

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 170, de 2012 – Complementar, *que regula a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao ICMS serão concedidos e revogados, conforme disposto nos arts. 150, § 6º e 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal.*

RELATOR: Senador CYRO MIRANDA

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão, preliminarmente ao exame pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 170, de 2012 – Complementar, de autoria do Senador RICARDO FERRAÇO. Conforme a ementa em epígrafe, o projeto visa atender aos comandos da Constituição Federal (CF) inscritos no § 6º do art. 150 e na letra *g* do inciso XII do § 2º do art. 155. O primeiro, introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 3, de 17 de março de 1993, exige lei específica do ente tributante para a concessão de qualquer subsídio, isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido, anistia ou remissão, relativamente a tributos, sem prejuízo do disposto na alínea *g* do inciso XII do § 2º do art. 155. Referida alínea incumbe a lei complementar de regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal (DF), isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados, relativamente ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Em resumo, a proposição visa substituir a Lei Complementar (LCP) nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que *dispõe sobre os convênios para concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICM), e dá outras providências*. A LCP nº 24, de 1975, regulou o § 6º do art. 23

da CF de 1967, com a redação dada pela EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, segundo o qual as isenções do ICM serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios, celebrados e ratificados pelos Estados, segundo o disposto em lei complementar. O Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu, em diversas oportunidades, que a referida lei foi recepcionada pela Constituição de 1988.

O projeto sob exame altera, no mérito, os arts. 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 11, 15 e 16, e o § 2º do art. 14 da LCP nº 24, de 1975, mantendo inalterados (no mérito) o *caput* e § 3º de seu art. 2º, bem como os arts. 3º, 7º, 9º, 10, 12, 13 e o *caput* e § o 1º do art. 14. O projeto cria, ainda, artigo (2º) específico para regular a revogação de benefícios fiscais. O quadro comparativo da LCP nº 24, de 1975, e do PLS nº 170, de 2012 – Complementar, anexo, evidencia as semelhanças e dessemelhanças entre os dois.

Conteúdo dos dispositivos e justificativas

Examinemos os artigos do projeto, realçando as inovações introduzidas e as respectivas justificações.

Art. 1º

O art. 1º elenca as modalidades de benefícios fiscais passíveis de concessão pelos entes tributantes, mediante prévia autorização em convênios por eles celebrados. A expressão “benefícios fiscais” é utilizada neste relatório como gênero que se desdobra em várias espécies de desonerações. Adiciona aos já explicitados na LCP nº 24, de 1975, os seguintes: anistia, remissão, subsídio e fixação de alíquota interna inferior à prevista para a operação ou prestação interestadual. Elimina, por desnecessária no contexto atual, a menção “às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data”. Fica claro que os convênios não criam benefícios, mas apenas autorizam os Estados e o DF a criá-los.

Art. 2º

Este artigo reúne normas sobre revogação de benefícios, prevendo que: (i) serão revogados nos termos de convênio superveniente; (ii) as respectivas leis concessivas perderão eficácia a partir da data estabelecida no referido convênio; (iii) os Estados e o DF poderão revogá-los por lei específica, independentemente de previsão em convênio; (iv) os direitos adquiridos

relativamente a benefícios concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições serão respeitados.

O autor argumenta que:

- a) a deliberação pela revogação dos benefícios anteriormente autorizados implica a perda de eficácia da legislação estadual, independentemente de qualquer ato do Poder Legislativo local. Não se trata de revogar por convênio algo previsto em lei, pois o que se revoga é a autorização anteriormente concedida, de modo que a legislação estadual perde automaticamente a sua sustentação. Evita-se com isso que a inércia ou demora do legislador estadual em revogar a norma instituidora do benefício prolongue, indevidamente, a sua fruição;
- b) nada impede que a unidade federativa revogue, a qualquer tempo, benefício por ela instituído;
- c) a preservação dos benefícios concedidos mediante assunção de obrigações comutativas e com prazo de vigência certo está assegurada pelo art. 5º, XXXVI, da CF.

Art. 3º

Os convênios serão celebrados em reuniões, presididas por representante do Governo Federal, de representantes do Poder Executivo dos Estados e do DF, após prévia convocação de todos eles.

A autorização para a concessão de benefícios e a respectiva revogação dependerá da aprovação cumulativa de, pelo menos: (i) três quintos dos Estados e do DF; (ii) uma Unidade da Federação localizada em cada uma das Regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

A resolução adotada na reunião será publicada no Diário Oficial da União dentro de dez dias a contar do seu término.

