



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência:** Coordenadoria-Geral do Núcleo de Assessoramento Jurídico-NAJ da Advocacia Geral do Estado - AGE

**Interessado:** Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais - INDI

**Número:** 16.105

**Data:** 08/07/2019

**Ementa:** Protocolo de intenções: fomento de atividades econômicas pelo Estado (art. 174, CF; art. 231, CEMG). Decreto Estadual 47.393/2018. Atuação do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais - INDI como responsável pelo encaminhamento dos protocolos de intenções de fomento econômico: análise de estudos e discussões para apresentação de minuta padrão de protocolo para uniformizar do modelo.

## PARECER

1. O Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – INDI, pessoa jurídica de direito privado integrante da administração indireta do Estado de Minas Gerais, nos termos da Lei Estadual 15.682/05, encaminhou à Coordenadoria-Geral do Núcleo de Assessoramento Jurídico-NAJ, da Advocacia Geral do Estado – AGE, por meio do Ofício INDI/GJUR nº. 13/2019, solicitação para aprovação de nova minuta padrão de protocolo de intenções utilizado pelo INDI para fomento econômico no âmbito do Estado de Minas Gerais, de modo a atrair novas empresas e novos empreendimentos econômicos, conforme previsto no art. 1º, I, da Lei Estadual 15.682/05.

2. O INDI encaminhou, ainda, por meio do Ofício INDI/GJUR nº. 13/2019, as sugestões para a nova minuta padrão do protocolo de intenção, bem como considerações a respeito de pontos decorrentes da experiência da entidade na formalização e acompanhamento da execução de tais protocolos de intenções para fomento econômico.

3. O NAJ da AGE, por sua vez, apresentou considerações sobre o tema na Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019, datada de 12 de junho de 2019, bem como algumas divergências em relação à proposta de minuta padrão apresentada pelo INDI, tendo sido, então, o expediente encaminhado a esta Consultoria Jurídica para manifestação final.

4. Antes de adentrar na discussão da minuta padrão sugerida, e das respectivas cláusulas, do protocolo de intenção, é necessário expor, ainda que em breves linhas, a natureza jurídica do protocolo de intenção em discussão.

### **I – PROTOCOLO DE INTENÇÃO PARA FOMENTO ECONÔMICO: MANIFESTAÇÃO DA CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA**

5. Certo, nos termos dos arts. 174, CF, e 231, CEMG, que cabe ao Estado incentivar o desenvolvimento econômico, de modo a buscar a atração de investimentos econômicos para o Estado, com a atração de novos empreendimentos geradores de emprego e renda.

6. Uma das principais formas pelas quais se viabiliza tal incentivo econômico se dá no âmbito tributário, com a inserção, na legislação tributária, da possibilidade, por exemplo, de concessão de regime especial tributário, crédito presumido ou redução de base de cálculo, e, para tanto, a mesma legislação tributária prevê que as empresas e o Estado ajustem “protocolo”, de modo que, para se inserir no cenário especial, surge a necessidade da atuação

consensual entre Estado e empresa. Aliás, não há dúvida de que especialmente a atividade de fomento se insere no que a doutrina tem chamado de função “promocional” do Estado, de incentivar determinadas condutas por meio de aplicação das chamadas “sanções positivas”.<sup>[1]</sup>

7. Assim, a empresa se insere nos cenários especiais de tributação voluntariamente, mediante aceitação consensual e, como contrapartida, se obriga a atuar no desenvolvimento econômico do Estado, criando empregos, novos negócios, que, por sua vez, vão incrementar a geração de renda e até mesmo ampliação das receitas estaduais.

8. A perspectiva de se ajustar o “protocolo” com empresas, para inserção em regimes tributários diferenciados, no âmbito do Estado de Minas Gerais, é amplamente prevista na legislação, como, exemplificativamente, pode ser extraído do estudo do INDI: Lei Estadual 6.763, de 26/12/1975, que contém a consolidação da Legislação Tributária do Estado de Minas Gerais; Lei Estadual 18.550, de 03/12/2009; Lei Estadual 13.449, de 10/01/2000; Lei Estadual 19.415, de 30/12/2010; Lei Estadual 19.978, de 28/12/2011; Lei Estadual 19.979, de 28/12/2011; Lei Estadual 20.824, de 31/07/2013; Lei Estadual 21.016, de 20/12/2013; Lei Estadual 22.549, de 30/06/2017.

9. Tal cenário consensual surge no âmbito do que doutrinariamente tem sido denominado de Administração “partilhada”,<sup>[2]</sup> que traduz a associação do público com o privado, para melhor desenvolver as atividades administrativas e realizar o interesse público, em que a Administração abre novo canal para atuação conjunta com a sociedade, em clima de consenso, fora, inclusive, do mecanismo clássico do contrato.

10. Daí, por exemplo, a doutrina administrativa mais moderna destacar que os contratos e os acordos de um modo geral são espécies do gênero pacto,<sup>[3]</sup> ou seja, são ajustes originários do acordo de vontades ou do consenso entre as partes,<sup>[4]</sup> razão pela qual o cenário consensual não se limita apenas ao ambiente contratual clássico, bilateral ou sinalagmático, que, no caso da administração pública, é representado pelo contrato administrativo.

