

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202200004063630

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: PEDIDO DE REVISÃO

DESPACHO Nº 1290/2022 - GAB

EMENTA: TRIBUTÁRIO. PEDIDO DE REVISÃO DA ORIENTAÇÃO REFERENCIAL FIXADA NO DESPACHO Nº 894/2022 – GAB. CONVÊNIOS QUE NÃO AUTORIZAM A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS. MATÉRIAS QUE PERTINEM AO REGULAMENTO TRIBUTÁRIO. REVISÃO PARCIAL DO ENTENDIMENTO. POSSIBILIDADE DE INTERNALIZAÇÃO VIA DECRETO REGULAMENTAR.

1. Cuida-se de pedido de revisão do entendimento fixado no Despacho nº 894/2022-GAB (000030774668), submetido à apreciação desta Procuradoria-Geral por intermédio do Despacho nº 576/2022 (000032061704), de lavra da Superintendência de Política Tributária da Secretaria de Estado da Economia.

2. Em síntese, a Superintendência de Política Tributária aduz que: (i) *"a participação do Legislativo Goiano na incorporação de convênios restringe-se às hipóteses em que o CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária delibera a respeito de benefícios ou incentivos fiscais"*; (ii) *"a internalização dos convênios que não veiculam especificamente matéria atinente à concessão de subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, sempre se operacionalizou mediante a edição de decreto do Chefe do Poder Executivo"*; (iii) *"na hipótese em que o convênio veicule regras operacionais de arrecadação financeira despicienda a manifestação do legislativo no processo de internalização do convênio, posto que insubsiste violação ao artigo 150, § 6º, da Constituição Federal ou risco aos limites orçamentários estaduais"*; e (iv) *"o artigo 11, inciso IX, da Constituição do Estado de Goiás, ao preceituar que compete exclusivamente à Assembleia Legislativa apreciar convênios ou acordos firmados pelo Estado, deve ser interpretado sistematicamente com os artigos 155, § 2º, XII, "g" e 150, § 6º, ambos da CF/88"*.

3. Breve síntese. Fundamento.

4. Como se sabe, a matéria relativa à internalização de convênios (*lato sensu*) foi objeto de orientação referencial aviada no Despacho nº 894/2022 – GAB (000030774668).

5. Na oportunidade, restou assinalado que: *"é imprescindível, antes da edição de decreto regulamentar pelo Executivo, a incorporação do referido convênio por intermédio de lei estadual em sentido amplo, o que abrange a lei em sentido estrito e o decreto legislativo"*.

6. A essa intelecção – *e aqui reside o cerne do presente pedido de revisão* – foi conferida abordagem ampla, a incluir não apenas convênios que tratem da concessão de benefício. Isso, com fundamento no art. 11, IX, da [Constituição do Estado de Goiás](#), que “*prescreve a competência exclusiva da Assembleia Legislativa para apreciação de convênios ou acordos firmados pelo Estados*”, não havendo “*distinções ou ressalvas quanto a quais espécies de convênios estariam submetidas ao crivo do legislativo*”.

7. Noutras palavras: “*mesmo quando o ajuste verse, por exemplo, sobre substituição tributária ou outros assuntos condizentes à atividade fiscal, **ainda que não haja renúncia de receita tributária ou criação de benefício ou incentivo fiscais**, a homologação do convênio no Estado de Goiás dependerá da prévia manifestação da Assembleia Legislativa, que o internalizará por meio de lei ou decreto legislativo*”.

8. Na esteira dessas considerações, a manifestação referencial propôs *iter* procedimental destinado à uniformização do procedimento, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Goiás, voltado à incorporação dos convênios **em sentido amplo** celebrados através do CONFAZ (convênios ICMS, ajustes SINIEF, protocolos ICMS e instrumentos congêneres). Transcrevo:

16.1. Após a ratificação expressa ou tácita de convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, nos termos do art. 4º da Lei Complementar federal nº 24/1975, deve o Poder Executivo, por intermédio de articulação da Secretaria de Estado da Economia e da Secretaria da Casa Civil, encaminhar ofício-mensagem à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás com projeto de lei ou minuta de decreto legislativo destinado a incorporar à legislação tributária estadual as disposições do convênio em questão.

16.2. Caso o convênio verse sobre a concessão ou ampliação de benefício ou incentivo fiscal de ICMS, deve o ofício-mensagem ser acompanhado de documentação que ateste a conformidade orçamentária da proposta à luz das exigências do art. 14 da Lei Complementar federal nº 101/2000 e do art. 113 do ADCT da Constituição Federal, bem como demonstrar sua adequação ao Regime de Recuperação Fiscal.

