

## PARECER N°                   , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 130, de 2014 – Complementar, de autoria da Senadora Lúcia Vânia e outros Senadores, que *convalida os atos normativos de concessão de benefícios fiscais e concede remissão e anistia de créditos tributários referentes ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)*.

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

### **I – RELATÓRIO**

Está em pauta nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 130, de 2014 - Complementar, de autoria da Senadora LÚCIA VÂNIA e outros Senadores. O Projeto tem dois artigos, além da cláusula de vigência, com os seguintes objetivos:

1) convalidar os atos normativos de concessão de benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros de ICMS instituídos até 1º de maio de 2014, em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal;

2) remitir e anistiar os créditos tributários decorrentes de benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros vinculados ao ICMS concedidos pela legislação estadual ou distrital editada até a data de publicação da lei complementar proposta, em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.

Na justificação do Projeto, lê-se que a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975 exige, para a concessão de incentivos e benefícios relativos ao ICMS, “a prévia aprovação de convênio, por unanimidade, pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)”. Entretanto, “a exigência da mencionada unanimidade é polêmica e gera inúmeras discussões políticas, econômicas e doutrinárias”, sendo certo que “essa regra foi desrespeitada por diversas vezes e o Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado sua jurisprudência no sentido de declarar inconstitucionais os incentivos fiscais relativos ao ICMS concedidos à revelia do Confaz”. Conforme entendimento do STF, “a inobservância da Lei Complementar nº 24, de 1975, acarreta violação do art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal, que determina caber à lei complementa regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do distrito Federal isenções, incentivos e benefícios fiscais do ICMS serão concedidos e revogados.”

Ainda segundo a justificação, “essa situação vem gerando grande insegurança jurídica não apenas para os entes federados, mas, principalmente, para os contribuintes beneficiados pelos incentivos do ICMS, que se veem na iminência de serem cobrados pelos créditos tributários resultantes da invalidação, pelo STF, das normas de concessão das benesses fiscais”. Por fim, apresenta-se o Projeto “com o objetivo de solucionar definitivamente e sem maiores delongas” o grave problema acima descrito.

O Projeto foi distribuído exclusivamente para esta Comissão de Assuntos Econômicos e, no prazo regimental, foram apresentadas a Emenda nº 1 (substitutivo), de autoria do Senador RICARDO FERRAÇO e as Emendas nº 2, 3 e 4, de autoria do Senador ROMERO JUCÁ.

Na reunião do último dia 20 de maio, apresentei a esta Comissão o meu Parecer acerca deste Projeto de Lei Complementar. Votei pela aprovação do Projeto e da Emenda nº 1, do Senador RICARDO FERRAÇO, na forma de Substitutivo que submeti aos nobres pares.

A matéria deixou de ser apreciada naquela oportunidade, a fim de que o Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz pudesse opinar sobre o projeto e, sendo o caso, apresentar uma proposta para aperfeiçoá-lo.

Na sua reunião realizada no dia 10 de junho passado, o Confaz não atingiu o nível de consenso sobre a matéria, e apenas treze dos vinte e sete Secretários da Fazenda dos Estados, entenderam que o quórum mais adequado para deliberação majoritária sobre a remissão de créditos tributários e a reinstituição de incentivos e benefícios de ICMS concedidos unilateralmente seria de dois terços dos Estados de cada região.

Por outro lado, por dezenove votos, os Secretários da Fazenda manifestaram-se sobre a necessidade de: (i) resolução do Senado Federal que estabeleça a redução gradual das alíquotas interestaduais do ICMS; (ii) promulgação de Emenda à Constituição que promova a repartição do ICMS entre os Estados de origem e destino, no comércio interestadual de bens e serviços destinados a consumidor final não contribuinte do imposto; (iii) lei complementar que institua fundos federativos para compensar perdas de arrecadação do ICMS em decorrência da alteração das alíquotas interestaduais e para fomentar o desenvolvimento regional; e (iv) lei que altere os critérios de atualização monetária e juros nos contratos de refinanciamento celebrado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, matérias que não dizem respeito ao tema sob exame.

Na reunião do último dia 15 de julho, apresentei e fiz a leitura do meu segundo Parecer, a esta Comissão, acerca deste Projeto de Lei Complementar.

Naquele segundo Parecer, li o meu VOTO pela aprovação do Projeto, da Emenda nº 1, do Senador RICARDO FERRAÇO e da Emenda nº 2, do Senador ROMERO JUCÁ e pela rejeição das Emendas nº 3 e 4, na forma de Substitutivo que submeti aos nobres pares.

A matéria deixou de ser apreciada naquela reunião para que, mais uma vez, o Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz pudesse opinar

sobre o Projeto ora em exame e, sendo o caso, apresentar uma nova proposta para aperfeiçoá-lo.

Após a data de 15 de julho, foram apresentadas as Emendas nº 5 e 6, de autoria da ilustre Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, razão pela qual, passo a me manifestar sobre o seu mérito.

Neste dia 04 de novembro, em meu gabinete, reunido com colegas Senadoras e Senadores e com membros integrantes do Confaz, conseguimos viabilizar um texto convergente, que resultou na alteração da redação dos artigos 2º e 3º do Substitutivo que ora apresento.