A redução do quórum para aprovação de benefícios – de 27 (unanimidade) para 17 (3/5) Unidades da Federação – é a modificação mais importante do projeto. O quórum para revogação de benefícios também é reduzido de 22 (4/5) para 17. O quórum para a realização de reuniões, ao

contrário, é aumentado de 14 (maioria) para 17. Extingue-se a ratificação – expressa ou tácita – do convênio por decreto dos Governadores, hoje prevista pelo art. 4º da LCP nº 24, de 1975.

Justifica-se que:

- a) o quórum de 3/5 é similar ao que se exige para alteração da CF;
- b) a anuênci cumulativa de, pelo menos, uma Unidade Federativa de cada região visa evitar a formação de blocos regionais que possam prejudicar as regiões com menor quantidade de Estados;
- c) dado o caráter meramente autorizativo da deliberação para concessão de benefícios, basta a anuênci dos representantes do Poder Executivo estadual e distrital, para que o convênio tenha validade;
- d) para atender ao princípio da legalidade, é indispensável a posterior edição de lei estadual específica para instituição do benefício autorizado, a teor do art. 150, § 6º, da CF.

Art. 4º

É facultado aos convênios limitarem a aplicação de qualquer cláusula a uma ou algumas Unidades da Federação.

Art. 5º

Como regra geral, a vigência dos convênios terá início no trigésimo dia após a respectiva publicação.

Art. 6º

Os convênios aplicam-se mesmo às Unidades da Federação que, convocadas, não tenham participado das reuniões.

Art. 7º

O dispositivo proíbe as Unidades da Federação que concederem ou mantiverem benefícios em desacordo com a lei que resultar do projeto de: (i)

receberem transferências voluntárias; (ii) obterem garantia, direta ou indireta, de outro ente; (iii) contratarem operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Manda, ademais, aplicar aos agentes públicos responsáveis pela infração as punições dos seguintes diplomas legais:

- a) Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal;
- b) Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que *define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento*, relativamente ao Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do STF, Procurador Geral da República, Governadores de Estados e seus Secretários;
- c) Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores;
- d) Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que *dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional*.

São, assim, eliminadas as sanções previstas no art. 8º da LCP nº 24, de 1975, a saber:

- i) a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria;
- ii) a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente.

Desaparecem, também, as sanções que, na dicção do parágrafo único do art. 8º, “poder-se-ão acrescer” às retrorreferidas “sanções”:

- i) a presunção da irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União (TCU); e

ii) a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação dos Estados e do DF (FPE), ao Fundo Especial, e aos impostos referidos nos itens VIII e IX do art. 21 da Constituição Federal de 1967/1969.

Na realidade, a Constituição de 1988 eliminou: (i) o Fundo Especial, composto de 2% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); e (ii) os Impostos sobre Operações Relativas a Combustíveis e Lubrificantes (IULC), Energia Elétrica (IUEE) e Minerais do País (IUMP). Os três impostos únicos – IUEE, IULC e IUMP – tinham o produto da sua arrecadação destinado, majoritariamente, a Estados e Municípios.

Art. 8º

Veda aos Municípios, sob pena das sanções previstas no art. 7º, concederem qualquer benefício relacionado no art. 1º relativamente à sua parcela na receita do ICMS.

Art. 9º

Os convênios poderão definir as condições gerais para a concessão unilateral de anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento de débitos fiscais e ampliação do prazo de recolhimento do imposto.

Art. 10

O Regimento das reuniões será aprovado em convênio, observado o quórum exigido para a concessão ou revogação de benefícios.

Art. 11

O *caput* mantém os benefícios decorrentes de convênios vigentes à data da lei resultante, até que revogados ou alterados por outro.

O § 1º facilita a convalidação de benefícios concedidos pela legislação estadual e a autorização para a remissão dos créditos deles decorrentes, mediante convênio firmado de acordo com o art. 3º.

O § 2º permite que a convalidação vigore por prazo determinado, ressalvando que o benefício concedido por prazo certo e em função de determinadas condições permanecerá aplicável *até a data fixada no respectivo ato individual de concessão*.

O § 3º estabelece o prazo de noventa dias (a contar da publicação da lei decorrente) para a celebração do convênio de que se trata, e estipula que permanecerá *em vigor a legislação estadual anteriormente editada, enquanto não houver deliberação dos Estados e do DF acerca dos atos que serão ou não convalidados*.