16.3. Na hipótese de o convênio a ser internalizado não tratar de concessão ou ampliação de benefício fiscal de ICMS, como nos casos em que o ajuste aborda aspectos procedimentais, ligados à atuação da Administração tributária, ou ainda quando versar sobre substituição tributária, o ofício-mensagem a ser encaminhado ao Legislativo prescinde da comprovação de adequação orçamentária-financeira mencionada no item 16.2, ante a inexistência de renúncia de receita a impactar o orçamento do Estado.

16.4. Após a edição do decreto legislativo ou publicação da lei que homologue o convênio, poderá o Chefe do Executivo expedir decreto regulamentar para dar fiel cumprimento às normas que foram internalizadas no ordenamento estadual. Este é o momento adequado para que o Executivo avalie a necessidade de adequação da legislação infralegal, como, por exemplo, o Regulamento do Código Tributário do Estado de Goiás.

9. Fixadas tais premissas e cotejando-as com os argumentos consignados no Despacho nº 576/2022 (000032061704), entendo pela viabilidade de flexibilização da orientação referencial anteriormente exarada, conforme pleiteado nestes autos.

10. Nesse ponto, ressalvo que tal revisão se dá, tão somente, por meio da limitação das deliberações do CONFAZ necessariamente sujeitas à internalização (itens 13 e 14 da orientação referencial alhures). A propósito:

13. No presente caso, conquanto o convênio a ser internalizado não trate propriamente de concessão de benefícios fiscais, prevalece o comando do art. 11, IX, da Constituição Estadual. Com efeito, o mencionado dispositivo prescreve a competência exclusiva da Assembleia Legislativa para apreciação de convênios ou acordos firmados pelo Estado. Ressalta-se que o constituinte local não fez distinções ou ressalvas quanto a quais espécies de convênios estariam submetidas ao crivo do Legislativo. Seguindo o postulado da hermenêutica jurídica segundo o qual não cabe ao intérprete distinguir quando o legislador não o faz, deve-se concluir que os ajustes celebrados no âmbito do CONFAZ – que guardam natureza jurídica de convênio – dependem de prévia homologação pelo Poder Legislativo local através de lei em sentido amplo.

14. Em outras palavras, a participação do Legislativo na incorporação de convênios não está restrita às hipóteses em que o CONFAZ delibera a respeito de benefícios ou incentivos fiscais. Mesmo quando o ajuste verse, por exemplo, sobre substituição tributária ou outros assuntos condizentes à atividade fiscal, ainda que não haja renúncia de receita tributária ou criação de benefício ou incentivo fiscais, a homologação do convênio no Estado de Goiás dependerá da prévia manifestação da Assembleia Legislativa, que o internalizará por meio de lei ou decreto legislativo.

11. É que, quanto à necessidade de submissão dos convênios autorizativos da concessão de benefícios fiscais (v.g., isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido, anistia, remissão) – que, por essência, exigem atuação legislativa –, não há maior indagação – e sequer é contestado pela Superintendência de Política Tributária.

12. Com efeito, me reporto aos fundamentos expendidos no **Despacho nº 894/2022-GAB** (000032090554) acerca da possibilidade de que a chancela legislativa se dê por meio de *decreto legislativo*^[1] ^[2].

13. Dito isso, não é novidade que os convênios celebrados no âmbito do CONFAZ não veiculam apenas autorizações destinadas à concessão de benefícios ou incentivos fiscais – *ex vi do art. 155, § 2º, XII, “g”, da [Constituição Federal](#) e art. 1º da [Lei Complementar nº 24/75](#)*. Ao revés: podem cuidar de outros assuntos – *o que, geralmente se dá na forma dos Ajustes SINIEF e Protocolo ICMS*.

14. A deliberação coletiva de assuntos alheios ao contexto da “*guerra fiscal*” – *como os benefícios fiscais concorrenciais* – visa, sobretudo, sistematizar a atuação da administração tributária nos diferentes entes federativos.

15. E, em que pese o art. 11, IX, da [Constituição do Estado de Goiás](#), de fato, preveja a competência da Assembleia Legislativa para “*apreciar [quaisquer] convênios ou acordos firmados pelo Estado*”, as matérias deliberadas pelo CONFAZ **que estejam contidas no espaço de conformação dispensado ao Chefe do Poder Executivo e sujeitas à disciplina por decreto regulamentar** prescindem – *malgrado não haja vedação nesse sentido* – de internalização via decreto legislativo ou lei formal.