No artigo 2º, alteramos o quorum de: (i) dois terços das unidades federadas e (ii) uma unidade federada das Regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste; duas unidades federadas da Região Norte; e três unidades federadas da Região Nordeste (emenda Senador Romero Jucá), para: (i) os mesmos dois terços das unidades federadas e (ii) um terço das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do País (proposta consensuada).

No artigo 3º, proponho alteração na sua redação original, com o objetivo de tornar legal parte de texto de cláusulas do Convênio ICMS 70, de 29 de julho de 2014, celebrado no âmbito do Confaz, notadamente os constantes nas cláusulas segunda, terceira, quarta e sexta daquele Convênio.

As alterações do Substitutivo que ora apresento, retratam o que entendo como sendo um texto convergente, fruto de entendimentos que viabilizam a sua aprovação, tanto no âmbito desta Comissão de Assuntos Econômicos, quanto pelo plenário desta Casa, razão pela qual rogo às nobres colegas Senadoras e aos nobres colegas Senadores a sua aprovação.

## **II – ANÁLISE**

### **II.A – SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE, A JURIDICIDADE E A TÉCNICA LEGISLATIVA**

O art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal estabelece competência para a Comissão de Assuntos Econômicos analisar proposições versando, entre outras matérias, sobre tributos, finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário e financeiro e conflitos de competência em matéria tributária entre os entes federados.

Ademais, como o Projeto foi distribuído unicamente a esta Comissão, cabe-nos analisar, preliminarmente, os aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O objeto da Proposição insere-se na órbita do direito tributário e financeiro, que figura entre as matérias de competência da União, conforme o art. 24, I, da Constituição Federal. Já o art. 48, I, da Carta Magna afirma que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre essas matérias, com a sanção presidencial.

Constata-se, também, que o assunto tratado pelo Projeto não figura dentre os constantes do rol constitucional que fixa competência privativa para o Presidente da República iniciar o processo legislativo (art. 61, § 1º), ou na lista de competências privativas do Presidente da República (art. 84, III).

Entretanto, conforme apontado na justificção da Emenda nº 1, do Senador RICARDO FERRAÇO, há dúvida jurídica razoável quanto à possibilidade de o Congresso Nacional, ainda que mediante lei complementar, convalidar incentivos e benefícios relacionados ao ICMS, concedidos sem autorização do Confaz, e conceder remissão e anistia aos créditos correspondentes.

Isso porque a interpretação conjunta dos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal indica que qualquer tipo de desoneração do ICMS, incluindo a remissão proposta, deve ser veiculada por lei estadual, mediante prévia deliberação dos Estados e do Distrito Federal, o que se dá, atualmente, através de convênios celebrados nos termos da Lei Complementar nº 24, de 1975.

Confiram-se, nesse sentido, os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal:

*“(…)VII - O art. 155, § 2º, inciso XII, g, da Constituição Federal dispõe competir à lei complementar, mediante deliberação dos Estados membros e do Distrito Federal, a regulamentação de isenções, incentivos e benefícios fiscais a serem concedidos ou revogados, no que diz respeito ao ICMS. Evidente necessidade de consenso entre os entes federativos, justamente para evitar o deflagramento da perniciosa ‘guerra fiscal’ entre eles. À lei complementar restou discricionária apenas a forma pela qual os Estados e o Distrito Federal implementarão o ditame constitucional. A questão, por sua vez, está regulamentada pela Lei Complementar 24/1975, que declara que as isenções a que se faz referência serão concedidas e revogadas nos termos dos convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal. VIII - Necessidade de aprovação pelo CONFAZ de qualquer política extrafiscal que implique na redução ou qualquer outra forma de desoneração do contribuinte em relação ao ICMS. Precedentes do STF.(…)” (STF – Pleno - ADI 2.549/DF – Rel. Min. Ricardo Lewandowski – J: 01/06/2011)*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 1.798/97; E ART. 8º DO DECRETO N.º 9.115/98, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 150, § 6.º; E 155, § 2.º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O primeiro ato normativo estadual, instituindo benefícios relativos ao ICMS sem a prévia e necessária celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, contraria os dispositivos constitucionais sob enfoque. Alegação de inconstitucionalidade igualmente plausível no tocante ao art. 8.º do Decreto n.º 9.115/98, que, extrapolando a regulamentação da mencionada lei, fixa, de forma autônoma, incentivos fiscais sem observância das mencionadas normas da Carta da República. Ação*

*julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas em questão.”* (STF – Pleno – ADI 2.439/MS – Rel. Min. Ilmar Galvão – J: 13/11/2002)

Na esteira do entendimento da mais alta Corte do Poder Judiciário, parece forte a possibilidade de se entender que lei complementar não possa convalidar os incentivos e benefícios de ICMS, cabendo-lhe tão somente estabelecer a forma pela qual os Estados e o Distrito Federal poderão deliberar a respeito para, em se entendendo conveniente, autorizar os Poderes Legislativos competentes a editarem as leis necessárias.