Em prol da convalidação de benefícios concedidos no passado sem a prévia anuência do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), argumenta-se que:

a) diversas reuniões sobre o tema já foram realizadas pelo Confaz, mas ainda não se chegou a um consenso, evidenciando que o modelo da LCP nº 24, de 1975, contrário ao espírito democrático da Constituição de 1988, torna *virtualmente impossível chegar-se a um acordo sobre questões de interesse nacional, em razão do poder de veto atribuído a cada uma das unidades federadas*;

b) a supressão abrupta dos benefícios resultaria em prejuízos sociais e econômicos graves para diversos entes que deles dependem para viabilizar seu desenvolvimento econômico e social. É necessário um prazo razoável para que os Estados possam organizar suas finanças e planejar meios alternativos para assegurar serviços públicos e manter e gerar empregos;

c) os benefícios concedidos por prazo certo e mediante condições comutativas devem ser mantidos nos termos do ato concessório inclusive para evitar ações indenizatórias contra o Poder Público, conforme previsto no art. 37, § 6º, da Carta Magna.

Art. 12

O artigo repete regra estabelecida no art. 14 da LCP nº 24, de 1975, que, sob a designação de “suspensão”, estabelece o diferimento (substituição tributária para trás) da cobrança do ICMS devido nas remessas de mercadorias pelo estabelecimento do produtor para estabelecimento de cooperativa de que faça parte, situada no mesmo Estado, ou desta para estabelecimento, no mesmo

Estado, dela própria, de cooperativa central ou de federação de cooperativas, de que a cooperativa remetente faça parte.

Justifica-se que a matéria disciplina os efeitos do ato cooperativo e deveria ser regulada por lei complementar específica, na forma do art. 146, III, c, da Constituição, porém, na sua ausência, deve permanecer tratada junto com a matéria objeto deste projeto.

Art. 13

O art. 13 exclui a aplicação da lei que resultar do projeto às *indústrias instaladas ou que vierem a se instalar na Zona Franca de Manaus (ZFM), durante o prazo previsto nos arts. 40 e 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)*, isto é, até 5 de outubro de 2023. O art. 15 da lei atual, que privilegia a ZFM, não fixa prazo e veda às *demais Unidades da Federação determinar a exclusão de incentivo fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas*. Segundo o autor, a manutenção da regra da LCP objetiva evitar controvérsias jurídicas.

Art. 14

Esse artigo reproduz o art. 13 da lei atual, que deu nova redação ao art. 178 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), que até hoje se mantém em vigor. Sua supressão poderia causar insegurança jurídica.

Art. 15

Prevê a vigência imediata da lei resultante e revoga a LCP nº 24, de 1975.

Outras justificativas

Além das justificativas específicas, relacionadas a dispositivos do projeto, retromencionadas, o autor apresenta justificativas genéricas que embasam as inovações.

Segundo o nobre Senador capixaba, a tentativa de compatibilizar a LCP nº 24, de 1975, com a atual Constituição enfrenta dificuldades jurídicas e

práticas que comprometem a eficácia de princípios constitucionais e interferem com o equilíbrio federativo. Elenca as principais:

- a) a primeira diz respeito à manifestação exclusiva dos Poderes Executivos dos Estados e do DF na instituição e revogação de benefícios, que fere o princípio constitucional da reserva legal;
- b) a segunda consiste na exigência de deliberação unânime para a concessão de benefícios, que implica poder de veto cujo exercício impede a utilização de mecanismos desonerativos do ICMS com a finalidade de implementar programas de desenvolvimento essenciais à concretização do objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades regionais e sociais, que é também princípio de ordem econômica (arts. 3º, III e 170, VII, da CF);
- c) a terceira decorre das sanções cumulativas previstas para o descumprimento da sistemática de convênios. A cobrança do imposto indevidamente dispensado na operação tributada e a glosa do crédito atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria permitem a cobrança do ICMS em duplicidade, contrariando o princípio da não cumulatividade do imposto (CF, art. 155, § 2º, I). A suspensão do repasse do FPE, o qual é assegurado pela Constituição, e a declaração de irregularidade de contas pelo TCU – órgão de fiscalização da União e não dos Estados nem do DF – são de duvidosa constitucionalidade. A suspensão de distribuição de quotas relativas aos impostos únicos federais tornou-se inaplicável com a extinção deles;
- d) a quarta tem a ver com a natureza jurídica dos convênios. Sob a égide da CF de 1967, com a redação da EC nº 1, de 1969, eles eram veículos introdutores de desonerações do antigo ICM. Tinham força de lei, de observância obrigatória por todos os entes federados. Com a Constituição atual, ainda que possam ser mantidos como forma de exteriorização da deliberação dos Estados e do DF, não poderão ir além da mera autorização para que as unidades federadas, por lei, disponham sobre os benefícios de seu interesse.