16. A *contrario sensu*, ter-se-ia um cenário em que uma mesma matéria pode ser espontaneamente regulada por decreto do Chefe do Poder Executivo – *já que insita ao seu espaço de conformação* –, mas, caso decorra de ajuste celebrado no CONFAZ, tal caminho será obstado pelo art. 11, IX, da [Constituição do Estado de Goiás](#). Não por outra razão, entende-se assistir razão à Secretaria de Estado da Economia quanto à necessidade de se conferir ao dispositivo em testilha uma interpretação sistemática – *e não literal*. **Em síntese, encadeia-se a seguinte lógica argumentativa: embora determinado assunto tenha sido objeto de deliberação no CONFAZ, caso sua tratativa tenha espeque no regulamento tributário, será possível que a sua internalização se dê, igualmente, pelo regulamento** – *haja vista que a matéria poderia ser alterada, ab initio, independentemente da existência de ajuste no CONFAZ*.

17. Essa possibilidade – *reitero* – está adstrita às matérias tratadas na seara regulamentar – *máxime aquelas consignadas no [Regulamento do Código Tributário Estadual](#) e que pertinem a aspectos procedimentais da atuação fazendária* –; caso o *locus* normativo do assunto deliberado no convênio seja a lei, eventual alteração – *em atenção ao "paralelismo das formas"* – deverá se utilizar de igual instrumento. Na mesma senda, como em todo e qualquer ato regulamentar, as balizas legais devem ser respeitadas, sob pena de ilegalidade.

18. No mesmo sentido, já se manifestou a Procuradoria Fiscal da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (Parecer nº 25/2011-PROFIS/PGDF):

[...] **A simples alteração de algum detalhe do regime de substituição tributária mediante convênio, como a margem de valor agregado, sem concessão de benefício ou incentivo (como se presume na espécie), é matéria que pode ser implementada por ato do Poder Executivo, desde que já exista lei formal fixando os limites para essa atuação, com arrimo na lei nacional do ICMS, como ocorre no Distrito Federal.**

Com efeito, no item 2.1 *supra* ficou expressamente firmada a premissa de que a interpretação do art. 8º, II, c e §4º, da LC nº 87/96, c/c art. 6º, VII, 3, e §4º, da Lei distrital nº 1.254/96, permite que o Executivo atribua imediata aplicabilidade ao Convênio nº 35/2011 do CONFAZ **porque o tema nele versado (margem de valor agregado) é aspecto do regime de substituição tributária cuja implementação se dá por meio de tarefas de apuração que competem ao Poder Executivo**, segundo parâmetros pré-definidos pelo legislador, desde que, repita-se, não implique concessão de benefício ou incentivo fiscal.

Isto é, observada essa condição *sine qua non*, se ao Executivo é dada por lei a tarefa de desvendar a correta margem de valor agregado, há que se lhe reconhecer o poder-dever de impor o respeito à MVA apurada como a mais correta pelos representantes do Poder Executivo (Secretários de Fazenda) dos diversos Estados da Federação e por isso fixada no âmbito do CONFAZ (MVA ST original) como diretriz de caráter nacional.

19. Outro não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal^[3]:

De início, observo que a definição da natureza jurídica do convênio ICMS nº 100/97 é questão prejudicial à solução deste feito. A esse respeito, tenho que vem caminhando bem a doutrina e a jurisprudência que entendem estar superada a distinção entre convênios impositivos e autorizativos. Isso porque todos os convênios, após a ratificação nacional, devem ser observados pelos Estados.

Contudo, a diferença de procedimentos está em verdade no conteúdo do que dispõe o convênio. Se o ajuste prescreve um benefício fiscal, para que o contribuinte possa fruir do favor fiscal, deve o Estado internalizar em sua legislação a disposição ventilada no convênio. E, para tanto, deverá haver participação do Poder Legislativo.

Noutro giro, tratando-se de convênios que tratam de aspectos operacionais do imposto, como disposições que versem sobre substituição tributária, por exemplo, nada impede que o próprio Poder Executivo, por decreto, venha a internalizar a regra estatuída no convênio.

20. Mais: não se antevê que a facultatividade que ora se advoga (internalização de deliberações do CONFAZ que não impliquem concessão de benefícios ou incentivos fiscais por meio de decreto regulamentar) acarrete responsabilização junto às esferas de controle, dado que a [Recomendação nº 01/2019 do Ministério Público de Contas do Estado de Goiás](#) – *que versa acerca da matéria objeto desta orientação* – é circunscrita aos “convênios **que versem sobre concessão, ampliação ou prorrogação de incentivos ou benefícios fiscais do ICMS aprovados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)**”. *In verbis*:

O Ministério Público de Contas do Estado de Goiás [...] resolve RECOMENDAR:

(a) ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Goiás e à Excelentíssima Senhora Secretária de Estado da Economia que se abstenham de propor e editar decretos **que versem sobre a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivos ou benefícios fiscais do ICMS aprovados em convênios celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)**, sem prévia lei específica, admitido o decreto legislativo para conferir aplicabilidade local às disposições dos referidos convênios, e sem a estrita observância dos demais preceitos constitucionais e legais aplicáveis à matéria, incluindo a necessidade de demonstração do cumprimento dos requisitos e condições delineadas no art. 14 da LRF;

(b) ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, que, ao apreciar **convênios que versem sobre concessão, ampliação ou prorrogação de incentivos ou benefícios fiscais do ICMS aprovados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)**, essa Casa Legislativa proceda à discussão e deliberação quanto à sua homologação ou rejeição, mediante a proposição legislativa competente, zelando pela observância dos preceitos constitucionais e legais aplicáveis à matéria, incluindo os requisitos e condições delineadas no art. 14 da LRF, consoante as atribuições previstas nos artigos 10, I, 11, IX, e 25 da Constituição Estadual. [...]