Diante disso, caso seja mantida a redação original do Projeto, existe risco considerável de se entender que a União não tenha competência para dispensar a cobrança de créditos relativos ao ICMS e, conseqüentemente, não possa o Congresso Nacional tratar da matéria sem agredir a autonomia estadual que decorre do princípio federativo.

Assim, para evitar discussões jurídicas que poderiam comprometer todo o esforço que está sendo feito para debelar a chamada “guerra fiscal” e restabelecer a segurança jurídica das empresas que usufruíram dos incentivos e benefícios em questão, afigura-se conveniente acolher a prudência da proposta do Senador RICARDO FERRAÇO, que parece melhor se adequar aos ditames do art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.

Afinal, por essa proposta, a remissão dos créditos tributários e a reinstituição dos benefícios tributários problemáticos não se dá diretamente no corpo da lei complementar, que se atém a ditar normas para o encaminhamento da solução para o problema.

Em relação ao tratamento do quorum qualificado nas decisões tomadas no Confaz, como lembrado na justificação da emenda substitutiva, a própria Lei Complementar nº 24, de 1975, que foi recepcionada pela Constituição de 1988, permitiu que os Estados e o Distrito Federal pudessem, por maioria qualificada (2/3), convalidar benefícios fiscais concedidos pela legislação estadual anteriormente à sua edição.

Portanto, afigura-se legítima, sob os ângulos formal e material, a proposta de fixação, por lei complementar, de quorum especial destinado à aprovação de convênio que disponha sobre os efeitos jurídicos dos incentivos e benefícios de ICMS **concedidos no passado sem a anuência do Confaz**.

## **II.B – SOBRE A PROPOSTA APRESENTADA PELO CONFAZ AO PLS Nº 130, DE 2014 - COMPLEMENTAR**

Em substituição ao quórum nacional de três quintos e regional de um terço das unidades federadas, contemplado no Substitutivo que apresentei anteriormente aos nobres pares, propõe o Confaz que a aprovação de convênio que possibilite a convalidação dos incentivos e benefícios concedidos sem a observância do disposto no art. 155, §2º, XII, “g”, da Constituição Federal dependa de *“manifestação favorável de, no mínimo, dois terços das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do País”*.

É de se observar que o artigo 12, § 3º, da Lei Complementar nº 24, de 1975, que possibilitou a convalidação da legislação estadual existente quando de sua publicação, estabelecia apenas o quorum nacional de dois terços.

Repito, o referido dispositivo exigiu que o convênio acerca da matéria fosse aprovado por dois terços das unidades federadas, considerando o país como um todo e não, separadamente, cada uma das suas cinco regiões geográficas.

São duas as diferenças práticas entre os quóruns da Lei Complementar nº 24, de 1975 e o sugerido pelo Confaz: (i) o quórum da lei complementar implica aprovação por dezoito unidades federadas, cujos votos são computados igualmente; e (ii) o quórum proposto pelo Confaz supõe concordância de dezenove unidades federadas e confere peso maior aos votos das unidades localizadas em regiões com menor número de Estados.

A tal ponto que bastaria o alinhamento de duas unidades federadas das regiões Centro-Oeste, Sul ou Sudeste para impedir que eventual decisão das outras vinte e cinco fosse implementada. Algo que não foge muito à lógica perversa da sistemática atual, em que o veto de um Estado prevalece sobre a vontade de todos os demais.

Diante disso, entendo que o acolhimento do quórum de deliberação sugerido por treze dos vinte e sete Secretários da Fazenda, daria poder exacerbado às unidades federativas das regiões mencionadas, colocando-as em posição mais vantajosa do que as demais, criando distorção incompatível com a ideia de federalismo cooperativo que permeia o sistema constitucional.

A exigência cumulativa de quórum regional mínimo é inovação destinada a evitar a formação de blocos regionais que pudessem impor sua vontade aos Estados localizados em regiões com menor número de unidades federadas.

Não convém, portanto, utilizar o quórum regional como uma forma de favorecer ou prejudicar qualquer Estado, nem para inviabilizar o seu consenso majoritário, mas somente como fator de equilíbrio da federação, que reconhece, respeita e permite a redução das desigualdades regionais, como exige o art. 3º, III, da Constituição Federal.

Nesse sentido, entendo por bem utilizar a fórmula já consagrada na Lei Complementar nº 24, de 1975 para fixar o quórum nacional em dois terços das unidades federadas, ao qual deverá ser cumulado um quórum regional razoável para equilibrar os interesses envolvidos. Retomarei este ponto adiante, ao analisar as emendas apresentadas pelo ilustre Senador ROMERO JUCÁ.

Dezenove Secretários da Fazenda, também sugerem que o convênio de convalidação possa estabelecer restrições temporais diferenciadas conforme a natureza dos benefícios e incentivos que venham a ser reinstituídos e possa estender sua aplicação inclusive a outros Estados localizados na mesma região.

Propõem ainda, aqueles Secretários, tornar ineficazes as disposições do convênio em relação aos entes que concedam incentivos ou benefícios em desconformidade com o texto legislativo proposto e com a Lei Complementar nº 24, de 1975.

