

APROVADO pelo Ex.mº. Sr.
Procurador-Geral de DF
em 24/10/11 e pelo
Ex.mº. Sr. Governador do
DF em, ____/____/____



DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Distrito Federal

Procuradoria Fiscal



PARECER Nº 251 2011-PROFIS/PGDF

PROCESSO Nº 040.002.163/20011

INTERESSADA: SUREC/SEF

ASSUNTO: Convênio nº 35/2011 do CONFAZ

**CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO – ICMS - CONVÊNIOS
CELEBRADOS NO ÂMBITO DO CONFAZ – PRODUÇÃO DE
EFEITOS NO DISTRITO FEDERAL – CONDIÇÕES – O CASO
CONCRETO DO CONVÊNIO Nº 35/2011 - ANÁLISE.**

1. A análise da repercussão de medidas do CONFAZ sobre aos contribuintes do ICMS optantes do Simples Nacional, isto é, a avaliação do aumento ou não da carga tributária dessa parcela da sociedade em decorrência de convênio, é tema pertinente à área de competência e especialização da SEF, razão pela qual se presume legítima – até reconsideração ou prova em contrário – a afirmação daquela Pasta no sentido de que o Convênio-ICMS nº 35/2011 não veicula benefício ou incentivo tributário de qualquer espécie.

2. Os convênios-ICMS editados pelo CONFAZ que autorizem a criação ou ampliação de benefício ou incentivo fiscal só produzem efeitos no Distrito Federal após homologação pela CLDF, por meio de decreto legislativo (art. 135, §5º, VII, e §6º, da LODF). Em tais casos, o Poder Executivo, ao submeter o Convênio à homologação da CLDF, deverá encaminhar também os documentos que demonstrem que o decreto legislativo a ser editado não implicará desrespeito ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. Os convênios-ICMS editados pelo CONFAZ que, versando sobre aspectos gerais do regime substituição tributária (art. 9º da LC nº 87/96), não tiverem o efeito de criar ou ampliar benefício ou incentivo fiscal, e, paralelamente, tratarem de matéria sobre a qual já exista lei distrital prevendo legítimo espaço de ação do Poder Executivo, não estão submetidos à prévia homologação pela CLDF para produzirem efeitos no Distrito Federal.

Folha nº:	50
Processo nº:	040.002.163/2011
Rubrica:	6160878
Matricula:	6160878

4. Caso concreto em que a SEF informa que o convênio, ao dispor sobre aspecto geral do regime de substituição tributária (margem de valor agregado a ser usada pelos substitutos tributários optantes do Simples Nacional), não terá efeito de criação de benefício ou incentivo fiscal, e que, paralelamente, existem leis nacional e distrital assegurando legítimo espaço de ação ao Poder Executivo. Desnecessidade de prévia mediação do Poder Legislativo para que o Convênio produza efeitos.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Chefe da PROFIS/PGDF,

1 - RELATÓRIO

O ilustre Consultor Jurídico do Governador do Distrito Federal, Dr. Paulo Machado Guimarães, encaminha a esta Casa consulta acerca dos quesitos indicados na Nota nº 160/2011 – CJDF/GAG, a saber:

“a) Se o Convênio-ICMS nº 35/2011 autoriza a instituição de benefício/incentivo fiscal às Micro e Pequenas Empresas optantes do Simples Nacional, que recolham o ICMS na forma da LC nº 123/06;

b) Se a forma prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal para a instituição de quaisquer benefícios ou incentivos, inclusive os que sejam objeto de convênios celebrados entre o Distrito Federal e a União, Estados e Municípios, é a lei específica aprovada por maioria qualificada dos membros do Poder Legislativo Distrital; e

c) Se para tanto, faz-se necessária a observância dos requisitos estabelecidos no art. 14 da LRF.”

É o relatório.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O alcance do Convênio nº 35/2011 do CONFAZ

Em primeiro lugar, cumpre entender o objeto do Convênio nº 35/2011 do CONFAZ, assim redigido:

Folha nº:	51
Processo nº:	400 2163/2011
Rubrica:	41 0018

CONVÊNIO ICMS 35, DE 1º DE ABRIL DE 2011

Publicado no DOU de 05.04.11, pelo Despacho 49/11.

Ratificação Nacional no DOU de 26.04.11, pelo Ato Declaratório 6/11.

Dispõe sobre a aplicação da MVA ST original nas operações interestaduais por contribuinte que recolhe o ICMS nos termos da Lei Complementar nº 123/06.

O Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, na sua 141ª reunião ordinária, realizada no Rio de Janeiro, RJ, no dia 1º de abril de 2011, considerando o disposto nos arts. 102 e 199 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), resolve celebrar o seguinte

CONVÊNIO

Cláusula primeira. O contribuinte optante pelo regime simplificado e diferenciado do Simples Nacional, que recolhe o ICMS nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, na condição de substituto tributário, **não aplicará "MVA ajustada"** prevista em Convênio ou Protocolo que instituir a Substituição Tributária nas operações interestaduais com relação às mercadorias que mencionam.

Parágrafo único. Para efeitos de determinação da base de cálculo da substituição tributária nas operações de que trata o caput, o **percentual de MVA adotado será aquele estabelecido a título de "MVA ST original"** em Convênio ou Protocolo ou pela unidade federada destinatária da mercadoria.

Cláusula segunda. Nas operações interestaduais promovidas por contribuinte optante pelo regime simplificado e diferenciado do Simples Nacional que recolhe o ICMS nos termos da Lei Complementar nº 123/06, em que o adquirente da mercadoria, optante ou não pelo regime do Simples Nacional, seja o responsável pelo recolhimento do imposto devido por substituição tributária, na determinação da base de cálculo será adotado o disposto no parágrafo único da cláusula primeira.

Cláusula terceira. Este convênio entra em vigor na data de sua publicação de sua ratificação nacional, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do segundo mês subsequente ao da ratificação.

É incontroverso que a MVA (Margem de Valor Agregado) é um dos elementos componentes da base de cálculo do ICMS no regime de

Folha nº:	52
Processo nº:	0400 2163/2011
Rubrica:	Matrícula: 4160878

substituição tributária, ou seja, integra o elemento quantitativo dos fatos geradores subseqüentes, na forma do art. 8º, II, "c", e §4º, da Lei Complementar nacional nº 87/96 (LC nº 87/96 - Lei Nacional do ICMS), a conferir:

Art. 8º A base de cálculo, para fins de substituição tributária, será:

I - em relação às operações ou prestações antecedentes ou concomitantes, o valor da operação ou prestação praticado pelo contribuinte substituído;

II - em relação às operações ou prestações **subseqüentes**, obtida pelo **somatório das parcelas seguintes**:

a) o valor da operação ou prestação própria realizada pelo substituto tributário ou pelo substituído intermediário;

b) o montante dos valores de seguro, de frete e de outros encargos cobrados ou transferíveis aos adquirentes ou tomadores de serviço;

c) a **margem de valor agregado**, inclusive lucro, relativa às operações ou prestações subseqüentes. (...)

§ 4º A **margem** a que se refere a **alínea c do inciso II do caput** será estabelecida com base em preços usualmente praticados no mercado considerado, obtidos por levantamento, ainda que por amostragem ou através de informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores, adotando-se a média ponderada dos preços coletados, devendo os critérios para sua fixação ser previstos em lei.

Essa previsão legal nacional é repetida no art. 6º, VII, 3, da Lei distrital nº 1.254/96, sendo certo que o §4º desse preceito, a um só tempo, fixa critérios para apuração da MVA e delega ao Poder Executivo a tarefa de apurá-la, *verbis*:

Art. 6º (...)

§ 4º A **margem de valor agregado**, a que se refere o número 3 da alínea b do inciso VII do *caput* deste artigo, será estabelecida por **ato do Poder Executivo**, com base em preços usualmente praticados no mercado do Distrito Federal, obtidos por **levantamento, ainda que por amostragem ou por informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores, adotando-se a**

Folha nº:	53
Processo nº:	40002163/2011
Rubrica:	Matrícula: 6160875

média ponderada dos preços coletados, observados, em relação à pesquisa:

I – as principais regiões econômicas do Distrito Federal;

II – as diversas fases de comercialização da mercadoria ou serviço;

III – os preços à vista da mercadoria ou serviço, praticados no mesmo período de levantamento pelos contribuintes substituto e substituído.

