outro lado, a conformidade com o ordenamento legal. O acordo de vontades é elemento fundamental para a existência.

13. O consentimento, ou acordo de vontades é requisito subjetivo de validade dos atos negociais, imprescindível para a sua regularidade jurídica e aperfeiçoamento do ato. Na lição de Caio Mario da Silva Pereira, o consentimento abrange os seguintes aspectos cognitivos e valorativos:

Dizendo-o em linha de princípio, e atendendo a que o contrato nasce de acordo de vontades ou *consentimento* das partes, o requisito subjetivo pode ser enunciado como a aptidão para consentir. A expressão *consentimento* já traduz, em si, o acordo de vontades (*cum + sentire*). A linguagem comum, entretanto, emprega-a na acepção de manifestação de vontade, sendo corrente a referência ao *consentimento de cada um dos contratantes*.

O consentimento, gerador do contrato, há de abranger seus três aspectos:

A - Acordo sobre a existência e natureza do contrato; se um dos contratantes quer aceitar uma doação e o outro quer vender, contrato não há.

B - Acordo sobre o objeto do contrato; se as partes divergem a seu respeito, não pode haver contrato válido, como já explicamos, ao tratarmos do *erro obstativo*, no nº 89, *supra* (vol. I).

C - Acordo sobre as cláusulas que o compõem; se a divergência campeia em ponto substancial, não poderá ter eficácia o contrato.

O consentimento, como pressuposto material do contrato, exige a emissão da vontade de duas ou mais pessoas.^[2]

14. No plano político, a União é considerada pessoa jurídica de direito público interno, nos termos do art. 41, inc. I do CC, sendo ente federativo autônomo assim como os Estados, Distrito Federal e Municípios.

15. Segundo Marcelo Novelino:

Não se deve confundir a União, pessoa jurídica de direito público interno, com a República Federativa do Brasil, pessoa jurídica de direito público internacional, formado pela união dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A União, assim como os demais entes que compõem a federação brasileira, possui apenas autonomia, apesar de caber a ela o exercício das atribuições decorrentes da soberania do Estado Brasileiro^[3].

16. Na lição de André Ramos Tavares:

Desde logo, é preciso alertar para o sentido dúbio do termo. Poder-se-ia imaginar que a União nada mais é do que uma conjunção de Estados, Distrito federal e Municípios. Ou seja, União no sentido da associação dos referidos entes federativos. Corroboraria esse entendimento a leitura isolada e literal do disposto no art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”. Contudo, no art. 18, a Constituição esclarece, peremptoriamente, que a República Federativa do Brasil compreende “a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos”. Portanto, a União não se confunde com o Brasil, sendo apenas um dos entes federativos que compõem o estado federal; brasileiro ^[4].

17. Nesse diapasão, como ente federativo autônomo, a União tem o mesmo nível de autonomia dos Estados e Distrito Federal para aderir ou não aos acordos SINIEF.

18. O **Parecer PGFN/CAT n.º 236/2003** concluiu pela impossibilidade de compelir ente federativo a aceitar os termos de acordo do âmbito do CONFAZ que não lhe seja conveniente, nos termos a seguir transcritos:

5. A toda evidência, não se pode obrigar qualquer Estado a concordar com os termos de avença que trata de matéria que não seja de seu interesse. Entretanto, não se pode também modificar o resultado de uma votação. Como foi afirmado pela Secretaria Executiva do CONFAZ, o Convênio em causa foi aprovado por unanimidade, quer dizer, todos os presentes votaram favoravelmente, inclusive o Estado de São Paulo. A assinatura posterior do teor dos convênios aprovados no âmbito da reunião é uma formalidade que sacramenta o que foi decidido, mas não tem o condão de alterar os fatos ocorridos. Na verdade, o que foi publicado no DOU pela Secretaria Executiva retrata o exato resultado do sufrágio.

19. Nos termos do **Parecer PGFN/CAT n.º 328/2017**:

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.