Por fim, o autor aduz que, após ter declarado inconstitucionais diversas leis e atos normativos estaduais e distritais concessivos de benefícios em virtude da inexistência de autorização em convênio aprovado nos termos da LCP nº 24, de 1975, o STF cogita a edição de uma Súmula Vinculante, que poderia: (i) paralisar a eficácia de uma vasta gama de atos estaduais concessivos de desonerações; (ii) exigir dos contribuintes que observaram a legislação

estadual o pagamento do imposto dispensado no passado. A eventual edição da Súmula Vinculante representaria um verdadeiro “caos jurídico”, gerando insegurança jurídica e graves prejuízos socioeconômicos para os Estados atingidos e para todo o País, como apontam estudos econômicos elaborados pela Fundação Getúlio Vargas e pela Rosenberg & Associados.

Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade

Nada obsta a constitucionalidade formal da proposição sob análise. A edição de lei complementar pelo Congresso Nacional, inobstante versar sobre tributo de competência estadual, é expressamente prevista no art. 155, § 2º, XII, *g*, da CF. Esse dispositivo claramente limita a autonomia dos Estados e do DF no que respeita à concessão de benefícios fiscais, no intuito de obter a maior harmonização possível nessa delicada matéria, prevenindo a chamada “guerra fiscal”, de consequências desastrosas para o equilíbrio da Federação. A iniciativa cabe a qualquer parlamentar federal, a teor do art. 61, *caput*, da CF.

A juridicidade da proposição está fartamente demonstrada pelas suas características: espécie normativa adequada; inovação do ordenamento jurídico; generalidade; coercibilidade (art. 7º); compatibilidade e harmonização com o ordenamento jurídico brasileiro, em especial com o Código Tributário Nacional (CTN).

A técnica legislativa empregada está consonante com a LCP nº 95, de 1998. A tramitação se dá em conformidade com o Regimento Interno do Senado Federal.

Mérito

Não há dúvida de que uma das principais causas do que se convencionou denominar “guerra fiscal” decorre da inadequação e mesmo da obsolescência da LCP nº 24, de 1975, marco legal para a concessão e revogação

de isenções, incentivos e benefícios fiscais, de que trata o art. 155, § 2º, XII, *g*, da CF.

Historicamente, a LCP nº 24, de 1975, visou regular o § 6º do art. 23 da Constituição de 1967, com a redação da EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, *verbis*:

§ 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.

Cabe mencionar que:

a) a concessão de isenções de ICM – predecessor do ICMS – por convênios interestaduais convivia com isenções concedidas pela União, a teor do § 2º do art. 19 da Constituição Federal de 1967/1969:

§ 2º A União, mediante lei complementar e atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos estaduais e municipais.

b) a autonomia política e financeira dos Estados e do DF estava muito enfraquecida durante os governos militares que se sucederam no período 1964/1985. A receita tributária estava muito concentrada na União. Os governadores dos Estados e do DF, no período 1966/1978, escolhidos em eleições indiretas, eram praticamente nomeados pelo Presidente da República;

c) havia, no período citado, uma política de desenvolvimento regional, baseada em incentivos fiscais relacionados com tributos federais, em especial o IR.

Nesse contexto, a exigência da prévia aprovação unânime dos Estados e do DF para que qualquer Unidade da Federação concedesse isenção ou benefício fiscal, em sentido lato, era plenamente justificável.

A menção a *convênio celebrado nos termos da LCP nº 24, de 1975*, feita no § 8º do art. 34 do ADCT para propósito diverso (autorização para os Estados e o DF regularem provisoriamente o ICMS, na omissão do Congresso Nacional) e a renovada exigência de lei complementar para regular a concessão

pelos Estados de benefícios fiscais do ICMS, sucessor do ICM, forneceram elementos para que o STF entendesse ter sido aquela lei complementar recepcionada pela atual Constituição. Na verdade, a Suprema Corte não examinou todos os aspectos particulares da LCP nº 24, de 1975, até porque as ações diretas de inconstitucionalidade não se prestam ao controle de constitucionalidade de leis anteriores à CF de 1988.