Nesse contexto, a MVA varia conforme a realidade de mercado no Distrito Federal, para os diversos produtos sujeitos ao regime de substituição tributária, em diversas perspectivas temporais, não havendo que se exigir outra lei que não a já existente, que atribui ao Poder Executivo a aferição da margem, respeitados, obviamente, os critérios predeterminados pelo Poder Legislativo. Preserva-se, com isso, a estrita legalidade tributária (art. 150, II, CF, c.c. art. 97 do CTN).

No exercício dessa delegação, o Poder Executivo não inova no ordenamento jurídico, mas apenas exara ato com o objetivo de dar fiel execução à Lei do ICMS, no que respeita à verificação de pressupostos de fato que permitirão a perfeita conformação da base de cálculo da substituição tributária.

Ocorre que o CONFAZ, no exercício da competência prevista na LC nº 24/75, resolveu, por meio do Convênio nº 35/2011, dispor sobre a MVA a ser aplicada pelos convenientes (Estados e DF) nas operações interestaduais em que figure como substituto tributário contribuinte optante do Simples Nacional (LC nº 123/2006). Decidiu o CONFAZ que a margem será a “**MVA ST original**” prevista no convênio/protocolo que institua a substituição tributária para a mercadoria ou, subsidiariamente, na legislação da unidade Federada destinatária da mercadoria. Deixarão tais contribuintes, por conseguinte, de aplicar a “**MVA ajustada**” que esteja prevista em outro ajuste interestadual.

Folha nº:	54
Processo nº:	10001163/2011
Rubrica:	Matrícula: 6160878

Controvertem a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) e a Consultoria Jurídica da Governadoria (CJDF) sobre o alcance econômico-fiscal desse Convênio. A CJDF, partindo da premissa de que o pacto implica concessão de benefício fiscal aos substitutos tributários nele referidos (optantes do Simples Nacional), defende a necessidade de lei específica para concretizá-lo no DF, pois assim exigem o art. 131, I, da LODF¹ e o art. 150, §6º, da CF². De seu turno, a SEF, arrimada no pressuposto de que a aplicação do Convênio em tela não implicará benefício fiscal, defende que o art. 8º, II, c, e §4º, da LC nº 87/96, c.c. o art. 6º, VII, 3, e §, 4º, da Lei distrital nº 1.254/96, são suficientes a permitir a subscrição de decreto pelo Chefe do Poder Executivo para dar concretude ao pacto interestadual nesta Unidade Federativa.

Existe, portanto, discrepância entre os dois órgãos acerca de premissa de todo relevante – embora não determinante – para a solução dos quesitos ofertados na consulta, qual seja, se o Convênio nº 35/2011 do CONFAZ teria o efeito de outorgar ou ampliar benefício ou incentivo fiscal³.

Sobre o ponto, embora se tratem de dois órgãos do Governo do Distrito Federal, para maior presunção de legitimidade na posição sustentada pela SEF, pois o busílis reside em matéria de sua área de competência e especialização. Explica-se.



¹ Art. 131. As isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais que envolvam matéria tributária e previdenciária, inclusive as que sejam objeto de convênios celebrados entre o Distrito Federal e a União, Estados e Municípios, observarão o seguinte: I – só poderão ser concedidos ou revogados por meio de lei específica, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, obedecidos os limites de prazo e valor;

² Art. 150 (...) § 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

³ Para este parecer, benefício fiscal é o gênero das desonerações operadas por meio de medidas diretamente relacionadas aos elementos do fato gerador (isenção, anistia, remissão, redução de base de cálculo, alíquota zero, deduções e quejandos), ao passo que incentivo fiscal é o benefício concedido com o objetivo de atingir metas extrafiscais (ex.: desenvolvimento regional, geração de empregos, crescimento de cidades, equilíbrio da balança comercial, apoio à indústria nacional e quejandos).

Folha nº:	55
Processo nº:	01000.2163/2011
Rubrica:	Matrícula: 4160878

Saber se o uso da MVA ST original em vez da MVA ajustada, em operações interestaduais em que o substituto tributário seja optante do Simples Nacional, implicará benefício ou incentivo fiscal equivalente a uma redução de base de cálculo é matéria que ultrapassa os limites da seara jurídica, esbarrando em operações matemáticas e análises econômico-fiscais que pertencem a campo de especialização metajurídico.

Nessa esteira, recorde-se que a área de competência da SEF inclui a arrecadação de tributos; a política tributária e fiscal; a gestão financeira e contabilidade pública; e as operações de crédito e dívida pública (art. 16 do Decreto nº 32.716/2011). Daí seu Regimento Interno⁴ proclamar que:

Art. 1º. À Secretaria de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal – SEFP, Unidade Orgânica de Direção Superior, da Administração Direta do Distrito Federal, do Grupo de Suporte Governamental, diretamente subordinada ao Governador do Distrito Federal, para execução de suas atividades, compete:

I – coordenar o sistema de planejamento, orçamento e compras do Distrito Federal;

II – executar a **administração tributária** do Distrito Federal, compreendendo as atividades de tributação, **arrecadação**, fiscalização e **gestão** da dívida ativa;

III – executar a **administração financeira** do Distrito Federal, compreendendo as atividades pertinentes à **execução orçamentária e financeira**, contabilidade, auditoria e controle interno;

IV – administrar as dívidas públicas interna e externa do Distrito Federal;

V – avaliar os **impactos sócio-econômicos** das políticas e programas do Distrito Federal;

VI – elaborar **estudos** voltados para o acompanhamento da **conjuntura sócio-econômica** do Distrito Federal;

VII – elaborar, acompanhar e avaliar o Plano Plurianual e o Orçamento Anual do Distrito Federal;

⁴ Anexo Único à Portaria-SEF nº 563 de 05 de setembro de 2002.

Folha nº:	56
Processo nº:	04000 2163/2011
Rubrica:	516098

VIII – realizar estudos visando à captação de recursos, no País e no exterior, destinados ao financiamento de projetos do Distrito Federal;

IX – supervisionar as atividades do Banco de Brasília S/A – BRB e da Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central – CODEPLAN; e

X – Executar outras atividades inerentes à sua área de competência. (grifou-se)

Bem visto esse rol de atribuições, não há dúvida de que a repercussão de medidas do Conselho Nacional de Política Fazendária sobre aos contribuintes do ICMS optantes do Simples Nacional, isto é, a avaliação do aumento ou não da carga tributária dessa parcela da sociedade, é tema pertinente à área de competência e especialização da SEF, e não da Consultoria Jurídica ou desta Procuradoria-Geral.

Assim, sobre a premissa objeto de divergência, apesar das fortes ponderações constantes da Nota Técnica nº 160/2011-CJDF/GAG, **há que se presumir legítima, até prova em contrário, a afirmação da SEF de fl. 34 – chancelada pelo Senhor Secretário de Fazenda à fl. 39 – no sentido de que:**

...a r. Consultoria parte, data vênua, de uma premissa equivocada, na medida em que o **Convênio-ICMS nº 35/2011 não trata de isenção, anistia, remissão, benefício ou incentivo tributário.** (fl. 34).

Ou seja, considerada a especialização da SEF em matéria de impacto econômico-fiscal de convênios de ICMS, o subscritor sente-se forçado a responder negativamente ao primeiro quesito da consulta, adotando a premissa acima transcrita, sustentada pela pasta da Fazenda.

Não obstante, caso o Governador entenda conveniente aprofundar a discussão para confirmação da premissa, seria prudente que S.Exa. determinasse à SEF que se manifeste sobre o raciocínio desenvolvido pela Assessoria Especial da CJDF às fls. 44/45, onde se advoga, *com aparente segurança*, que mesmo num

Folha nº:	57
Processo nº:	010002163/2011
Rubrica:	JP Matrícula: 4160898

cenário de substitutos tributários optantes do Simples Nacional, a base de cálculo formada por **MVA ajustada** resulta sempre maior que a base imponible em que se aplique a **MVA ST original**, de modo que a troca daquela por esta representaria redução de base de cálculo.

2.2. A produção de efeitos, no Distrito Federal, de convênios do CONFAZ autorizativos de benefícios ou incentivos fiscais

O segundo quesito ofertado pela CJDF versa sobre a forma prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal para a instituição de quaisquer benefícios ou incentivos, **inclusive** os que sejam objeto de convênios celebrados no âmbito do CONFAZ.


A concessão de benefícios e incentivos relativos a tributos de competência do Distrito Federal depende do atendimento das exigências contidas no **art. 131 da LODF**, assim redigido:

Art. 131. As isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais que envolvam matéria tributária e previdenciária, inclusive as que sejam objeto de convênios celebrados entre o Distrito Federal e a União, Estados e Municípios, observarão o seguinte:

I – só poderão ser concedidos ou revogados por meio de lei específica, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, obedecidos os limites de prazo e valor;

II – não serão concedidos no último exercício de cada legislatura, salvo os benefícios fiscais relativos ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, deliberados na forma do inciso VII do § 5º do art. 135, e no caso de calamidade pública, nos termos da lei; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 38, de 2002.)