20. O **Parecer PGFN/CAT n.º 206/2016** entendeu que:

15. Com efeito, aderir ou não ao convênio insere-se na *autonomia dos entes federados*, que é resguardada pelo artigo 18 da Carta Constitucional e tem fundamento último no *pacto federativo* consagrado constitucionalmente

21. A União, embora tenha assento no Confaz, não participa das votações para aprovação dos Ajustes SINIEF.

22. Aqui nos parece que a exigência de aprovação no âmbito do Confaz, de matérias atinentes

às obrigações acessórias, em verdade, está atrelada a necessidade de vinculação quanto à totalidade dos Estados.

23. Nesse sentido, não parece razoável exigir a observância pela União (Receita Federal do Brasil) de Ajuste SINIEF quando o pressuposto fundamental de validade negocial para a formação dos negócios jurídicos, qual seja, o consentimento, não é atendido quando se trata da inclusão da União em tais convênios.

24. Isso não implica dizer, por outro lado, que não seja permitido à Receita Federal, na condição de representante da Fazenda Pública União e com esteio no art. 199 do CTN, aderir à proposta de Ajuste Sinief quando de sua deliberação no âmbito do Confaz, dele fazendo constar em preâmbulo a manifestação volitiva e eventual assinatura pelo Secretário da Receita Federal.

25. Em oposição, aqueles ajustes aprovado sem a declaração de vontade da Receita Federal ou adesão da autoridade do órgão parecem não gerar obrigação de observância, especialmente quando em conflito com políticas internas quanto à simplificação de obrigações acessórias.

26. Nada obstante, como em todo e qualquer convênio firmado no contexto do art. 199 do CTN entendemos que, mesmo ausente o poder de votação nas deliberações sobre os acordos SINIEF, é possível à União manifestar concordância ou não aos termos dos ajustes devidamente aprovados pelo CONFAZ.

27. Segundo pensamos, o poder de denunciar convênios decorre do mesmo poder de celebrá-los, conforme atribuição prevista no art. 327 do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil, aprovado pela **Portaria MF n. 430/2017**:

Art. 327. Ao Secretário da Receita Federal do Brasil incumbe:

VI- aprovar protocolos e celebrar convênios, ajustes e instrumentos com órgãos e entidades da administração pública e entidades de direito público ou privado, para permuta de informações, racionalização de atividades, desenvolvimento de sistemas compartilhado se realização de operações conjuntas;

28. Assim, de acordo com a orientação desta Coordenação, nenhum ente federativo pode ser compelido a concordar com os termos de acordo SINIEF ou qualquer outro acordo no âmbito do CONFAZ que não seja de seu interesse, reconhecendo-se a autonomia de vontade dos entes para participar ou não de qualquer avença.

29. Nada obstante, recomendamos que RFB pondere, na análise de riscos de rejeição do Ajuste SINIEF, eventual acréscimo no custo de conformidade por parte do contribuinte para fins de ICMS e IPI.

30. A título colaborativo, recomenda-se ainda a verificação quanto à conveniência e oportunidade de se regulamentar no âmbito da Receita Federal do Brasil a forma de ingresso nos Ajustes SINIEF e sua respectiva denúncia, de modo a garantir uniformidade e segurança jurídica em tais procedimentos.

31. Sem prejuízo, quanto à forma que deve revestir o ato de ratificação ou rejeição, entendemos pela possibilidade de determinação de um ato administrativo específico para esta finalidade, com a cautela de comunicação ao Confaz, e contanto que seja preenchido o requisito essencial de dar publicidade ao ato mediante publicação no Diário Oficial da União, em obediência ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal e aos arts. 100 e seguintes do Código Tributário Nacional.

