



PÚBLICO - DOCUMENTO RECLASSIFICADO

PARECER SEI Nº 768/2025/MF

ATO PREPARATÓRIO, NOS TERMOS DO ART. 7º, §3 DA LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 C/ ART. 20, CAPUT, DO DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012.

INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA CONFAZ. IMPOSTO SOBRE MERCADORIAS E SERVIÇOS – ICMS. BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS.

Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Consulta acerca da possibilidade de concessão de vista de propostas substitutivas, ainda que a matéria original tenha sido objeto de solicitação idêntica anteriormente. Art. 18 do Regimento Interno do Confaz, Convênio ICMS 133/97. O pedido de vista de matéria submetida à decisão do Conselho pode ser entendido como texto normativo original, para o qual as alterações de propostas substitutivas o transformariam em nova matéria. Proposta de que seja promovida alteração no regimento interno, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 24, de 1975.

Processo SEI nº 12004.000115/2025-18

I

1. Por intermédio do Ofício SEI nº 5781/2025/MF, de 6 de fevereiro de 2025 (SEI nº 48185495), a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária encaminha a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), consulta acerca da possibilidade de concessão de vista de propostas substitutivas, ainda que a matéria original tenha sido objeto de solicitação idêntica anteriormente, tendo sido encaminhado o expediente à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT), para análise e manifestação quanto aos aspectos jurídicos da proposição.

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.

3. Ressalte-se que a presente manifestação abordará às questões jurídico tributárias, nos termos do art. 11, incisos I e V, c/c art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e do Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, de modo que não alcança aspectos de

natureza técnica.

II

4. A Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária solicita a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), manifestação acerca da possibilidade de concessão de vista de propostas substitutivas, ainda que a matéria original tenha sido objeto de solicitação idêntica anteriormente. No detalhamento da consulta formulou as seguintes indagações:

a) a apresentação de proposta substitutiva, na forma do inciso II do § 4º do art. 11 do Regimento do Confaz, apresentada após a devolução da vista, ou seja, em reunião posterior, acarreta uma "renovação" da proposta que vinha sendo analisada no âmbito das reuniões do Confaz e possibilita novo pedido de vista?

b) é possível dissociar a análise da proposta substitutiva (ou de uma das substitutivas) das demais propostas (original e substitutivas)? Em sendo possível, como a Secretaria-Executiva do Confaz - SE/Confaz - deve proceder em relação à substitutiva não votada quando a proposta original ou outra substitutiva for aprovada ou rejeitada, uma vez que, em teoria, houve perda do objeto pela decisão sobre a matéria?

c) considerando que o § 2º do art. 18 do Regimento determina que, após formulado o pedido de vista, a matéria será automaticamente retirada de reunião, é possível que mais de uma Unidade Federada tenha vista de uma mesma matéria? Neste caso, como ficará a devolução? Somente poderá ser incluída em reunião extraordinária antecedente se todas as UFs devolverem expressamente a proposta?

5. Consoante art. 11 da Lei Complementar nº 24, de 1975, o regimento das reuniões de representantes das Unidades da Federação é aprovado por convênio. Atualmente o Convênio ICMS 133/97 é responsável pelo Regimento do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ. Por força do art. 18 do Regimento o pedido de vista tem o condão de suspender a discussão de determinada matéria até a reunião ordinária subsequente, cujo retorno é ato ex officio, ou até que o Conselheiro realize a devolução da proposta, o que pode ocorrer no curso da mesma reunião na qual foi solicitada a vista ou em reunião extraordinária que anteceder a ordinária subsequente. Vejamos o dispositivo que trata da questão:

Art. 18. Qualquer Conselheiro poderá formular **pedido de vista de matéria submetida à decisão do Conselho**, enquanto perdurar sua discussão em plenário.

§ 1º Não será conhecido o pedido de vista apresentado depois de iniciada a votação da matéria.

§ 2º Formulado o pedido de vista, a matéria será automaticamente retirada da pauta da reunião, ficando sua discussão e votação transferidas para a subsequente reunião ordinária do Conselho.

§ 3º A critério do Conselheiro que solicitou vista, a matéria poderá ser discutida e votada em reunião extraordinária, que anteceda a reunião ordinária seguinte.

§ 4º É vedado a qualquer Conselheiro pedir vista de matéria que já tenha sido objeto de idêntica solicitação.