Entretanto, talvez uma lei tributária não tenha sido tão violada quanto a LCP nº 24, de 1975. É certo que o desrespeito contumaz se deve ao fato de a referida lei estar “totalmente superada”. Com efeito, o contexto político e econômico atual é totalmente diverso daquele em que editada. O art. 151, III, da CF veda à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do DF ou dos Municípios. A autonomia política e financeira dos Estados e do DF – aos quais se juntaram os Municípios – foi fortalecida pelo Constituinte de 1988. A política de desenvolvimento regional calcada na renúncia do IR esvaneceu-se a partir da última década do século XX. Apenas a Zona Franca de Manaus foi prestigiada, inclusive pelo constituinte originário (ADCT, art. 40) e derivado (ADCT, art. 92).

Daí as iniciativas parlamentares de atualizar a LCP nº 24, de 1975, e de revogá-la, para implantar novo modelo em seu lugar, dos quais são exemplos, no Senado, além da presente proposição, (i) o PLS nº 240, de 2006 – Complementar, de autoria do Senador FLEXA RIBEIRO, pendente de apreciação da CAE, mas já aprovado, com emendas, por esta Comissão e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); e (ii) o PLS nº 85, de 2010 – Complementar, do então Senador MARCONI PERILLO, pendente de exame pela CAE. Ambas as proposições convergem com o projeto ora relatado no sentido de se reduzir o quórum de deliberação do CONFAZ para autorizar os Estados e o DF a concederem benefícios fiscais.

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, no sentido de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e **regionais**, inscritos nos incisos II e III do art. 3º da Carta Magna, só poderão ser alcançados com a utilização, entre outros mecanismos previstos na CF, de:

i) isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas (art. 43, § 2º, III);

ii) incentivos fiscais da União destinados a promover o equilíbrio de desenvolvimento socioeconômico, entre as diferentes regiões do País (art. 151, I);

iii) subsídio, isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido, anistia, remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, concedidos mediante lei específica federal, estadual ou municipal, atendido, no caso do ICMS, o disposto no art. 155, § 2º, XII, g, ou seja, mediante prévia deliberação dos Estados e do DF.

A forma federativa do Estado brasileiro, erigida em cláusula pétreia pelo art. 60, § 4º, I, da CF, não subsistirá se as Unidades da Federação não puderem lançar mão dos mecanismos que a própria Constituição consagrou para a consecução dos citados objetivos fundamentais. Infelizmente é o que acontecerá se prevalecer a impraticável regra da unanimidade exigida pela LCP nº 24, de 1975. Esse quórum, que não tem fundamento constitucional, permite, por exemplo, que o Estado de São Paulo, cujo valor adicionado bruto da indústria de transformação corresponde a 43% do total nacional (em 2009), vete um incentivo fiscal para a instalação de indústria nova pretendido, por exemplo, por um dos vinte e quatro Estados, cuja soma dos respectivos valores adicionados brutos da indústria de transformação não alcança o da indústria paulista. Essa regra não só inviabiliza a redução das desigualdades regionais e sociais, como também promove a concentração da produção industrial em poucos Estados, agravando a desigualdade regional e as iniquidades econômicas e sociais dela decorrentes.

O quórum de deliberação proposto contém dupla exigência, ao exigir a aprovação de: (i) três quintos dos Estados e do DF, perfazendo dezesseis Estados; e (ii) ao menos uma Unidade da Federação de cada uma das cinco macrorregiões do País. Afasta-se, assim, uma temida coalizão dos dezesseis Estados das Regiões Nordeste (9) e Norte (7). Nas reuniões do Confaz, convocadas para decidir sobre a pretensão de um ou mais Estados dessas duas regiões, por exemplo, não bastaria que a totalidade dos Estados dessas duas regiões votassem a favor. Seria necessário que, no mínimo, mais três Estados – oriundos de cada uma das outras três regiões do País – agregassem seus votos favoráveis aos dezesseis Estados das duas Regiões menos desenvolvidas da Nação. A dupla exigência apresenta a dupla vantagem de flexibilizar o quórum e de evitar prejuízos para as regiões compostas por poucos Estados (4 ou 3).

Não há dúvida que a proposição restabelece a primazia dos princípios federativo, da autonomia dos entes federados, da separação dos poderes e da legalidade, ao deixar claro que: (i) o convênio é ato meramente autorizativo do benefício; (ii) cada Estado decide aplicá-lo ou não; (iii) por meio de sua Assembleia (ou Câmara) Legislativa; (iv) a qual editará lei específica, caso decida adotar o benefício. Esses princípios são desrespeitados no regime instituído pela LCP nº 24, de 1975, em que os convênios são, muitas vezes, imperativos e a vontade do Poder Executivo se sobrepõe à do Legislativo em matéria reservada à lei.