Não convém autorizar a extensão de incentivos e benefícios para além do território do Estado, que os tenha concedido no passado, pois isso poderia ter efeito multiplicador, desvirtuando os objetivos do projeto ora em análise.

No tocante às sanções pela concessão unilateral de incentivos e benefícios, a simples exclusão dos efeitos do convênio em relação às unidades infratoras perpetuaria a insegurança jurídica que motivou o presente Projeto. Por isso, entendo que não é caso de acolher aquela sugestão.

Os Gestores Estaduais da Fazenda sugerem, ainda, o afastamento das disposições do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000, que possam comprometer o esforço de convalidação dos incentivos e benefícios de ICMS.

Tendo em vista o quadro de grave insegurança jurídica que o tema suscita, convém acolher a proposta para flexibilizar, excepcionalmente, a aplicação da referida lei complementar.

Por fim, as condicionantes à eficácia do convênio de convalidação não podem ser acolhidas.

O que motivou o projeto ora em exame foi justamente a necessidade de encontrar-se uma solução legislativa que viabilize a imediata solução do problema e afaste os incalculáveis riscos jurídicos, e os danos econômicos e sociais decorrentes da iminente aprovação, pelo Supremo Tribunal Federal, da Súmula Vinculante nº 69, declarando inconstitucionais os incentivos e benefícios concedidos no passado pelos Estados, à revelia do Confaz.

É preciso que o Congresso atue de forma serena, porém, célere, criando condições para a solução definitiva desta questão.

Nesse contexto, não se afigura adequado vincular a eficácia do convênio à solução de outras questões de interesse exclusivo dos Estados, que dependem de ampla negociação, inclusive com a União, o que requer mais tempo do que se pode dispor nesse momento, tendo em vista o estágio avançado em que se encontra a mencionada Súmula Vinculante.

## II.C – SOBRE O MÉRITO

A proposta de convalidação dos benefícios concedidos sem a observância do procedimento da Lei Complementar nº 24, de 1975, é oportuna e necessária para restabelecer a segurança jurídica.

Como apontado na justificação do Projeto da Senadora LÚCIA VÂNIA, o Supremo Tribunal Federal vem sistematicamente declarando a inconstitucionalidade de atos normativos estaduais que unilateralmente concedem isenções, incentivos e benefícios de ICMS, por contrariedade à regra do art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.

A questão foi inclusive objeto da Proposta de Súmula Vinculante (PSV) nº 69, de 2012, com a seguinte redação:

*“Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional”.*

Em 31 de março de 2014, a Procuradoria-Geral da República proferiu parecer a respeito da PSV nº 69, de 2012, opinando pela sua aprovação pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos em que apresentada.

Assim, existe o risco iminente de a Corte Suprema deliberar sobre a proposta em questão e, com isso, emitir pronunciamento de caráter vinculante para os Estados e o Distrito Federal, no sentido da inviabilidade da concessão e manutenção de incentivos e benefícios associados ao ICMS.

Caso o verbete sumular venha a ser aprovado, poderá ser instaurado verdadeiro “caos” jurídico e econômico, como demonstram as dezenas de manifestações de empresas e entidades governamentais e de classe formalizadas junto ao Supremo Tribunal Federal a propósito da PSV nº 69, de 2012, bem como os estudos econômicos elaborados por instituições como a Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Vejam, por exemplo, o estudo “Impactos Socioeconômicos da Suspensão de Incentivos Fiscais”, de setembro de 2011 ([http://www.adialbrasil.com.br/adial/anexo/documentos/Estudo\\_FGV\\_Incentivos\\_Fiscais.PDF](http://www.adialbrasil.com.br/adial/anexo/documentos/Estudo_FGV_Incentivos_Fiscais.PDF)).

Isso porque os contribuintes poderiam ser obrigados a recolher os valores dispensados no passado e que, muitas vezes, foram empregados em empreendimentos financiados com os incentivos estaduais, ou repassados aos preços de produtos e serviços, reduzindo-os.

Grande parte das empresas não teria como pagar essa conta. De sorte que a cobrança forçada da dívida poderia consumir o seu patrimônio, em prejuízo de suas atividades e dos trabalhadores que delas dependem.

Ademais, projetos desenvolvidos em regiões distantes dos grandes centros consumidores com o auxílio de incentivos estaduais poderiam ser descontinuados, por falta de condições de competir com empresas estabelecidas em locais mais próximos ao mercado, em virtude dos maiores custos envolvidos.

Outro estudo da FGV, intitulado “Análise de Incentivos Fiscais Estaduais e Isonomia Competitiva entre Estados no Brasil”, de dezembro de 2012, explica que as empresas preferem se instalar em áreas economicamente mais adiantadas e mais próximas aos centros consumidores, já que os custos envolvidos são menores.

A concessão de incentivos fiscais é decisiva para a atração de novos investimentos e a realização de projetos pioneiros *“que atraem mão de obra qualificada, fortalecem a infraestrutura física e reorientam a configuração das*

*redes logísticas no país*”, possibilitando um razoável equilíbrio competitivo entre as várias unidades da Federação.

Diante desse quadro de notável insegurança jurídica, os Estados e o Distrito Federal promoveram diversas reuniões no âmbito do Confaz com o objetivo de chegar a um acordo para resolver a questão.