III – não serão concedidos às empresas que utilizem em seu processo produtivo mão-de-obra baseada no trabalho de crianças e de adolescentes, em desacordo com o disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal. (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 30, de 1999.)



Folha nº:	58
Processo nº:	040002163/2011
Assinatura:	4160878

Especialmente sobre **benefícios e incentivos** para os contribuintes do ICMS, o parágrafo único do art. 131 da LODF, acrescido ao texto pela Emenda à LODF n° 1/94, ressalva que:

Art. 131 (...)

Parágrafo único. Os convênios celebrados pelo Distrito Federal na forma prescrita no art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal, **deverão observar** o que dispõe o texto constitucional e **legislação complementar pertinente**. (grifou-se)

Ou seja, no mesmo capítulo em que impõe uma reserva legal, o constituinte local reconhece que, **em matéria de ICMS**, o art. 131 da LODF sozinho não resolve o problema dos benefícios e incentivos tratados em convênios aprovados no âmbito do CONFAZ. Por isso que o próprio texto da Lei Orgânica remete à observância da **lei complementar pertinente**, qual seja, aquela que trata dos convênios do ICMS, que atualmente ainda é a Lei Complementar nacional n° 24/75, recepcionada nos termos do art. 34, §5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁵.

Logo, mostra-se relevante conhecer o que dispõem os arts. 1º, 4º, 5º e 6º da LC n° 24/75:

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;

⁵ Art. 39 (...) §5º. Vigente o novo sistema tributário nacional, fica assegurada a aplicação da legislação anterior, no que não seja incompatível com ele e com a legislação referida nos §§3º e 4º.

Folha nº:	59
Processo nº:	04002163/2011
Subscrição:	416088
Matrícula:	

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. 4º - Dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação dos convênios no Diário Oficial da União, e independentemente de qualquer outra comunicação, o **Poder Executivo de cada Unidade da Federação publicará decreto ratificando ou não os convênios celebrados**, considerando-se ratificação tácita dos convênios a falta de manifestação no prazo assinalado neste artigo.

§ 1º - O disposto neste artigo aplica-se também às Unidades da Federação cujos representantes não tenham comparecido à reunião em que hajam sido celebrados os convênios.

§ 2º - Considerar-se-á rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação ou, **nos casos de revogação a que se refere o art. 2º, § 2º, desta Lei, pelo Poder Executivo de, no mínimo, quatro quintos das Unidades da Federação.**

Art. 5º - Até 10 (dez) dias depois de findo o prazo de ratificação dos convênios, promover-se-á, segundo o disposto em Regimento, a publicação relativa à ratificação ou à rejeição no Diário Oficial da União.

Art. 6º - Os convênios **entrarão em vigor** no trigésimo dia após a publicação a que se refere o art. 5º, salvo disposição em contrário.

A leitura isolada dessa lei complementar faz parecer correta a prática adotada por alguns Estados da federação no sentido de considerar **suficiente a edição de decreto** para dar operatividade estadual ou distrital a Convênios que cuidem de benefícios ou incentivos fiscais, pois é o que prega o art. 4º acima transcrito.

Esse modo de ver as coisas já contou com a companhia de doutrinadores do porte de HELENO TÔRRES, para quem a Constituição Federal, *“ao indicar que lei complementar disporia quanto à matéria em análise, já*

Folha nº:	60
Processo nº:	010002163/2011
Assinatura:	<i>[Assinatura]</i>
Matrícula:	6160878

esgotou, em si, a exigência de legalidade, em um tributo com característica essencialmente 'nacional', em face do papel que eles exercem, de instrumento regulador e uniformizador das relações entre os Estados da Federação"⁶. Além disso, é mister lembrar que, à luz do art. 23, §6º, da Constituição de 1967, com a EC nº 1/69⁷, o Supremo Tribunal Federal, sempre preocupado em evitar a guerra fiscal, nunca veio a censurar os comandos da LC nº 24/75 que delegaram ao Poder Executivo a prerrogativa de dar eficácia aos convênios no âmbito interno dos Estados. Por isso, esse costume se espalhou com presunção de legitimidade, haja vista a necessidade de se dar cumprimento à lei nacional.

Todavia, a doutrina majoritária, desde a Carta passada, sempre foi em sentido contrário à dispensa de mediação Poder Legislativo para concretização de normas de convênios nos Estados e no Distrito Federal. Na doutrina clássica, veemente sempre foi a lição de GERALDO ATALIBA⁸ na linha de que:

São inconstitucionais todas as isenções aplicadas com base imediata em convênios celebrados pelos Secretários de Fazenda dos Estados. E o são porque os intérpretes da Carta Constitucional pretenderam obedecer a um só mandamento com abstração de todo o sistema e suas exigências fundamentais. Sob a escusa de por em prática o modesto §6º do art. 23, desobedeceram aos princípios basilares e fundamentais do sistema(...)

A isenção, sendo uma excludente de incidência tributária "legalmente qualificada" – na proficiente lição do douto jurista pernambucano Souto Maior Borges (ob. cit., p. 184) –, é obediente ao princípio da legalidade tanto quanto a regra da incidência. (...)

Isso é, aliás, imediata decorrência do princípio da relação de administração magistralmente exposto por Ruy Cirne Lima – que não consente ao Executivo deliberar não realizar receita tributária imperativamente criada por lei (...)

⁶ TÓRRES, Heleno Taveira. **Isenções no ICMS: limites formais e materiais.** Aplicação da LC nº 24/75. Constitucionalidade dos chamados convênios autorizativos. RDDT, São Paulo, n. 72, p. 88-93, set. 2001.

⁷ Art. 23 (...) § 6º As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios, celebrados e ratificados pelos Estados, segundo o disposto em lei complementar.

⁸ ATALIBA, Geraldo. **Convênios interestaduais.** In: Revista de direito público, Ano XVI, Jul/Set de 1983, vol. 67, p. 47-50.

Folha nº:	61
Processo nº:	040002163/2011
Rubrica:	SP
Matrícula:	6160898

O Estado se representa pelo Executivo, mas delibera mediante harmônica atuação deste com o Legislativo. (...) Por isso, só pode ser válido e eficaz o convênio 'ratificado' - como quer o Texto Magno - pelos Legislativos estaduais.

ALCIDES JORGE COSTA⁹, por seu turno, sempre pediu atenção para o fato de que *“Os convênios são uma fase peculiar do processo legislativo, em matéria de isenções de ICM. Fase que limita a competência das Assembléias Legislativas, mas que não pode eliminá-la”*.

Em trabalho mais recente, OSWALDO OTHON PONTES SARAIVA FILHO¹⁰, fazendo profunda revisão da literatura tributária pátria, registra, com segurança, que:

... **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).

Assim, ainda mais com a visão de que os referidos convênios no âmbito do CONFAZ, embora indispensáveis para a concessão de benefícios fiscais do ICMS, seriam, meramente, autorizativos, e não impositivos, ou que poderiam ser, algumas vezes, autorizativos, outras, impositivos, o que, de certo modo se choca com o ideal constitucional de uniformidade nacional nas concessões ou revogações de tais benefícios fiscais desse imposto, hodiernamente, defende-se, na doutrina majoritária, que deveria haver a aplicação conjunta do preceito do artigo 155, §2º, inciso XII, alínea "g", com a norma do artigo 150, §6º, ambos da Constituição da República.

De modo que a expressão "sem prejuízo do disposto no art. 155, §2º, XII, g", contida no final do artigo 155, §6º, ambos do Estatuto Político, não denotaria ressalva ao princípio da legalidade,

⁹ COSTA, Alcides Jorge. **ICM na Constituição e na lei complementar**. São Paulo: Resenha Tributária, 1979, p. 130

¹⁰ 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. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=65324>>. Acesso em: 9 setembro 2011.

Folha nº:	62
Processo nº:	04000 2163/2011
Rubrica:	RP
Matrícula:	1160878

impondo, ao contrário, o cumprimento conjunto dos dois preceptivos constitucionais.

Assim, segundo a corrente doutrinária majoritária, não há dúvidas de que os convênios que tratem de benefícios ou incentivos fiscais atinentes ao ICMS precisam ser aprovados pelo Legislativo.