- III -

32. Isto posto, observadas as recomendações e cautelas dos itens 29 e 30, concluímos pela

possibilidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil:

(i) não aderir ou mesmo denunciar Convênio ou Ajuste Sinief quando dele discordar em razão da divergência de entendimento quanto aos aspectos legais envolvidos ou por entender que os custos de implementação não justificam a medida ou que as ações de controle do cumprimento da obrigação acessória envolvida devem seguir modelo diferente do proposto

(ii) e, ainda, deixar de aplicar Convênio ou Ajuste Sinief ao qual não tenha aderido ou contra o qual tenha se insurgido, após observado procedimento de denúncia, por considerar que ele contraria a diretriz de simplificação de obrigações tributárias acessórias adotada pela RFB e o objetivo de simplificação do cumprimento das obrigações acessórias por parte dos contribuintes, previsto no art. 1º do Convênio s/nº, de 1970, ou por entender que sua implementação possa tornar excessivamente onerosos os procedimentos fiscais relacionados à fiscalização tributária federal.

É o parecer, ora submetido à douda consideração superior. COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS ^[5], em 08 de junho de 2020.

Documento assinado eletronicamente

CRISTIANO TAVARES DA SILVA

Procurador da Fazenda Nacional

1. De acordo com o **Parecer SEI nº 3289/2019/ME**.

2. Encaminhe-se ao Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário. Após à Receita Federal do Brasil, via Coordenação-Geral de Tributação (COSIT).

ADRIANO CHIARI DA SILVA

Procurador da Fazenda Nacional

Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

1. Aprovo o **Parecer SEI nº 3289/2019/ME**.

2. Encaminhe-se para a apreciação do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, com sugestão de posterior encaminhamento à Receita Federal do Brasil, como proposto.

PHELIPPE TOLEDO PIRES DE OLIVEIRA

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário

[1] Pereira, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. 14 ed. Vol....Vol. III, São Paulo: Saraiva, 2007.

[2] ACO n. 970-1/PA, rel. min. Gilmar Mendes, Pleno, Unanimidade, DJ 19-12-2007.

[3] Direito Constitucional, Marcelo Novelino, 2ª ed, editora método, 2008, São Paulo, p 480.

[4] Curso de Direito Constitucional, 3ª ed, André Ramos Tavares, Ed Saraiva, 2006, p. 945.

[5] Indexação: Atos Normativos. 7.8. Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ.



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Chiari da Silva, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Tributários**, em 08/06/2020, às 10:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cristiano Amorim Tavares da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 08/06/2020, às 10:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Phelippe Toledo Pires de Oliveira, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 08/06/2020, às 11:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4857695** e o código CRC **5364A1B1**.



DESPACHO Nº 253/2020/PGFN-ME

Processo nº 18220.100430/2019-10

APROVO o PARECER SEI Nº 3289/2019/ME (4857695), aprovado pelo Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário que se manifesta sobre o OFÍCIO Nº 1671/2019/Gabinete/RFB que *"Encaminha o Parecer Cosit Nº 23, de 11 de outubro de 2019, com questionamentos acerca do cumprimento de convênios ou ajustes Sinief"* (4665293)

Encaminhe-se ao Gabinete da Receita Federal, conforme despacho, para as demais providências.

Brasília, 08 de junho de 2020.

Documento assinado eletronicamente

RICARDO SORIANO DE ALENCAR

Procurador-Geral da Fazenda Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Soriano de Alencar**, **Procurador(a)-Geral da Fazenda Nacional**, em 08/06/2020, às 21:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8516500** e o código CRC **7C715162**.



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



RFB/2019/ 4616

OFÍCIO Nº 1671/2019 - Gabinete/RFB

Brasília, 21 de outubro de 2019

Ao Senhor
José Levi Mello do Amaral Júnior
Procurador-Geral da Fazenda Nacional
Esplanada dos Ministérios, Bl. P - 8º Andar, Gabinete
70.048-900 Brasília/DF

Assunto: Consulta à PGFN. Normas de Administração Tributária.

