



Referência: Processo nº 202200010017883

Interessado(a): GERÊNCIA DE LICITAÇÕES

Assunto: Consulta Jurídica – Aplicação do Convênio ICMS nº 26/2003 do CONFAZ e eventual aplicação de TARE como exceção em processos licitatórios, bem como a aplicação do Convênio ICMS nº 87/2002 do CONFAZ e possível não desoneração das empresas optantes do simples, supersimples e microempreendedores individuais.

DESPACHO Nº 342/2025/SES/CLICIT-09368

A presente consulta tem por objetivo dirimir dúvidas relevantes quanto à correta aplicação do Convênio ICMS nº 26/2003 e o regime especial previsto no art. 8º, inciso VIII, do RCTE de Goiás (Decreto nº 4.852/1997), regulamentado por Termos de Acordo de Regime Especial – TARE, e a aplicação do Convênio CONFAZ nº 87/2002 e a desoneração ou não das empresas optantes do Simples, Supersimples e aos Microempreendedores Individuais, no âmbito de licitações realizadas pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (SES-GO), especialmente à luz das determinações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), manifestações da Procuradoria-Geral do Estado (PGE-GO) e disposições editalícias vigentes.

1. Aplicação do Convênio ICMS nº 26/2003 (CONFAZ) e do TARE (art. 8º, VIII, do RCTE/GO)

O Estado de Goiás aderiu ao Convênio ICMS nº 26/2003, que autoriza a concessão de isenção de ICMS nas operações internas destinadas à Administração Pública Estadual direta, suas autarquias e fundações. A legislação estadual que trata da isenção encontra-se consolidada no art. 6º, inciso XCI, do Anexo IX do RCTE, revigorado pelo art. 3º do Decreto nº 7.569/2012.

Contudo, vigora também no Estado o regime especial previsto no art. 8º, inciso VIII do RCTE, regulamentado por meio de Termos de Acordo de Regime Especial – TARE. Esses acordos permitem que contribuintes — tanto industriais quanto atacadistas — operem sob uma base de cálculo diferenciada, aplicação de alíquota (base reduzida) preestabelecida no regulamento, aplicada a saídas internas destinadas a comercialização, produção ou industrialização, conforme percentual específico (equivalente a 10% e em outros casos a 7%, por exemplo).

A questão reside no fato de que algumas empresas goianas têm declarado serem beneficiárias de TAREs, desonerando parcialmente o ICMS nas propostas apresentadas, ao invés de aplicarem a isenção integral prevista no Convênio ICMS nº 26/2003.

No entanto, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, por meio da Instrução Técnica n.19/2025 SERVIFISC-LICITA (TCE) (SEI nº [75974573](#)) e da Instrução Técnica nº 24/2025 – SERVIFISC-LICITA (SEI n. [75974627](#)), manifestou entendimento de que a aplicação parcial da desoneração, nos casos em que as licitantes declaram em suas propostas serem beneficiárias de algum TARE, está em desacordo com o Convênio ICMS nº 26/2003 e caracteriza indício de dano ao erário.

O TCE-GO também destacou, com base em acórdãos próprios (Acórdãos nº 953/2013, 1200/2018) que é obrigatória a aplicação do Convênio ICMS nº 26/2003 e que os editais devem prever a apresentação do valor isento do ICMS nas propostas, de forma a preservar a isonomia e evitar distorções competitivas.

Por outro lado, os modelos de minutas de editais aprovados e utilizados pela SES-GO, inclusive nos processos SEI nº 202400010014387 e nº 202400010013244, trazem a seguinte cláusula:

“Para as empresas sediadas em Goiás, caso haja algum dispositivo legal que autorize a licitante a não proceder à desoneração prevista no inciso XCI do artigo 6º do Anexo IX do RCTE (Convênio ICMS nº 26/2003), isso deverá estar expressamente consignado na sua proposta, devendo ser apresentado, também, o ato que a isenta.”

Ainda, em consulta à Procuradoria Tributária do Estado de Goiás, realizada por meio deste mesmo processo nº 202200010017883, por meio do Parecer nº 37 (SEI nº [000033273395](#)), foram feitas importantes considerações:

- A desoneração do ICMS deve ser verificada conforme a alíquota aplicada em cada regime especial informado.

- A empresa licitante deve informar na proposta que possui TARE e também indicar o número do benefício para conferência, a fim de viabilizar a fiscalização da legalidade da desoneração e a isonomia no certame.

Ocorre ainda que no caso de aquisição de medicamentos, a CMED/ANVISA, por meio do Comunicado nº 5, de 31 de março de 2016 (SEI n. [000028578273](#)), estabeleceu que os preços de fábrica (PF) são ajustados conforme as alíquotas de ICMS dos estados de destino, bem como as contribuições do PIS/Pasep e Cofins. Conforme o item 12 do Anexo I do Comunicado, 'o novo PF, correspondente à nova alíquota de ICMS, será obtido pela multiplicação do atual PF pelo fator de conversão correspondente...'.

Esses fatores foram dispostos em tabela com alíquotas tradicionais (0%, 12%, 17%, 17,5%, 18%, 19% e 20%), sem previsão de "alíquotas diferenciadas" — com base reduzida em 7% ou 10% — tipo aplicável mediante Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) no Estado de Goiás. Assim, o Comunicado não trata de redução de base de cálculo, tal como ocorre com o TARE; ao contrário, utiliza-se o ICMS "cheio" praticado nos estados de destino, convertendo o PF apenas para adequá-lo às variações tributárias interestaduais.

Nesse contexto, percentuais de 7% ou 10% só se verifica no âmbito do TARE previsto no art. 8º, VIII, do Anexo IX do RCTE-GO, o qual gere regimes especiais com alíquotas ou bases diferenciadas, mediante adesão formal do contribuinte. Já o Comunicado CMED trata exclusivamente de fatores de conversão aplicados sobre o preço-fábrica, considerando ICMS integral, PIS/Pasep e Cofins, sem privilegiar alíquotas reduzidas .

2. Aplicação do Convênio ICMS nº 87/2002 (CONFAZ) – Exclusão de empresas do Simples Nacional

No Processo nº [202100010045911](#), foi questionado se a exclusão das empresas optantes pelo Simples, Supersimples e MEIs da aplicação do Convênio ICMS nº 87/2002 seria legal. Sobre o tema, destaca-se o entendimento constante da Nota Técnica nº 17/2012/DAF/SCTIE, do Ministério da Saúde, que orienta:

"Quando ocorrer a recusa de uma empresa produtora de medicamentos, distribuidora, farmácia ou drogaria, em conceder a isenção prevista no Convênio ICMS 87/02, deverá ser encaminhada denúncia, acompanhada de todos os documentos comprobatórios ao Ministério Público Federal e Estadual para as medidas judiciais cabíveis."

O Parecer Jurídico exarado por meio do Despacho nº 88/2022 – GAB (SEI nº [000026829157](#)), da PGE-GO, foi categórico ao reprová-lo tal previsão, concluindo:

"A cláusula do edital de licitação que excepciona as empresas optantes pelo SIMPLES, SUPERSIMPLES e os MEIs de realizarem a desoneração do ICMS viola os princípios da legalidade, segurança jurídica, isonomia e obtenção da proposta mais vantajosa."

Entretanto, em manifestação posterior, por meio do Despacho nº 1320/2022 – GAB (SEI nº [000032298485](#), Processo nº [2022000002041948](#)), a PGE-GO reorientou seu entendimento e manifestou que:

Item 19.1: Reorienta - se a manifestação jurídica contida no Despacho n. 88/2022 (000026829157) **no sentido de ser possível a previsão editalícia que exclui as empresas optantes do Simples de apresentarem suas propostas desoneradas de ICMS quando o bem licitado for isento, haja vista que não aplicável a elas, nos termos da legislação vigente.**

Item 19.2: Diante da reorientação, **não aplicável a conclusão alcançada no Despacho n. 88/2022 nos editais dos certames** com previsões semelhantes à analisada no caso objeto do citado despacho.

Tal previsão ainda permanece vigente nas minutas de Edital atuais, conforme verificado nos editais dos processos [202400010014387](#) e [202400010013244](#), nos quais, no item 5.6.2, consta:

"O disposto nos subitens 5.3 e 5.6.1 não se aplica às empresas optantes do Simples, Supersimples e aos Microempreendedores Individuais."

Contudo, o item 19.2 da manifestação do Despacho nº 1320/2022 – GAB não se mostrou suficientemente claro quanto ao seu alcance. Ao afirmar que, diante da reorientação, "não se aplica a conclusão alcançada no Despacho n. 88/2022", restou ambíguo se essa desconsideração se limita aos casos em que incide o Convênio ICMS 26/03 ou se também abrange as situações em que se aplica o Convênio ICMS 87/02 — como é o caso do processo que originou o próprio Despacho n. 88/2022.

3. Questionamentos e pontos para manifestação da Procuradoria Setorial

Diante de todo o exposto, requer-se manifestação jurídica da Procuradoria Setorial sobre os seguintes pontos:

a) No caso de empresas sediadas em Goiás que apresentem **proposta com desoneração parcial do ICMS** com base em TARE vigente e informado na proposta, tal situação **pode ser considerada exceção válida à aplicação integral do Convênio ICMS nº 26/2003?**

b) Caso seja possível aplicar a desoneração parcial do ICMS com base em TARE informado pela licitante, **como seria o cálculo correto dessa desoneração parcial**, levando em consideração que a CMED/ANVISA utiliza de **fatores de conversão** para ajustar os Preços Máximos de Venda dos medicamentos de acordo com o ICMS de cada Estado?

c) Considerando a nova orientação da PGE-GO, manifestada por meio do Despacho nº 1320/2022 – GAB, questiona-se se é juridicamente válida a cláusula prevista no item 5.6.2 das minutas de edital vigentes — que **exclui as empresas optantes pelo Simples Nacional (incluindo Supersimples e MEIs)** da obrigatoriedade **de apresentar propostas com ICMS desonerado** — também nas licitações regidas pelo Convênio ICMS nº 87/2002, ou se tal validade se restringe apenas aos casos em que se aplica o Convênio ICMS nº 26/2003.

COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES DO (A) SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE, ao(s) 23 dia(s) do mês de março de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **NATAL DE CASTRO, Gerente**, em 26/06/2025, às 15:00, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



Documento assinado eletronicamente por **THALLES PAULINO DE AVILA, Superintendente**, em 26/06/2025, às 15:06, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **75975666** e o código CRC **DF2D5D46**.



Referência: Processo nº 202200010017883



SEI 75975666



Referência: Processo nº 202200010017883

Interessado: GERÊNCIA DE LICITAÇÕES

Assunto: Consulta Jurídica – Aplicação do Convênio ICMS nº 26/2003 do CONFAZ e eventual aplicação de TARE como exceção em processos licitatórios, bem como a aplicação do Convênio ICMS nº 87/2002 do CONFAZ e possível não desoneração das empresas optantes do simples, supersimples e microempreendedores individuais.

PARECER PGE/GECT-05495 Nº 24/2025

CONSULTA JURÍDICA – LICITAÇÕES PÚBLICAS – ICMS – CONVÊNIOS CONFAZ Nºs 26/2003 E 87/2002 – TARE – INAPLICABILIDADE DE REGIME ESPECIAL COMO EXCEÇÃO À ISENÇÃO INTEGRAL – PROTEÇÃO AO ERÁRIO – EMPRESAS OPTANTES DO SIMPLES – EXCLUSÃO DA EXIGÊNCIA DE DESONERAÇÃO.

O Convênio ICMS nº 26/2003, uma vez internalizado no ordenamento estadual, tem natureza vinculante e impõe aos licitantes sediados em Goiás a formulação de propostas com desoneração integral do imposto, vedada a substituição por desonerações parciais lastreadas em Termos de Acordo de Regime Especial (TARE), sob pena de prejuízo ao erário.

O TARE, embora legítimo como instrumento individual de adequação fiscal, não possui força jurídica para excepcionar a aplicação objetiva do Convênio em licitações públicas, conforme reiterado por orientações do TCE-GO e julgados do TCU.

A cláusula editalícia que desobriga empresas optantes pelo Simples Nacional de apresentarem propostas com ICMS desonerado, inclusive em certames amparados pelo Convênio ICMS nº 87/2002, é válida, diante da sistemática própria do regime simplificado, que impede a apropriação direta de incentivos fiscais por operação.

Orientação consolidada da PGE-GO, nos termos do Despacho nº 1320/2022 – GAB, com respaldo técnico e jurisprudencial.

1 - DO RELATÓRIO

0.1. Trata-se de consulta formulada pela Coordenação de Licitações da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (SES-GO), com o objetivo de obter orientação jurídica sobre três pontos relevantes relacionados à aplicação de convênios do CONFAZ nas licitações públicas estaduais.

0.2. Em síntese, requer uma manifestação jurídica da Procuradoria Setorial sobre os seguintes pontos:

- a) No caso de empresas sediadas em Goiás que apresentem proposta com desoneração parcial do ICMS com base em TARE vigente e informado na proposta, tal situação pode ser considerada exceção válida à aplicação integral do Convênio ICMS nº 26/2003?
- b) Caso seja possível aplicar a desoneração parcial do ICMS com base em TARE informado pela licitante, como seria o cálculo correto dessa desoneração parcial, levando em consideração que a CMED/ANVISA utiliza de fatores de conversão para ajustar os Preços Máximos de Venda dos medicamentos de acordo com o ICMS de cada Estado?
- c) Considerando a nova orientação da PGE-GO, manifestada por meio do Despacho nº 1320/2022 – GAB, questiona-se se é juridicamente válida a cláusula prevista no item 5.6.2 das minutas de edital vigentes — que exclui as empresas optantes pelo Simples Nacional (incluindo Supersimples e MEIs) da obrigatoriedade de apresentar propostas com ICMS desonerado — também nas licitações regidas pelo Convênio ICMS nº 87/2002, ou se tal validade se restringe apenas aos casos em que se aplica o Convênio ICMS nº 26/2003.

0.3. A consulta é formulada especialmente à luz das orientações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), dos entendimentos técnicos já manifestados pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE-GO) e das disposições editalícias atualmente vigentes.

0.4. Considerando a especialidade da matéria, a Procuradoria Setorial da Secretaria de Saúde encaminhou os autos à Procuradoria Tributária da PGE para análise e orientação.

0.5. É o que basta relatar.

2 - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 - NATUREZA JURÍDICA DOS CONVÊNIOS CONFAZ E DOS TERMOS DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL: ASPECTOS GERAIS E CORRELAÇÃO

0.6. Antes de adentrar na análise do caso concreto, é necessário estabelecer premissas gerais sobre os instrumentos jurídicos envolvidos, com o objetivo de esclarecer eventuais controvérsias e conferir maior precisão ao raciocínio jurídico.

0.7. De início, a natureza jurídica dos convênios do CONFAZ é de acordo interfederativo meramente autorizativo, que demanda, para sua eficácia local, a devida internalização pelas assembleias legislativas, não bastando tão somente ato do Poder Executivo. Assim, para além de toda procedimentalização prevista na LC n.º 24/1975, para a eficácia interna do convênio, os estados e o DF devem submeter sua apreciação às assembleias legislativas.

0.8. Essa compreensão foi expressamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5929/DF, que concluiu nos seguintes termos:

CONCESSÃO INCENTIVO FISCAL DE ICMS. **NATUREZA AUTORIZATIVA DO CONVÊNIO CONFAZ.** 1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESPECÍFICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. 2. TRANSPARÊNCIA FISCAL E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA-ORÇAMENTÁRIA. 1. O poder de isentar submete-se às idênticas balizas do poder de tributar com destaque para o princípio da legalidade tributária que a partir da EC n.º 03/1993 adquiriu destaque ao prever lei específica para veiculação de quaisquer desonerações tributárias (art. 150 § 6º, in fine). 2. Os convênios CONFAZ têm natureza meramente autorizativa ao que imprescindível a submissão do ato normativo que veicule quaisquer benefícios e incentivos fiscais à apreciação da Casa Legislativa. 3. **A exigência de submissão do convênio à Câmara Legislativa do Distrito Federal evidencia observância não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, mas também à transparência fiscal que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS.** 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(STF - ADI: 5929 DF, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 14/02/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/03/2020)

0.9. Tal entendimento reforça que os Convênios têm como finalidade principal a uniformização de políticas tributárias e a prevenção da guerra fiscal, servindo de instrumento de coordenação entre os entes federados quanto à concessão de benefícios fiscais no âmbito do ICMS. No entanto, sua eficácia normativa local está condicionada ao processo legislativo de cada Estado. No que concerne à chamada Guerra Fiscal, esta ocorre quando uma unidade da Federação reduz alíquota do ICMS sem a existência de consenso, mediante convênio, entre os demais Estados.^[1]

0.10. É importante destacar, ainda, que o Código Tributário Nacional dá caráter de norma complementar aos Convênios, como podemos ver a partir da leitura do Art. 100 do CTN: *“Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos: (...) IV - os convênios que entre si celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.”*

0.11. Desta feita, por longo período, houve relevante discussão na doutrina acerca da natureza normativa dos Convênios de ICMS: questionava-se se constituiriam normas meramente autorizativas para a instituição de isenções; se se limitariam a ser normas complementares da legislação tributária; ou, ainda, se teriam natureza constitutiva, isto é, normas que fundamentam a existência de outras normas no âmbito da incidência do ICMS.

0.12. Leandro Paulsen^[2] apresenta uma classificação entre os tipos de convênios, podendo ele ser de cooperação ou de subordinação, como podemos ver:

“Há convênios de cooperação entre os entes políticos, como os relacionados à permuta de informações e à assistência mútua para fiscalização. Estes assumem caráter de normas complementares das leis. Outros, todavia, são convênios de subordinação. Dizem respeito a matérias reservadas constitucionalmente para deliberação entre os Estados, hipótese em que, inclusive, condicionam a validade das leis estaduais, do que é exemplo a autorização de benefícios fiscais em matéria de ICMS (Art. 155, § 2º, XII, g). Nesse caso, não podem ser consideradas propriamente normas complementares das leis, porquanto têm, inclusive, ascendência sobre elas. A deliberação sobre a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS é realizada mediante convênios entre as Fazendas de tais entes políticos, firmados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Luis Eduardo Schoueri diz que estes equivalem a ‘tratados entre os integrantes da Federação’. Esses convênios não são atos complementares, mas guardariam natureza semelhante à dos tratados internacionais.”

0.13. Sobre o caráter constitutivo de direitos dos Convênios, Fabio Fanucchi^[3] afirma que:

“De outro lado, os convênios de que trata o texto são atos de igual característica que possuem os tratados e as convenções internacionais e não possuem, definitivamente, as mesmas características daqueles convênios citados no CTN, como normas complementares de legislação tributária (Art. 100, n. IV). É simples demonstrar por quê: os convênios citados no CTN não têm forças constitutivas de Direito, desde que servem para complementar leis, tratados e decretos (“caput” do Art. 100); enquanto os convênios ditados pela Constituição têm força constitutiva de direitos, tanto que criam isenções e as revogam, ou seja, tratam de matéria que é exclusivamente de lei. Daí ser simples sustentar que o CTN, no Art. 100, não teria admitido essa pretendida força criativa de direitos para os convênios federais, estaduais ou municipais, pois se o fizesse entraria em contradição com o disposto no seu Art. 97.”