6. Ocorre que, de acordo com o Ofício SEI nº 5781/2025/MF, de 6 de fevereiro de 2025, ao longo de algumas reuniões do Confaz, o pedido de vista foi utilizado em relação a mesma proposta de convênio em razão das versões substitutivas, as quais tratam do mesmo tema da proposta original com modificações, como podemos observar no trecho do Ofício a seguir colacionado:

I - a Proposta de Convênio - PC nº 239/24 - foi apresentada pelos Secretários de Estado de Estado de Fazenda de Mato Grosso e de Minas Gerais para inclusão na pauta da 194ª Reunião Ordinária Presencial do Confaz, realizada no dia 3 de outubro 2024;

- II - na 194ª Confaz OP a PC 239/24 foi objeto de pedido de vista pelo Estado do Amapá;
- III - o Estado do Amapá devolveu a PC 239/24 para análise na 402ª Reunião Extraordinária, realizada nos dias 22, 25 e 30 de outubro e 13 e 26 de novembro de 2024, e, no curso desta reunião, foram apresentadas 3 propostas substitutivas que não alcançaram a unanimidade necessária para aprovação e, portanto, foram rejeitadas;
- IV - na 195ª Reunião Ordinária Presencial do Confaz, realizada no dia 6 de dezembro de 2024, o Estado de Mato Grosso reapresentou a PC 239/24, na forma da 4ª proposta substitutiva, que até então não havia sido analisada pelo Plenário;
- V - o Secretário de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro solicitou novo pedido de vista da PC 239/24 Subst. 4, sob o argumento de que esta versão foi apresentada em data próxima à realização da reunião, o que dificultou a sua análise, e que a substitutiva não havia sido objeto de vista anteriormente;
- VI - diante do impasse, o plenário deliberou pela concessão da vista ao Estado do Rio de Janeiro.

7. Embora o Regimento interno do Confaz vede a qualquer Conselheiro pedir vista de matéria que já tenha sido objeto de idêntica solicitação, a discussão quanto a concepção do que seria a mesma matéria gera dúvidas quanto a sua interpretação. Não existe precisão que defina se a matéria envolve apenas os textos originais propostos ou abrange as propostas substitutivas.
8. Existem diversas escolas de hermenêutica do direito (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 15-27), com diferentes abordagens para interpretar os textos positivados nos sistemas jurídicos, dentre os quais podemos citar o método lógico-sistemático, histórico-teleológico e o positivista (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 445-452).
9. No presente caso estamos tratando de significações possíveis que permitem diferentes visões de uma norma jurídica (KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 931.). O art. 18 do Regimento Interno do Confaz estabelece que qualquer Conselheiro poderá formular **pedido de vista de matéria submetida à decisão do Conselho**, enquanto perdurar sua discussão em plenário.
10. Em algumas situações o significado de uma norma jurídica não é claro ou preciso, o que fez surgir tantos métodos de interpretação para a mais adequada identificação do sentido de uma norma. A análise realizada no plano da significação dos enunciados prescritivos deve ser realizada em consonância ao sistema jurídico e racional, ou seja, deve-se utilizar elementos do próprio sistema a fim de reduzir a amplitude semântica de determinados enunciados a fim de possibilitar a máxima juridicização possível, afastando assim ao máximo as subjetividades do aplicador, bem como deve ser uma operação regida pela racionalidade comunicativa (HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I. 2. ed.. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.).
11. 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, como preceitua a alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal. O ato normativo que estabelece os procedimentos necessários é a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Os benefícios em questão serão autorizados mediante convênio celebrado em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representante do Governo federal.
12. Os convênios de que trata a Lei Complementar nº 24, de 1975, devem ser celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, conforme art. 1º da referida norma. No art. 2º há determinação de que os convênios 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. No § 2º do art. 2º temos a previsão de que os benefícios demandam aprovação unânime

dos Estados representados. A lógica de todo o sistema deixa clara a necessidade de colaboração entre os Estados e o Distrito Federal, uma vez que a negativa de apenas um dos entes é suficiente para impedir a autorização de qualquer benefício.

13. Consoante art. 11 da Lei Complementar nº 24, de 1975, o regimento das reuniões de representantes das Unidades da Federação é aprovado por convênio. Atualmente o Convênio ICMS 133/97 é responsável pelo Regimento do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ. Percebe-se do Regimento Interno uma forte colaboração entre Estados e o Distrito Federal. Essa base cooperativa, além da própria necessidade para concessão de benefícios tributários, prevista na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, também tem fundamento no inciso XXII do art. 37 da Constituição Federal, o qual estabelece sua atuação de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais.