Embora houvesse consenso sobre o tema central, não foi possível equacionar o problema na esfera desse Conselho por conta da interferência de outros assuntos, somada à exigência de unanimidade, bem como dúvidas quanto às prerrogativas do Confaz para a solução integral da questão.

Na impossibilidade de outra solução, é fundamental que o Congresso Nacional edite lei complementar com normas excepcionais que permitam aos Estados e ao Distrito Federal deliberarem sobre o tema por maioria qualificada, de modo a restabelecer a segurança jurídica.

O quorum diferenciado em relação à unanimidade ordinariamente prevista na Lei Complementar nº 24, de 1975, se justifica agora, tal como se justificou no passado, pela relevância social e econômica da matéria e pela necessidade premente de viabilizar um acordo de forma democrática e célere no Confaz.

Ademais, o próprio Poder Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 238, de 2013, prevendo, entre outros assuntos, os mesmos quoruns propostos pela Emenda nº 1, do Senador RICARDO FERRAÇO.

Entretanto, quando a matéria chegou ao Senado Federal, após a aprovação da Câmara dos Deputados, essa parte do texto original havia sido suprimida.

Há necessidade, porém, de aperfeiçoar a redação proposta pela Emenda Substitutiva nº 1, com o objetivo de deixar claro que o quorum nele previsto aplica-se tanto à aprovação quanto à ratificação do convênio, e

estabelecer uma data de corte para a convalidação, a fim de que não sejam alcançadas outras desonerações além daquelas que, por já terem sido usufruídas, requerem pacificação jurídica.

Em contrapartida, convém que não haja prazo para deliberação dos Estados e Distrito Federal, que pode ser insuficiente para selar um acordo sobre todos os créditos, incentivos e benefícios a serem objeto de remissão e/ou reinstituição.

Do mesmo modo, merece acolhida, com aperfeiçoamentos, o art. 2º da Emenda Substitutiva nº 1, do Senador RICARDO FERRAÇO.

Por força das sanções cumulativas do art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 1975, compete ao Estado cobrar o ICMS desonerado sem autorização do Confaz (em razão das sanções de “ineficácia do ato” e da “exigibilidade do imposto não pago ou devolvido”) e cabe também ao Estado de destino exigir o mesmo valor mediante a glosa de créditos apropriados pelo estabelecimento recebedor da mercadoria (em virtude da sanção de “ineficácia do crédito fiscal”).

Há, portanto, direito autônomo do Estado de destino para exigir o tributo desonerado pelo Estado de origem sem a observância da Lei Complementar nº 24, de 1975. Típico caso de bitributação.

Assim, para que seja eficaz a convalidação dos incentivos, há necessidade de remissão dos débitos de ICMS exigíveis tanto pelo Estado de destino quanto pelo Estado de origem.

Ocorre que a remissão depende de lei estadual ou distrital específica, conforme art. 150, § 6º da Constituição Federal. De sorte que o fato de o Estado de origem remitir seus créditos não implica que o Estado de destino tenha de agir da mesma maneira.

Portanto, é fundamental que lei complementar preveja, de forma excepcional e expressa, o automático afastamento das sanções previstas no art. 8º

da Lei Complementar nº 24, de 1975 quando o Estado de origem conceder remissão de débitos relativos a determinado incentivo.

Veja-se o que pode ocorrer na prática: um Estado pode convalidar e dar remissão em relação aos incentivos que tenha concedido, mas continuar cobrando de seus contribuintes valores relativos a créditos correspondentes a incentivos de outros Estados.

Essa possibilidade poderia até inviabilizar um acordo no Confaz quanto à convalidação/remissão, tornando inócua a lei complementar resultante do Projeto em exame.

Acresce-se que, nos termos do art. 106, II, “a”, do Código Tributário Nacional, o afastamento de penalidades aplicadas no passado depende de previsão legal expressa que deixe de definir determinada conduta como infração.

Ora, a convalidação da legislação do Estado de origem ou a remissão de débitos não deixa de considerar como infração a apropriação de créditos de ICMS feita no passado.

Dessa maneira, a aprovação do Projeto sem o dispositivo que afaste a imposição das sanções do art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 1975 não resolverá o problema da “guerra fiscal” em sua integralidade. Vale dizer, sem previsão legislativa o problema seria resolvido pela metade.

Saliente-se que o dispositivo proposto não implicará perdas para os Estados. A jurisprudência do STF e do STJ vem no sentido de que o Estado de destino não pode se locupletar do ICMS dispensado na origem:

*“(...) O 'QUANTUM' DA ISENÇÃO CONCEDIDO PELO ESTADO DE ORIGEM DO PRODUTO NÃO PODE BENEFICIAR O ESTADO DO DESTINO, MERCE DE DENEGACÃO DO CRÉDITO FISCAL POR PARTE DESTA.” (STF - Pleno - AR 1.075-CE – Rel. Min. Décio Miranda – J: 08/05/1985 - destacamos).*