A proposição restabelece, ainda, o respeito ao princípio da não cumulatividade do ICMS, ao eliminar a permissão de glosa do crédito atribuído ao estabelecimento adquirente da mercadoria procedente de outro Estado concessionário de eventual benefício na remessa. Essa sanção nunca foi legitimada pelo STF. Ao contrário, alguns votos proferidos por Ministros da Suprema Corte, como Sepúlveda Pertence e Ellen Gracie, criticaram a parte final do inciso I do art. 8º da LCP nº 24, de 1975, afirmando que “inconstitucionalidades não se compensam”.

Outro grande mérito do projeto é prestigiar a segurança jurídica, superprincípio que seria ferido de morte caso os milhares de contribuintes e responsáveis de todos os Estados da Federação fossem intimados a recolher aos cofres públicos valores astronômicos derivados da cobrança do ICMS e acréscimos legais de anos pretéritos que, de repente, seriam devidos pelo fato de as leis e atos normativos concessivos da renúncia tributária terem sido declarados inconstitucionais pelo STF. Alguns economistas calculam que esse passivo incobrável superaria R\$ 100 bilhões. Mesmo sabedores de que a Suprema Corte tem o poder de modular os efeitos de suas decisões e que seus ministros preferirão optar pelo efeito prospectivo e não retrospectivo das decisões que invalidaram os benefícios do ICMS, o fato é que toda a Nação, inclusive os próprios Ministros do STF, aguardam o pronunciamento do Congresso Nacional. Com efeito, só o Poder Legislativo Federal tem a competência para mudar a lei. E ao Senado Federal, Casa que é da Federação, cabe a iniciativa de encontrar uma solução adequada para essa magna questão. E a solução não deve ser diferente da proposta pelo projeto sob exame, qual seja, a de instrumentar e incitar o CONFAZ a celebrar rapidamente um convênio que autorize os Estados:

a) a concederem remissão dos créditos decorrentes da invalidação judicial dos benefícios fiscais concedidos até a edição da lei complementar

resultante deste projeto sem amparo em convênio celebrado nos termos da LCP nº 24, de 1975; e

b) a convalidarem os benefícios fiscais referidos na letra “a”.

Urge, pois, que esta Casa aprove o Projeto de Lei do Senado nº 170, de 2012 – Complementar.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 170, de 2012 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

ANEXO

QUADRO COMPARATIVO DA LEI COMPLEMENTAR N° 24, DE 7 DE JANEIRO DE 1975 E DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DO SENADO FEDERAL N° 170, DE 2012

LEI COMPLEMENTAR N° 24, DE 7 DE JANEIRO DE 1975	PROJETO DE LEI DO SENADO N° 170, DE 2012 (Complementar)
Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.	Regula a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação serão concedidos e revogados, conforme disposto nos artigos 150, § 6º e 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal.
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.	Art. 1º As isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação serão concedidos por lei específica do ente interessado, mediante autorização em convênios celebrados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei Complementar.
<i>Parágrafo único.</i> O disposto neste artigo também se aplica:	<i>Parágrafo único.</i> O disposto neste artigo aplica-se também a:
I - à redução da base de cálculo;	I - 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;	VII - devolução, total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do imposto, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;
III - à concessão de créditos presumidos;	V - crédito presumido;
IV - a 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;	VIII - quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiros-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 nesta data.	Inexistente

LEI COMPLEMENTAR N° 24, DE 7 DE JANEIRO DE 1975	PROJETO DE LEI DO SENADO N° 170, DE 2012 (Complementar)
Inexistente	II - anistia;
Inexistente	III - remissão;
Inexistente	IV - subsídio;
Inexistente	VI - fixação de alíquota interna inferior à prevista para a operação ou prestação interestadual;
Inexistente	Art. 2º As isenções, incentivos e benefícios de que trata o art. 1º serão revogados nos termos de convênios celebrados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei Complementar.
	§ 1º A partir da data estabelecida em convênio, perderão a eficácia as leis concessivas das respectivas isenções, incentivos e benefícios.
	§ 2º Poderão os Estados e o Distrito Federal, por lei específica, revogar isenções, incentivos e benefícios que tenham concedido, independentemente de previsão em convênio.
	§ 3º Serão respeitados os direitos adquiridos em relação a incentivos concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições.
Art. 2º Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.	Art. 3º Os convênios a que aludem os arts. 1º e 2º serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes do Poder Executivo de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo Federal.
§ 1º As reuniões se realizarão com a presença de representantes da maioria das Unidades da Federação.	Inexistente
§ 2º A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.	§ 1º A autorização para a concessão de isenções, incentivos e benefícios, bem como a sua revogação, dependerá, cumulativamente, da aprovação de, pelo menos: I - 3/5 (três quintos) dos Estados e do Distrito Federal; II - 1 (uma) Unidade da Federação localizada em cada uma das Regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