0.14. Dessa forma, constata-se que os Convênios CONFAZ não se limitam a instrumentos de cooperação entre os entes federativos ou de autorização para a concessão de benefícios fiscais. Eles assumem, igualmente, papel fundamental como elemento de validade das normas estaduais atinentes ao ICMS, dada sua natureza de normas gerais no âmbito do sistema tributário nacional.

0.15. É justamente por essa razão que se impõe distinguir a função normativa dos Convênios CONFAZ: embora possuam caráter vinculativo e veiculem - via de regra - normas gerais, não exaurem a competência normativa dos Estados-membros, especialmente diante de realidades locais específicas que demandam tratamento tributário diferenciado. Nessa perspectiva, os

Estados podem, no exercício legítimo de sua competência tributária, editar normas complementares e regulamentares que materializem tal competência, como é o caso dos Termos de Acordo de Regime Especial – TARE.

0.16. Com efeito, a celebração de TAREs entre a Secretaria de Economia e contribuintes determinados representa instrumento legítimo de individualização de regimes tributários especiais, com o objetivo de adequar o cumprimento das obrigações tributárias à peculiaridade das operações realizadas ou à conveniência da administração fazendária. Esses termos, respeitados os limites constitucionais e legais da competência estadual, podem prever condições específicas como prazos diferenciados, tratamento tributário alternativo ou mesmo benefícios de natureza fiscal, quando autorizados na forma da legislação vigente.

0.17. Dessa maneira, a adesão do Estado de Goiás a determinado Convênio CONFAZ não constitui óbice, por si só, à celebração de TAREs que estipulem regime diferenciado para contribuintes específicos, desde que tal ajuste não extrapole os limites da competência estadual nem represente prejuízo à isonomia entre os entes federados. Em outras palavras, o TARE pode excepcionar regra prevista em convênio, desde que tal exceção se mantenha dentro da margem de conformação permitida pelo ordenamento jurídico, sobretudo quando fundada na necessidade de adaptação às condições econômicas locais ou à racionalização da fiscalização e arrecadação.

0.18. Em suma, a conjugação dos Convênios e dos TAREs não constitui relação de antagonismo, mas sim de complementaridade, permitindo ao Estado exercer com maior eficácia sua competência tributária e atender aos princípios da eficiência, razoabilidade e segurança jurídica.

2.2 - DA ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL. CÓDIGO MODELO SISLOG: 203733 - MINUTA DE EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO SRP. CONVÊNIO ICMS 26/2003. TRATAMENTO ESPECÍFICO DA MATÉRIA. CARÁTER DE SUBORDINAÇÃO

0.19. Não obstante a conclusão firmada no subtópico anterior, perfazendo uma análise da Minuta de Edital utilizada pela Secretaria de Saúde, bem como das Instruções Técnicas nº 19/2025 e nº 24/2025 do TCE-GO, verifica-se que a aplicação parcial da desoneração por empresas que alegam ser beneficiárias de TARE afronta os termos do Convênio ICMS nº 26/2003 e acarreta risco de prejuízo ao erário.

0.20. Para uma maior compreensão do tema, vejamos o inteiro teor do Convênio ICMS nº 26/2003:

Cláusula primeira **Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a conceder isenção de ICMS nas operações ou prestações internas, relativas a aquisição de bens, mercadorias ou serviços por órgãos da Administração Pública Estadual Direta e suas Fundações e Autarquias.**

§ 1º A isenção de que trata o “caput” fica condicionada:

I - ao desconto no preço, do valor equivalente ao imposto dispensado;

II - à indicação, no respectivo documento fiscal, do valor do desconto;

III - à comprovação de inexistência de similar produzido no país, na hipótese de qualquer operação com mercadorias importadas do exterior.

§ 2º A inexistência de similar produzido no país será atestada por órgão federal competente ou por entidade representativa do setor produtivo da mercadoria ou do bem com abrangência em todo o território nacional.

§ 3º Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a dispensar o estorno do crédito fiscal a que se refere o artigo 21 da Lei Complementar nº 87, de 13 setembro de 1996.

§ 4º No caso de mercadorias ou serviços sujeitos ao regime de substituição tributária, os Estados podem autorizar a transferência do valor do ICMS retido por antecipação, a crédito do contribuinte substituído que realizou operação ou prestação subsequente isenta, conforme dispuser a legislação estadual.

Acrescido o § 5º à cláusula primeira pelo Conv. ICMS 75/08, efeitos a partir de 25.07.08.

§ 5º Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados conceder a isenção do ICMS limitando-a ao montante da aquisição ou, ainda, a aquisições de determinados de bens, mercadorias ou serviços.

Acrescido o § 6º à cláusula primeira pelo Conv. ICMS 88/10, efeitos a partir de 30.07.10.

§ 6º A critério da unidade federada, o valor a que se refere o § 1º, I e II poderá ser a diferença entre o imposto pago na aquisição da mercadoria ou serviço e aquele que seria devido na saída da mercadoria ou na prestação do serviço se não houvesse a isenção.

Acrescido o § 7º à cláusula primeira pelo Conv. ICMS 88/10, efeitos a partir de 30.07.10.

§ 7º Na hipótese do § 6º deverá ser anulado o crédito correspondente à aquisição da mercadoria ou serviço.

Cláusula segunda O disposto no inciso III da cláusula anterior não se aplica ao Estado do Paraná relativamente ao desembaraço aduaneiro de mercadoria importada do exterior efetuado até 30 de junho de 2003.

Cláusula terceira Este convênio entra em vigor na data da publicação de sua ratificação nacional.

0.21. Trazemos a seguir trecho da Minuta de Edital utilizada pela Secretaria de Saúde:

5.3. A empresa estabelecida no Estado de Goiás, nos termos do inciso XCI do artigo 6º do Anexo IX do Regulamento do Código Tributário do Estado de Goiás (RCTE), revigorado pelo artigo 3º do Decreto Estadual nº 7.569/2012, que trata da isenção do ICMS nas operações e prestação internas, relativas à aquisição de bem, mercadoria e serviço por órgãos da Administração Pública Estadual, ficando mantido o crédito (Convênio ICMS 26/03), deverá apresentar a proposta contendo, obrigatoriamente, consoante modelo do Anexo II: a indicação do percentual da alíquota do ICMS, os valores unitários e

totais, onerados com o ICMS e desonerados do ICMS, restando límpido que, para fins de participação no certame, as empresas deverão registrar a proposta com preços desonerados do ICMS.

5.4. As alíquotas aplicáveis a cada produto, o cálculo para formação do preço com isenção e a forma de contabilização da operação, são encargos das empresas licitantes, assessoradas pelos seus contadores.

5.5. Caso haja algum dispositivo legal que autorize a licitante a não proceder à desoneração, isso deverá estar expressamente consignado na sua proposta, devendo ser apresentado, também, o ato que a isenta.

5.6 As Licitantes deverão cotar seus preços com todos os tributos inclusos, observando-se, no que couber, os subitens abaixo, bem como os demais custos diretos e indiretos necessários ao atendimento das exigências do Edital e seus Anexos. Restando límpido que, para fins de participação no certame, em todas as suas fases, para as empresas sediadas no Estado de Goiás, serão consideradas as propostas desoneradas do ICMS, no que couber.

5.6.1. Na fase de execução contratual, a Contratada deverá demonstrar a dedução do ICMS, expressamente, no documento fiscal, empenhando-se apenas o valor necessário à execução do contrato e, quando da emissão da Nota Fiscal, deverá destacar, em seu histórico, esta isenção, visto que a Secretaria de Estado da Saúde não é contribuinte deste tributo.

5.6.2. O disposto nos subitens 5.3 e 5.6.1 não se aplica às empresas optantes do Simples, Supersimples e aos Microempreendedores Individuais.

5.6.3. As empresas sediadas no Estado de Goiás, beneficiadas pelo art. 8º, inc. VIII do RCTE Regulamento do Código Tributário do Estado de Goiás (Decreto nº 4.852/1997), deverão declarar-se beneficiárias deste dispositivo legal, devendo demonstrar na memória de cálculo da desoneração do ICMS, o desconto equivalente ao seu benefício, o qual deverá ser expressamente comprovado no momento da apresentação da proposta, restando límpido que, para fins de participação no certame, serão analisadas as propostas desoneradas do ICMS.

0.22. Peço vênica para colacionar nos autos a conclusão firmada no Parecer nº 37 (000033273395) desta Gerência do Contencioso Tributário, o qual traz apontamentos acerca do instituto da isenção, bem como sobre os casos relativos ao Termo de Acordo de Regime Especial – TARE:

"(...)2.6 A cláusula primeira do Convênio CONFAZ 26/03 disciplina que os Estados e o Distrito Federal estão autorizados a conceder isenção de ICMS nas operações ou prestações internas, relativas a aquisição de bens, mercadorias ou serviços por órgãos da Administração Pública Estadual Direta e suas Fundações e Autarquias.

2.7 A norma de isenção sobrevém justamente porque tem o legislador a intenção de afastar os efeitos da incidência da norma impositiva que, de outro modo, implicaria a obrigação de pagamento do tributo.

2.8 Note-se que o efeito da isenção é determinado pelo art. 175 do CTN ao elencá-la como hipótese de exclusão do crédito tributário.

2.9 O efeito de exclusão do crédito tributário, na sistemática do CTN, faz com que tenhamos o surgimento da obrigação, mas que reste, o sujeito passivo, dispensado da sua apuração e recolhimento.