*“1. O decreto n. 989/03, do Estado do Mato Grosso, considera como não tendo sido cobrado o ICMS nas hipóteses em que a mercadoria for adquirida nos Estados do Espírito Santo, de Goiás, de Pernambuco e no Distrito Federal 2. O contribuinte é titular de direito ao crédito do imposto pago na operação precedente. O crédito há de ser calculado à alíquota de 7% se a ela efetivamente corresponder o percentual de tributo incidente sobre essa operação. Ocorre que, no caso, a incidência dá-se pela alíquota de 12%, não pela de 7% autorizada ao contribuinte mato-grossense. (...)” (STF – Pleno - ADI 3312/MT – Rel. Min. Eros Grau – J: 16/11/2006)*

*“Não é dado ao Estado de destino, mediante glosa à apropriação de créditos nas operações interestaduais, negar efeitos aos créditos apropriados pelos contribuintes.” (STF - AC 2.611 – decisão monocrática da Min. Ellen Gracie – J: 21/06/2010)*

*“(...) Somente iniciativas judiciais, mas nunca as apenas administrativas, poderão regular eventuais conflitos de interesses (legítimos) entre os Estados periféricos e os centrais do sistema tributário nacional, de modo a equilibrar as relações econômicas entre eles, em condições reciprocamente aceitáveis.” (STJ – 1ª Seção – RMS 38.041/MG – Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho – J: 28/08/2013)*

Certo, pende de exame pelo STF o RE 628.075/RS, no qual se examinará a questão da glosa de créditos de ICMS pela sistemática da repercussão geral. Entretanto, é de todo improvável a alteração de jurisprudência que vem sendo historicamente reafirmada pelo STF e pelo STJ.

Nesse contexto, sequer eventual interesse arrecadatório justificaria retirar do Projeto o dispositivo que prevê o afastamento das sanções do art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 1975.

De toda forma, a simples existência de recurso submetido à sistemática de repercussão geral causa intranquilidade nas empresas quanto ao desfecho da matéria, ainda que a expectativa seja de confirmação da jurisprudência da Suprema Corte.

Não teria sentido, no momento em que se pretende estabilizar as relações jurídicas, prolongar a disputa judicial em relação a créditos de ICMS decorrentes de incentivos e benefícios que venham a ser objeto de convalidação/remissão.

Assim, acolho em parte o dispositivo constante do *caput* do art. 2º da Emenda Substitutiva nº 01, do Senador RICARDO FERRAÇO, com a redação que apresento no Substitutivo final, a fim de que a “guerra fiscal” seja definitivamente pacificada.

Necessário, ainda, analisarmos aqui, as Emendas nº 2, 3 e 4, apresentadas pelo nobre Senador ROMERO JUCÁ.

A Emenda nº 2 altera o quórum previsto no art. 2º do Substitutivo que apresentei na reunião desta Comissão, no último dia 20 de maio.

Embora o ilustre Senador ROMERO JUCÁ queira manter o quórum nacional de três quintos das unidades federadas, propõe também que, em vez do quórum regional linear de um terço dos Estados, seja exigido voto favorável de uma unidade das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, de duas unidades da região Norte e de três unidades da região Nordeste.

Com base em tabelas que indicam os votos necessários em cada região, em função do respectivo número de unidades federadas, o eminente Senador Romero Jucá argumenta que, em sendo adotado o quórum de um terço, *“o voto de cada unidade federada não possuirá o mesmo peso na decisão de remissão de créditos tributários e reinstituição de benefícios fiscais, posto que enquanto em algumas regiões se necessita da aprovação de 33% das unidades federadas (Sul e Nordeste), em outras regiões se necessita da aprovação de 50% das unidades federadas (Sudeste e Centro-Oeste), ou seja, um aumento de 17*

*pontos percentuais*”. Por isso, propõe “*elencar de forma nominativa o apoio necessário de cada região, aproximando-se ao máximo da proporção de 1/3*”.

As Emendas nº 3 e 4 estabelecem que o convênio previsto no Substitutivo seja celebrado no prazo de até 120 dias, sob pena de serem consideradas aprovadas a remissão de créditos tributários e a reinstituição de isenções, incentivos e benefícios relacionados ao ICMS que tenham sido levados ao conhecimento do Confaz pela unidade concessora, no prazo de 90 dias contados da publicação da lei complementar ora em debate.

O objetivo seria “*forçar a apreciação*” do tema pelas unidades federadas, garantindo-se que “*a eventual inércia do CONFAZ trabalhe a favor da segurança jurídica dos contratos firmados*”.

São razoáveis as ponderações do nobre Senador ROMERO JUCÁ acerca do quórum regional para aprovação do convênio de que trata o Projeto.

Efetivamente, o quórum uniforme de um terço dará maior peso às decisões dos Estados localizados em regiões com menor número de unidades, em comparação com as decisões dos Estados localizados nas regiões mais densas, o que seria anti-isonômico.

A quantificação nominal das unidades de cada região, na forma proposta na Emenda nº 2, melhor atende ao princípio federativo.

No Substitutivo que ora apresento para apreciação dos nobres pares, portanto, adoto o quórum nacional de dois terços, em consonância com o disposto no art. 12, § 3º, da Lei Complementar nº 24, de 1975, cumulado com o quórum regional proposto pelo Senador ROMERO JUCÁ.