21. Na confluência do exposto – e em atenção aos fundamentos aventados pela *Superintendência de Política Tributária no Despacho nº 576/2022 (000032061704)* –, hei por bem **revisar**, parcialmente, a orientação consignada no Despacho Referencial nº 894/2022-GAB (000030774668) **para, tão somente, assentar a possibilidade de que os convênios (lato sensu) do CONFAZ que não veiculem autorização destinada à concessão de benefícios ou incentivos fiscais sejam internalizados independentemente de deliberação legislativa – a viabilizar que a internalização se dê por decreto regulamentar, cuja competência para edição é do Chefe do Poder Executivo.**

22. Determino o encaminhamento do caderno processual à Secretaria de Estado da Economia e à Secretaria de Estado da Casa Civil, por intermédio de suas Procuradorias Setoriais, para ciência. Ao ensejo, notifiquem-se o CEJUR – *para os fins do art. 6º, §2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB* – e o DDL/PGE para que efetue as pertinentes anotações decorrentes da revisão parcial do entendimento firmado no Despacho Referencial nº 894/2022-GAB (000030774668).

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

[1]. 10. Além disso, como destacado no Despacho nº 664/2020 – GAB (000012841626), o Ministro Joaquim Barbosa já asseverou, no julgamento do RE 539.130 (DJe 5.2.2010), que, especificamente para a concessão de benefícios relativos ao ICMS, a palavra “Lei” deve ser interpretada de forma mais ampla, a significar legislação tributária, resguardada a participação do Poder Legislativo, reconhecendo, assim, a validade da internalização de convênio por meio de decreto legislativo. 11. A propósito, Roque Antônio Carrazza leciona que o decreto legislativo é instrumento legislativo válido para incorporação de convênio e criação de benefício fiscal no âmbito dos entes federados: “Detalhando o assunto, os Estados e o Distrito Federal devem, para conceder isenções de ICMS, firmar entre si convênios. Não são estes, porém, que as fazem nascer. Apenas integram o processo legislativo necessário à concessão destas desonerações tributárias. Elas surgem – ou deveriam surgir – do decreto legislativo ratificador do convênio interestadual.” (Convênios ICMS e art. 14 da lei de Responsabilidade Fiscal – sua Inaplicabilidade – Questões Conexas, Revista de Estudos Tributários 16, Porto Alegre, 2000, pag. 150 – g.n.) 12. Observa-se ainda que a adoção do decreto legislativo, enquanto ato normativo primário responsável por incorporar os convênios ao ordenamento local, vai ao encontro do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Incentivos Fiscais, segundo o qual “a internalização de incentivos fiscais objeto de deliberação do Confaz deve ser previamente aprovada por lei ou decreto legislativo

estadual do ente público, e não mero decreto governamental editado unilateralmente, conforme preveem os mandamentos constitucionais (CRFB, art. 150, § 6º; CE/GO, art. 102, § 5º)“.

[2]. No mesmo sentido: “[...] a grande maioria da doutrina, já com base na Constituição brasileira pretérita, e, agora, com supedâneo na Carta Política vigente, considera que a despeito de os convênios do CONFAZ constituírem requisito para a concessão de benefícios fiscais do ICM, hoje, ICMS, a validade deles no ordenamento Interno de cada Estado celebrante e do Distrito Federal **dependeria de chancela do Poder Legislativo , através de lei, para alguns, ou decreto legislativo, para outros**, emanado da respectiva assembleia legislativa, não bastando decreto do chefe do Poder Executivo (art. 4º da LC nº 24/1975)”. (SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. A concessão, por convênios do CONFAZ, de benefícios fiscais do ICMS e os princípios democrático, federativo e da proporcionalidade. Biblioteca Digital Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT, Belo Horizonte, ano 8, n. 43, jan. fev. 2010)

[3]. STF - RE: 630705 MT, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 11/12/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 08-02-2013 PUBLIC 13-02-2013

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Data da assinatura digital



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 31/07/2022, às 11:14, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000032179782** e o código CRC **3543A1D3**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202200004063630



SEI 000032179782