Senhor Procurador-Geral,

Encaminho em anexo, nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 73/1993, o Parecer Cosit nº 23, de 11 de outubro de 2019, com questionamentos acerca do cumprimento de convênios ou ajustes Sinief.

Atenciosamente,

Assinado digitalmente
JOSÉ DE ASSIS FERRAZ NETO
Subsecretário-Geral da Receita Federal do Brasil



Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento juntado por KARINE GUEDES DE VASCONCELLOS em 21/10/2019 15:06:00.

Documento autenticado digitalmente por KARINE GUEDES DE VASCONCELLOS em 21/10/2019.

Documento assinado digitalmente por: JOSE DE ASSIS FERRAZ NETO em 23/10/2019.

Esta cópia / impressão foi realizada por ANDREA MILANI CONCATTO em 23/10/2019.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Legislação e Processo".

3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP23.1019.13527.ZT5M

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:

81A09EFA3FA69FF19B7D0017B37A4558CDE2FB1CA519FBDF2A0B2302F2B1DE0E



Receita Federal

Coordenação-Geral de Tributação

Cosit
Fls. 1

Parecer	23 - Cosit
Data	11 de outubro de 2019
Processo	10030.000217/0619-11
Interessado	COORDENAÇÃO-GERAL DE FISCALIZAÇÃO
CNPJ/CPF	00.394.460/0058-87

ASSUNTO: NORMAS DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE INFORMAÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS - SINIEF. INCORPORAÇÃO DE AJUSTES À LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO.

Os Ajustes Sinief regularmente aprovados na forma estabelecida pelo art. 30 do Regimento do Confaz, que tenham por objeto a simplificação e a harmonização de exigências legais relacionadas à escrituração fiscal ICMS-IPÍ e a documentos fiscais, incorporam-se à legislação tributária federal com sua publicação no Diário Oficial da União.

AJUSTES SINIEF. OBSERVÂNCIA POR PARTE DA SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.

A observância dos Ajustes Sinief por parte da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) é obrigatória, porquanto presumida a aquiescência desta ao figurar no preâmbulo como parte emitente do Ajuste. Porém, isso não exclui o direito da União de insurgir-se contra Convênio ou Ajuste Sinief quando dele discordar em razão de divergência de entendimento quanto aos aspectos legais envolvidos ou por entender que os custos de implementação não justificam a medida ou que as ações de controle do cumprimento da obrigação acessória envolvida devem seguir modelo diferente do proposto.

Dispositivos legais: Lei nº 5.172, de 1966 - Código Tributário Nacional (CTN), arts. 100, 102 e 199; Lei Complementar nº 24, de 1975; Convênio s/nº, de 15 de dezembro de 1970; e Regimento do Confaz, aprovado pelo Convênio ICMS 133/97.

Ato preparatório. Acesso restrito até a edição de ato administrativo ou de decisão decorrente deste Parecer (Lei nº 12.527, de 2011, art. 7º, § 3º; Decreto nº 7.724, de 2012, art. 3º, XII, e art. 20).

Relatório

A Coordenação-Geral de Fiscalização (Cofis) encaminhou a esta Coordenação, por meio do Despacho de 11 de junho de 2019, a Nota Técnica Didig/Cofis nº 07, de 10 de junho de 2019, que formaliza consulta a ser submetida à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), na forma prevista no art. 8º da Portaria RFB nº 1.936, de 6 de dezembro de 2018, sobre a validade, para fins de incorporação à legislação tributária da União, do Ajuste Sinief nº 11/2019, que segundo a consulente teria alterado o Ajuste Sinief nº 09/2007, que instituiu o Conhecimento de Transporte Eletrônico (CT-e) e o Documento Auxiliar do Conhecimento de Transporte Eletrônico.

2. Relata que a Proposta de Ajuste Sinief nº 11/2019, apresentada pelo Estado da Bahia, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) em 5 de julho de 2019, por decisão unânime dos representantes dos estados, depois de ter sido submetida à deliberação do Grupo Técnico 06 (GT06), no qual a RFB não tem direito a voto.