LEI COMPLEMENTAR Nº 24, DE 7 DE JANEIRO DE 1975	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 170, DE 2012 (Complementar)
§ 3º Dentro de 10 (dez) dias, contados da data final da reunião a que se refere este artigo, a resolução nela adotada será publicada no Diário Oficial da União.	§ 2º Dentro de 10 (dez) dias, contados da data final da reunião a que se refere este artigo, a resolução nela adotada será publicada no Diário Oficial da União.
Art. 3º Os convênios podem dispor que a aplicação de qualquer de suas cláusulas seja limitada a uma ou a algumas Unidades da Federação.	Art. 4º Os convênios podem dispor que a aplicação de qualquer de suas cláusulas seja limitada a uma ou a algumas Unidades da Federação.
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.	Inexistente
§ 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.	Inexistente
§ 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.	Inexistente
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.	Inexistente
Art. 6º Os convênios entrarão em vigor no trigésimo dia após a publicação a que se refere o art. 5º, salvo disposição em contrário.	Art. 5º Os convênios entrarão em vigor no trigésimo dia após a publicação a que se refere o § 2º do art. 3º, salvo disposição em contrário.
Art. 7º Os convênios ratificados obrigam todas as Unidades da Federação inclusive as que, regularmente convocadas, não se tenham feito representar na reunião.	Art. 6º Os convênios aplicam-se a todas as Unidades da Federação inclusive as que, regularmente convocadas, não se tenham feito representar na reunião.
Art. 8º A inobservância dos dispositivos	Art. 7º As Unidades da Federação que

LEI COMPLEMENTAR N° 24, DE 7 DE JANEIRO DE 1975	PROJETO DE LEI DO SENADO N° 170, DE 2012 (Complementar)
desta Lei acarretará, cumulativamente:	concederem ou mantiverem isenções, incentivos ou benefícios em desacordo com os dispositivos desta Lei Complementar não poderão, enquanto perdurar tal situação:
I - a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria;	Inexistente
II - a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente.	Inexistente
<i>Parágrafo único.</i> Às sanções previstas neste artigo poder-se-ão acrescer a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão do pagamento das quotas referentes ao Fundo de Participação, ao Fundo Especial e aos impostos referidos nos itens VIII e IX do art. 21 da Constituição federal.	Inexistente
Inexistente	I - receber transferências voluntárias;
Inexistente	II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
Inexistente	III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.
Inexistente	<i>Parágrafo único.</i> Os agentes públicos responsáveis pela infração serão punidos segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas aplicáveis.
Art. 9º É vedado aos Municípios, sob pena das sanções previstas no artigo anterior, concederem qualquer dos benefícios relacionados no art. 1º no que se refere à sua parcela na receita do imposto de circulação de mercadorias.	Art. 8º É vedado aos Municípios, sob pena das sanções previstas no artigo anterior, concederem qualquer dos benefícios relacionados no art. 1º no que se refere à sua parcela na receita do imposto de circulação de mercadorias.
Art. 10. Os convênios definirão as condições gerais em que se poderão conceder,	Art. 9º Os convênios poderão definir as condições gerais em que se poderão

