



PARECER SEI Nº 129/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF

PARECER PÚBLICO. LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012.

[INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA](#). CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA - CONFAZ. ICMS.

Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Solicitação do Estado do Amazonas. Consulta sobre a viabilidade jurídica do CONFAZ aprovar propostas de convênio ICMS que alterem prazos estabelecidos no Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017. Limites da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017. Parecer SEI nº 52/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF.

Processo SEI nº 12004.101087/2018-18

I

1. A Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária, por intermédio do Memorando SEI nº 1280/2018/SE/CONFAZ-MF, de 18 de outubro de 2018 (SEI nº 1290043), retransmitiu questionamento formulado pela Secretaria da Fazenda do Estado do Amazonas, formalizada por intermédio do Ofício nº 1.972/2018-GSEFAZ, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre a viabilidade jurídica do CONFAZ aprovar propostas de convênio ICMS que alterem prazos estabelecidos no Convênio ICMS 190/17, tendo a consulta sido encaminhada para análise e elaboração de parecer quanto aos questionamentos apresentados.

2. À 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. No Ofício nº 1.972/2018-GSEFAZ foram apresentados três questionamentos, dos quais o primeiro teria sido respondido pelo Parecer SEI nº 52/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF. Assim, antes de iniciarmos a análise da questão, vale a transcrição dos questionamentos elaborados pela Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas:

1. Considerando que o Convênio ICMS nº 190/17, de que trata a Lei Complementar nº 160/2017, teve que ser aprovado no Confaz e ratificado nacionalmente dentro do prazo de 180 (cento e oitenta dias), a contar de 08/08/2017, é possível juridicamente

a aprovação de outro convênio que altere o Convênio nº 190/17 depois de esgotado este prazo limite condicional previsto no art. 8º da LC nº 160/2017?

2. Caso positiva a resposta ao item anterior, qual o quórum necessário para esta aprovação, o especial reduzido, previsto no art. 2º, I e II da Lei Complementar nº 160/2017, ou a unanimidade, prevista no art. 2º, § 2º, e art. 4º, § 2º, da Lei Complementar nº 24/1975?

3. Eventuais convênios alteradores do Convênio nº 190/17, se fossem aprovados e ratificados com base na LC nº 160/2017, poderiam dispensar ou desconsiderar as condicionantes previstas no art. 3º, caput, incisos I e II e seus §§ 1º a 8º, da mesma LC nº 160/2017?

4. Quanto ao primeiro questionamento, na discussão quanto a interpretação do Convênio ICMS 190/17, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional se manifestou por meio do Parecer SEI nº 52/2018/CAT/PACTP/PGFN-MF, afirmando que é possível promover alterações no Convênio ICMS nº 190/17, não podendo ser o art. 8º da Lei interpretado como um obstáculo a qualquer alteração.

5. A partir do posicionamento firmado no Parecer SEI nº 52/2018/CAT/PACTP/PGFN-MF, os demais itens podem ser entendidos como consequência daquela definição, razão pela qual vale a transcrição de parte do Parecer:

6. Para fins de celeridade na resposta, trataremos no presente Parecer apenas da proposta mais abrangente, sobre possibilidade de modificação do Convênio nº 190/18. Como exposto anteriormente, a Lei Complementar nº 160, de 2017, foi instituída para regular uma situação transitória, criando uma disciplina específica para lidar com as desonerações em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal. A Lei Complementar nº 160, de 2017, se aplica de forma conjunta com a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, ou seja, os convênios a serem submetidos ao novo procedimento também seguem a regra geral quando a norma especial mais recente não dispor de forma diversa.

7. A principal finalidade do CONFAZ é promover a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto de que trata o inciso II do art. 155 da Constituição, de acordo com o previsto no § 2º, inciso XII, alínea “g”, do mesmo artigo e na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, consoante previsão do Convênio ICMS nº 133, de 1997. Por decorrência, se incluem nas atribuições do CONFAZ a regulação da Lei Complementar nº 160, de 2017, uma vez que ela é especial em relação a Lei Complementar nº 24, de 1975.

8. O exercício da competência para promover a celebração de convênios nos termos da Lei Complementar nº 160, de 2017, foi realizada com o Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017. A aprovação do referido convênio afastou a incidência do art. 8º da Lei Complementar nº 160, de 2017, que determinava a perda de eficácia dos arts. 1ª a 6º, caso não aprovado convênio em 180 (cento e oitenta) dias.

