



PARECER SEI N° 4/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF

PARECER PÚBLICO. Ausência de hipótese que justifique qualquer grau de sigilo. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. ISENÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA – CONFAZ. BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS. Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017 e Convênio CONFAZ nº 190, de 15 de novembro de 2017. Propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5902. Pedido de subsídios pela Consultoria-Geral da União-CGU.

I

Trata-se de manifestação, registrada sob o expediente SEI nº 10951.101111/2018-84, cuja origem remonta à Consultoria-Geral da União, na qual foram solicitadas informações para servir de subsídio ao preparo de informações presidenciais a serem prestadas na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.902, ajuizada pelo Estado do Amazonas, contra normas da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017 e Convênio CONFAZ nº 190, de 15 de novembro de 2017, aprovado em reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária, tendo sido encaminhado à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT).

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. A Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017 e o Convênio CONFAZ nº 190, de 15 de novembro de 2017, tratam das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

4. A Coordenação-Geral de Assuntos Tributários se manifestou em três ocasiões a respeito da referida

matéria, por intermédio dos Pareceres PGFN/CAT nº 729/2016, nº 749/2016 e nº 1.036/2017.

5. Um aspecto para o qual devemos chamar atenção é o fato de que o Ministro de Estado da Fazenda preside o CONFAZ em condição de neutralidade, como ficou consignado no Parecer PGFN/CAT nº 1.652/2011, cujo trecho a seguir colacionamos:

5. Com a finalidade de subsidiar a defesa da União no processo em apreço entendemos por bem explicitar o papel da União junto ao Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, mormente no que diz respeito a convênios firmados com fulcro nos artigos 102 e 199 do Código Tributário Nacional.

6. De acordo com o mandamento constitucional inserto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF, cabe à lei complementar regular a forma como mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. O ato normativo que rege esse mandamento é a Lei Complementar nº 24, de 1975. Aludida Lei estabelece, no seu art. 1º, que as isenções do ICMS são concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, sendo isto aplicável também à redução da base de cálculo, devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros, concessão de crédito presumido, quaisquer outros incentivos ou favores fiscais, concedidos com base no imposto, dos quais resultem redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus.

7. Os convênios são celebrados em reuniões das quais participam representantes dos Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representante do Governo Federal e, no caso de benefícios, dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados (art. 2º da LC 24/75) [i].

8. **O fórum representativo dos Estados para fins da concessão de benefícios denomina-se Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, órgão que, a teor de seu Regimento Interno [ii], reúne-se ordinariamente a cada trimestre, é constituído por representantes dos Estados e do Distrito Federal e um representante do Governo Federal (que o preside, não tendo, porém, direito a voto), tendo por finalidade promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal, bem como colaborar com o Conselho Monetário Nacional - CMN na fixação da política de Dívida Pública Interna e Externa dos Estados e do Distrito Federal e na orientação às instituições financeiras públicas estaduais.**

9. **Como se pode verificar, o representante do Governo Federal no Conselho, no caso o Ministro da Fazenda, apenas preside o fórum como um elemento neutro, pois, na realidade, o CONFAZ só cuida de assuntos que dizem respeito à esfera estadual, não tendo o Governo Federal poder de deliberação no âmbito do mesmo.**

10. Como já ficou explicitado, a razão de ser do CONFAZ é a decisão relativamente a benefícios e incentivos fiscais, mas aproveita-se a oportunidade da reunião dos membros da Federação para fins de decidir matérias concernentes ao exercício das prerrogativas previstas nos artigos 102 e 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), como também sobre outras matérias de interesse dos Estados e do Distrito Federal, de acordo com o previsto no art. 3º do Regimento Interno do Órgão [iii].

11. Tais artigos do Código Tributário Nacional cuidam da extraterritorialidade [iv] e da ação integrada das administrações tributárias [v]. Este último tema, inclusive, foi acrescentado à CF por meio da EC nº 42, de 2003, no inciso XXII do art. 37. Dessa forma, a União, Estados e Municípios devem atuar de forma integrada, compartilhando cadastros e informações fiscais, na

forma de lei ou convênio.