3. Segundo consta da Nota Técnica Didig/Cofis nº 07/2019 e das informações adicionais enviadas por mensagem eletrônica de 26 de julho de 2019, as alterações introduzidas pelo Ajuste Sinief nº 11/2019 contrariam a diretriz de simplificação de obrigações tributárias acessórias adotada pela RFB, além do fato de que sua implementação gerará custos desnecessários, em decorrência da desativação de um ambiente nacional de distribuição de CT-e na RFB e criação de um novo ambiente na Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul.

4. Informa que os Ajustes Sinief - de cujo preâmbulo constam como autoridades emittentes o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e o Secretário da Receita Federal do Brasil - são feitos com base no art. 90 do Convênio s/nº, de 15 de dezembro de 1970, que instituiu o Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais (Sinief) e o incorporou às legislações tributárias dos estados e da União. O art. 90 prevê que “As partes signatárias, através de convênio suplementar, traçarão normas sobre regimes especiais relativos à emissão de documentos fiscais e à escrituração de livros fiscais”. Citou como exemplos o Ajuste Sinief 07/2005, que instituiu a Nota Fiscal eletrônica (NF-e), o Ajuste Sinief 19/2016, que criou a Nota Fiscal de Consumidor eletrônica (NFC-e), o Ajuste Sinief 21/2010, que instituiu o Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais (MDF-e) e o Ajuste Sinief 09/07, que criou o Conhecimento de Transporte eletrônico (CT-e).

5. Apresentou, por fim, dois questionamentos, que são aqui reproduzidos com adaptações:

5.1 O Secretário Especial da Receita Federal do Brasil pode deixar de assinar Propostas de Ajustes Sinief com as quais não concorda, por entender que são contrárias ao interesse da Instituição ou ao objetivo do próprio Sinief de “simplificação do cumprimento das obrigações por parte dos contribuintes”, previsto no inciso II do art. 1º do Convênio s/nº, de 1970?

5.2 As Propostas de Ajustes Sinief que não foram assinadas pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, mas foram aprovadas pelo Confaz, obrigam a RFB?, ou esta pode se recusar a aplicar os ajustes aos procedimentos fiscais que realiza?

6. A Consulente entende que a votação prevista no Regimento Interno do Confaz (Convênio ICMS 133/97) demonstra apenas a vontade dos estados de celebrar os ajustes, os quais, se aprovados pela maioria, na forma prevista no art. 30 do Regimento, devem ser avaliados pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, e somente após sua concordância é que se aperfeiçoam como ato jurídico. Assim, se o Secretário entender que

determinado Ajuste Sinief contraria os interesses da RFB, pode deixar de assinar a Proposta correspondente, que não produzirá efeitos entre as partes e não obrigará os contribuintes.

Fundamentos

7. A criação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) foi prevista no § 6º do art. 23 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que estabelecia que “As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios, celebrados e ratificados pelos Estados, segundo o disposto em lei complementar”. Com base nesse dispositivo, a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, estabelece que “Os convênios a que alude o art. 1º [refere-se aos convênios celebrados e ratificados pelos estados e pelo Distrito Federal, relativos a benefícios fiscais], serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal”.

8. O Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais (Sinief) foi instituído (antes da existência formal do Confaz) pelo Convênio s/nº, de 15 de dezembro de 1970. O Sistema tem dois objetivos, nos termos do art. 1º do Convênio: I - a obtenção e permuta de informações de natureza econômica e fiscal entre os signatários [refere-se aos Secretários de Fazenda dos estados e ao Ministro da Fazenda], e II - a simplificação do cumprimento das obrigações por parte dos contribuintes. O art. 92 prevê que “Os signatários se obrigam a incorporar as normas do presente Convênio às respectivas legislações, até 31 de janeiro de 1971, a fim de que as medidas preconizadas no art. 2º sejam implantadas até 1º de agosto de 1971”.