Todavia, como a Constituição Federal não tratou especificamente dessa matéria e, em seus arts. 18¹¹ e 32, §1^{o12}, assegurou ao Distrito Federal autonomia e poder de auto-organização por meio da LODF, é imperioso que se prestigie, ao menos até pronunciamento efetivo do STF sobre a questão, o que decidiu o constituinte local.

O art. 131, I, da LODF, como visto acima, ao tratar das **desonerações em geral**, inclusive as decorrentes de convênios (**com União, Estados ou Municípios**), exige lei específica para aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa. Esse dispositivo foi prestigiado por esta Casa, no ano de 2007, com a aprovação do Parecer nº 92/2007-PROFIS/PGDF, da lavra da Procuradora Úrsula Figueiredo, cuja ementa bem resume o entendimento ali consignado:

Tributário. Análise da aplicação no DF do convênio nº 107/95, que autorizou a concessão de isenção de ICMS nas prestações de serviços de comunicação utilizados por órgãos da Administração pública.

O Distrito Federal participou do acordo firmado no âmbito do CONFAZ, consubstanciado no Convênio nº 107/95, pelo qual ficaram autorizadas as entidades federadas que menciona - entre elas o DF - a conceder isenção do ICMS nas operações com energia elétrica e nas prestações de serviços de comunicação

¹¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

¹² Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Folha nº:	63
Processo nº:	0400 2163/2011
Matrícula:	6160878

utilizadas por órgãos da Administração Pública Estadual Direta e suas Fundações e Autarquias.

Ocorre que, nos termos da Lei Complementar nº24/75 - recepcionada pela CF/88 - a incorporação do acordo no âmbito de cada entidade federada exige um procedimento complexo.

No caso do DF, **além da ratificação do convênio por meio de decreto-legislativo**, o que se deu na hipótese **impõe-se** ainda, nos termos do art. 131 da nossa lei Orgânica, **seja o benefício fiscal implementado por norma local**.

Pronunciamento pela não-aplicação do Convênio ICMS nº 107/95 no Distrito Federal, diante da não-implementação da isenção nele prevista em diploma legal local.

Ou seja, esta Casa, àquela altura, entendeu que a CLDF, diante de convênio do CONFAZ **criando ou ampliando benefício ou incentivo fiscal**, haveria de se pronunciar por **duas** vezes: **uma** por decreto legislativo; e **outra** por lei. Somente os dois atos normativos sequenciados permitiriam que o convênio aqui tivesse eficácia.

Entende-se, todavia, que **é possível evoluir em torno do assunto, para exigir apenas uma manifestação do Poder Legislativo local**, mediante interpretação sistemática da LODF e o apoio expresso tanto da doutrina quanto da jurisprudência dos tribunais superiores, principalmente do precedente do **RE nº 539.130/RS**, cujo julgamento se deu em 2009, isto é, dois anos após a aprovação do Parecer nº 92/2007-PROFIS.

Nesse diapasão, há que se considerar o art. 131, I, da LODF como **norma geral**, que cuida das desonerações de qualquer tributo de competência do Distrito Federal. Todavia, como já antecipado linhas acima, o parágrafo único do mesmo artigo **ressalvou que especificamente as desonerações de ICMS** deveriam observar o disposto nas normas que regulam os convênios do CONFAZ. E a **interpretação sistemática** da própria LODF permite atestar que, um pouco **mais adiante**, no seu **art. 135, §5º, VII, e §6º**, a Carla local, referindo-se

Folha nº:	64
Processo nº:	04002163/2011
Matrícula:	41608/8

precisamente aos **convênios do ICMS**, traçou **normas especiais** sobre a produção de efeitos, no Distrito Federal, daquela espécie de pactos interestaduais, a conferir:

Art. 135. (...)

§ 5º Observar-se-á a **lei complementar federal** para:

I – definir seus contribuintes;

II – dispor sobre substituição tributária;

III – disciplinar o regime de compensação do imposto;

IV – fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;

V – excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no § 3º, I;

VI – prever casos de manutenção de crédito, relativamente a remessa para outro Estado e exportação para o exterior de serviços e de mercadorias;

VII – regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

§ 6º As **deliberações** tomadas nos termos do § 5º, VII, no tocante a convênios de natureza autorizativa, serão estabelecidas sob condições determinadas de limites de prazo e valor e **somente produzirão efeito no Distrito Federal após sua homologação pela Câmara Legislativa.**

Nesse esquema normativo, considerando que o §6º acima transcrito está absolutamente conectado ao §5º, VII, parece óbvio que **quando um convênio autorizar a instituição ou ampliação de benefícios ou incentivos fiscais**, imprescindível será a sua homologação pela CLDF para que produza efeitos no DF.

Em outras palavras: a LODF filiou-se à corrente doutrinária majoritária acima enfocada, segundo a qual é necessário ato do Poder Legislativo para dar aplicabilidade, em âmbito local, a convênio instituidor ou ampliador de benefício ou incentivo fiscal.

Folha nº:	65
Processo nº:	04000 2163/2011
Rubrica:	Matricula: 4160878

Essa orientação da LODF foi inclusive transposta para o art. 4º, §3º, da Lei distrital nº 1.254/96 (lei do ICMS), segundo a qual:

Art. 4º As isenções do imposto somente serão concedidas ou revogadas, nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, por meio de convênios celebrados e ratificados pelas unidades federadas e pelo Distrito Federal, representado pelo Secretário de Fazenda e Planejamento.

§ 1º O disposto no caput deste artigo também se aplica :

I - à redução de base de cálculo ;

II - à devolução total ou parcial, condicionada ou não, direta ou indireta, do imposto a contribuinte, responsável ou terceiro;

III - à concessão de crédito presumido;

IV - a quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no imposto, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes.

(...)

§ 3º Os convênios de natureza autorizativa somente produzirão efeitos após sua homologação pela Câmara Legislativa


Anote-se, ainda, que essa homologação pela CLDF, sendo matéria de sua competência exclusiva – *pois a LODF não exigiu a concomitante aprovação pelo Governador*¹³ –, obedecerá aos termos de seu Regimento Interno, que, em seu art. 141, assim distingue o âmbito normativo das resoluções e dos decretos legislativos:

Art. 141. Os projetos de resolução e de decreto legislativo destinam-se a dispor sobre matérias da competência privativa da Câmara Legislativa para as quais não se exige a sanção do Governador.

Parágrafo único. As matérias de interesse interno da Câmara Legislativa serão reguladas por resolução; as demais, por decreto legislativo.



¹³ Até seria ilógico, pois o Executivo é quem negocia e firma o pacto.

Folha nº:	66
Processo nº:	4000 2163 / 2011
Rubrica:	
Matrícula:	4160878

Logo, como os convênios em exame não se enquadram nas “*matérias de interesse interno da Câmara Legislativa*”, sua homologação deve ocorrer – e é assim que vem ocorrendo – por meio de decreto legislativo. Somente este, com força de lei, pode dispensar o pagamento do tributo que era obrigatório por força da lei de incidência tributária.

Indaga-se, então: além dessa ritualística, ainda seria necessário maior rigor com os citados convênios, para exigir que, posteriormente ao decreto legislativo, a CLDF ainda aprovasse uma lei repetindo os comandos do pacto? Parece que não.

Primeiro, porque o §6º do art. 135 da LODF é claramente **norma especial**, que cuida da operatividade de convênios de ICMS e por isso há de prevalecer em relação à generalidade do art. 131, I, do mesmo texto, que cuida dos tributos em geral, fazendo alusão inclusive a pactos com a União e Municípios.

Em segundo passo, porque essa **norma especial** contentou-se com a homologação pelo Legislativo, que é provocado sempre pelo Executivo (que negociou e firmou o pacto), dispensando nova manifestação deste¹⁴.

Em terceiro lugar, porque a **razoabilidade** de um sistema baseado numa só manifestação do Legislativo poder ser atestada pela comparação, *mutatis mutandis*, com o que é praticado pelo Brasil em relação aos tratados internacionais, onde o Congresso Nacional exerce a competência de aprovação do pacto (art. 49, I, CF)¹⁵ mediante decreto legislativo, sem que se cogite da lei específica de que trata o art. 150, §6º, CF (ADI 1480 MC, Rel. Min. CELSO DE

¹⁴ Isso ocorreria em caso de lei, via sanção.

¹⁵ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

Folha nº:	67
Processo nº:	0400 2163/2011
Rubrica:	Matricula: 41608/8

MELLO, DJ de 18/05/2001). Isso ocorre inclusive para os tratados em matéria tributária.