14. Nessa linha, a possibilidade de pedidos de vista para propostas substitutivas desempenha um papel de colaboração, transparência e esclarecimento a respeito do conteúdo de propostas que foram alteradas, justificando a concessão de prazo novo para avaliação das alterações contidas nas propostas substitutivas. Tal entendimento, inclusive, foi adotado na 195ª Reunião Ordinária Presencial do Confaz, realizada no dia 6 de dezembro de 2024, na qual o plenário deliberou pela possibilidade de concessão de vista da proposta substitutiva.

15. Ainda que todo arcabouço normativo nos leve a acreditar que é possível novo pedido de vista em face de proposta substitutiva, estamos diante de um problema relacionado à interpretação do Regimento Interno do CONFAZ, cuja solução é colocada pelo seu art. 33, o qual atribui ao Presidente da Reunião a responsabilidade por resolver tais questões. Vejamos o dispositivo mencionado:

Art. 33. Toda dúvida relacionada com a interpretação e aplicação deste Regimento, ou com matéria submetida à discussão e votação, será considerada questão de ordem.

§ 1º As questões de ordem devem ser formuladas com clareza, objetividade e indicação precisa do que se pretende elucidar.

§ 2º A formulação de uma questão de ordem não poderá exceder a cinco minutos.

§ 3º Cabe ao Presidente da reunião resolver as questões de ordem.

16. Embora a questão possa ser solucionada pelo Presidente do CONFAZ, a partir do presente parecer que indica a possibilidade jurídica de novo pedido de vista em face de proposta substitutiva com base no dever de cooperação entre os órgãos da Administração Tributária, entendemos que o mais apropriado para um órgão de natureza colegiada é a decisão pelo próprio CONFAZ de forma democrática e com objetivo de manter a solidez institucional, com a possibilidade de normatizar a autorização para pedidos de vista de propostas substitutivas ou vedar a realização de tais vistas.

17. Importante ressaltar que a concepção quanto a possibilidade de que os pedidos de vista para propostas substitutivas sejam considerados diversos da proposta original, caso adotado tal entendimento, tem reflexos em relação a procedimentos a serem realizados no curso das reuniões do CONFAZ, como a votação de proposta original na qual a substitutiva não está em pauta em decorrência de pedido de vista. Mais uma vez estamos diante de uma questão não tratada de forma expressa pelo atual regimento do CONFAZ.

18. Caso admitida a possibilidade de que os pedidos de vista para propostas substitutivas sejam considerados diversos da proposta original, o CONFAZ pode considerar que qualquer votação da proposta original ou substitutivas, não suspensas por pedido de vista, prejudica a proposta com pedido de vista ou estabelecer que o pedido de vista de uma substitutiva retira da pauta em conjunto todas as versões da proposta de convênio. Como dito anteriormente, entendemos que o mais apropriado para um órgão de natureza colegiada é a decisão pelo próprio CONFAZ de forma democrática e com objetivo de manter a solidez institucional, com a possibilidade de normatizar a questão em qualquer sentido que lhe seja mais conveniente.

19. O último questionamento formulado pela Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária envolve a possibilidade de múltiplos pedidos de vista simultâneos das propostas. O pedido, de acordo com o § 4º do art. 18 do regimento interno, não pode ser realizado por mais de uma unidade federada. Ocorre que o desenho do instituto não leva em conta a possibilidade de pedido de vista

para as propostas substitutivas, razão pela qual ele deve passar por uma nova interpretação ou um ajuste da norma.

20. Cada versão de um convênio de benefício poderia ser considerada diversa da proposta original e, portanto, nova matéria, passível de ser objeto de um pedido de vista, o que permitiria pedidos concomitantes das diversas versões do convênio por distintas unidades da federação. É possível que nessas hipóteses seja suspensa a votação da proposta original e das substitutivas até o encerramento do último prazo disponível para devolução da vista ou retorno automático da proposta a pauta.

21. Por outro lado, o pedido de vista realizado por uma unidade federada permite que todas as demais tenham tempo adicional para avaliar a proposta substitutiva, razão pela qual seria apropriado que o CONFAZ definisse o pedido de vista da proposta original ou das substitutivas como impeditivo de novos pedidos. Seguindo uma linha de coerência, entendemos que o mais apropriado para um órgão de natureza colegiada é a decisão pelo próprio CONFAZ de forma democrática e com objetivo de manter a solidez institucional, com a possibilidade de normatizar a questão em qualquer sentido que lhe seja mais conveniente, inclusive com a possibilidade de instituição de pedido de vista coletivo.