2.10 Deste modo, para seja concedida a isenção de ICMS nas operações ou prestações internas, relativas a aquisição de bens, mercadorias ou serviços por órgãos da Administração Pública Estadual Direta e suas Fundações e Autarquias, fica condicionado: (1) ao desconto no preço, do valor equivalente ao imposto dispensado; (ii) à indicação, no respectivo documento fiscal, do valor do desconto; (iii) à comprovação de inexistência de similar produzido no país, na hipótese de qualquer operação com mercadorias importadas do exterior.

(...)

2.22 Em quarto lugar, a Gerência questionou que “os casos de benefício concedido pelo art. 8º, inc. VIII do RCTE - Regulamento do Código Tributário do Estado de Goiás (Decreto n. 4.852/1997) e nos casos de aplicação de algum Termo de Acordo de Regime Especial - TARE informados na proposta pelos licitantes, consideraremos a coluna ICMS 17% da Tabela CMED e a partir desta coluna se fará a conferência da desoneração de ICMS (alíquota de 17% mas desonera em 7% ou 10%, conforme cada situação apresentada)?.”

2.23 Nos casos de benefícios fiscais concedidos pelo art. 8º, inc. VIII do RCTE e na aplicação de Termo de Acordo de Regime Especial – TARE informados na proposta dos licitantes, deverá ser verificada a desoneração de ICMS, a depender da alíquota aplicada e, assim, ser conferida a desoneração realizada pelo licitante.

0.23. Na primeira consulta respondida por esta Gerência do Contencioso Tributário, não se realizou, naquele momento, um aprofundamento específico acerca de eventual prejuízo ao erário. Todavia, em atenção ao que já foi decidido pelo Tribunal de Contas, destaca-se uma obrigatoriedade de observância dos Convênios ICMS n.º 26/2003 e 87/2002 do CONFAZ, cujos editais

deverão prever expressamente que as propostas dos licitantes contemplem o preço isento do ICMS e que a competição entre eles considere este valor, conforme Acórdão n.º 140/2012– TCU– Plenário.

0.24. Ainda que, sob o ponto de vista jurídico-formal, não haja conflito direto entre o Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) e o Convênio ICMS n.º 26/2003, **é necessário reconhecer a existência de um potencial conflito material ou econômico** na hipótese de **aquisições públicas realizadas pelo Estado de Goiás**, especialmente em procedimentos licitatórios.

0.25. A cláusula primeira do mencionado convênio autoriza os Estados e o Distrito Federal a concederem isenção do ICMS nas operações internas destinadas à Administração Pública Estadual Direta, bem como às suas fundações e autarquias. Tal isenção tem por objetivo evitar que o próprio Estado venha a suportar, ainda que indiretamente, o encargo financeiro de tributo cuja arrecadação lhe seria atribuída — preservando-se, assim, o princípio da eficiência na gestão dos recursos públicos.

0.26. No entanto, **situação problemática pode emergir quando empresas participantes de certames licitatórios, beneficiárias de TARE firmado com o Estado, apresentam propostas econômicas contemplando desoneração parcial do ICMS com base no regime especial individualizado**, ao invés de aplicar a isenção integral prevista no Convênio ICMS n.º 26/2003.

0.27. Nesses casos, embora o preço final ofertado por tais empresas possa, à primeira vista, ser inferior ao das demais concorrentes, a emissão da nota fiscal com desoneração parcial — por exemplo, de 10% do ICMS — implica em repasse indireto de parcela do tributo ao próprio Estado, que, na hipótese de aplicação da isenção do convênio, estaria completamente desonerado da obrigação tributária.

0.28. Trata-se, portanto, de cenário que **não configura ilegalidade em sentido estrito**, mas que **compromete a eficácia prática do convênio e resulta em prejuízo econômico ao ente público contratante**, frustrando a finalidade para a qual foi concebida a autorização isentiva no âmbito do CONFAZ. Tal situação foi materializada na instrução técnica n.º 24/2025 do TCE/GO, conforme se pode observar a seguir:

"No entanto, da análise da proposta da Santé Médica Hospitalar Ltda, verifica-se que a desoneração de ICMS realizada pela empresa foi de apenas 10% (evento 25, anexo 12, p. 3), em vez da isenção (desoneração da alíquota total de 19%) prevista pelo Convênio ICMS n. 26/2003 do CONFAZ e artigo 6º, inciso XCI, do Anexo IX do Regulamento do Código Tributário do Estado de Goiás (RCTE), revigorado pelo artigo 3º do Decreto Estadual nº 7.569/2012, o que gerou uma apropriação indevida de 9% de ICMS pela empresa.

Conforme se extrai da proposta (evento 25, anexo 12, p. 3), a Santé Médica Hospitalar Ltda cotou o item 15 desonerado em 10% a R\$15,18. Desse modo, extrai-se que o valor onerado com ICMS era de R\$ 16,867. Aplicando-se 19% de desoneração de ICMS (Convênio n. 26/2003) sobre R\$ 16,86, tem-se R\$ 13,658. A diferença entre os preços unitários de R\$ 15,18 (desonerado em 10%) e R\$ 13,65 (desonerado em 19%) corresponde a R\$ 1,53 por unidade do item 15.

Logo, a apropriação indevida de 9% de ICMS pela empresa corresponde ao valor de R\$ 1,53 por unidade do item 15, o que totaliza um potencial dano ao erário de R\$ 14.277,96, correspondente ao valor unitário de R\$ 1,53, multiplicado pelo quantitativo da ata (9.332 unidades).

No mesmo sentido, extrai-se da proposta (evento 25, anexo 12, p. 3) que a Santé Médica Hospitalar Ltda cotou o item 17 desonerado em 10% a R\$ 30,36. Desse modo, extrai-se que o valor onerado com ICMS era de R\$ 33,739. Aplicando-se 19% de desoneração de ICMS (Convênio n. 26/2003) sobre R\$ 33,73, tem-se R\$ 27,3210. A diferença entre os preços unitários de R\$ 30,36 (desonerado em 10%) e R\$ 27,32 (desonerado em 19%) corresponde a R\$ 3,04 por unidade do item 17.

Logo, a apropriação indevida de 9% de ICMS pela empresa corresponde ao valor de R\$ 3,04 por unidade do item 17, o que totaliza um potencial dano ao erário de R\$ 1.915,20, correspondente ao valor unitário de R\$ 3,04, multiplicado pelo quantitativo da ata (630 unidades)."

0.29. O tema já foi enfrentado pelo Tribunal de Contas da União:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS FEDERAIS DO SUS. SES-GO. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO COM ISENÇÃO DE ICMS. EDITAL QUE EXIGIA A APRESENTAÇÃO DE PREÇOS ONERADOS COM ESSE TRIBUTO. EMISSÃO DE NOTA FISCAL ONERANDO OS PREÇOS ADJUDICADOS. DUPLA CONTAGEM DO IMPOSTO COM ABATIMENTO SIMPLES. PAGAMENTOS INDEVIDOS. APROPRIAÇÃO DA DIFERENÇA PELO FORNECEDOR. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

(TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 49712022 023.693/2017-7, Relator.: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 06/09/2022)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. PAGAMENTOS EFETUADOS SEM EFETIVA DESONERAÇÃO DE ICMS. CITAÇÃO SOLIDÁRIA. NÃO DESONERAÇÃO POR OCASIÃO DO PAGAMENTO DA FATURA. ISENÇÃO FISCAL FICTICIAMENTE CONSIDERADA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. DETERMINAÇÃO.

(TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 01659220107, Relator.: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 21/09/2016, Plenário)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. PAGAMENTOS EFETUADOS SEM EFETIVA DESONERAÇÃO DE ICMS. CITAÇÃO SOLIDÁRIA. ACEITAÇÃO, PELA FORNECEDORA, DE PREÇOS CONSTANTES DA ESTIMATIVA DE PREÇOS DA LICITAÇÃO, APÓS NEGOCIAÇÃO COM O PREGOEIRO. ESTIMATIVA EFETUADA COM ICMS EMBUTIDO. NÃO DESONERAÇÃO POR OCASIÃO DO PAGAMENTO DA FATURA. ISENÇÃO FISCAL FICTICIAMENTE CONSIDERADA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA

(TCU 01683320090, Relator.: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 03/04/2013)

0.30. Diante disso, os órgãos de controle externo têm atribuído natureza de subordinação ao respectivo Convênio ICMS nº 26/2003, de modo que não se admite que o licitante formule sua proposta valendo-se da desoneração do ICMS decorrente de benefício fiscal individualizado, como aquele conferido por Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) firmado com o Estado de Goiás.

0.31. Nesse contexto, recomenda-se que a Administração Pública Estadual adote providências preventivas voltadas à mitigação de distorções concorrenciais e à proteção do erário nos procedimentos licitatórios, com destaque para a necessidade de revisão da cláusula 5.6.3 da minuta padrão de edital. Tal revisão deve assegurar a inclusão expressa da vedação ao recolhimento parcial do ICMS com fundamento em benefícios fiscais individualizados — a exemplo dos previstos em Termos de Acordo de Regime Especial — os quais não possuem o condão jurídico de excepcionar a isenção estabelecida no Convênio ICMS nº 26/2003.

0.32. Tal medida não apenas se coaduna com o princípio da supremacia do interesse público, como também assegura a racionalidade financeira das contratações públicas e a efetividade das normas autorizativas expedidas no âmbito do CONFAZ.