9. A competência tributária é a distribuição, dentro do sistema federativo, das parcelas do poder de tributar, permitindo aos entes federativos expedir regras jurídicas para delinear as exações tributárias cuja responsabilidade lhe foi outorgada pela Constituição Federal.

10. Uma das características da competência tributária é a impossibilidade de perecimento pelo não exercício, decorrência da in caducabilidade da função legislativa, portanto, a competência tributária não se esvai, por princípio, com o decurso do tempo.

11. O objetivo claro do sistema jurídico ao não limitar o exercício da competência legislativa é garantir liberdade para inovação da ordem jurídica de acordo com parâmetros de oportunidade e conveniência, podendo o mesmo ser afirmado em relação ao exercício das competências do CONFAZ. Não faz sentido limitar a regulação da Lei Complementar nº 160, de 2017, com base em parâmetros

que não existem.

12. Além da questão da competência, também é interessante ressaltar que o Poder Público tem o dever de perseguir a satisfação da finalidade legal, em linha com o melhor interesse da sociedade e do Estado, na qual se insere a melhor regulação possível e em sintonia com a norma que lhe confere fundamento de validade. No presente caso, ao CONFAZ cabe buscar a finalidade legal, seja por meio de correção de erros ou por aperfeiçoamentos na legislação. Não faria nenhum sentido manter no convênio erros que poderiam ir de encontro a Lei Complementar nº 160, de 2017, portanto, admitida a possibilidade de ajuste por erro no convênio, a mesma capacidade de modificação deve ser reconhecida para aperfeiçoamento do mérito.

13. Assim, nenhuma das duas leis complementares tratadas apresenta limites ao exercício da competência pelo CONFAZ que impeçam ajustes no Convênio ICMS nº 190, de 2017, deixando a possibilidade de celebração de novos convênios, seja para regular ponto não tratado ou aperfeiçoar questões do Convênio. O art. 8º clama pela celebração de convênio, mas não veda alterações posteriores.

14. Interessante também tratar de uma das críticas que foram realizadas para impedir alterações no Convênio ICMS nº 190, de 2017, relativa a indefinição de um prazo para encerramento de uma situação que deveria ser transitória. A Lei Complementar nº 160, de 2017, estabeleceu uma série de dispositivos que regulam os prazos dos incentivos tributários submetidos a reinstituição e remissão, como o art. 1º, inciso I, que limitou o efeito da Lei Complementar, as desonerações concedidas por legislação estadual publicada até a data de início de produção de seus efeitos. O § 2º do art. 3º da referida Lei Complementar, em seus diversos incisos, estabelece diversos prazos limitadores de concessão e prorrogação das desonerações instituídas em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

15. As limitações expressas da Lei Complementar nº 160, de 2017, acima descritas, podem ser opostas a competência do CONFAZ para celebrar convênios, não sendo possível afirmar que qualquer modificação ao Convênio ICMS nº 190, de 2017, seria vedada, pois teríamos uma afronta a competência atribuída ao CONFAZ por meio de uma interpretação descolada das normas que regem a matéria.

6. No Parecer SEI nº 52/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF é possível identificar como base para o entendimento firmado a inexistência de restrições quanto a alteração do Convênio regulamentador da Lei Complementar nº 160, de 2017, como podemos observar na leitura do dispositivo:

Art. 8º O convênio de que trata o art. 1º desta Lei Complementar deverá ser aprovado pelo Confaz no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de publicação desta Lei Complementar, sob pena de perderem eficácia as disposições dos arts. 1º a 6º desta Lei Complementar.

7. O dispositivo exige a aprovação de Convênio em 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data da publicação da lei, mas não restringe a alteração do convênio, razão pela qual o Parecer SEI nº 52/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF, juntamente com a característica de incidência de função legislativa e o dever de perseguir a satisfação da finalidade legal, entendeu pela possibilidade de alteração do Convênio ICMS nº 190/17.

8. Podemos ainda ressaltar que o art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, recomenda a ponderação das consequências práticas da decisão nas esferas administrativas, controladoras e judiciais. No caso a vedação de alteração do Convênio pode inviabilizar o próprio propósito da Lei Complementar nº 160, de 2017, que é estabelecer uma transição para finalizar uma situação irregular sem causar graves prejuízos a sociedade.