III

22. Em face dos argumentos jurídicos expostos, com fundamento no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e no art. 23 do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, considerando o questionamento formulado, conclui-se que:

- a) o pedido de vista de matéria submetida à decisão do Conselho pode ser entendido como texto normativo original, para o qual as alterações de propostas substitutivas o transformariam em nova matéria para os fins do art. 18 do Regimento Interno do CONFAZ;
- b) o CONFAZ pode considerar que qualquer votação da proposta original ou substitutivas, não suspensas por pedido de vista, prejudica a proposta com pedido de vista;
- c) o pedido de vista, caso adotado o entendimento da alínea a), permitiria pedidos concomitantes das diversas versões do convênio por distintas unidades da federação, sendo possível que nessas hipóteses seja suspensa a votação da proposta original e das substitutivas até o encerramento do último prazo disponível para devolução da vista ou retorno automático da proposta a pauta.

23. Vale acrescentar que a decisão em face de conflito na reunião pode ser solucionada com base no art. 33 do Regimento Interno do CONFAZ, sem prejuízo de que a questão seja submetida a avaliação pelos Conselheiros do CONFAZ de eventual proposta de convênio que venha a promover alteração do Regimento Interno a fim de dar novo tratamento à matéria, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 24, de 1975, o qual estabelece que o regimento das reuniões de representantes das Unidades da Federação é aprovado por convênio.

24. À consideração, com sugestão de encaminhamento da presente manifestação à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária, em resposta ao Ofício SEI nº 5781/2025/MF, de 6 de fevereiro de 2025 (SEI nº 48185495).

Documento assinado eletronicamente

ÊNIO ALEXANDRE GOMES BEZERRA

Procurador da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº 768/2025/MF.
2. Submeto à apreciação superior.

Documento assinado eletronicamente

TIAGO DO VALE

Coordenador de Assuntos Tributários

Documento assinado eletronicamente

ANDREA MUSSNICH BARRETO

Coordenadora-Geral de Assuntos Tributários

1. Aprovo o Parecer SEI nº 768/2025/MF.

2. Encaminhe-se à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária, em resposta ao Ofício SEI nº 5781/2025/MF, de 6 de fevereiro de 2025 (SEI nº 48185495).

Documento assinado eletronicamente

MOISÉS DE SOUSA CARVALHO PEREIRA

Procurador-Geral Adjunto Tributário



Documento assinado eletronicamente por **Ênio Alexandre Gomes Bezerra da Silva, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 01/04/2025, às 08:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tiago do Vale, Coordenador(a)**, em 01/04/2025, às 09:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andréa Müssnich Barreto, Coordenador(a)-Geral**, em 01/04/2025, às 10:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Moisés de Sousa Carvalho Pereira, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 01/04/2025, às 11:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **49075298** e o código CRC **3B4CB64B**.

Referência: Processo nº 12004.000115/2025-18

SEI nº 49075298



DESPACHO

1. Esta CAT/PGFN, para fins de cumprimento da Lei de Acesso à Informação, solicitou a cooperação do órgão consulente, por meio do Despacho PGAT-CAT-LAB (doc. 52245992), para que informasse a esta Coordenação se poderia ser liberada a restrição de acesso ao Parecer SEI nº 768/2025/MF (doc. 49075298).

2. Em resposta, o órgão consulente assim se manifestou, por meio da Despacho Decisório 219 (doc. 52833766):

" Em atenção ao Despacho PGAT-CAT-LAB (52245992), que reencaminha o presente processo e solicita nova manifestação sobre a reclassificação do Parecer SEI nº 768/2025/MF (49075298), sobre a "*possibilidade de concessão de novo pedido de vista sobre proposta substitutiva*", informamos que esta Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária - SE/Confaz - **não se opõe a tornar público o referido parecer, uma vez que houve a deliberação do Conselho sobre o tema e, dessa forma, a necessidade de sigilo foi superada.**" *gn*

3. Diante do exposto, solicita-se ao Apoio/CAT que adote as medidas administrativas a seu cargo para tornar público o Parecer SEI nº 768/2025/MF (doc. 49075298), com base no art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 2011, combinado com art. 20, "caput", do Decreto nº 7.724, de 2012.

ANDRÉA KARLA FERRAZ

Procuradora da Fazenda Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Andrea Karla Ferraz, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 08/08/2025, às 08:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **52866264** e o código CRC **0168E9F3**.