11. Nesse sentido, por exemplo, a legislação brasileira prevê a figura do convênio, hoje voltada, basicamente, para retratar a consensualidade entre entes da administração pública, conforme art. 84, par. único, I, da Lei 13.019/14; ou, ainda, a figura dos termos de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação entre Administração Pública e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, conforme arts. 1º e 2º da Lei 13.019/14.

12. No caso específico do protocolo de intenção previsto na legislação tributária do Estado de Minas Gerais, o consenso entre o Poder Público e os empreendedores privados se insere em modelo diverso das formas típicas do contrato administrativo, do convênio e das parcerias com entidades sem fins lucrativos, pois aqui se abre a consensualidade para ajustar pactos com empresas para que estas se obriguem a realizar investimentos no Estado, e, em contrapartida, podem se inserir em regimes diferenciados de tributação, todos previstos em lei. Daí o seu enquadramento mais genérico dentro dos pactos administrativos, permeados pela consensualidade para atuação estatal em conjunto com empreendedores privados para promover o fomento da atividade econômica no Estado.

13. Tais protocolos de intenção estão regulados normativamente no âmbito do Decreto Estadual 47.393/18, que assim os define no parágrafo único do art. 1º:

*Para fins deste decreto, entende-se como Protocolo de Intenções o instrumento jurídico por meio do qual o Estado de Minas Gerais e o investidor firmam compromisso para a promoção de investimentos no Estado.*

14. Certo, portanto, que tais protocolos de intenção não são contratos administrativo, mas a consensualidade ínsita no ajuste implica na vinculatividade das partes às obrigações assumidas, tanto que, por exemplo, os arts. 10 e 11 do Decreto Estadual 47.393/18 preveem a assunção de obrigações de parte a parte e a necessidade de acompanhar o cumprimento destas obrigações, especialmente daquelas assumidas pelo empreendedor privado.

15. Daí, com a devida vênia do entendimento contrário, não tem sentido ver no protocolo de intenções, como constou da Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019, item 16, apenas

assunção de meros compromissos que demandariam ajustes futuros:

*“Não há, portanto, que se cogitar a assunção de obrigações pelos partícipes, mas apenas de meros compromissos, para cumprimento dos quais serão envidados esforços. Esse aspecto programático dos Protocolos de Intenções, portanto, demanda assinatura de ajustes futuros, sem os quais os compromissos pactuados não podem ser executados”.*

16. E não se concorda com o posicionamento vez que, tal como estruturado na legislação estadual, o protocolo de intenção é veículo consensual para o empreendedor assumir a realização de determinados investimentos no Estado, nos termos previstos no ajuste, e, eventualmente, em contrapartida, se inserir, por exemplo, em regimes tributários diferenciados previstos em lei estadual, para cuja admissão se prevê a assunção de obrigações de investimento no âmbito estadual.

17. Por conseguinte, não há previsão de ajustes futuros, porque o próprio protocolo de intenção exaure o cenário consensual e das obrigações assumidas pelas partes, como destacado, inclusive, pelo INDI no Ofício INDI/GJUR nº. 13/2019. Assim, o investidor cumpre as obrigações de investimento previstas no instrumento, fazendo justa à contrapartida, por exemplo, do regime tributário diferenciado, ou as descumpre e é excluído do regime tributário diferenciado, como prevê expressamente, por exemplo, o Decreto Estadual 47.587/18:

*Art. 1º – Este decreto regulamenta os efeitos tributários decorrentes do descumprimento de compromisso assumido por contribuinte do ICMS em protocolo de intenções ou no respectivo termo aditivo firmados com o Estado, nas hipóteses em que o tratamento tributário preveja a concessão de crédito presumido do ICMS*

18. Portanto, no caso, se está diante de cenário de consensualidade para fomento de atividade econômica no Estado, em que o consenso entre Administração e privado é registrado em instrumento denominado protocolo de intenções, cuja estrutura básica, nos termos do Decreto Estadual 47.393/18, prevê a assunção de obrigação de investimento pelo privado, como contrapartida para, por exemplo, sua inserção em regime tributário diferenciado, sendo que tal pacto é suficiente por si mesmo para reger a relação jurídica entre as partes, sem necessidade de assunção de outro tipo de ajuste.

19. Cabe, ainda, registrar, que o protocolo de intenção para fomento de atividade econômica, tal como regulamentado no Decreto Estadual 47.393/18, traduz cenário amplamente previsto na legislação tributária do Estado, que admite, por meio do protocolo, a inserção de empresas e investidores em regime tributário diferenciado, mediante assunção de obrigação de investimento no Estado, e qualquer particular que tenha tal interesse pode buscar se inserir em tal contexto legislativo, firmando os respectivos protocolos para regular suas obrigações de investimento.

20. Dai, reitere-se, tal protocolo não se assimila às figuras típicas tradicionais do contrato administrativo, do convênio ou dos termos de parceria com instituições sem fins lucrativos, mas se insere na atividade consensual que permeia a administração pública atual, especialmente na atividade de fomento de desenvolvimento econômico, se inserindo como uma espécie de pacto entre a administração pública e o privado, em que se busca incentivar a adoção de condutas de investimento por parte deste último, na esfera estadual, com a indicação das medidas de incentivo que para tanto podem ser aplicadas.