0.33. Considerando a conclusão ora firmada, resta prejudicado o item "b" da respectiva consulta.

2.2 - DA CLÁUSULA PREVISTA NO ITEM 5.6.2 DAS MINUTAS DE EDITAL VIGENTES — EMPRESAS OPTANTES PELO SIMPLES NACIONAL (INCLUINDO SUPERSIMPLES E MEIS) — ANÁLISE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE APRESENTAR PROPOSTAS COM ICMS DESONERADO — CONVÊNIO ICMS Nº 87/2002 E CONVÊNIO ICMS Nº 26/2003.

0.34. No terceiro item da consulta, a Coordenação de Licitações da Secretaria de Saúde aponta que o Despacho nº 1320/2022 – GAB não teria deixado suficientemente claro o alcance da nova orientação. Isso porque, ao afirmar que, diante da reorientação, “não se aplica a conclusão alcançada no Despacho nº 88/2022”, restou ambíguo se essa desconSIDERAÇÃO se limita apenas às hipóteses de incidência do Convênio ICMS nº 26/2003, ou se também se estende às situações regidas pelo Convênio ICMS nº 87/2002 — como, aliás, é o caso do processo que deu origem ao próprio Despacho nº 88/2022.

0.35. Nada obstante, o mérito da matéria foi devidamente enfrentado no Parecer PGE/GECT-05495 nº 29/2022, o qual motivou a emissão do Despacho nº 1320/2022 – GAB, ensejando a revisão do entendimento anterior e o estabelecimento de nova diretriz institucional sobre o tema.

0.36. O ponto central da orientação reside na constatação de que, dada a sistemática de arrecadação do Simples Nacional, não há compatibilidade técnica ou jurídica entre o regime de tributação unificado dessas empresas e a imposição de desoneração de ICMS por operação ou produto em certames licitatórios, ainda que haja isenção prevista em convênio.

0.37. Como destacado no Parecer nº 29/2022:

“O regime do SIMPLES constitui um sistema jurídico simplificado e favorecido [...] que impõe o recolhimento único de diversos tributos em uma mesma guia, com imediata distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados. [...] Não há, assim, nenhuma correlação direta entre o valor da mercadoria e o ICMS devido.” (item 18)

0.38. E prossegue:

“[...]Nesse sistema não é possível obter a individualização do ICMS por operação, porque a base de cálculo do ICMS no regime do Simples não guarda relação direta com a mercadoria comercializada, mas com o valor da receita bruta auferida nos 12 últimos meses.” (item 21)

“Diante desse contexto, em regra, o optante do SIMPLES não pode se utilizar de benefício fiscal concedido às empresas que seguem o regime normal de tributação, conforme dispõe a Lei Complementar nº 126/03:

Art. 24. As microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional não poderão utilizar ou destinar qualquer valor a título de incentivo fiscal.

§ 1º Não serão consideradas quaisquer alterações em bases de cálculo, alíquotas e percentuais ou outros fatores que alterem o valor de imposto ou contribuição apurado na forma do Simples Nacional, estabelecidas pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, exceto as previstas ou autorizadas nesta Lei Complementar.” (item 22)

“Assim, uma vez que o ingresso no Simples Nacional não é obrigatório, mas uma opção do contribuinte, tal escolha acarreta a aceitação de toda sua sistemática, inclusive as peculiaridades relacionadas à concessão de benefícios fiscais, base de cálculo, alíquotas e todas as demais previsões do arcabouço legal constante da Lei Complementar nº 123/2006. Ou seja, deve o optante arcar com o bônus e o ônus decorrente dessa escolha.” (item 23)

“De outro lado, se poderia supor a obrigatoriedade de desoneração de ICMS pelas empresas optantes do Simples nos processos licitatórios a partir da dicção do art. 18, §2º da LC 123/96. Ao dispor sobre a concessão, pelos Estados ou DF, de isenção ou redução do ICMS devido por microempresa ou empresa de pequeno porte, essa regra determina a redução proporcional ou ajuste do valor a ser recolhido pelo contribuinte.” (item 24)

“Contudo, a leitura desse dispositivo não pode ser dissociada da compreensão do regime jurídico que sistematiza o Simples. Essa isenção ou redução de ICMS não é aquela concedida sobre determinadas operações, determinadas mercadorias, a qual se aplica aos demais contribuintes de ICMS. Ela tem que ser especificamente direcionada às empresas optantes desse regime, e se procede na forma definida em resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional.” (item 25)

“Como se pode notar, o que justifica a existência das cláusulas dos editais de licitação em exame, que estabelecem a inaplicabilidade da desoneração de ICMS sobre as empresas regidas pela LC 123/96, é a indiferença que eventual isenção sobre certas operações produz no regime tributário

do SIMPLES. As empresas por ele regidas não se beneficiam diretamente dessa desoneração tributária porque o imposto estadual por elas recolhido representa uma fração do recolhimento único calculado sobre sua receita bruta, como esclarecido. Assim, não há como se falar, no caso, em demonstração do desconto no preço ofertado ou em destacamento da isenção na nota fiscal, por exemplo." (item 26)

0.39. Assim, mesmo nos casos em que há previsão de isenção para a operação — como ocorre com medicamentos e insumos amparados pelo Convênio ICMS nº 87/2002 — o parecer conclui que não é possível exigir das empresas optantes pelo Simples Nacional a repercussão dessa isenção sobre o preço ofertado:

"A obrigação de as empresas participantes de certames licitatórios oferecerem seus lances desonerados de ICMS, caso haja isenção específica sobre essa operação, não se aplica às empresas optantes do Simples Nacional, ressalvada previsão legal em sentido contrário." (item 30)

0.40. Com base nesse entendimento, o **Despacho nº 1320/2022 – GAB** acolheu integralmente a reorientação da matéria, conferindo validade à cláusula que excepciona os optantes do Simples da exigência de apresentar proposta com ICMS desonerado, desde que ausente previsão expressa de extensão do benefício a tais empresas:

19. Ante o exposto e com tais acréscimos, nos termos da consulta realizada, adoto o Despacho n. 96/2022-PGE/PTR (000031928809) que aprovou o Parecer GECT n. 29/2022 (000031561385), nos seguintes termos :

19.1. Reorienta-se a manifestação jurídica contida no Despacho n. 88/2022 (000026829157) no sentido de ser possível a previsão editalícia que exclui as empresas optantes do Simples de apresentarem suas propostas desoneradas de ICMS quando o bem licitado for isento, haja vista que não aplicável a elas, nos termos da legislação vigente.

0.41. Portanto, a cláusula 5.6.2 deve ser mantida nas minutas padrão de edital, inclusive nos casos em que a licitação esteja amparada no Convênio ICMS nº 87/2002, por refletir com fidelidade a orientação atualmente vigente da PGE-GO, já consolidada tanto em parecer técnico quanto em despacho referencial da Instituição.

3. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

0.42. Diante do exposto, conclui-se que:

- a) Não é juridicamente válida a utilização de Termos de Acordo de Regime Especial (TARE) como exceção à aplicação do Convênio ICMS nº 26/2003 em processos licitatórios. Embora o TARE represente um instrumento legítimo de ajuste tributário individualizado, sua aplicação em detrimento da desoneração integral prevista no convênio implica desvio da finalidade normativa e causa prejuízo financeiro ao erário, uma vez que transfere ao Estado parcela do ônus tributário que deveria ser integralmente afastado.
- b) Prejudica-se a análise de eventuais cálculos de desoneração parcial com base em TARE, por se tratar de hipótese juridicamente incabível no contexto de aplicação do referido convênio.
- c) É válida a cláusula editalícia que exclui as empresas optantes pelo Simples Nacional da obrigatoriedade de apresentar propostas com ICMS desonerado, inclusive nos certames amparados pelo Convênio ICMS nº 87/2002, em razão da sistemática própria de apuração do regime.

0.43. Recomenda-se, por fim, a **manutenção da cláusula 5.6.2 e a revisão da cláusula 5.6.3 dos editais**, a fim de alinhar o texto às disposições do convênio CONFAZ, às orientações do TCE-GO e à jurisprudência do TCU.

0.44. É o parecer, salvo melhor juízo, que se submete à apreciação superior.

GOIÂNIA, 06 de agosto de 2025.

CARLOS FELIPE DE MENDONÇA ALVES JÚNIOR
Procurador do Estado de Goiás

Referências:

1. ^ Na ementa do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.674/RJ, promovida pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte perante o Supremo Tribunal Federal, assim ficou assentado quanto ao sentido de guerra fiscal: "TRIBUTOS – 'GUERRA FISCAL'. Consubstancia 'guerra fiscal' o fato de a unidade da Federação reduzir a alíquota do ICMS sem a existência de consenso, mediante convênio, entre os demais Estados." (STF – ADI n. 3.674/RJ – Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1º/06/2011).
2. ^ Paulsen, Leandro. Constituição e Código Tributário comentados à luz da doutrina e da jurisprudência. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Pág. 893
3. ^ FANUCCHI, Fábio. Convênios para isenção de ICM: inconstitucionalidades da Lei Complementar No 24, de 1975. Revista de Direito Tributário. São Paulo, n. 01, p. 42-45, jul./set. 1977, p. 43



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS FELIPE DE MENDONCA ALVES JUNIOR, Procurador (a) do Estado**, em 06/08/2025, às 14:06, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **77410120** e o código CRC **6A7DA3C8**.



Referência: Processo nº 202200010017883



SEI 77410120



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GERÊNCIA DO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO

Referência: Processo nº 202200010017883

Interessado: GERÊNCIA DE LICITAÇÕES

Assunto: Consulta Jurídica – Aplicação do Convênio ICMS nº 26/2003 do CONFAZ e eventual aplicação de TARE como exceção em processos licitatórios, bem como a aplicação do Convênio ICMS nº 87/2002 do CONFAZ e possível não desoneração das empresas optantes do simples, supersimples e microempreendedores individuais.