LEI COMPLEMENTAR N° 24, DE 7 DE JANEIRO DE 1975	PROJETO DE LEI DO SENADO N° 170, DE 2012 (Complementar)
unilateralmente, anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento de débitos fiscais e ampliação do prazo de recolhimento do imposto de circulação de mercadorias.	conceder, unilateralmente, anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento de débitos fiscais e ampliação do prazo de recolhimento do imposto de circulação de mercadorias.
Art. 11. O Regimento das reuniões de representantes das Unidades da Federação será aprovado em convênio.	Art. 10. O Regimento das reuniões a que alude o art. 3º será aprovado em convênio, observado o quorum de aprovação previsto no seu § 1º.
Art. 12. São mantidos os benefícios fiscais decorrentes de convênios regionais e nacionais vigentes à data desta Lei, até que revogados ou alterados por outro.	Art. 11. São mantidas as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais relacionados ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação decorrentes de convênios vigentes à data desta Lei Complementar, até que revogados ou alterados por outro.
§ 1º Continuam em vigor os benefícios fiscais ressalvados pelo § 6º do art. 3º do Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, com a redação que lhe deu o art. 5º do Decreto-Lei nº 834, de 8 de setembro de 1969, até o vencimento do prazo ou cumprimento das condições correspondentes.	Inexistente
§ 2º Quaisquer outros benefícios fiscais concedidos pela legislação estadual considerar-se-ão revogados se não forem convalidados pelo primeiro convênio que se realizar na forma desta Lei, ressalvados os concedidos por prazo certo ou em função de determinadas condições que já tenham sido incorporadas ao patrimônio jurídico de contribuinte. O prazo para a celebração deste convênio será de 90 (noventa) dias a contar da data da publicação desta Lei.	§ 1º Poderão ser convalidadas quaisquer outras isenções, incentivos e benefícios fiscais concedidos pela legislação estadual e autorizada a remissão dos créditos deles decorrentes, observado o procedimento estabelecido no art. 3º desta Lei Complementar. § 2º A convalidação de que trata o parágrafo anterior poderá vigorar por prazo determinado, ressalvadas as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições, que permanecerão aplicáveis até a data fixada no respectivo ato individual de concessão. § 3º O convênio de que trata o parágrafo primeiro deverá ser celebrado no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de publicação desta Lei Complementar,

LEI COMPLEMENTAR N° 24, DE 7 DE JANEIRO DE 1975	PROJETO DE LEI DO SENADO N° 170, DE 2012 (Complementar)
	permanecendo em vigor a legislação estadual anteriormente editada, enquanto não houver deliberação dos Estados e do Distrito Federal acerca dos atos que serão ou não convalidados.
<p>§ 3º A convalidação de que trata o parágrafo anterior se fará pela aprovação de 2/3 (dois terços) dos representantes presentes, observando-se, na respectiva ratificação, este quorum e o mesmo processo do disposto no art. 4º.</p>	
<p>Art. 13. O art. 178 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 178. A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104.”</p>	<p>Art. 14. O art. 178 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), continua a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 178. A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104.”</p>
Art. 14. Sairão com suspensão do Imposto de Circulação de Mercadorias:	Art. 12. Sairão com suspensão do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação:
I - as mercadorias remetidas pelo estabelecimento do produtor para estabelecimento de Cooperativa de que faça parte, situada no mesmo Estado;	I - as mercadorias remetidas pelo estabelecimento do produtor para estabelecimento de Cooperativa de que faça parte, situada no mesmo Estado;
II - as mercadorias remetidas pelo estabelecimento de Cooperativa de Produtores, para estabelecimento, no mesmo Estado, da própria Cooperativa, de Cooperativa Central ou de Federação de Cooperativas de que a Cooperativa remetente faça parte.	II - as mercadorias remetidas pelo estabelecimento de Cooperativa de Produtores, para estabelecimento, no mesmo Estado, da própria Cooperativa, de Cooperativa Central ou de Federação de Cooperativas de que a Cooperativa remetente faça parte.
§ 1º O imposto devido pelas saídas mencionadas nos incisos I e II será recolhido pelo destinatário quando da saída subsequente, esteja esta sujeita ou não ao pagamento do tributo.	<i>Parágrafo único.</i> O imposto devido pelas saídas mencionadas nos incisos I e II será recolhido pelo destinatário quando da saída subsequente, esteja esta sujeita ou não ao pagamento do tributo.
§ 2º Ficam revogados os incisos IX e X do art. 1º da Lei Complementar nº 4, de 2 de	Inexistente

LEI COMPLEMENTAR Nº 24, DE 7 DE JANEIRO DE 1975	PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 170, DE 2012 (Complementar)
dezembro de 1969.	
Art. 15. O disposto nesta Lei não se aplica às indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na Zona Franca de Manaus, sendo vedado às demais Unidades da Federação determinar a exclusão de incentivo fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas.	Art. 13. O disposto nesta Lei Complementar não se aplica às indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na Zona Franca de Manaus, durante o prazo previsto nos arts. 40 e 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Art. 16 Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.	Art. 15. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Lei Complementar nº 24, de 1975.