9. O Confaz integra a estrutura básica do Ministério da Economia, nos termos do art. 32, XI, da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. O Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Economia, enumera no art. 147 as seguintes competências do Conselho Nacional de Política Fazendária:

I - promover a celebração convênios, para fins de concessão ou revogação de incentivos e benefícios fiscais do imposto de que trata o inciso II do caput do art. 155 da Constituição, observado o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do referido artigo e na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975;

II - promover a celebração de atos que visem ao exercício das prerrogativas previstas nos art. 102 e art. 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, e atos sobre outras matérias de interesse dos Estados e do Distrito Federal;

III - sugerir medidas que visem à simplificação e à harmonização de exigências legais;

IV - promover a gestão do Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais - Sinief, para coleta, elaboração e distribuição de dados básicos essenciais à formação de políticas econômico-fiscais e ao aperfeiçoamento permanente das administrações tributárias;

V - promover estudos que visem ao aperfeiçoamento da administração tributária e do Sistema Tributário Nacional como mecanismo de desenvolvimento econômico e social, nos aspectos de inter-relação da tributação federal, distrital e estadual;

VI - colaborar com o Conselho Monetário Nacional na fixação da Política de Dívida Pública Interna e Externa dos Estados e do Distrito Federal, para cumprimento da legislação pertinente, e na orientação das instituições financeiras públicas estaduais, de maneira a propiciar mais eficiência quanto ao suporte básico oferecido aos Governos estaduais e distrital; e

VII - instituir e manter atualizado o Portal Nacional da Transparência Tributária, nos termos do disposto no inciso II do caput e no § 6º do art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.

10. No exercício de suas competências, o Confaz pode promover a celebração de convênios e protocolos, que são acordos a vigorar entre os estados para fins de cobrança, isenção e incentivos fiscais relativos ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), de competência dos estados. Os Ajustes Sinief tratam especificamente de documentos fiscais e envolvem, além dos estados, a União, no que concerne à escrituração fiscal do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tal como se verificou na Proposta de Ajuste Sinief nº 11/2019 (convertida no Ajuste Sinief 12/2019), de cuja recepção pela RFB tratou a Consulta Interna objeto deste Parecer.

11. Cabe observar neste ponto que a Proposta de Ajuste Sinief nº 11/2019 (convertida no Ajuste Sinief 12/2019) não alterou, como afirmado pela consulente, o Ajuste Sinief 09/2007, que instituiu o CT-e e o Documento Auxiliar do CT-e. Conforme consta da ementa do Ajuste Sinief 11/2019, de 5 de julho de 2019, publicado no DOU de 12/7/2019, o objeto das alterações é o Convênio s/nº, de 1970.

12. Compete ao Confaz, além da celebração de convênios e protocolos, “sugerir medidas com vistas à simplificação e à harmonização de exigências legais”, nos termos do art. 3º do Convênio ICMS 133/97, que instituiu o Regimento do Confaz. Tais medidas são tomadas nas reuniões ordinárias ou extraordinárias do Confaz, presididas pelo Ministro da Economia, das quais participam representantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da RFB e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que poderão participar dos debates, mas não terão direito a voto, conforme consta do § 1º do art. 7º do Regimento.

13. Os Convênios e os Ajustes Sinief celebrados pelo Confaz e pela RFB têm natureza jurídica de normas complementares, nos termos do art. 100, IV, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional (CTN). Portanto, a observância de tais normativos é obrigatória para as unidades da Federação que os instituíram, salvo as que os rejeitaram expressamente. A finalidade, principalmente dos Convênios, no que concerne ao ICMS, de competência dos estados e do Distrito Federal, é reduzir as desigualdades entre as unidades da Federação e estabelecer uniformidade e harmonia na cobrança do Imposto.