PARECER PGE/GECT-05495 Nº 24/2025

CONSULTA JURÍDICA – LICITAÇÕES PÚBLICAS – ICMS – CONVÊNIOS CONFAZ Nºs 26/2003 E 87/2002 – TARE – INAPLICABILIDADE DE REGIME ESPECIAL COMO EXCEÇÃO À ISENÇÃO INTEGRAL – PROTEÇÃO AO ERÁRIO – EMPRESAS OPTANTES DO SIMPLES – EXCLUSÃO DA EXIGÊNCIA DE DESONERAÇÃO.

O Convênio ICMS nº 26/2003, uma vez internalizado no ordenamento estadual, tem natureza vinculante e impõe aos licitantes sediados em Goiás a formulação de propostas com desoneração integral do imposto, vedada a substituição por desonerações parciais lastreadas em Termos de Acordo de Regime Especial (TARE), sob pena de prejuízo ao erário.

O TARE, embora legítimo como instrumento individual de adequação fiscal, não possui força jurídica para excepcionar a aplicação objetiva do Convênio em licitações públicas, conforme reiterado por orientações do TCE-GO e julgados do TCU.

A cláusula editalícia que desobriga empresas optantes pelo Simples Nacional de apresentarem propostas com ICMS desonerado, inclusive em certames amparados pelo Convênio ICMS nº 87/2002, é válida, diante da sistemática própria do regime simplificado, que impede a apropriação direta de incentivos fiscais por operação.

Orientação consolidada da PGE-GO, nos termos do Despacho nº 1320/2022 – GAB, com respaldo técnico e jurisprudencial.

1 - DO RELATÓRIO

0.1. Trata-se de consulta formulada pela Coordenação de Licitações da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (SES-GO), com o objetivo de obter orientação jurídica sobre três pontos relevantes relacionados à aplicação de convênios do CONFAZ nas licitações públicas estaduais.

0.2. Em síntese, requer uma manifestação jurídica da Procuradoria Setorial sobre os seguintes pontos:

- a) No caso de empresas sediadas em Goiás que apresentem proposta com desoneração parcial do ICMS com base em TARE vigente e informado na proposta, tal situação pode ser considerada exceção válida à aplicação integral do Convênio ICMS nº 26/2003?
- b) Caso seja possível aplicar a desoneração parcial do ICMS com base em TARE informado pela licitante, como seria o cálculo correto dessa desoneração parcial, levando em consideração que a CMED/ANVISA utiliza de fatores de conversão para ajustar os Preços Máximos de Venda dos medicamentos de acordo com o ICMS de cada Estado?
- c) Considerando a nova orientação da PGE-GO, manifestada por meio do Despacho nº 1320/2022 – GAB, questiona-se se é juridicamente válida a cláusula prevista no item 5.6.2 das minutas de edital vigentes — que exclui as empresas optantes pelo Simples Nacional (incluindo Supersimples e MEIs) da obrigatoriedade de apresentar propostas com ICMS desonerado — também nas licitações regidas pelo Convênio ICMS nº 87/2002, ou se tal validade se restringe apenas aos casos em que se aplica o Convênio ICMS nº 26/2003.

0.3. A consulta é formulada especialmente à luz das orientações do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), dos entendimentos técnicos já manifestados pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE-GO) e das disposições editalícias atualmente vigentes.

0.4. Considerando a especialidade da matéria, a Procuradoria Setorial da Secretaria de Saúde encaminhou os autos à Procuradoria Tributária da PGE para análise e orientação.

0.5. É o que basta relatar.

2 - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 - NATUREZA JURÍDICA DOS CONVÊNIOS CONFAZ E DOS TERMOS DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL: ASPECTOS GERAIS E CORRELAÇÃO

0.6. Antes de adentrar na análise do caso concreto, é necessário estabelecer premissas gerais sobre os instrumentos jurídicos envolvidos, com o objetivo de esclarecer eventuais controvérsias e conferir maior precisão ao raciocínio jurídico.

0.7. De início, a natureza jurídica dos convênios do CONFAZ é de acordo interfederativo meramente autorizativo, que demanda, para sua eficácia local, a devida internalização pelas assembleias legislativas, não bastando tão somente ato do Poder Executivo. Assim, para além de toda procedimentalização prevista na LC n.º 24/1975, para a eficácia interna do convênio, os estados e o DF devem submeter sua apreciação às assembleias legislativas.

0.8. Essa compreensão foi expressamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5929/DF, que concluiu nos seguintes termos:

CONCESSÃO INCENTIVO FISCAL DE ICMS. **NATUREZA AUTORIZATIVA DO CONVÊNIO CONFAZ.** 1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESPECÍFICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA . 2. TRANSPARÊNCIA FISCAL E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA-ORÇAMENTÁRIA. 1. O poder de isentar submete-se às idênticas balizar do poder de tributar com destaque para o princípio da legalidade tributária que a partir da EC n . 03/1993 adquiriu destaque ao prever lei específica para veiculação de quaisquer desonerações tributárias (art. 150 § 6º, in fine). 2. Os convênios CONFAZ têm natureza meramente autorizativa ao que imprescindível a submissão do ato normativo que veicule quaisquer benefícios e incentivos fiscais à apreciação da Casa Legislativa . **3. A exigência de submissão do convênio à Câmara Legislativa do Distrito Federal evidencia observância não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, mas também à transparência fiscal que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS.** 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente .

(STF - ADI: 5929 DF, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 14/02/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/03/2020)

0.9. Tal entendimento reforça que os Convênios têm como finalidade principal a uniformização de políticas tributárias e a prevenção da guerra fiscal, servindo de instrumento de coordenação entre os entes federados quanto à concessão de benefícios fiscais no âmbito do ICMS. No entanto, sua eficácia normativa local está condicionada ao processo legislativo de cada Estado. No que concerne à chamada Guerra Fiscal, esta ocorre quando uma unidade da Federação reduz alíquota do ICMS sem a existência de consenso, mediante convênio, entre os demais Estados.^[1]

0.10. É importante destacar, ainda, que o Código Tributário Nacional dá caráter de norma complementar aos Convênios, como podemos ver a partir da leitura do Art. 100 do CTN: *“Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos: (...) IV - os convênios que entre si celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.”*

0.11. Desta feita, por longo período, houve relevante discussão na doutrina acerca da natureza normativa dos Convênios de ICMS: questionava-se se constituiriam normas meramente autorizativas para a instituição de isenções; se se limitariam a ser normas complementares da legislação tributária; ou, ainda, se teriam natureza constitutiva, isto é, normas que fundamentam a existência de outras normas no âmbito da incidência do ICMS.

0.12. Leandro Paulsen^[2] apresenta uma classificação entre os tipos de convênios, podendo ele ser de cooperação ou de subordinação, como podemos ver:

“Há convênios de cooperação entre os entes políticos, como os relacionados à permuta de informações e à assistência mútua para fiscalização. Estes assumem caráter de normas complementares das leis. Outros, todavia, são convênios de subordinação. Dizem respeito a matérias reservadas constitucionalmente para deliberação entre os Estados, hipótese em que, inclusive, condicionam a validade das leis estaduais, do que é exemplo a autorização de benefícios fiscais em matéria de ICMS (Art. 155, § 2º, XII, g). Nesse caso, não podem ser consideradas propriamente normas complementares das leis, porquanto têm, inclusive, ascendência sobre elas. A deliberação sobre a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS é realizada mediante convênios entre as Fazendas de tais entes políticos, firmados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Luis Eduardo Schoueri diz que estes equivalem a ‘tratados entre os integrantes da Federação’. Esses convênios não são atos complementares, mas guardariam natureza semelhante à dos tratados internacionais.”

0.13. Sobre o caráter constitutivo de direitos dos Convênios, Fabio Fanucchi^[3] afirma que:

“De outro lado, os convênios de que trata o texto são atos de igual característica que possuem os tratados e as convenções internacionais e não possuem, definitivamente, as mesmas características daqueles convênios citados no CTN, como normas complementares de legislação tributária (Art. 100, n. IV). É simples demonstrar por quê: os convênios citados no CTN não têm forças constitutivas de Direito, desde que servem para complementar leis, tratados e decretos (“caput” do Art. 100); enquanto os convênios ditados pela Constituição têm força constitutiva de direitos, tanto que criam isenções e as revogam, ou seja, tratam de matéria que é exclusivamente de lei. Daí ser simples sustentar que o CTN, no Art. 100, não teria admitido essa pretendida força criativa de direitos para os convênios federais, estaduais ou municipais, pois se o fizesse entraria em contradição com o disposto no seu Art. 97.”

0.14. Dessa forma, constata-se que os Convênios CONFAZ não se limitam a instrumentos de cooperação entre os entes federativos ou de autorização para a concessão de benefícios fiscais. Eles assumem, igualmente, papel fundamental como elemento de validade das normas estaduais atinentes ao ICMS, dada sua natureza de normas gerais no âmbito do sistema tributário nacional.

0.15. É justamente por essa razão que se impõe distinguir a função normativa dos Convênios CONFAZ: embora possuam caráter vinculativo e veiculem - via de regra - normas gerais, não exaurem a competência normativa dos Estados-membros, especialmente diante de realidades locais específicas que demandam tratamento tributário diferenciado. Nessa perspectiva, os

Estados podem, no exercício legítimo de sua competência tributária, editar normas complementares e regulamentares que materializem tal competência, como é o caso dos Termos de Acordo de Regime Especial – TARE.