Uma quarta razão estaria no fato de que a doutrina prestigia a **suficiência do decreto legislativo**, apoiando-se na consagrada lição do saudoso GERALDO ATALIBA¹⁶, que, fazendo uma analogia entre o papel do Congresso Nacional e das Casas Legislativas Estaduais no contexto da internalização de tratados e convênios, respectivamente, verbera que:

Ao referendar esses acordos negociados pelo chefe do Executivo, o Congresso expede **decretos legislativos** (art. 46, VI), que têm força de lei; e transformam em direito interno as cláusulas desses contratos. Daí em diante essas normas passam a ser obrigatórias (...)

Os contratos que os Estados federados firmam entre si se designam convênios. (...) O Executivo negocia os convênios e os submete à aprovação do Legislativo. Este, se e quando lhes der aprovação, expede **decreto legislativo** dela (aprovação) expressivo. (...) Dessarte, os preceitos do convênio se incorporam ao direito interno dos Estados.

No mesmo sentido, ROQUE CARRAZA¹⁷ leciona:

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.

Essa é também a opinião de AROLDO GOMES DE MATTOS¹⁸:

Assim, o conteúdo dos convênios só passa a valer com o direito interno dos Estados e do Distrito Federal, ao depois da ratificação, **que é feita por meio de decreto legislativo**. Este ato normativo é, sem dúvida, o ponto terminal do processo legislativo adequado à concessão de isenções de ICMS.

¹⁶ ATALIBA, Geraldo. **Convênios interestaduais**. In: Revista de direito público, Ano XVI, Jul/Set de 1983, vol. 67, p. 47-50.

¹⁷ CARRAZZA, Roque Antonio. **Convênios ICMS e art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – sua Inaplicabilidade - Questões Conexas**. In: Revista de Estudos Tributários, E. Síntese, ano III, nº 16, p. 150, 2000.

¹⁸ GOMES DE MATTOS, Aroldo. **A natureza e o alcance dos convênios em matéria do ICMS**. In: Revista dialética de direito tributário, n. 79, p. 10, abril-2002.

Folha nº: 68
Processo nº: 40002163/2011
Rubrica: [assinatura] Matrícula: 41608/8

E o quinto e último motivo para se sustentar um regime baseado numa **única manifestação do Legislativo** seria o acolhimento desse entendimento na jurisprudência dos tribunais superiores. Nesse sentido, confira-se o entendimento do STJ, ilustrado no seguinte precedente:

TRIBUTÁRIO - ISENÇÃO - INSTRUMENTO LEGISLATIVO PRÓPRIO - DECRETO DO GOVERNADOR DO ESTADO - ILEGALIDADE.

1. A isenção, de acordo com o art. 97 do CTN, obedece ao princípio da legalidade, não podendo ser concedido senão por lei em sentido material.

2. Nos termos da Lei Complementar 24/75 (expressamente mencionada no veto presidencial ao art. 27 da LC 87/96), **somente por convênio, chancelado por decreto legislativo, é que se podem os Estados outorgar isenções.**

3. Ilegalidade de isenção concedida por decreto do Governador do Estado.

4. Recurso especial improvido. (REsp 556287/RN, Relatora Ministra ELIANA CALMON, 2ª Turma, DJ 17-12-2004) grifou-se

Do voto da Ministra ELIANA CALMON merece transcrição o seguinte trecho:

Tem-se entendido que o poder de isentar é da mesma categoria do poder de tributar, sofrendo ambos de limitações cujas raízes estão na Constituição, sendo a primeira delas o princípio da legalidade, proclamado de forma expressa no art. 97 do CTN, o qual estabelece no inciso VI que só a lei é dado estabelecer a hipótese de exclusão do crédito tributário. E como a isenção é uma espécie de exclusão, tem-se como patente o entendimento de que deve prevalecer, quanto ao tema aqui tratado, o princípio da legalidade restrita, assim entendida a legalidade que só a lei materialmente considerada pode outorgar. Assim sendo **não há restrição em ser concedida isenção por decreto legislativo.**

Na hipótese dos autos temos, entretanto, um decreto do Governador do Estado que concedeu a isenção. A pergunta que se faz é a seguinte: atende o decreto do governador o princípio da legalidade? A resposta é negativa e respondo com a lição do Professor Roque Carrazza, quando é de meridiana clareza ao dizer:

ob:
RECURSO Le
22/12/2011
4160878

Folha nº	69
Processo nº	040002163/2011
Matrícula	4160878

Folha nº:	69
Processo nº:	04000214
Matrícula:	

Realmente, se só a lei pode criar "in abstracto" o ICMS, também só ela pode conceder isenções deste tributo. **E decreto legislativo é lei em sentido lato (ao contrário do decreto do Governador,** que não passa de um ato administrativo. (autorcitado, ICMS, 9a. ed., pág. 375)

Assim encaminhada a questão, temos na espécie pecado original que não pode ser convalidado, mesmo quando não haja infringência ou incompatibilidade com a Lei Complementar 24/75.

Não tem respaldo legal o argumento do recorrente de que, se o convênio pode autorizar a concessão de favores fiscais pelos Estados-membros, pode o decreto do governador conferir o mesmo benefício. Ocorre que o convênio não é capaz de conceder ou retirar favor de ninguém, **porque o ato que determina efetivamente a outorga é o decreto legislativo pelo qual é aprovado o convênio.** Aliás, é unânime a doutrina em dizer que os convênios são uma fase peculiar do processo legislativo, em matéria de isenção do ICMS, sendo ele, o decreto legislativo, o ponto final do processo para concessão de isenção do ICMS. Dentro desse enfoque, não se há de comparar decreto do governador, com convênio **aprovado por decreto legislativo.**

Também o STF já atestou a suficiência do decreto legislativo, valendo citar precedente do **RE nº 539.130/RS**, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONVÊNIO ICMS 91/91. ISENÇÃO DE ICMS. REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE LOJA FRANCA. "FREE SHOPS" NOS AEROPORTOS. PROMULGAÇÃO DE DECRETO LEGISLATIVO. ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. 1. Legitimidade, na hipótese, da concessão de isenção de ICMS, cuja autorização foi prevista em convênio, uma vez presentes os elementos legais determinantes para vigência e eficácia do benefício fiscal. 2. Recurso extraordinário conhecido, mas desprovido. (**RE 539130/RS, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Julgamento:04/12/2009, Segunda Turma, DJE-022 DIVULG 04-02-2010**)

Após examinar o convênio-ICMS, a Constituição local, a lei do ICMS e o decreto legislativo homologatório, conclui o Supremo que:

Como se nota dos autos, **o princípio da estrita legalidade** consubstanciado no art. 150, §6º, da Constituição Federal, ao contrário do que afirmado pela parte recorrente, **está satisfeito à sociedade.** Em primeiro lugar, constato a existência de

Folha nº	70
Processo nº	040002163/2011
Assinatura:	Matrícula: 6160875

ratificação do Convênio pelo órgão competente (no caso, o CONFAZ), em obediência ao previsto na LC 24/75. Em segundo lugar, tem-se presente na Lei Estadual 8.820/89¹⁹, um ato jurídico-normativo concreto específico. E, **em terceiro lugar, o já referido Decreto Legislativo 6.592/92**, norma que consolida e **viabiliza a benesse fiscal em discussão.**

Do exposto, considero que o acórdão recorrido não violou o contido nos arts. 2º, 150, §6º, e 155, II, §2º, XII, e e g, da Constituição da República, motivo pelo qual conheço do recurso extraordinário, mas lhe nego provimento. (grifou-se)

Ou seja, o Supremo contentou-se com a edição de decreto legislativo para cumprimento da exigência da reserva legal constitucional. Quanto ao ponto, enfático foi o Ministro JOAQUIM BARBOSA no **voto** que proferiu no mesmo processo, após pedido de vista, *verbis*:

A Constituição vincula a validade do benefício à concessão por lei. Em sentido discrepante, **o benefício fiscal foi concedido por decreto legislativo.**

Leio a parte final do artigo, sempre juízo do disposto no art. 155, §2º, g, de modo aditivo. Quer dizer, a garantia da regra da legalidade não é excluída imediatamente pela regra que busca assegurar a harmonia no âmbito da Federação. O Poder Legislativo não pode delegar ao Executivo, por meio direto ou indireto, a escolha final pela concessão ou não do benefício em matéria de ICMS.