14. Por meio dos Convênios os estados reconhecem reciprocamente a vigência extraterritorial de sua legislação, porém, nos termos do art. 102 do CTN, “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”. Especificamente em relação aos Ajustes Sinief que introduzem regras novas à escrituração fiscal ou a documentos fiscais referentes ao ICMS e ao IPI, os estados e a União compartilham por meio deles informações fiscais prestadas pelo contribuinte comum, tendo por base o art. 199 do CTN, segundo o qual “A Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio”.

15. As decisões do Confaz (materializadas em forma de Convênios ou Ajustes Sinief) que não impliquem concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao ICMS, são tomadas por maioria dos representantes presentes, nos termos do inciso III do art. 30 do Regimento do Confaz. Uma vez aprovado, o Convênio ou o Ajuste é publicado no Diário Oficial da União em até dez dias da data da reunião em que foi aprovado. Depois de publicado, os estados terão quinze dias para ratificar ou não o Convênio ou o Ajuste. Essa ratificação (que se aplica também aos estados que não compareceram à reunião) poderá ser tácita, se o estado não se manifestar no prazo de quinze dias, ou expressa, que dependerá de comunicação à Secretaria Executiva do Confaz. Portanto, o Ajuste Sinief aprovado pela maioria dos conselheiros presentes aplica-se a todos os estados, exceto ao que o tenha rejeitado expressamente na forma prevista no § 2º do art. 36 do Regimento.

16. Os arts. 35, 36 e 37 do Regimento do Confaz dispõem sobre a publicação e ratificação dos Convênios e dos Ajustes Sinief. A ratificação ou rejeição é ato do estado da Federação, mas não da União. Não há no Regimento do Confaz previsão de a União ratificar ou rejeitar um Convênio ou Ajuste Sinief regularmente aprovado. Essa aparente “omissão” do Regimento funda-se no fato de que o ônus decorrente de tais normativos, especialmente dos que estabelecem isenções e benefícios fiscais, recai apenas sobre os estados. À União cabe apenas observar eventuais mudanças na escrituração fiscal comum do ICMS e do IPI e dos documentos fiscais que lhes dão suporte.

17. Tomando por base o disposto no inciso III do art. 3º do Regimento do Confaz, segundo o qual compete ao Conselho “sugerir medidas com vistas à simplificação e à harmonização de exigências legais”, não é razoável supor que o Ajuste Sinief nº 12/2019 compromete a diretriz adotada pela RFB com vistas à simplificação de obrigações tributárias acessórias. Quanto à afirmação da consultante de que a implementação do Ajuste deve gerar custos desnecessários, deve-se considerar que sua rejeição pode custar mais caro, pois a RFB terá que desenvolver ambiente próprio de distribuição dos conhecimentos de transporte eletrônicos, além do fato de que os procedimentos fiscais se tornarão mais complexos.

18. Por outro lado, se o § 1º do art. 7º do Regimento do Confaz diz que os representantes do Governo Federal não têm direito a voto nas reuniões do Conselho, então os Convênios e os Ajustes Sinief são aprovados e entram em vigor independentemente da vontade destes. Porém, isso não exclui o direito da União de insurgir-se contra Convênio ou Ajuste Sinief quando dele discordar em razão de divergência de entendimento quanto aos aspectos legais envolvidos ou por entender que os custos de implementação não justificam a medida ou que as ações de controle do cumprimento da obrigação acessória envolvida devem seguir modelo diferente do proposto.

Conclusão

19. Os Ajustes Sinief regularmente aprovados na forma estabelecida pelo art. 30 do Regimento do Confaz, que tenham por objeto a simplificação e a harmonização de exigências legais relacionadas à escrituração fiscal comum do ICMS e do IPI, incorporam-se à legislação tributária federal com sua publicação no Diário Oficial da União. A observância dos Ajustes Sinief por parte da RFB é obrigatória, porquanto presumida a aquiescência desta ao figurar no preâmbulo como parte emitente do Ajuste. Porém, isso não exclui o direito da União de insurgir-se contra Convênio ou Ajuste Sinief quando dele discordar em razão de divergência de entendimento quanto aos aspectos legais envolvidos ou por entender que os custos de

implementação não justificam a medida ou que as ações de controle do cumprimento da obrigação acessória envolvida devem seguir modelo diferente do proposto.