0.16. Com efeito, a celebração de TAREs entre a Secretaria de Economia e contribuintes determinados representa instrumento legítimo de individualização de regimes tributários especiais, com o objetivo de adequar o cumprimento das obrigações tributárias à peculiaridade das operações realizadas ou à conveniência da administração fazendária. Esses termos, respeitados os limites constitucionais e legais da competência estadual, podem prever condições específicas como prazos diferenciados, tratamento tributário alternativo ou mesmo benefícios de natureza fiscal, quando autorizados na forma da legislação vigente.

0.17. Dessa maneira, a adesão do Estado de Goiás a determinado Convênio CONFAZ não constitui óbice, por si só, à celebração de TAREs que estipulem regime diferenciado para contribuintes específicos, desde que tal ajuste não extrapole os limites da competência estadual nem represente prejuízo à isonomia entre os entes federados. Em outras palavras, o TARE pode excepcionar regra prevista em convênio, desde que tal exceção se mantenha dentro da margem de conformação permitida pelo ordenamento jurídico, sobretudo quando fundada na necessidade de adaptação às condições econômicas locais ou à racionalização da fiscalização e arrecadação.

0.18. Em suma, a conjugação dos Convênios e dos TAREs não constitui relação de antagonismo, mas sim de complementaridade, permitindo ao Estado exercer com maior eficácia sua competência tributária e atender aos princípios da eficiência, razoabilidade e segurança jurídica.

2.2 - DA ANÁLISE DA MINUTA DE EDITAL. CÓDIGO MODELO SISLOG: 203733 - MINUTA DE EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO SRP. CONVÊNIO ICMS 26/2003. TRATAMENTO ESPECÍFICO DA MATÉRIA. CARÁTER DE SUBORDINAÇÃO

0.19. Não obstante a conclusão firmada no subtópico anterior, perfazendo uma análise da Minuta de Edital utilizada pela Secretaria de Saúde, bem como das Instruções Técnicas nº 19/2025 e nº 24/2025 do TCE-GO, verifica-se que a aplicação parcial da desoneração por empresas que alegam ser beneficiárias de TARE afronta os termos do Convênio ICMS nº 26/2003 e acarreta risco de prejuízo ao erário.

0.20. Para uma maior compreensão do tema, vejamos o inteiro teor do Convênio ICMS nº 26/2003:

Cláusula primeira **Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a conceder isenção de ICMS nas operações ou prestações internas, relativas a aquisição de bens, mercadorias ou serviços por órgãos da Administração Pública Estadual Direta e suas Fundações e Autarquias.**

§ 1º A isenção de que trata o “caput” fica condicionada:

I - ao desconto no preço, do valor equivalente ao imposto dispensado;

II - à indicação, no respectivo documento fiscal, do valor do desconto;

III - à comprovação de inexistência de similar produzido no país, na hipótese de qualquer operação com mercadorias importadas do exterior.

§ 2º A inexistência de similar produzido no país será atestada por órgão federal competente ou por entidade representativa do setor produtivo da mercadoria ou do bem com abrangência em todo o território nacional.

§ 3º Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a dispensar o estorno do crédito fiscal a que se refere o artigo 21 da Lei Complementar nº 87, de 13 setembro de 1996.

§ 4º No caso de mercadorias ou serviços sujeitos ao regime de substituição tributária, os Estados podem autorizar a transferência do valor do ICMS retido por antecipação, a crédito do contribuinte substituído que realizou operação ou prestação subsequente isenta, conforme dispuser a legislação estadual.

Acrescido o § 5º à cláusula primeira pelo Conv. ICMS 75/08, efeitos a partir de 25.07.08.

§ 5º Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados conceder a isenção do ICMS limitando-a ao montante da aquisição ou, ainda, a aquisições de determinados bens, mercadorias ou serviços.

Acrescido o § 6º à cláusula primeira pelo Conv. ICMS 88/10, efeitos a partir de 30.07.10.

§ 6º A critério da unidade federada, o valor a que se refere o § 1º, I e II poderá ser a diferença entre o imposto pago na aquisição da mercadoria ou serviço e aquele que seria devido na saída da mercadoria ou na prestação do serviço se não houvesse a isenção.

Acrescido o § 7º à cláusula primeira pelo Conv. ICMS 88/10, efeitos a partir de 30.07.10.

§ 7º Na hipótese do § 6º deverá ser anulado o crédito correspondente à aquisição da mercadoria ou serviço.

Cláusula segunda O disposto no inciso III da cláusula anterior não se aplica ao Estado do Paraná relativamente ao desembaraço aduaneiro de mercadoria importada do exterior efetuado até 30 de junho de 2003.

Cláusula terceira Este convênio entra em vigor na data da publicação de sua ratificação nacional.

0.21. Trazemos a seguir trecho da Minuta de Edital utilizada pela Secretaria de Saúde:

5.3. A empresa estabelecida no Estado de Goiás, nos termos do inciso XCI do artigo 6º do Anexo IX do Regulamento do Código Tributário do Estado de Goiás (RCTE), revigorado pelo artigo 3º do Decreto Estadual nº 7.569/2012, que trata da isenção do ICMS nas operações e prestação internas, relativas à aquisição de bem, mercadoria e serviço por órgãos da Administração Pública Estadual, ficando mantido o crédito (Convênio ICMS 26/03), deverá apresentar a proposta contendo, obrigatoriamente, consoante modelo do Anexo II: a indicação do percentual da alíquota do ICMS, os valores unitários e

totais, onerados com o ICMS e desonerados do ICMS, restando límpido que, para fins de participação no certame, as empresas deverão registrar a proposta com preços desonerados do ICMS.

5.4. As alíquotas aplicáveis a cada produto, o cálculo para formação do preço com isenção e a forma de contabilização da operação, são encargos das empresas licitantes, assessoradas pelos seus contadores.

5.5. Caso haja algum dispositivo legal que autorize a licitante a não proceder à desoneração, isso deverá estar expressamente consignado na sua proposta, devendo ser apresentado, também, o ato que a isenta.

5.6 As Licitantes deverão cotar seus preços com todos os tributos inclusos, observando-se, no que couber, os subitens abaixo, bem como os demais custos diretos e indiretos necessários ao atendimento das exigências do Edital e seus Anexos. Restando límpido que, para fins de participação no certame, em todas as suas fases, para as empresas sediadas no Estado de Goiás, serão consideradas as propostas desoneradas do ICMS, no que couber.

5.6.1. Na fase de execução contratual, a Contratada deverá demonstrar a dedução do ICMS, expressamente, no documento fiscal, empenhando-se apenas o valor necessário à execução do contrato e, quando da emissão da Nota Fiscal, deverá destacar, em seu histórico, esta isenção, visto que a Secretaria de Estado da Saúde não é contribuinte deste tributo.

5.6.2. O disposto nos subitens 5.3 e 5.6.1 não se aplica às empresas optantes do Simples, Supersimples e aos Microempreendedores Individuais.

5.6.3. As empresas sediadas no Estado de Goiás, beneficiadas pelo art. 8º, inc. VIII do RCTE Regulamento do Código Tributário do Estado de Goiás (Decreto nº 4.852/1997), deverão declarar-se beneficiárias deste dispositivo legal, devendo demonstrar na memória de cálculo da desoneração do ICMS, o desconto equivalente ao seu benefício, o qual deverá ser expressamente comprovado no momento da apresentação da proposta, restando límpido que, para fins de participação no certame, serão analisadas as propostas desoneradas do ICMS.

0.22. Peço vênha para colacionar nos autos a conclusão firmada no Parecer nº 37 (000033273395) desta Gerência do Contencioso Tributário, o qual traz apontamentos acerca do instituto da isenção, bem como sobre os casos relativos ao Termo de Acordo de Regime Especial – TARE:

"(...)2.6 A cláusula primeira do Convênio CONFAZ 26/03 disciplina que os Estados e o Distrito Federal estão autorizados a conceder isenção de ICMS nas operações ou prestações internas, relativas a aquisição de bens, mercadorias ou serviços por órgãos da Administração Pública Estadual Direta e suas Fundações e Autarquias.

2.7 A norma de isenção sobrevém justamente porque tem o legislador a intenção de afastar os efeitos da incidência da norma impositiva que, de outro modo, implicaria a obrigação de pagamento do tributo.

2.8 Note-se que o efeito da isenção é determinado pelo art. 175 do CTN ao elencá-la como hipótese de exclusão do crédito tributário.

2.9 O efeito de exclusão do crédito tributário, na sistemática do CTN, faz com que tenhamos o surgimento da obrigação, mas que reste, o sujeito passivo, dispensado da sua apuração e recolhimento.

2.10 Deste modo, para seja concedida a isenção de ICMS nas operações ou prestações internas, relativas a aquisição de bens, mercadorias ou serviços por órgãos da Administração Pública Estadual Direta e suas Fundações e Autarquias, fica condicionado: (1) ao desconto no preço, do valor equivalente ao imposto dispensado; (ii) à indicação, no respectivo documento fiscal, do valor do desconto; (iii) à comprovação de inexistência de similar produzido no país, na hipótese de qualquer operação com mercadorias importadas do exterior.

(...)

2.22 Em quarto lugar, a Gerência questionou que “os casos de benefício concedido pelo art. 8º, inc. VIII do RCTE - Regulamento do Código Tributário do Estado de Goiás (Decreto n. 4.852/1997) e nos casos de aplicação de algum Termo de Acordo de Regime Especial - TARE informados na proposta pelos licitantes, consideraremos a coluna ICMS 17% da Tabela CMED e a partir desta coluna se fará a conferência da desoneração de ICMS (alíquota de 17% mas desonera em 7% ou 10%, conforme cada situação apresentada)?.”