Ainda assim, **especificamente para a concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS, dou à palavra "lei" interpretação mais ampla, de modo a significar 'legislação tributária'.**

Para tanto, observo que a ritualística constitucional e de normas gerais que rege a concessão de tais benefícios é peculiar. De início, devem os estados federados e o Distrito Federal reunirem-se para aquiescer ou rejeitar a proposta para concessão de benefícios fiscais. Se houver consenso no âmbito do Confaz, composto pelos Secretários de Fazenda ou equivalente, cabe ao estado-membro ratificar o pronunciamento do órgão. Embora a Lei Complementar 24 se refira à publicação de decreto pelo Chefe do Poder Executivo, a disposição não pode prejudicar a atividade do Poder Legislativo local.

Ratificado o convênio, cabe à legislação tributária de cada ente efetivamente conceder o benefício que foi autorizado nos termos

¹⁹ Nota importante: o voto deixa claro que essa lei é anterior ao convênio examinado no acórdão; é a lei do ICMS no Estado do Rio Grande do Sul.

Folha nº:	71
Processo nº:	44002163/2011
Rubrica:	6160878
Matrícula:	6160878

de convênio. **Preservada a palavra do Legislativo e dado o longo caminho necessário à aprovação do incentivo, descabe impor forma mais rigorosa.** (grifou-se)

Desse julgado do STF é possível extrair que, havendo benefício ou incentivo fiscal em decorrência de Convênio do CONFAZ, é imperiosa a chancela do Poder Legislativo, que, todavia, não precisa ser por lei formal, bastando que o seja por **decreto legislativo**, haja vista o longo caminho que já é percorrido pelos citados pactos interestaduais até ganharem eficácia.

Parafraseando os trechos em destaque no voto do Ministro JOAQUIM BARBOSA exarado no referido julgado, tem-se que, **uma vez preservada a palavra do Legislativo em casos tais** – porque há renúncia à tributação –, é plenamente possível se emprestar à palavra “lei” contida na norma geral (art. 131, I, da LODF; ou art. 150, §6º, da CF), o sentido de “**legislação tributária**” como ato do parlamento, de que é espécie o **decreto legislativo**, absolutamente apto a veicular a homologação prevista na norma especial do art. 135, §6º, da LODF.

É certo ainda que, após homologado o convênio, o Executivo não estará impedido de dispor sobre algum detalhe quanto ao cumprimento do decreto legislativo, como faria se de lei se tratasse. Ou seja, poderá o Governador, se entender necessário, editar regulamento para garantir a fiel execução do decreto legislativo (art. 100, VII, LODF)²⁰ e, reflexamente, do próprio convênio.

Lançadas todas essas considerações, é mister ressaltar que, no caso em exame, se por alguma razão viesse a ser reconsiderada a posição da SEF que afirmou não haver benefício fiscal em decorrência do Convênio nº 35/2011 do CONFAZ, seria imperioso submeter esse pacto à homologação pela CLDF, sob pena de não produzir efeitos nesta Unidade Federada.



²⁰ Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal: (...) VII – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Folha nº:	72
Processo nº:	04002163/2011
R.:	Matrícula: 41608/8

2.3. Incidência do art. 14 da LRF quando o Convênio tiver efeito concessivo de benefício ou incentivo fiscal


A disciplina da concessão de incentivos fiscais ganhou contornos adicionais com o advento da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, que, em seu art. 14, assim dispõe:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Em casos onde o Convênio **não** implique “concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita”, como parece ser o presente (premissa adotada no item 2.1 supra), o art. 14 não precisará ser observado; do contrário, será de obediência obrigatória o preceito, hipótese em que o Poder Executivo, ao submeter o pacto à homologação da Câmara Legislativa (LODF, art. 135, §6º), deverá encaminhar todos os documentos que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 do CTN. Se ao Poder Legislativo não ocorrer nenhuma dúvida quanto ao ponto, aprovará o decreto legislativo homologatório, de modo a permitir que o Convênio produza efeitos no Distrito Federal. Essa interpretação é a que melhor atende à *concordância prática* entre *evitar-se a guerra fiscal* e assegurar-se a necessária *responsabilidade fiscal*.



Folha nº:	73
Processo nº:	040002163/2011
Matrícula:	9160878

Note-se ainda que o art. 14 da LRF obriga uma necessária revisão das discussões sobre a natureza dos convênios que estipulassem benefícios ou incentivos fiscais, se seriam autorizativos ou impositivos¹⁹.

Antes da Constituição de 1988, o STF não admitia a distinção entre convênios autorizativos e convênios impositivos. Todos seriam dessa última espécie, porque voltados a evitar a guerra fiscal²⁰. Por essa ótica, mesmo que os convênios se intitulassem autorizativos da concessão de benefício fiscal, deveriam ser obrigatoriamente cumpridos pelos Estados e pelo Distrito Federal, de forma a garantir-se a uniformidade em todo o País²¹. O Legislativo, nesse cenário, não tinha participação necessária no processo normativo, o que disseminou a prática de o Chefe do Executivo, em obediência cega ao comando do art. 4º da LC nº 24/75, dar eficácia ao convênio isentivo mediante decreto, sem que este pudesse ser posteriormente revogado pelo Chefe do Executivo²².

Entretanto, com a superveniência do art. 14 da LRF, não há mais como sustentar que os Convênios que instituem benefícios ou incentivos fiscais possam ser impositivos, como alerta AROLDO GOMES DE MATTOS²³:

...com o advento da LC nº 101/2000, que condicionou a concessão de benefícios fiscais à previsão orçamentária, a questão mudou radicalmente de figura: **todos os convênios têm de ser autorizativos**, já que só implementáveis se e quando houver disponibilidade orçamentária.

Sobre o tema, são também precisas as ponderações de SEVERINI²⁴:

¹⁹ Autorizativos seriam aqueles que apenas permitem que as Unidades da Federação concedam benefícios ou incentivos fiscais mediante ato normativo próprio, respeitando os limites do que foi decidido pelo CONFAZ. Impositivos seriam os convênios concessivos de benefício ou incentivo, que, uma vez ratificados, já integrariam o ordenamento estadual/distrital.

²⁰ RE nº 96.545/SP, Relator Min. MOREIRA ALVES, DJ 04-03-1983; RE nº 97250/SP, Relator Min. MOREIRA ALVES, DJ 17-12-1982; RE 100386/SP, Relator Min. MOREIRA ALVES, j. 14-10-84.

²¹ GOMES DE MATTOS, Aroldo. *A natureza e o alcance dos convênios em matéria do ICMS*. In: Revista dialética de direito tributário, n. 79, p. 13, abril-2002.

²² Idem.

²³ Idem.

Folha nº:	74
Processo nº:	04000 2163/2011
Matrícula:	4160878

Vale destacar, nesse contexto, que a LC 24/1975 trata da concessão ou revogação de incentivos através dos Convênios Confaz, sem fazer qualquer distinção entre a natureza impositiva que se depreende do tempo verbal utilizado no dispositivo acima, da eventual natureza meramente autorizativa que parece se revelar na locução de alguns convênios.

Nessa conjuntura, o STF posicionou-se, ainda na década de 80, no sentido da incompatibilidade entre a distinção dos convênios em autorizativos e impositivos e o teor da LC 24/1975 (...)

Não obstante, o advento da LC 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ensejou uma necessária relativização desse posicionamento.

Isso porque, de acordo com o art. 14 da LC 101/2000, a concessão de qualquer incentivo fiscal de que decorra renúncia de receita pelos Estados torna necessária a previsão orçamentária do impacto financeiro correspondente, a ser acompanhado de demonstração de que as metas de resultados fiscais não serão afetadas ou de medidas de compensação que proporcionem aumento de receita.

(...)

Nesse sentido, ainda que um Estado celebre convênio com os demais no âmbito do Confaz, pode ocorrer de a contemplação do respectivo incentivo, em seu âmbito interno, ser obstaculizada por restrições orçamentárias.

Desse modo, a fim de evitar que as restrições orçamentárias eventualmente aplicáveis a certo Estado inviabilizem a celebração de certo convênio, com o qual este concorda, **torna-se salutar a atribuição de natureza autorizativa aos convênios.**

“Por ser uma medida de difícil decisão e que implica sempre em afetação das receitas orçamentárias, não é de se duvidar que essa será a prática para as deliberações vindouras, haja vista a vigente LC 101/2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que disciplinou a concessão de isenções, impondo limites internos de grande vulto. Nos dias atuais, **tal atitude efetivamente só se poderá entender no campo de ‘autorização’, na medida que mesmo se todos os Estados deliberassem, por unanimidade favoravelmente à isenção,**

²⁴ SEVERINI, Tiago. O Convênio ICMS 130/2007 e a transferência interestadual de bens importados sob o Repetro. In: Revista Tributária e de Finanças Públicas, vol. 97, p. 185, mar-2011.