20. Tendo em vista o disposto no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, sugere-se encaminhar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) os seguintes questionamentos:

20.1 A RFB pode se insurgir contra Convênio ou Ajuste Sinief quando dele discordar em razão de divergência de entendimento quanto aos aspectos legais envolvidos ou por entender que os custos de implementação não justificam a medida ou que as ações de controle do cumprimento da obrigação acessória envolvida devem seguir modelo diferente do proposto, apesar de figurar, no preâmbulo do ato, como parte emitente?

20.2 A RFB pode deixar de aplicar Convênio ou Ajuste Sinief contra o qual tenha se insurgido, por considerar que ele contraria a diretriz de simplificação de obrigações tributárias acessórias adotada pela RFB e o objetivo de simplificação do cumprimento das obrigações acessórias por parte dos contribuintes, previsto no art. 1º do Convênio s/nº, de 1970, ou por entender que sua implementação possa tornar excessivamente onerosos os procedimentos fiscais relacionados à fiscalização tributária federal?

Assinado digitalmente

RONAN DE OLIVEIRA

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

De acordo. Encaminhe-se à Coordenação de Contribuições Previdenciárias e Normas Gerais (Copen).

Assinado digitalmente

MAIRA ACOTIRENE DARIO DA CRUZ

Chefe da Divisão de Normas Gerais de Direito Tributário

De acordo. Encaminhe-se ao Coordenador-Geral da Cosit.

Assinado digitalmente

MIRZA MENDES REIS

Auditora-Fiscal da RFB

Coordenadora da Copen

Aprovo. Encaminhe-se à Subsecretaria de Tributação e Contencioso, com proposta de envio à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Assinado digitalmente

FERNANDO MOMBELLI

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Coordenador-Geral de Tributação



Ministério da Fazenda

PÁGINA DE AUTENTICAÇÃO

O Ministério da Fazenda garante a integridade e a autenticidade deste documento nos termos do Art. 10, § 1º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 e da Lei nº 12.682, de 09 de julho de 2012.

Documento produzido eletronicamente com garantia da origem e de seu(s) signatário(s), considerado original para todos efeitos legais. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001.

Histórico de ações sobre o documento:

Documento juntado por TATIANA DORNELES DE SOUZA CAMPANHA SANTANA em 11/10/2019 09:40:00.

Documento autenticado digitalmente por TATIANA DORNELES DE SOUZA CAMPANHA SANTANA em 11/10/2019.

Documento assinado digitalmente por: FERNANDO MOMBELLI em 17/10/2019, MIRZA MENDES REIS em 14/10/2019, RONAN DE OLIVEIRA em 11/10/2019 e MAIRA ACOTIRENE DARIO DA CRUZ em 11/10/2019.

Esta cópia / impressão foi realizada por ANDREA MILANI CONCATTO em 23/10/2019.

Instrução para localizar e conferir eletronicamente este documento na Internet:

1) Acesse o endereço:

<https://cav.receita.fazenda.gov.br/eCAC/publico/login.aspx>

2) Entre no menu "Legislação e Processo".

3) Selecione a opção "e-AssinaRFB - Validar e Assinar Documentos Digitais".

4) Digite o código abaixo:

EP23.1019.13531.9JDJ

5) O sistema apresentará a cópia do documento eletrônico armazenado nos servidores da Receita Federal do Brasil.

Código hash do documento, recebido pelo sistema e-Processo, obtido através do algoritmo sha2:

E0B01C12093F22D2009D54E90C8A37C1901664E6363E797A072D9C88038FD16A