21. Feito esse esclarecimento inicial, parte-se para análise da discussão envolvendo as cláusulas para criar modelo ou minuta padrão do protocolo de intenção, padronização que, aliás, é recomendável não só para fins de simplificação administrativa, mas também para assegurar a isonomia de tratamento dos interessados em firmar os protocolos de intenção para fomento de atividade econômica no âmbito estadual.

## **II – A DISCUSSÃO DAS CLÁUSULAS A SEREM INSERIDAS NA MINUTA PADRÃO DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES PARA FOMENTO DE ATIVIDADE ECONÔMICA**

22. Como destacado no início deste parecer, o INDI apresentou proposta de

padronização de nova minuta de protocolo de intenções para fomento econômico, para servir de base para futuros ajustes, no Ofício INDI/GJUR nº. 13/2019, e, na sequência, o NAJ da AGE apresentou sua análise, na Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019, discordando de parte da proposta do INDI, razão pela qual se examinam, primeiramente, as divergências apresentadas, com indicação da sugestão e/ou entendimento que pode ser adotado, em tese, por esta Consultoria Jurídica.

23. Serão apresentadas considerações separadamente para cada cláusula em relação a qual o NAJ apresenta divergência, seguida de eventual sugestão de redação da cláusula, **considerando sempre como parâmetro a regulamentação normativa do protocolo de intenções para fomento econômico inserida nos Decretos Estaduais 47.393/18 e 47.587/18**, e especialmente o art. 2º do primeiro decreto, que indica as diretrizes gerais para o procedimento preparatório da assinatura do protocolo de intenções. Confira-se a redação do art. 2º do Decreto Estadual 47.393/18:

*O procedimento de que trata o art. 1º rege-se-á por critérios técnicos que assegurem a coordenação, a simplificação e a responsabilidade compartilhada.*<sup>[5]</sup>

24. Também é importante deixar registrado, desde já, que o direito, como ciência social, não comporta verdades absolutas, já que o mundo do dever-ser lida com interpretação ou entendimento dos textos normativos, que pode variar no tempo e no espaço e de um intérprete para outro, diante da dialética natural das ciências sociais.

25. Logo, se irá aqui apresentar opinião ou entendimento técnico-jurídico para traçar o quadro jurídico, a fim de que se possa avaliar, dentre as condutas possíveis, a que pode melhor atender à atuação administrativa.

26. A primeira divergência apresentada pelo NAJ (item 26 da Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019) diz respeito ao parágrafo único da cláusula primeira da minuta padrão, que indica a atuação apenas da SEF para apurar eventual alteração no tratamento tributário concedido no caso de inclusão de novos itens de investimento, sugerindo-se também a aprovação/manifestação do Grupo Coordenador de Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável (GCPPDES).

27. O art. 7º do Decreto Estadual 47.393/18 prevê o seguinte:

*Art. 7º – Na etapa Detalhamento do Investimento, caberá ao investidor prestar as informações necessárias à avaliação técnica e à aprovação pelo Grupo Coordenador de Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico Sustentável – GCPPDES.*

28. Assim, em se tratando de aditivo ao protocolo, tem-se que o GCPPDES atuou, via de regra, quando do ajustamento dos investimentos a serem realizados pelo investidor, de modo que tais investimentos estarão retratados nas cláusulas primeira e segunda do instrumento, sendo que o parágrafo único prevê a **inclusão** de novos itens de investimento ou atividades, o que pode gerar alterações no tratamento tributário concedido, donde a necessidade de atuação da SEF.

29. No caso, entende-se suficiente a atuação da SEF, já que se trata de alteração no cenário de tratamento tributário em razão da inclusão de novos itens/atividades, que irá repercutir especificamente no tratamento tributário anteriormente concedido.

30. Nesse sentido, aliás, cabe registrar que quando se ajusta protocolo de intenções para investimento apenas contrapartidas tributárias, a avaliação e mesmo para assinatura do próprio protocolo de intenções, é feita apenas pela SEF, conforme art. 12 do Decreto Estadual 47.393/18.

31. Assim, na linha da simplificação, considerando que o aumento ou acréscimo de novas atividades vai impactar apenas no tratamento tributário, entende-se suficiente a apreciação da SEF, sendo desnecessária a submissão ao GCPPDES, já que o investimento aprovado estará sendo acrescido e o tema do tratamento tributário é afeto apenas à SEF.

32. Nesses termos, **sugere-se que seja mantida a redação original da proposta do parágrafo único da cláusula primeira.**

33. Em relação à cláusula segunda, que trata dos compromissos específicos de investimento a serem assumidos pelo investidor, o NAJ anota (item 29 da Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019) que os protocolos e respectivos aditivos devem sempre ser aprovados pelo GCPPDES.