Folha nº:	75
Processo nº:	040002163/2011
Rubrica:	Matrícula: 416095

nem todos poderão assimilá-la sem fazer os competentes ajustes de contas que a LC 101/2000 reclama.²⁵

Aparentemente também alimentado por esse raciocínio, o STJ já se posicionou no sentido da legalidade dos convênios autorizativos:

"Processual civil e tributário. Nulidade. Decisão *extra petita*. Inocorrência. ICMS. Remissão. Convênio autorizativo. Não se reconhece a nulidade do acórdão se se verifica que o equívoco não prejudicou o exame da causa. A autorização veiculada em Convênio para a concessão de remissão não acarreta direito subjetivo para o contribuinte, se não houve implementação da medida necessária à concessão do benefício, mesmo que o Convênio tenha sido objeto de ratificação. Recurso a que se nega provimento" (STJ, RMS 13.543/RJ, 2.^a T., rel. Min. Castro Meira, DJ 16.02.2004).

Como se depreende a partir da ementa acima transcrita, a autorização veiculada por Convênio não acarreta direito subjetivo para o contribuinte. Dessa maneira, *a contrário sensu*, o Convênio autorizativo também não se revela apto a criar obrigações para os contribuintes.

Portanto, somando-se ao entendimento atual do STJ, o fato de que o STF ainda não se posicionou sobre o tema após a edição da LC 101/2000, e de que a praxis adotada pelos Estados vem sendo a de incorporar a seus ordenamentos internos o teor dos convênios celebrados no âmbito do Confaz, pode-se afirmar que, atualmente, a eficácia dos convênios autorizativos se sujeita à sua incorporação à legislação interna do Estado signatário. (grifou-se)

Assim, resta confirmada, a não mais poder, a assertiva feita logo no início deste item do parecer, qual seja: *se o Convênio for veículo de outorga ou ampliação de benefício ou incentivo fiscal*, será imperiosa a observância do art. 14 da LRF, o que significa que a CLDF, para não infringir a lei, deverá homologar o pacto interestadual somente após analisar os dados encaminhados pelo Poder Executivo que comprovem o atendimento das exigências daquele preceito.

²⁵ TÔRRES, Heleno. **Isenções no ICMS – limites formais e materiais**. Aplicação da LC n. 24/75. Constitucionalidade dos chamados convênios autorizativos. In: Revista Dialética de Direito Tributário 72, set. /2001.

Folha nº:	76
Processo nº:	040002163/2011
Rubrica:	4160898
Matrícula:	

2.4. E quando o Convênio não tiver efeito de criar ou ampliar benefício ou incentivo fiscal?

Diferentemente do que podem pensar os menos avisados, os Convênios do CONFAZ não servem somente à finalidade prevista no art. 155, §2º, XII, “g”, da CF, e no art. 1º da LC nº 24/75, isto é, não têm por escopo exclusivo autorizar a concessão ou ampliação de benefícios ou incentivos fiscais. Também podem – e devem – cuidar de outros assuntos.

Com efeito, cumprindo a determinação contida no art. 155, §2º, XII, “b”, da CF, o **art. 9º da LC nº 87/96** (Lei nacional do ICMS) previu o seguinte:

Art. 9º. A adoção do regime de substituição tributária em operações interestaduais dependerá de acordo específico celebrado pelos Estados interessados. (grifou-se)

Ou seja, as diretrizes nacionais da substituição tributária do ICMS são fixadas por deliberação dos Estados e do DF no âmbito do CONFAZ, e, atualmente, todos eles já incorporaram, nas suas leis estaduais e distrital do imposto, as linhas-mestras do regime próprio desse instituto, que tem por objetivo imediato tornar a tarefa de fiscalização mais eficiente, porque concentrada em universo menor de contribuintes, e, como propósito mediato, diminuir as chances de evasão ou elisão fiscal.

Isso significa que, *em tese*, é plenamente possível que alguns convênios do CONFAZ, ao alterar regras nacionais acerca da substituição tributária (inclusive convênios anteriores), não tenham o efeito de concretizar benefícios ou incentivos fiscais.

É o que parece ocorrer – até prova em contrário – no presente caso, em que a SEF, contraditando a CJDF, afirma, taxativamente, que o

Folha nº:	77
Processo nº:	04002163/2011
Subscrição:	6160878
Matrícula:	


Convênio nº 35/2011 do CONFAZ não tratou de isenção, anistia, remissão, benefício ou incentivo tributário (fl. 34), mas apenas de substituição tributária.

Nesse caso, excepcionalmente, não tem aplicação o art. 135, §5º, VII, e §6º, da LODF, que, com letras fortes, somente exige prévia homologação pela CLDF dos convênios que versem sobre benefícios ou incentivos fiscais de ICMS. Foi assim que, à míngua de paradigma federal, deliberou o constituinte local, no exercício da autonomia e do poder de auto-organização que lhe foram atribuídos pelos arts. 18 e 32, §1º, da Carta Magna.

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. o 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

78	
040002163/2011	
Rubrica: 	Matricula: 616098

diversos Estados da Federação e por isso fixada no âmbito do CONFAZ (MVA ST original) como diretriz de caráter nacional.

Se, entretanto, o uso da MVA ajustada pelos substitutos tributários optantes do Simples Nacional tivesse sido objeto de **convênio anterior que tenha eventualmente sido homologado pela CLDF**, aí sim não haveria dúvida de que, em nome do **paralelismo das formas**, a alteração da MVA também teria que passar por aquela Casa Legislativa. Esse fato, todavia, não foi cogitado nem pela CJDF, nem pela SEF.

São essas, em síntese, as considerações que pareciam pertinentes para enfrentamento e resposta aos quesitos apresentados na consulta submetida a esta Procuradoria-Geral.

3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se ser possível ofertar as seguintes respostas aos quesitos da autoridade consulente:

Quesito: “a) Se o Convênio-ICMS nº 35/2011 autoriza a instituição de benefício/incentivo fiscal às Micro e Pequenas Empresas optantes do Simples Nacional, que recolham o ICMS na forma da LC nº 123/06”;

Resposta: A análise da repercussão de medidas do Conselho Nacional de Política Fazendária sobre aos contribuintes do ICMS optantes do Simples Nacional, isto é, a avaliação do aumento ou não da carga tributária dessa parcela da sociedade em decorrência de convênio, é tema pertinente à área de competência e especialização da SEF, e não da Consultoria Jurídica ou desta Procuradoria-Geral. Assim, apesar das fortes ponderações constantes da Nota Técnica nº 160/2011-CJDF/GAG, há que se presumir legítima, até prova em contrário ou

Folha nº:	79
Processo nº:	010002163/2011
Rubrica:	Matrícula: 6160878

reconsideração, a afirmação da SEF de fl. 34 – chancelada pelo Senhor Secretário de Fazenda à fl. 39 – no sentido de que o Convênio-ICMS nº 35/2011 não veicula benefício ou incentivo tributário de qualquer espécie.

Quesito “b) Se a forma prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal para a instituição de quaisquer benefícios ou incentivos, inclusive os que sejam objeto de convênios celebrados entre o Distrito Federal e a União, Estados e Municípios, é a lei específica aprovada por maioria qualificada dos membros do Poder Legislativo Distrital”;

Resposta: Os convênios editados pelo CONFAZ que autorizem a criação ou ampliação de benefício ou incentivo fiscal só produzem efeitos no Distrito Federal após homologação pela CLDF, por meio de decreto legislativo (art. 135, §5º, VII, e §6º, da LODF).

Já os convênios-ICMS que, versando sobre aspectos do regime substituição tributária (art. 9º da LC nº 87/96), não tenham o efeito de criar ou ampliar benefício ou incentivo fiscal, e, paralelamente, tratem de matéria sobre a qual já exista lei distrital prevendo legítimo espaço de ação do Poder Executivo, não estão submetidos ao rito da prévia homologação pela CLDF para produzirem efeitos no Distrito Federal. É o que resulta da letra clara da LODF, editada com base nos poderes assegurados ao constituinte local pelos arts. 18 e 32, §1º, da CF.

No caso concreto, a SEF informa que o Convênio nº 35/2011, ao dispor sobre aspecto geral do regime de substituição tributária (margem de valor agregado a ser usada pelos substitutos tributários optantes do Simples Nacional), não terá efeito de criação de benefício ou incentivo fiscal, e que, paralelamente, existe lei distrital (Lei nº 1.254/96), afinada a uma lei complementar nacional (LC nº 87/96), assegurando legítimo espaço de ação ao Poder Executivo na tarefa de apurar e fixar a margem de valor agregado na substituição tributária.