Quanto à proposição contida nas Emendas nº 3 e 4, embora o objetivo seja louvável, não se mostra conveniente determinar um prazo máximo para a edição do Convênio que trate da remissão de créditos tributários e da reinstituição de incentivos e benefícios fiscais, tendo em vista o grande número

de normas estaduais que deverá ser examinado pelo Confaz e o tempo que será necessário para que se chegue a um consenso.

De outro lado, considerar aprovada a remissão e outros favores fiscais na hipótese de eventual inércia dos Estados e do Distrito Federal afigura-se contrário ao disposto no art. 155, §2º, XII, “g”, da Constituição Federal, que exige efetiva “deliberação” sobre a matéria.

Nem se diga que a Lei Complementar nº 24, de 1975 prevê a ratificação tácita de convênio. Cuida-se de ato posterior e que supõe a deliberação do Confaz sobre a matéria nele contida.

Assim, acolho, no que tange a fórmula proposta do quorum regional, a Emenda nº 2 e rejeito as Emendas nº 3 e 4, apresentadas pelo Senador ROMERO JUCÁ.

Por último, resta aqui, analisarmos as Emendas nº 5 e 6, apresentadas pela nobre Senadora VANESSA GRAZZIOTIN.

A Emenda nº 5, pretende alterar a redação do inciso I, do art. 1º, apresentado no meu Substitutivo, para instituir o marco regulatório da remissão dos créditos tributários, *“por legislação estadual publicada até 31 de dezembro de 2013”*, ao contrário do que proponho no meu Substitutivo que fixa *“a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar”*.

Em sua justificação da Emenda nº 5, a nobre Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, assim se manifesta: *“Visamos com a apresentação dessa emenda, evitar a ampliação da guerra fiscal, pois como está disposto no substitutivo apresentado pelo Senador Luiz Henrique, ocorrerá um vácuo legislativo que propiciará regras não uniformes pela legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar”*.

Destarte, tanto no meu primeiro, quanto no meu segundo Parecer, já fixamos a *“data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar”*, por entender que a data para a produção dos efeitos dos Convênios celebrados nos

termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, para a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, incentivos ou benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, XII, “G”, da Constituição Federal, é a mais razoável, não existindo, portanto, “um vácuo legislativo”, como justificou a nobre Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, na justificação desta Emenda nº 5.

Por estas razões, inacolho a Emenda nº 5, trazida pela ilustre Senadora VANESSA GRAZZIOTIN.

A Emenda nº 6, também apresentada pela nobre Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, pretende incluir o Parágrafo único ao art. 1º do meu Substitutivo, para “*fixar a vigência de 10 (dez) anos para as atividades industriais e 5 (cinco) anos para as atividades comerciais*” quando da celebração dos Convênios nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, para a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, incentivos ou benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, XII, “G”, da Constituição Federal, de que trata o inciso I, do art. 1º, do meu Substitutivo.

Entende a ilustre Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, que “*tais benefícios devam vigorar um lapso de tempo determinado*”, ponderações que não deixam de ser razoáveis, haja vista a fixação, mediante Convênio, de um prazo limite para fruição das isenções, incentivos ou benefícios reinstituídos com base nesta Lei Complementar, que não poderá ultrapassar um prazo pré-estabelecido.

Esta matéria não está pacificada entre os Estados membros do Confaz, sendo objeto de longas e acaloradas discussões, que até a presente data, não encontraram ressonância suficiente para a sua consecução.

Por estas razões, também, rejeito a Emenda nº 6, trazida pela ilustre Senadora VENASSA GRAZZIOTIN.

Inacolho a Emenda, também, com o propósito de não mais alterar a minha Emenda Substitutiva já apresentada e lida nessa Comissão de Assuntos Econômicos, evitando um novo pedido de vistas ou a procrastinação dessa importante matéria, que, já sem tempo, se faz necessária a sua urgente aprovação.

Dessa maneira, proponho a aprovação do Projeto de Lei nº 130, de 2014 – Complementar, com as alterações propostas nas Emendas nº 1e 2 e neste Relatório, com o que se dará um passo decisivo para resolver a situação de incerteza jurídica na qual se encontram os entes públicos e os contribuintes, destravando investimentos necessários ao crescimento econômico.

Por último, quero prestar minhas homenagens ao excepcional trabalho da Senadora LÚCIA VÂNIA e dos Senadores RICARDO FERRAÇO e ROMERO JUCÁ.

A Senadora LÚCIA VÂNIA, por ter apresentado a presente Proposição, dando a todos nós a oportunidade de resgatar um tema que, conforme fartamente demonstrado acima, demanda solução urgente do Congresso Nacional.

O Senador RICARDO FERRAÇO, pelo trabalho técnico primoroso contido em sua emenda que muito nos ajuda a aperfeiçoar o trabalho da Senadora, de modo a torná-lo adequado juridicamente, evitando assim que a solução encontre obstáculos intransponíveis mais a frente.

O Senador ROMERO JUCÁ pela valiosa contribuição, externada notadamente na Emenda nº 2, que trata do tão combatido quórum para as deliberações do Confaz.

### **III – VOTO**

Por todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 130, de 2014 – Complementar, e das Emendas nº 1 e 2, na forma da seguinte Emenda Substitutiva que ora apresento e pela rejeição das demais Emendas, à saber:

**EMENDA Nº 1– CAE (SUBSTITUTIVO)**  
(ao Projeto de Lei do Senado nº 130, de 2014 – Complementar)

*Dispõe sobre o quórum de aprovação de convênio que permita a concessão de remissão dos créditos tributários constituídos ou não em decorrência de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com a deliberação prevista no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e dá outras providências.*

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** Mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, os Estados e o Distrito Federal poderão deliberar sobre a:

I - remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal, por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar; e

II - reinstituição das isenções, incentivos e benefícios referidos no inciso I que ainda se encontrem em vigor.

**Art. 2º** O convênio a que se refere o art. 1º poderá ser aprovado e ratificado com o voto favorável de, no mínimo:

I – dois terços das unidades federadas; e

II – um terço das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do País.

**Art. 3º** O Convênio de que trata o art. 1º atenderá, no mínimo, as seguintes condicionantes, a serem observadas pelas unidades federadas:

I – publicar, nos seus respectivos Diários Oficiais, relação contendo a identificação de todos os atos normativos relativos a isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, abrangidos pelo art. 1º;

II – efetuar o registro e o depósito, junto à Secretaria Executiva do Confaz, da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos das isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, mencionados no inciso I.

§ 1º O disposto no art. 1º não se aplica aos atos relativos às isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, vinculados ao ICMS não publicados, não depositados e não registrados nos termos de que trata este artigo, devendo ser revogados os respectivos atos concessivos.

§ 2º Fica a unidade federada que editou o ato concessivo publicado, registrado e depositado junto ao Confaz, relativo às isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, vinculados ao ICMS de que trata o art. 1º, autorizada a concedê-los e a prorrogá-los, nos termos do ato vigente na data de publicação do respectivo convênio e cujo prazo de fruição não poderá ultrapassar :

I - 31 de dezembro do décimo quinto ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles que forem destinados ao fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e a investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano;

II - 31 de dezembro do oitavo ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto àqueles destinados à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária, vinculada ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador;

III - 31 de dezembro do terceiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, quanto às operações e prestações interestaduais com produtos agropecuário e extrativo vegetal, *in natura*;

IV - 31 de dezembro do primeiro ano posterior à produção de efeitos do respectivo convênio, para os demais.

§ 3º Os atos concessivos publicados, registrados e depositados junto ao Confaz, permanecerão vigentes e produzindo efeitos como normas regulamentadoras nas respectivas unidades federadas concedentes das isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, vinculados ao ICMS, nos termos do § 2º.

§ 4º A unidade federada concedente poderá revogar o ato concessivo ou reduzir o alcance ou o montante das isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, antes do termo final de fruição.

§ 5º As unidades federadas poderão:

I – estender a concessão das isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, referidos no § 2º, para outros contribuintes estabelecidos em seu território, sob as mesmas condições e nos prazos limites de fruição;

II – aderir às isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou prorrogados por outra unidade federada da mesma região na forma do § 2º, enquanto vigentes.

§ 6º A concessão, prorrogação, manutenção, extensão ou adesão de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, vinculados ao ICMS por Estado ou pelo Distrito Federal em desacordo com o previsto no respectivo convênio torna sem efeito as disposições nele previstas, relativamente à unidade federada infratora.

**Art. 4º** Ficam afastadas possíveis restrições decorrentes da aplicação do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que possam comprometer a implementação das disposições desta Lei Complementar.

**Art. 5º** Para fins de aprovação e ratificação do convênio previsto no art. 1º, aplicam-se os demais preceitos contidos na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que não sejam contrários aos dispositivos desta Lei Complementar.

**Art. 6º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, 04 de novembro de 2014.

Senador CASILDO MALDANER, Presidente Eventual

Senador LUIZ HENRIQUE, Relator



**SENADO FEDERAL**  
**Comissão de Assuntos Econômicos - CAE**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 130, de 2014**

ASSINAM O PARECER, NA 27ª REUNIÃO, DE 04/11/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** SENADOR CASILDO MALDANER, PRESIDENTE EVENTUAL

**RELATOR:** [Assinatura]

<b>Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)</b>	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Pedro Taques (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Anibal Diniz (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	4. Humberto Costa (PT)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Acir Gurgacz (PDT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	8. Inácio Arruda (PCdoB)
	9. Randolfe Rodrigues (PSOL)
<b>Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)</b>	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Casildo Maldaner (PMDB)
VAGO	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	3. Lobão Filho (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	6. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	7. Ana Amélia (PP)
Odacir Soares (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	9. Benedito de Lira (PP)
Kátia Abreu (PMDB)	
<b>Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM, SD)</b>	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Flexa Ribeiro (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. Vicentinho Alves (SD)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	5. Fleury (DEM)
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)</b>	
Douglas Cintra (PTB)	1. Gim (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Alfredo Nascimento (PR)
Blairo Maggi (PR)	3. Kaká Andrade (PDT)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	4. VAGO

CAE  
 Folha: 132  
 Rubrica