34. O tema dos aditivos para inclusão de novas atuações/investimentos pelo investidos já foi apontada anteriormente, e aqui **cabe apenas registrar que a participação do GCPPDES não se dá em todos os casos, pois naqueles previstos no art. 12 do Decreto Estadual 47.393/18 deve-se observar a sistemática própria simplificada, em que a SEF é que faz a avaliação e apenas comunica o GCPPDES:**

*Art. 12 – Poderá ser celebrado Protocolo de Intenções Simplificado, mediante avaliação da SEF, quando as contrapartidas do Estado forem exclusivamente tributárias.*

*§1º – Na hipótese do caput, o contribuinte apresentará o requerimento para a formalização do Protocolo Simplificado diretamente à SEF, que dará ciência ao GCPPDES.*

*§2º – A SEF, a requerimento do contribuinte, poderá solicitar o apoio técnico do Indí.*

*§ 3º – A formalização do Protocolo de Intenções Simplificado prescinde da participação dos demais órgãos, entidades e empresas do Estado, devendo necessariamente ser assinada pelo Secretário da SEF e pelos representantes legais do contribuinte, facultada a assinatura das demais autoridades de que trata o art. 11*

35. O NAJ também se posiciona (item 35 e depois itens 47 e 48 da Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019) contrariamente à sugestão do INDI (itens 29 e 30 do Ofício INDI/GJUR nº. 13/2019), de exclusão do compromisso estatal de engendrar esforços para concessão de financiamento de capital de giro ao investidor.

36. Entende-se, aqui, que tem razão o INDI, pois, de fato, o cenário de obtenção de financiamentos juntos a bancos públicos seguem regras específicas e não convém que a Administração Direta se comprometa a engendrar esforços para obtenção de financiamentos, já que tal atividade é própria do investidor e para tanto deve procurar os canais adequados de financiamento, público ou privado, seguindo as regras próprias.

37. Por isso, entende-se que, realmente, é mais adequado que o Estado, por meio dos seus órgãos, não se comprometa a empreender esforços para concessão de financiamento para o investidor, cenário que pode gerar fragilidades e inadequações no âmbito dos protocolos de intenção para fomento, já que cabe ao investidor, repita-se, segundo as regras próprias aplicáveis a cada caso, buscar financiamentos públicos ou privados para sua atividades, sem interferência do Estado.

38. **Sugere-se, por isso, que sejam retiradas da minuta padrão do protocolo de intenções quaisquer referências a apoio estatal para obtenção de financiamentos, públicos ou privados, pelo investidor, cabendo a este, no âmbito de suas atividades empresariais, pesquisar e buscar a obtenção de eventuais financiamentos de capital de giro.**

39. Assim, **concretamente, sugere-se a retirada do “considerando” que trata da obtenção do financiamento; da cláusula terceira; do parágrafo primeiro da cláusula quarta (que trata exclusivamente da apresentação de licenciamento ambiental apenas para fins obtenção do financiamento do empreendimento); e da cláusula nona. Sugere-se, ainda, alteração da hipótese da cláusula sétima, par. único, que se refere a “financiamento” equivocadamente, já que a cláusula trata de concessão de regime especial tributário para tratamento tributário diferenciado: a previsão do parágrafo único deve girar, acaso a empresa encerre as atividades no Estado antes do prazo**

**previsto no protocolo, das consequências relativas à retirada do regime especial tributário, e não aos temas levados em consideração para “financiamento”.**

40. Em relação à cláusula sexta, que prevê a necessidade de se proceder em Minas Gerais o desembaraço das importações, o INDI propõe (itens 37 a 40 do Ofício INDI/GJUR nº. 13/2019) sua alteração para se inserir um parágrafo único que admite desembaraço em outros Estados, quando não for oferecidas condições técnicas adequadas para o desembaraço em Minas Gerais, como nos casos envolvendo atuação da ANVISA, argumentando que tal cenário já poderia ser autorizado pela autoridade competente de antemão, nos termos do parágrafo 3º do art. 17-B da parte geral do RICMS, mediante manifestação favorável anterior da própria SEF.

41. Já o NAJ se posiciona (itens 39 a 42 da Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019) contrariamente à sugestão do INDI, apontando que tal cenário deve ser objeto de exame caso a caso e não de inserção de cláusula genérica de liberação.

42. Aqui, ao que tudo indica, não há divergência substancial entre as manifestações, pois parece que o INDI não pretende propriamente a inserção de cláusula genérica para dispensa do dever de desembaraço da mercadoria importada no Estado, mas sim, nos casos em que, de antemão, o investidor já vislumbra tal cenário de dificuldade de desembaraço da mercadoria no Estado, já se define, no caso concreto, previamente, com a avaliação da autoridade competente, nos termos parágrafo 3º do art. 17-B da parte geral do RICMS, quais seriam as mercadorias importadas que poderiam ser liberadas em outros Estado, dispensado o cumprimento da obrigação inserida no caput da cláusula sexta.

43. Assim, **adota-se aqui o entendimento de que é possível a inserção da liberação de mercadoria em outros Estados, como parágrafo único da cláusula sexta, nos casos em que o investidor aponte o tema e seja a perspectiva deferida pela autoridade competente, para aquele caso concreto, ou seja, para o protocolo específico que vai ser firmado entre Estado e o investidor, nos termos do parágrafo 3º do art. 17-B da parte geral do RICMS.** Certo que, diante de tal cenário concreto, a hipótese de inserção da ressalva de antemão traduz não só simplificação, mas também segurança para o investidor na assunção de seus compromissos de investimento.

44. **Entretanto, para dissipar eventuais dúvidas, a partir da proposta de redação do parágrafo único da cláusula sexta sugerida pelo INDI, propõe-se a seguinte redação, e com a ressalva, a ser lançada na própria minuta padrão em comentário em balão lateral, de que tal parágrafo único só tem aplicação no caso específico aqui tratado, prevalecendo, no mais, aplicação da cláusula sexta sem o parágrafo único:**

*Parágrafo único. Nos termos do parágrafo 3º do art. 17-B da parte geral do Decreto nº 43.080, de 13 de dezembro de 2002, e da decisão do Subsecretário da Receita Estadual integrante do procedimento para assinatura deste Protocolo de Intenções, é autorizado a [nome do investidor] a proceder ao desembaraço aduaneiro e a liberação da mercadoria ou bem[descreve os bens ou mercadorias] em outra unidade da Federação, sem prejuízo do diferimento de que trata a cláusula [citar a cláusula do protocolo que dispõe sobre diferimento]*

45. No âmbito da subseção III, denominada “Dos outros Compromissos do Estado”, o NAJ opina (itens 52 a 54 da Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019) que quando houver compromisso a ser assumido por órgão estadual específico, como SEMAD, ou outra entidade estatal, esta deve integrar o protocolo de intenções, ou seja, deve assiná-lo, bem como deveria integrá-lo quaisquer órgãos ou entidades com competências afetas aos temas suscitados ou propostos pelo investidor. O mesmo cenário já havia sido indicado pelo NAJ no item 29 da Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019 ao indicar a necessidade de participação de todos os órgãos cujas competências estão atreladas aos temas do ajuste, e que por isso deveriam avaliar a adequação dos benefícios.

46. Nesse ponto, cabe lembrar que o art. 10 do Decreto Estadual 47.393/18 contém a seguinte previsão:



*Art. 10 – A etapa de Celebração do Protocolo de Intenções consiste na formalização do compromisso entre o investidor e o Estado, representado pelo Governador e com a participação dos titulares dos órgãos e das entidades da administração pública que tenham obrigações previstas no documento*

47. Com isso, **só tem sentido impor a participação de órgãos e entidades estatais que venham a assumir obrigações específicas previstas no protocolo, não sendo necessário, em linha geral, a participação de órgãos ou entidades apenas com competências afetas ao tema do protocolo, o que pode eventualmente estender a participação a um grande número de órgãos desnecessariamente, burocratizando excessivamente o protocolo.**

48. Até porque, cabe recordar, que o protocolo, na maioria das vezes, é apreciado e aprovado pelo Grupo Coordenador de Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico Sustentável – GCPPDES (art. 7º, do Decreto Estadual 47.393/18), donde a necessidade de participar diretamente do protocolo apenas os órgãos e entidades que vão assumir obrigações específicas no âmbito do protocolo.

49. **Cabe, ainda, lembrar a hipótese de protocolo simplificado, prevista no art. 12 do Decreto Estadual 47.393/18, em que a participação cabe apenas à SEF, dispensada a aprovação do GCPPDES, bem como inserção de outros órgãos, quando as contrapartidas do Estado envolverem apenas temas tributários.**

50. O NAJ ainda opina, como visto do apontamento no item 29, depois reforçado no item 55 da Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019, que os órgãos participantes do protocolo deveriam colher manifestação das respectivas áreas técnicas, para avaliar o cenário dos benefícios a serem concedidos no protocolo. Relembre-se, entretanto, que nos termos do art. 7º do Decreto Estadual 47.393/18, estas avaliações técnicas já integram o próprio procedimento e serão apreciadas pelo GCPPDES:

*Art. 7º – Na etapa Detalhamento do Investimento, caberá ao investidor prestar as informações necessárias à avaliação técnica e à aprovação pelo Grupo Coordenador de Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico Sustentável – GCPPDES*

51. Por outro lado, o art. 8º do Decreto Estadual 47.393/18 prevê apenas a contribuição de outros órgãos na etapa de negociações, **razão pela qual, não se vê necessidade geral de colher, sempre, manifestações técnicas das áreas dos órgãos envolvidos, salvo questões específicas, que possam surgir no procedimento prévio à formalização do protocolo de intenções.** Tal cenário de desnecessidade de colher tais manifestações técnicas dos órgãos se reforça ainda mais quando não há assunção direta de obrigação pelo órgão, em que se dispensaria até mesmo sua inserção como partícipe do protocolo de intenções.

52. Em relação à cláusula treze, o INDI sugere sua alteração (Ofício INDI/GJUR nº. 13/2019, itens 54 a 59), para incluir o cenário da revogação do regime tributário especial ou tratamento tributário especial, no caso de não cumprimento, pelo investidor, dos compromissos de investimento assumidos, para atualizar a minuta com o cenário recentemente previsto no Decreto Estadual 47.587, de 28/12/2018.

53. Na sequência a SEF, no Memorando.SEF/SUTRI.nº 20/2019 sugeriu a seguinte redação para a referida cláusula treze:

*“CLÁUSULA TREZE: o não cumprimento dos compromissos assumidos neste PROTOCOLO faculta ao ESTADO sua alteração, cassação ou revogação, observado o disposto no Decreto nº 47.587, de 28 de dezembro de 2018.”*

54. Já NAJ (Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019, itens 59 a 63), apresenta discordância com o posicionamento do INDI e da própria SEF, entendendo que a redação da cláusula deveria ser mais geral, para indicar a necessidade de observância não só do Decreto

Estadual 47.587/18, mas da legislação tributária genericamente, apresentado a seguinte sugestão para a redação da cláusula treze:

*“O não cumprimento dos compromissos assumidos neste PROTOCOLO faculta ao Estado a sua alteração, cassação ou revogação, observando-se o disposto na legislação tributária aplicável quanto ao dever de recolhimento do imposto que seria devido sem o tratamento tributário especial previsto na Cláusula Dez, com os acréscimos e penalidades legais”*

55. É certo que o Decreto Estadual 47.587/18 destaca, em seu art. 1º, que regulamento especificamente o caso de descumprimento de protocolo de intenções que envolva concessão de crédito presumido:

*Art. 1º – Este decreto regulamenta os efeitos tributários decorrentes do descumprimento de compromisso assumido por contribuinte do ICMS em protocolo de intenções ou no respectivo termo aditivo firmados com o Estado, nas hipóteses em que o tratamento tributário preveja a concessão de crédito presumido do ICMS.*

*Parágrafo único – O disposto neste decreto não se aplica ao descumprimento de regime especial cuja disciplina observará as disposições próprias da legislação tributária*

56. Todavia, considerando que o Decreto Estadual 47.587/18 trata especificamente da temática dos efeitos tributários no caso de descumprimento do protocolo de intenções, é importante, na esteira da sugestão da SEF, sua referência expressa na cláusula, até porque pode servir de parâmetro interpretativo para casos de descumprimento, considerando, por exemplo, a diferenciação que faz entre descumprimento de metas não quantificáveis (art. 3º) e metas quantificáveis (art. 4º), sendo, por outro lado, interessante também constar a ressalva apresentada pelo NAJ em relação à aplicação da legislação tributária em geral, **razão pela qual apresenta-se a seguinte sugestão de redação da cláusula treze, na tentativa de conciliar as duas propostas de redação:**

*“CLÁUSULA TREZE: o não cumprimento dos compromissos assumidos neste PROTOCOLO faculta ao ESTADO sua alteração, cassação ou revogação, nos termos do disposto no Decreto nº 47.587, de 28 de dezembro de 2018 e na legislação tributária”*

57. Surge, também, discussão em relação à cláusula quatorze, cuja redação atual indica a obrigação do investidor de enviar ao INDI relatórios anuais, para acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos, até o cumprimento ou fim do prazo aplicado para os compromissos previstos nas cláusulas primeira e segunda do protocolo, admitindo, ainda, a cláusula, a fiscalização pela SEF.

58. O INDI (Ofício INDI/GJUR nº. 13/2019, itens 60 a 66), não obstante manifestação recente do NAJ, no sentido de que tal obrigação de apresentação de documentos relativos ao cumprimento dos compromissos deveria durar 10 anos, prazo normalmente aplicado para a vigência do regime tributário diferenciado, nos termos da cláusula sétima, entende que tal obrigação de apresentação de documentos para o próprio INDI deveria durar apenas o prazo para o cumprimento das obrigações de investimentos previstos nas cláusulas primeira e segunda, sendo que o prazo de 10 anos normalmente é atrelado ao regime tributário diferenciado, que seria fiscalizável pela SEF sem limitação temporal específica.

59. Já NAJ insiste no posicionamento anterior (Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019, itens 64 a 72), e sugere a seguinte redação para a cláusula quatorze:

*“A [PREENCHER COM O NOME DA EMPRESA] compromete-se a enviar ao INDI relatórios anuais de cumprimento dos compromissos assumidos nas Cláusulas Primeira e Segunda, para o acompanhamento e verificação, pelos órgãos e instituições, da implantação do referido projeto, bem como enviar à SEF, quando solicitado, os referidos*



60. Pela discussão apresentada, percebe-se que se tem dois cenários diversos, quanto a prazos, no protocolo de intenções:

a) fixação dos compromissos de investimentos a serem cumpridos pelo investidor, com prazos específicos, normalmente objeto de negociação caso a caso, e que são inseridos nas cláusulas primeira e segunda do protocolo, cuja fiscalização é afeta mais diretamente ao INDI;

b) e o prazo de vigência do regime tributário diferenciado, normalmente fixado em 10 anos na cláusula sétima contida na minuta padrão, concedido pela SEF e sob fiscalização da própria SEF.

61. Nesse sentido, por exemplo, o Decreto Estadual 47.587/18 prevê especificamente a verificação, em cada exercício, do cumprimento das condicionantes para o deferimento do regime tributário especial, e, como visto, no caso de descumprimento, incidem os cenários de aplicação integral do tributo conforme previsto nos arts. 3º e 4º, sendo certa a competência da SEF para tal verificação. Confira-se a redação do art. 2º:

*Art. 2º – Para os efeitos do disposto neste decreto, o cumprimento pelo contribuinte signatário das condições contidas em protocolo de intenções deve ser verificado a cada exercício, a partir do deferimento do respectivo regime especial, respeitado o prazo decadencial*

62. **Assim, para maior clareza do cenário fiscalizatório e do tempo de duração da obrigação do investidor de mandar relatórios específicos, pode ser interessante diferenciar as duas situações na própria cláusula quatorze, de modo que se sugere, a partir das manifestações do NAJ e do INDI, a seguinte redação:**

*CLÁUSULA QUATORZE: A PREENCHER COM O NOME DA EMPRESA compromete-se a enviar ao INDI relatórios anuais para o acompanhamento e verificação, pelos órgãos e instituições, da implantação do(s) referido(s) projeto(s), até que sejam cumpridos os compromissos assumidos nas Cláusulas Primeira e Segunda.*

*Parágrafo único. Compromete-se, ainda, PREENCHER COM O NOME DA EMPRESA a enviar à SEF, quando solicitado, os referidos relatórios e outros documentos relativos à realização do projeto, durante todo o período de duração do regime tributário especial, previsto na cláusula sétima.*

63. Em relação à nova redação cláusula quinze, proposta pelo INDI (Ofício INDI/GJUR nº. 13/2019, itens 67 e 68), o NAJ (Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019, itens 73 a 77) se posiciona de acordo com o entendimento da SEF lançado no Memorando.SEF/SUTRI.nº 20/2019, na linha de concordância com a proposta do INDI, de modo que **a nova redação da cláusula quinze, com pequenos ajustes redacionais na proposta da SEF, sem alteração de sentido, seria a seguinte:**

*CLÁUSULA QUINZE: na hipótese de cisão, incorporação, transformação, fusão ou qualquer outra forma de mutação societária ou alteração do quadro societário da PREENCHER COM O NOME DA EMPRESA, o ESTADO poderá reavaliar as condições pactuadas neste PROTOCOLO, ficando desobrigado do cumprimento dos compromissos assumidos.*

*PARÁGRAFO ÚNICO: não haverá a reavaliação de que trata o caput se a pessoa jurídica sucessora expressamente aceitar manter os compromissos assumidos neste PROTOCOLO e não tiver vedações que a impeçam de se beneficiar de regime especial de tributação, nos termos do art. 51 do Decreto nº 44.747, de 3 de março de 2008 – RPTA.*

*OU*

*CLÁUSULA QUINZE: na hipótese de cisão, incorporação, transformação,*

*fusão ou qualquer outra forma de mutação societária ou alteração do quadro societário da PREENCHER COM O NOME DA EMPRESA, que importe a alienação do controle acionário pelos acionistas controladores existentes na data de assinatura do presente instrumento, o ESTADO poderá reavaliar as condições pactuadas neste PROTOCOLO, ficando desobrigado do cumprimento dos compromissos assumidos.*

*PARÁGRAFO ÚNICO: não haverá a reavaliação de que trata o caput se a pessoa jurídica sucessora expressamente aceitar manter os compromissos assumidos neste PROTOCOLO e não tiver vedações que a impeçam de se beneficiar de regime especial de tributação, nos termos do art. 51 do Decreto nº 44.747, de 3 de março de 2008 – RPTA*

64. Superado os pontos de divergência em relação à redação de algumas cláusulas da minuta padrão do protocolo de intenções, apontados pelo NAJ na Nota Jurídica AGE/NAJ 1.863/2019, **apresenta-se, ainda, sugestão para inserção de dois “considerandos” no lugar do “considerando” a ser excluído, e que envolve o tema do financiamento, novos “considerandos” que, inclusive, podem ser alocados na mesma posição do “considerando” a ser excluído:**

- *que a formalização do presente protocolo de intenções, para fomento de atividade econômica, se dá nos termos do procedimento e da regulamentação geral contida no Decreto Estadual 47.393, de 26/03/2018, que “dispõe sobre o procedimento de celebração de Protocolo de Intenções entre o Estado de Minas Gerais e investidores” (este considerando é utilizável em todos os protocolos de intenção);*
- *que a concessão do regime tributário especial inserida neste protocolo de intenções observa estritamente o princípio da legalidade tributária e se dá nos termos da Lei Estadual [CITAR A LEGISLAÇÃO ESTADUAL APLICÁVEL] (este considerando é utilizável apenas na hipótese de protocolo de intenção com aplicação de regime tributário especial).*

65. Entende-se como relevante a inserção destes dois “considerandos”, porque o tema do protocolo de intenções, como pacto para viabilizar fomento econômico, não é tema de conhecimento geral, daí a importância de explicitar a base normativa do ajuste na regulamentação contida no Decreto Estadual 47.393/18; e, em relação à concessão de regime tributário especial, a inserção do considerando explicitando o respeito ao princípio da legalidade é também importante, na esteira do que foi destacado pelo próprio INDI, quando explicita, no item 10 do Ofício INDI/GJUR nº. 13/2019, que:

*os protocolos não inovam em matéria tributária. O tratamento neles previstos encontra integral previsão na legislação, especialmente na Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975 e no RICMS, e é elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda – SEF, com estrita observância do princípio da legalidade*

66. Cabe, ainda, a apresentação de algumas observações, cuja inclusão não é necessária na minuta padrão do protocolo de intenções ora em discussão, mas que devem ser levadas em conta pelos órgãos e entidades estatais envolvidos no procedimento prévio:

- a) em se cogitando de concessão de regime tributário especial, deve se atentar para a perspectiva que, se tal cenário implicar em renúncia de receita tributária, é preciso observar o art. 14 da LRF (LC 101/00);
- b) e, ainda, se o protocolo de intenções, a ser ajustado, implicar em eventual geração de despesa para o Estado, é necessária a manifestação prévia da Câmara de Orçamento e Finanças, nos termos do art. 8º, §2º, do Decreto Estadual 47.393/18.

67. Em finalizando a análise, de registrar que, neste momento, se aprecia e discute

minuta padrão que, uma vez aprovada, irá trazer simplificação para processamento dos protocolos de intenção perante os entes e órgãos responsáveis pela apreciação do ajuste. Todavia, nada impede que, quando da discussão em si de determinado protocolo de intenção concretamente considerado, no caso de surgir proposição diferenciada, não contemplada na minuta padrão, tal proposição possa ser objeto de discussão específica.

### **III - CONCLUSÃO**

68. Em suma, com as indicações para redação de cláusulas e apontamentos para padronização da minuta de protocolo de intenções, para fomento econômico, contidas neste Parecer, é que se propõe o encaminhamento para finalização e aprovação da minuta padrão para ajustamento dos referidos protocolos de intenções.

Belo Horizonte, 8 de julho 2019

**Érico Andrade**

**Procurador do Estado**

OAB-MG 64.102/Masp 1050975-0

**Aprovado em**

---

**Ana Paula Muggler Rodarte**

**Procuradora Chefe da Consultoria Jurídica**

---

**Sérgio Pessoa de Paula Castro**

**Advogado-Geral do Estado**

---

[1] BOBBIO, Norberto. *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria del diritto*. Bari: Editori Laterza, 2007, pp. 13/14: *nello stato contemporaneo diventa sempre più frequente l'uso delle tecniche d'incoraggiamento. non appena si cominci a tener conto dell'uso di queste tecniche, si è costretti ad abbandonare l'immagine tradizionale del diritto come ordinamento protettivo-repressivo. Accanto ad essa prende forma una nuova immagine: quella dell'ordinamento giuridico come ordinamento a funzione promozionale*. E completa a seguir o mesmo BOBBIO, *ob. cit.*, p. 22: *Ma dal momento che per le esigenze dello stato assistenziale contemporaneo il diritto no si limita più a tutelare atti conformi alle proprie norme ma tende a stimolare atti innovativi, e pertanto la sua funzione non è più soltanto protettiva ma anche promozionale, all'impiego quasi esclusivo di sanzioni negative, che costituiscono la tecnica specifica della repressione, si affianca un impiego, non importa se ancora limitato, di sanzioni positive, che danno vita a una tecnica di stimolazione e di propulsione di atti considerati socialmente utili, anziché alla repressione di atti considerati socialmente nocivi*.

[2] ARENA, Gregorio. *Introduzione all'amministrazione condivisa*. In: *Scritti in Onore di Giuseppe Guarino*. Padova: Cedam – Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1998, vol. I, p. 194: *Il modello dell'amministrazione condivisa dunque fa emergere la possibilità di un nuovo rapporto dei cittadini con l'amministrazione in una società pluralista: siano cittadini singoli, associati, soggetti economici, essi possono diventare protagonisti nella soluzione di problemi di interesse generali ed al tempo stesso nella soddisfazione delle proprie esigenze, instaurando con l'amministrazione un rapporto paritario di co-amministrazione in cui ciascuno mette in comune le proprie risorse e capacità, in vista di un obiettivo comune*.

[3] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 45.

[4] Aliás, o enquadramento geral dos protocolos de intenção para fomento na categoria mais ampla dos pactos, na linha doutrinária proposta por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, já era realizado por esta Consultoria Jurídica desde o início do ajustamento destes protocolos pela Administração Estadual, como se extra, por exemplo, da Nota Jurídica 1.863, de 23 de janeiro de 2009.

[5] Merece destaque a linha da simplificação, indicada como orientadora do procedimento para formalização dos protocolos de intenção para fomentar investimentos no Estado, considerando que a simplificação se insere atualmente até mesmo como princípio orientador das atividades administrativas: *A simplificação chega até mesmo a ser considerada princípio orientador das atividades administrativas: a simplificação – em conjugação com outros princípios conexos, como proporcionalidade, eficiência, celeridade, economicidade – passa não mais ser vista só como mero resultado a ser atingido, mas como princípio inerente ao atuar administrativo* (ANDRADE, Érico. Simplificação administrativa in BASTISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula. Tendências e Perspectivas do Direito Administrativo – uma visão da escola mineira. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 46).



Documento assinado eletronicamente por **Erico Andrade, Procurador do Estado**, em 08/07/2019, às 09:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Procurador(a)**, em 08/07/2019, às 21:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 09/07/2019, às 15:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5998297** e o código CRC **197393DD**.

Referência: Processo nº 5130.01.0000012/2019-17

SEI nº 5998297