Fls. nº:	80
Processo nº:	1102/12007/2011
Matrícula:	516085


Quesito “c) Se para tanto, faz-se necessária a observância dos requisitos estabelecidos no art. 14 da LRF.”

Resposta: Tratando-se de convênios editados pelo CONFAZ que autorizem a criação ou ampliação de benefício ou incentivo fiscal, o Poder Executivo, ao submeter o Convênio à homologação da CLDF, deverá encaminhar também os documentos que demonstrem que o decreto legislativo a ser editado não implicará desrespeito ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa exigência não se aplica, *a contrario sensu*, às hipóteses em que o pacto interestadual não veicular criação ou ampliação de benefício ou incentivo fiscal, pois aí não se poderá cogitar de renúncia de receita.

É esse o parecer, sempre sob censura.

Brasília-DF, 13 de setembro de 2011.


JOSE CARDOSO DUTRA JUNIOR
Procurador do Distrito Federal

Folha nº:	81
Processo nº:	040002163/2011
Rubrica:	
Matrícula:	416098



PROCESSO n.: 040-002.163/2011
INTERESSADO: SUREC/SEF
ASSUNTO: RENOVAÇÃO CONVÊNIO ICMS

Folha n.: 82
Processo n.: 040-002163/2011
Matrícula: 176584-1
Rubrica: 4

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral,

Apresento à consideração de Vossa Excelência o Parecer nº. 251/2011 – PROFIS/PGDF, da lavra do ilustre Procurador Dr. **José Cardoso Dutra Júnior**, encartado às fls. 50/81, no qual analisa se o Convênio de ICMS nº 35/2011 autoriza benefício ou incentivo fiscal e, caso positivo, se há obrigatoriedade de edição de lei específica para sua regulamentação, bem como de observância dos requisitos estabelecidos no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cumprе registrar que o referido Convênio dispõe sobre a aplicação da Margem de Valor Agregado original nas operações interestaduais em que o contribuinte optante do Simples Nacional figure como substituto tributário, afastando, assim, a Margem de Valor Agregado ajustada.

A presente consulta se deve à discordância estabelecida entre a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (SEF) e a Consultoria Jurídica da Governadoria (CJDF) sobre o alcance do Convênio. Enquanto a CJDF entende cuidar de concessão de benefício fiscal que deve ser tratada por lei específica, a SEF não reconhece benefício e propõe minuta de Decreto Executivo que regulamente a questão.

Diante da controvérsia configurada, reconhece o Procurador que *para maior presunção de legitimidade* na posição sustentada pela Secretaria, porquanto saber se a alteração da MVA implica redução na base de cálculo do imposto é matéria que perpassa operações matemáticas e análises econômico-fiscais, extrapola a seara jurídica e reside no bojo de competência e especialização daquela Secretaria, a teor do seu Regimento estabelecido pelo Decreto nº 32.716/2011.

Nessa linha, *considerada a especialização da SEF em matéria de impacto econômico-fiscal de convênios de ICMS, o subscritor sente-se forçado a responder negativamente ao primeiro quesito da consulta, adotando a premissa acima transcrita, sustentada pela pasta da Fazenda, sem afastar a possibilidade de o Excelentíssimo Senhor Governador solicitar que aquela Secretaria se manifeste sobre o raciocínio desenvolvido com aparente segurança pela CJDF.*

MS 19.09.11



Aduz, o nobre parecerista que a Margem de Valor Agregado (MVA) é um dos elementos componentes da base de cálculo do ICMS no regime de substituição tributária, conforme disposto na Lei Nacional do ICMS (LC nº 87/96), regramento reproduzido pela Lei Distrital nº 1.254/96, que também atribui ao Poder Executivo a aferição da tabela de apuração baseada na realidade de mercado do Distrito Federal.

Entende que, *no exercício dessa delegação, o Poder Executivo não inova no ordenamento jurídico, mas apenas exera ato com o objetivo de dar fiel execução à Lei do ICMS, no que respeita à verificação de pressupostos de fato que permitirão a perfeita conformação da base de cálculo da substituição tributária.*

Já quanto ao meio legal de regulamentação de benefícios ou incentivos fiscais tratados em convênios aprovados pelo CONFAZ, anota a reserva legal indicada no artigo 131 da LODF, cujo parágrafo único acrescenta, para instituir benefícios de ICMS, a observância à lei complementar pertinente, qual seja, a LC nº 24/75 que autoriza o Poder Executivo a ratificar convênios dessa natureza por decreto.

Adverte, entretanto, que a doutrina majoritária exige a chancela do Legislativo em face da nova ordem constitucional, mesmo não havendo expressa determinação na Carta Magna. Diante dessa lacuna, reputa imperioso que se prestigie, até pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a questão, a autonomia e o poder de auto-organização conferidos ao Distrito Federal e, dessa forma, seja cumprido o aparelhado no artigo 131 da Constituição Local.

Por tal entendimento, fundamentado na doutrina e na jurisprudência dos tribunais superiores, com destaque ao RE nº 539.130/RS, entende o Procurador que a hipótese se revela uma oportunidade de evoluir nas conclusões do Parecer nº 92/2007-PROFIS/PGDF, prolatado pela ilustre Procuradora Dra. Úrsula Figueiredo, que entendeu necessário tanto a edição de decreto legislativo quanto de lei nos termos do inciso I do referido artigo 131, para considerar este dispositivo norma geral que cuida da desoneração de qualquer tributo de competência do DF.

Ademais, acrescenta aos fundamentos a previsão do artigo 135, § 5º, inciso VII, e § 6º da Lei Orgânica que converge à lei complementar federal a forma de regulamentação da matéria, além de exigir homologação de isenções, benefícios ou incentivos fiscais pela Câmara Legislativa.

MS 19.09.11



Nesse diapasão, conclui que é necessário apenas ato do Poder Legislativo para dar aplicabilidade, em âmbito local, a convênio instituidor ou ampliador de benefício ou incentivo fiscal, devendo o ato de ratificação, de competência exclusiva daquela Casa, ser efetivado por meio de Decreto Legislativo. Considera, ainda, a possibilidade de o Executivo regulamentar o referido decreto para garantir fiel execução do convênio.

Ressalta que tais assertivas somente são aplicáveis à hipótese caso a SEF venha a considerar que o Convênio 35/2011 implica vantagem tributária aos contribuintes.

Sobre eventual incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende que, somente se houver concessão de benefício tributário que decorra renúncia de receita, o Poder Executivo, ao submeter o pacto à homologação da Câmara Legislativa (LODF, art. 135, § 6º), deverá encaminhar todos os documentos que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos pelo art. 14.

Por fim, entende o colega que, não versando de incentivo fiscal, adotando-se como corretas as premissas da SEF por se tratar de órgão reconhecidamente legítimo para emissão de tal juízo, o Convênio 35/2011 pode ser implantado por ato do Poder Executivo, desde que exista lei formal fixando os limites para essa atuação, o que ocorre no âmbito distrital, a teor do artigo 8º, inciso II, alínea c, e § 4º da LC nº 87/96 c/c o artigo 6º, inciso VII, e § 4º da Lei Distrital nº 1.254/96.

Entretanto, se o uso da MVA ajustada pelos substitutos tributários optantes do Simples Nacional já houver sido objeto de convênio anterior homologado pela CLDF, em nome do paralelismo das formas, a alteração terá, de qualquer forma, que ser submetida ao Legislativo.

Tenho por correta a orientação jurídica contida no opinativo e, dessa maneira, **APROVO** o parecer em referência, submetendo-o à análise de Vossa Excelência.

Brasília, 30 de setembro de 2011.


EDUARDO MUNIZ MACHADO CAVALCANTI
Procurador-Chefe da Procuradoria Fiscal


MS 19.09.11



DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL



PROCESSO Nº: 040.002.163/2011
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal
ASSUNTO: Renovação de convênio. Convênio nº 35/2011 do CONFAZ.

Folha nº:	85
Processo nº:	040.002.163/2011
Rubrica:	 Matricula 39851-9

APROVO O PARECER Nº 0251/2011 – PROFIS/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal **JOSÉ CARDOSO DUTRA JÚNIOR**, bem como a cota de fls. 82/84, subscrita pelo eminente Procurador-Chefe da Procuradoria Fiscal – PROFIS, **EDUARDO MUNIZ MACHADO CAVALCANTI**.

Restituam-se os autos à Consultoria Jurídica da Governadoria do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 14/10 /2011.


LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR
Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal