

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100004092148

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA

ASSUNTO: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

DESPACHO Nº 894/2022 - GAB

EMENTA: TRIBUTÁRIO. MINUTA DE DECRETO. ALTERAÇÕES NOS ANEXOS V-B E VIII DO DECRETO 4.852, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1997, REGULAMENTO AO CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO ESTADO DE GOIÁS - RCTE. INTERNALIZAÇÃO DO CONVÊNIO ICMS Nº 74/2021 DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA - CONFAZ, QUE ALTERA REGRAS DO CONVÊNIO ICMS Nº 142/2018 (DISPÕE SOBRE OS REGIMES DE SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA E DE ANTECIPAÇÃO DE RECOLHIMENTO DO ICMS COM ENCERRAMENTO DE TRIBUTAÇÃO, RELATIVOS AO IMPOSTO DEVIDO PELAS OPERAÇÕES SUBSEQUENTES). NECESSIDADE DE INTERNALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS POR INTERMÉDIO DE LEI EM SENTIDO AMPLO (LEI EM SENTIDO ESTRITO OU DECRETO LEGISLATIVO) NO ÂMBITO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. PROCEDIMENTO QUE SE IMPÕE INDEPENDENTEMENTE DE CONVÊNIO OU INSTRUMENTO CONGÊNERE VERSAR SOBRE BENEFÍCIO OU INCENTIVO FISCAL. FUNDAMENTO NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Trata-se da **Exposição de Motivos nº 63/2021 – ECONOMIA** (000022917277), que encaminha para apreciação minuta de decreto (000022918788) que visa implementar modificações aos Anexos V-B e VIII, ambos do Decreto estadual nº 4.852, de 29 de dezembro de 1997, Regulamento ao Código Tributário do Estado de Goiás – RCTE, com o escopo de incorporar à legislação estadual as alterações no Convênio ICMS nº 142/2018 operadas por meio do Convênio ICMS nº 74/2021 (000022918849), do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.

2. Consoante o artigo 1º da minuta, sugere-se alterações no Anexo V-B do Decreto nº 4.852/1997 - RCTE, que trata do Código Especificador da Situação Tributária – CEST. De acordo com a Economia, no inciso I foi alterado o Apêndice IV - CERVEJAS, CHOPES, REFRIGERANTES, ÁGUAS E OUTRAS BEBIDAS, para modificar os itens 11.0 e 12.0 e acrescentar os itens 12.1, 21.5, 21.6, 22.5, 22.6. No inciso II foi alterado o Apêndice XII - MATERIAIS DE LIMPEZA, para modificar os itens 2.0, 3.0, 4.0 e 6.0.

3. No inciso III insere-se alteração ao Apêndice XXX - BEM E MERCADORIA NÃO SUJEITOS AOS REGIMES DE SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA SE FABRICADOS EM ESCALA INDUSTRIAL NÃO RELEVANTE, sendo que: na alínea “a” foi alterado em “A - BEBIDAS NÃO ALCÓOLICAS CONSTANTES DOS APÊNDICES IV E XVIII” o item 11 e foram acrescentados os itens 43 e 44; na alínea “b” foi alterado em “L - DETERGENTES CONSTANTES DO APÊNDICE XII” para modificar os itens 1 e 3.

4. O art. 2º da minuta de decreto busca alterar o inciso I do Apêndice II do Anexo VIII do Decreto nº 4.852/1997 - RCTE, que relaciona as mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária do ICMS por força de convênios ou protocolos. Nesse sentido, na alínea “a”, que lista os tipos de cerveja, foram acrescentados os subitens 1.01.05, 1.01.06, 1.02.05, 1.02.06, 2.01.05, 2.01.06, 2.02.05, 2.02.06; na alínea “b”, que lista os tipos de refrigerantes, foram alterados os subitens 1.04 e 2.04; na alínea “c”, que lista os tipos de xaropes ou extrato concentrados, foram alterados os subitens 1.01 e 2.01 e acrescentados os subitens 1.01.01 e 2.01.01.

5. O art. 3º propõe revogações ao Decreto nº 4.852/1997 - RCTE, em razão do Convênio ICMS nº 74/2021 (000022918849), mais precisamente: no item 10.3 do Apêndice IV do Anexo V-B, referente à cápsula de refrigerante, classificada nas posições 2202.10.00 e 2202.99.00 da NCM; no item 36 em “A - BEBIDAS NÃO ALCÓOLICAS CONSTANTES DOS APÊNDICES IV E XVIII” do Apêndice XXX do Anexo V-B referente à cápsula de refrigerante, classificada nas posições 2202.10.00 e 2202.99.00 da NCM; nos subitens 1.03.03 e 2.03.03 da alínea “b” do inciso I do Apêndice II do Anexo VIII, referente à cápsula de refrigerante, classificada nas posições 2202.10.00 e 2202.99.00 da NCM, na operação em que o remetente for industrial, importador, arrematante ou engarrafador e na operação em que o remetente for distribuidor, depósito ou estabelecimento atacadista, respectivamente.