12. Ocorre que no caso do Convênio ICMS 59, de 2011, celebrado no âmbito do CONFAZ, órgão que congrega somente os Estados, não há a participação da União ou dos Municípios nos seus termos. O ato trata somente de acordo entre as unidades federadas signatárias, as quais podem definir especificações diferenciadas nas configurações dos equipamentos para fins de adequar a periodicidade da transmissão e a variação mínima no volume das informações, de acordo com a necessidade e capacidade de cada ente. [...]. (negritamos)

6. O fato de existir neutralidade da União no CONFAZ levou a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a formar entendimento de que o fornecimento de subsídios para Ação Direta de Inconstitucionalidade seria de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, como consignado nos Pareceres PGFN/CAT nº 205/2016 e nº 1.421/2016. Vejamos um trecho do primeiro parecer mencionado:

[...]o fornecimento dos subsídios para a ADIN incumbe às próprias unidades federadas, que, inclusive, integram, por suas respectivas Procuradorias, o Grupo de Trabalho 10 - Procuradorias da Comissão Técnica Permanente do ICMS – COTEPE

7. Em anexo sequeem os Pareceres PGFN/CAT nº 1.652/2011, nº 205/2016, nº 729/2016, nº 749/2016, nº 1.421/2016 e nº 1.036/2017, todos relacionados a questão proposta na ADI nº 5.902 e apresentados ao longo do presente parecer.

III

8. Pelo exposto, anotada a competência da Consultoria-Geral da União para preparo das informações presidenciais, apontada no Memorando nº 00043/2018/CONSUNIAO/CGU/AGU, de 28 de fevereiro de 2018, entendemos que são estes os subsídios a serem encaminhados, em caráter de urgência.

É o Parecer.[\[vi\]](#)

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS TRIBUTÁRIOS, em 05 de março de 2018.

ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA

Procurador da Fazenda Nacional

[\[i\]](#) Nota do texto:

Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:

I - à redução da base de cálculo;

II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;

III - à concessão de créditos presumidos;

IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data.

Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, 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.

§ 1º - As reuniões se realizarão com a presença de representantes da maioria das Unidades da Federação.

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

§ 3º - Dentro de 10 (dez) dias, contados da data final da reunião a que se refere este artigo, a resolução nela adotada será publicada no Diário Oficial da União.

[ii] Nota do texto: Aprovado pelo Convênio 133/97

[iii] Nota do texto:

Art. 3º Compete ao Conselho:

I - 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;

II - promover a celebração de atos visando o exercício das prerrogativas previstas nos artigos 102 e 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), como também sobre outras matérias de interesse dos Estados e do Distrito Federal.

III - sugerir medidas com vistas à simplificação e à harmonização de exigências legais;

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

V - promover estudos com vistas 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 e da estadual;

VI - colaborar com o Conselho Monetário Nacional na fixação da Política de Dívida Pública Interna e Externa dos Estados e Distrito Federal, para cumprimento da legislação pertinente e na orientação das instituições financeiras públicas estaduais, propiciando sua maior eficiência como suporte básico dos Governos Estaduais.

§ 1º O Conselho pode, em assunto técnico, delegar, expressamente, competência à Comissão Técnica Permanente do ICMS - COTEPE/ICMS para decidir, exceto sobre deliberação para concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais.

§ 2º O Conselho poderá, ainda, colaborar com entidades e outros órgãos da administração pública.

[iv] Nota do texto:

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.

[v] Nota do texto:

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.

[vi] ISENÇÃO 6.4.1. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA – CONFAZ 7.8. BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS 13.



Documento assinado eletronicamente por **Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 08/03/2018, às 17:57, 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 **0404694** e o código CRC **041DBE37**.

Referência: Processo nº 10951.101111/2018-84

SEI nº 0404694



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

DESPACHO

Processo nº 10951.101111/2018-84

De acordo com o documento Parecer 4/2018/CAT/PGACTP/PGFN-MF.
À consideração do Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária.

Brasília, 08 de março de 2018.

Núbia Nette Alves Oliveira de Castilhos
Coordenadora-Geral de Assuntos Tributários



Documento assinado eletronicamente por **Núbia Nette Alves Oliveira de Castilhos, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Tributários**, em 08/03/2018, às 18:26, 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 **0422215** e o código CRC **F5CCAC25**.

Referência: Processo nº 10951.101111/2018-84.

SEI nº 0422215



DESPACHO

Processo nº 10951.101111/2018-84

APROVO o Despacho PACTP-CAT (0422215).

Ao Apoio da CAT/PGFN para a gentileza de encaminhar os subsídios informativos coligidos à Consultoria-Geral da União.

Brasília, 08 de março de 2018.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária



Documento assinado eletronicamente por **Jose Levi Mello do Amaral Junior, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 08/03/2018, às 19:24, 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 **0422339** e o código CRC **9ED73F1D**.