9. Estabelecida a premissa quanto a possibilidade de alteração do Convênio ICMS nº 190/17, passamos ao segundo questionamento formulado pelo Estado do Amazonas, o quórum necessário para tal aprovação, o especial reduzido, previsto no art. 2º, I e II da Lei Complementar nº 160, de 2017, ou a

unanimidade, prevista no art. 2º, § 2º, e art. 4º, § 2º, da Lei Complementar nº 24/1975.

10. A Lei Complementar nº 160, de 2017, disciplina uma situação muito específica e transitória, segundo a própria Lei em comento, com critérios próprios para disciplina e uso apenas supletivo da Lei Complementar nº 24/1975.

11. Para regular as desonerações em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, aprovadas por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos da Lei Complementar nº 160, de 2017, aplica-se o quórum diferenciado da Lei Complementar nº 160, de 2017.

12. Firmado o entendimento quanto a inexistência de restrições para alteração do Convênio que regulamente a Lei Complementar nº 160, de 2017, bem como o fato de que ela regula uma situação específica e transitória, a consequência é de que a forma como será realizada a mudança obedece aos parâmetros fixados pela própria Lei Complementar nº 160, de 2017, ou seja os parâmetros previstos no art. 2º, I e II da Lei Complementar nº 160, de 2017.

13. O terceiro questionamento se refere a necessidade de adequação dos Convênios que alterem o Convênio ICMS nº 190/17, aos limites estabelecidos no art. 3º, caput, incisos I e II e seus §§ 1º a 8º, da Lei Complementar nº 160, de 2017.

14. No próprio Parecer SEI nº 52/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF constou, expressamente, que quaisquer alterações no Convênio ICMS nº 190/17, não podem afrontar a Lei Complementar nº 160, de 2017. Da mesma forma, no Parecer SEI nº 60/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF, foi consignado o entendimento de que os Convênios realizados com base na Lei Complementar nº 160, de 2017, lhe devem respeito.

15. Portanto, quaisquer alterações de Convênios realizados com base na Lei Complementar nº 160, de 2017, devem obediência aos parâmetros por ela estabelecidos, dentre os quais as condicionantes previstas no art. 3º, caput, incisos I e II e seus §§ 1º a 8º da referida norma.

III

16. Dessa forma, em face das razões jurídicas apresentadas ao longo do presente Parecer, respondendo aos questionamentos encaminhados pela Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária, entendemos que:

- a) é possível promover alterações no Convênio ICMS nº 190/17, não podendo ser o art. 8º da Lei interpretado como um obstáculo a qualquer alteração;
- b) o quórum para alteração do Convênio ICMS nº 190/17 é aquele previsto no art. 2º, I e II da Lei Complementar nº 160, de 2017; e
- c) as alterações de Convênios realizados com base na Lei Complementar nº 160, de 2017, devem obediência aos parâmetros estabelecidos pela lei, dentre os quais as condicionantes previstas no art. 3º, caput, incisos I e II e seus §§ 1º a 8º da referida norma.

17. Finalmente, propomos que se encaminhe à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária para conhecimento e demais providências que entender cabíveis.

18. À consideração.

19. COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 26 de outubro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA

Index consultas: 4.3 INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA / 7.8 CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA – CONFAZ / 8.1.7 IMPOSTO SOBRE MERCADORIAS E SERVIÇOS – ICMS.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/CAT nº 1.894/2016.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer SEI nº 52/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer SEI nº 60/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 403.205, rel. min. Ellen Gracie, j. 28-3-2006, 2ª T, DJ de 19-5-2006.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 587.



Documento assinado eletronicamente por **Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 29/10/2018, às 15:34, 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 **1328053** e o código CRC **B9E5B6AC**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Tributária e Previdenciária
Coordenação-Geral de Assuntos Tributários

DESPACHO

Processo nº 12004.101087/2018-18

Estou de acordo com o Parecer 129 (1328053), de autoria do Dr. Ênio Alexandre.
Ao Apoio/CAT, para encaminhar, com URGÊNCIA, à SE/CONFAZ.

Brasília, 29 de outubro de 2018.

Núbia Nette Alves Oliveira de Castilhos

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Tributária e Previdenciária Substituta



Documento assinado eletronicamente por **Núbia Nette Alves Oliveira de Castilhos, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Tributários**, em 29/10/2018, às 16:35, 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 **1334086** e o código CRC **0EF155E8**.

Referência: Processo nº 12004.101087/2018-18.

SEI nº 1334086