6. Por fim, o art. 4º da minuta trata das vigências a serem observadas relativamente aos dispositivos ora alterados, acrescentados ou revogados, as quais “estão em consonância com as vigências estabelecidas no Convênio ICMS 74/21”.

7. A responsabilidade técnica sobre a justeza entre a gama de alterações sugeridas ao RCTE e as disposições autorizativas dos Convênios ICMS-CONFAZ relacionados na Exposição de Motivos recai sobre a Pasta da Economia e a autoridade administrativa que as propõe. Não compete a esta Casa, no exercício de consultoria jurídica, examinar a exata correspondência entre toda a normatização complementar à legislação tributária consubstanciada no convênio e o texto sugerido para sua internalização.

8. Dito isso, em se tratando de ICMS, inserido entre os impostos de competência estadual e distrital (art. 155, II, da CF), confirma-se a competência tributária do Estado de Goiás para dispor sobre o tema. Todavia, em que pese as alterações em voga aparentem concretizar o comando do art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF, tendo em vista que almejam internalizar no ordenamento do Estado de Goiás as disposições autorizativas dadas pelo Convênio ICMS nº 74/2021 celebrado no âmbito do CONFAZ, há de se ressaltar 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.

9. Reporto-me, pois, ao anterior entendimento desta Casa esposado no Despacho nº 1712/2020-GAB (000015814970), exarado no processo SEI n. 202000004077960, no sentido de que:

“...calha reafirmar o posicionamento anterior desta Casa no sentido de que a correta exegese do texto constitucional (art. 150, § 6º, na redação dada pela EC n. 3/93 c/c art. 155, § 2º, XII, “g” da Constituição Federal), especialmente após o julgamento da ADI 5.929/DF (julg. em 14/02/2020) pelo STF, revela que, para a internalização, na legislação das respectivas unidades federativas, de convênios que concedam benefícios fiscais em matéria de ICMS, além de prévia autorização pelo CONFAZ, recomendável a subsequente ratificação pelo Poder Legislativo local. Para tanto, o instrumento legal hábil à validação de efeitos do

Convênio, no plano interno de cada ente federativo, não é necessariamente uma lei ordinária específica (em sentido estrito), sendo válido e suficiente o decreto legislativo ("lei" em sentido amplo).

Assim, e com espeque na competência atribuída à Assembleia Legislativa pelo artigo 11, inciso IX, da Constituição do Estado de Goiás, válida a homologação (internalização), mediante decreto legislativo, de convênio relativo a concessão de isenção, incentivo ou benefício fiscal de ICMS, desde que já aprovado pelos entes federativos no âmbito do Conselho de Política Fazendária."

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 Inquério (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)".

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.

15. Tal entendimento, inclusive, já vinha sendo exarado por essa Casa, conforme se depreende dos Despachos nºs 519/2022 – GAB (000029348488), 152/2022 – GAB (000027228363) e 2160/2020 – GAB (000017217115).

16. Feitas tais considerações e com o fito de concretizar o princípio da eficiência, conclui-se pela necessidade de uniformização do procedimento no âmbito do Poder Executivo voltado à incorporação dos convênios em sentido amplo celebrados através do CONFAZ (convênios ICMS, ajustes SINIEF, protocolos ICMS e instrumentos congêneres), motivo pelo qual se propõe o seguinte *iter* procedimental:

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.

17. Por derradeiro, considerando que a edição de decreto regulamentar nos termos da minuta em comento (000022918788) depende, como condição prévia, da internalização do convênio ICMS a que se refere, devolvam-se os autos à Secretaria de Estado da Economia, via setorial, com a recomendação de que se providencie o envio de proposta normativa à Assembleia Legislativa para homologação do Convênio ICMS 74/21 (000022918849), nos termos do presente opinativo.

18. Editado o decreto legislativo ou publicada a lei de que se cogita, recomenda-se seja expedido o correspondente decreto pelo Chefe do Poder Executivo – sem prejuízo da análise da conformidade jurídica do decreto regulamentar por esta Procuradoria-Geral – alterando-se a redação do Decreto estadual nº 4.852/1997 – RCTE.

19. Orientada a matéria, encaminhem-se os presentes autos à Secretaria de Estado da Casa Civil e à Secretaria de Estado da Economia, via respectivas Procuradorias Setoriais, para os devidos fins. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial as Chefias da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais, das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB). Doravante, os

Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

ASSESSORIA DE GABINETE, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO , ao(s) 08 dia(s) do mês de junho de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 14/06/2022, às 09:09, 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 **000030774668** e o código CRC **58C75CFA**.

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 202100004092148

SEI 000030774668