2.23 Nos casos de benefícios fiscais concedidos pelo art. 8º, inc. VIII do RCTE e na aplicação de Termo de Acordo de Regime Especial – TARE informados na proposta dos licitantes, deverá ser verificada a desoneração de ICMS, a depender da alíquota aplicada e, assim, ser conferida a desoneração realizada pelo licitante.

0.23. Na primeira consulta respondida por esta Gerência do Contencioso Tributário, não se realizou, naquele momento, um aprofundamento específico acerca de eventual prejuízo ao erário. Todavia, em atenção ao que já foi decidido pelo Tribunal de Contas, destaca-se uma obrigatoriedade de observância dos Convênios ICMS n.º 26/2003 e 87/2002 do CONFAZ, cujos editais

deverão prever expressamente que as propostas dos licitantes contemplem o preço isento do ICMS e que a competição entre eles considere este valor, conforme Acórdão n.º 140/2012– TCU– Plenário.

0.24. Ainda que, sob o ponto de vista jurídico-formal, não haja conflito direto entre o Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) e o Convênio ICMS n.º 26/2003, **é necessário reconhecer a existência de um potencial conflito material ou econômico** na hipótese de **aquisições públicas realizadas pelo Estado de Goiás**, especialmente em procedimentos licitatórios.

0.25. A cláusula primeira do mencionado convênio autoriza os Estados e o Distrito Federal a concederem isenção do ICMS nas operações internas destinadas à Administração Pública Estadual Direta, bem como às suas fundações e autarquias. Tal isenção tem por objetivo evitar que o próprio Estado venha a suportar, ainda que indiretamente, o encargo financeiro de tributo cuja arrecadação lhe seria atribuída — preservando-se, assim, o princípio da eficiência na gestão dos recursos públicos.

0.26. No entanto, **situação problemática pode emergir quando empresas participantes de certames licitatórios, beneficiárias de TARE firmado com o Estado, apresentam propostas econômicas contemplando desoneração parcial do ICMS com base no regime especial individualizado**, ao invés de aplicar a isenção integral prevista no Convênio ICMS n.º 26/2003.

0.27. Nesses casos, embora o preço final ofertado por tais empresas possa, à primeira vista, ser inferior ao das demais concorrentes, a emissão da nota fiscal com desoneração parcial — por exemplo, de 10% do ICMS — implica em repasse indireto de parcela do tributo ao próprio Estado, que, na hipótese de aplicação da isenção do convênio, estaria completamente desonerado da obrigação tributária.

0.28. Trata-se, portanto, de cenário que **não configura ilegalidade em sentido estrito**, mas que **compromete a eficácia prática do convênio e resulta em prejuízo econômico ao ente público contratante**, frustrando a finalidade para a qual foi concebida a autorização isentiva no âmbito do CONFAZ. Tal situação foi materializada na instrução técnica n.º 24/2025 do TCE/GO, conforme se pode observar a seguir:

"No entanto, da análise da proposta da Santé Médica Hospitalar Ltda, verifica-se que a desoneração de ICMS realizada pela empresa foi de apenas 10% (evento 25, anexo 12, p. 3), em vez da isenção (desoneração da alíquota total de 19%) prevista pelo Convênio ICMS n. 26/2003 do CONFAZ e artigo 6º, inciso XCI, do Anexo IX do Regulamento do Código Tributário do Estado de Goiás (RCTE), revigorado pelo artigo 3º do Decreto Estadual nº 7.569/2012, o que gerou uma apropriação indevida de 9% de ICMS pela empresa.

Conforme se extrai da proposta (evento 25, anexo 12, p. 3), a Santé Médica Hospitalar Ltda cotou o item 15 desonerado em 10% a R\$15,18. Desse modo, extrai-se que o valor onerado com ICMS era de R\$ 16,867. Aplicando-se 19% de desoneração de ICMS (Convênio n. 26/2003) sobre R\$ 16,86, tem-se R\$ 13,658. A diferença entre os preços unitários de R\$ 15,18 (desonerado em 10%) e R\$ 13,65 (desonerado em 19%) corresponde a R\$ 1,53 por unidade do item 15.

Logo, a apropriação indevida de 9% de ICMS pela empresa corresponde ao valor de R\$ 1,53 por unidade do item 15, o que totaliza um potencial dano ao erário de R\$ 14.277,96, correspondente ao valor unitário de R\$ 1,53, multiplicado pelo quantitativo da ata (9.332 unidades).

No mesmo sentido, extrai-se da proposta (evento 25, anexo 12, p. 3) que a Santé Médica Hospitalar Ltda cotou o item 17 desonerado em 10% a R\$ 30,36. Desse modo, extrai-se que o valor onerado com ICMS era de R\$ 33,739. Aplicando-se 19% de desoneração de ICMS (Convênio n. 26/2003) sobre R\$ 33,73, tem-se R\$ 27,3210. A diferença entre os preços unitários de R\$ 30,36 (desonerado em 10%) e R\$ 27,32 (desonerado em 19%) corresponde a R\$ 3,04 por unidade do item 17.

Logo, a apropriação indevida de 9% de ICMS pela empresa corresponde ao valor de R\$ 3,04 por unidade do item 17, o que totaliza um potencial dano ao erário de R\$ 1.915,20, correspondente ao valor unitário de R\$ 3,04, multiplicado pelo quantitativo da ata (630 unidades)."

0.29. O tema já foi enfrentado pelo Tribunal de Contas da União:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS FEDERAIS DO SUS. SES-GO. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO COM ISENÇÃO DE ICMS. EDITAL QUE EXIGIA A APRESENTAÇÃO DE PREÇOS ONERADOS COM ESSE TRIBUTO. EMISSÃO DE NOTA FISCAL ONERANDO OS PREÇOS ADJUDICADOS. DUPLA CONTAGEM DO IMPOSTO COM ABATIMENTO SIMPLES. PAGAMENTOS INDEVIDOS. APROPRIAÇÃO DA DIFERENÇA PELO FORNECEDOR. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

(TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 49712022 023.693/2017-7, Relator.: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 06/09/2022)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. PAGAMENTOS EFETUADOS SEM EFETIVA DESONERAÇÃO DE ICMS. CITAÇÃO SOLIDÁRIA. NÃO DESONERAÇÃO POR OCASIÃO DO PAGAMENTO DA FATURA. ISENÇÃO FISCAL FICTICIAMENTE CONSIDERADA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. DETERMINAÇÃO.

(TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 01659220107, Relator.: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 21/09/2016, Plenário)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. PAGAMENTOS EFETUADOS SEM EFETIVA DESONERAÇÃO DE ICMS. CITAÇÃO SOLIDÁRIA. ACEITAÇÃO, PELA FORNECEDORA, DE PREÇOS CONSTANTES DA ESTIMATIVA DE PREÇOS DA LICITAÇÃO, APÓS NEGOCIAÇÃO COM O PREGOEIRO. ESTIMATIVA EFETUADA COM ICMS EMBUTIDO. NÃO DESONERAÇÃO POR OCASIÃO DO PAGAMENTO DA FATURA. ISENÇÃO FISCAL FICTICIAMENTE CONSIDERADA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA

(TCU 01683320090, Relator.: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 03/04/2013)

0.30. Diante disso, os órgãos de controle externo têm atribuído natureza de subordinação ao respectivo Convênio ICMS nº 26/2003, de modo que não se admite que o licitante formule sua proposta valendo-se da desoneração do ICMS decorrente de benefício fiscal individualizado, como aquele conferido por Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) firmado com o Estado de Goiás.

0.31. Nesse contexto, recomenda-se que a Administração Pública Estadual adote providências preventivas voltadas à mitigação de distorções concorrenciais e à proteção do erário nos procedimentos licitatórios, com destaque para a necessidade de revisão da cláusula 5.6.3 da minuta padrão de edital. Tal revisão deve assegurar a inclusão expressa da vedação ao recolhimento parcial do ICMS com fundamento em benefícios fiscais individualizados — a exemplo dos previstos em Termos de Acordo de Regime Especial — os quais não possuem o condão jurídico de excepcionar a isenção estabelecida no Convênio ICMS nº 26/2003.

0.32. Tal medida não apenas se coaduna com o princípio da supremacia do interesse público, como também assegura a racionalidade financeira das contratações públicas e a efetividade das normas autorizativas expedidas no âmbito do CONFAZ.

0.33. Considerando a conclusão ora firmada, resta prejudicado o item "b" da respectiva consulta.

2.2 - DA CLÁUSULA PREVISTA NO ITEM 5.6.2 DAS MINUTAS DE EDITAL VIGENTES — EMPRESAS OPTANTES PELO SIMPLES NACIONAL (INCLUINDO SUPERSIMPLES E MEIS) — ANÁLISE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE APRESENTAR PROPOSTAS COM ICMS DESONERADO — CONVÊNIO ICMS Nº 87/2002 E CONVÊNIO ICMS Nº 26/2003.

0.34. No terceiro item da consulta, a Coordenação de Licitações da Secretaria de Saúde aponta que o Despacho nº 1320/2022 – GAB não teria deixado suficientemente claro o alcance da nova orientação. Isso porque, ao afirmar que, diante da reorientação, “não se aplica a conclusão alcançada no Despacho n.º 88/2022”, restou ambíguo se essa desconSIDERAÇÃO se limita apenas às hipóteses de incidência do Convênio ICMS nº 26/2003, ou se também se estende às situações regidas pelo Convênio ICMS nº 87/2002 — como, aliás, é o caso do processo que deu origem ao próprio Despacho nº 88/2022.

0.35. Nada obstante, o mérito da matéria foi devidamente enfrentado no Parecer PGE/GECT-05495 nº 29/2022, o qual motivou a emissão do Despacho nº 1320/2022 – GAB, ensejando a revisão do entendimento anterior e o estabelecimento de nova diretriz institucional sobre o tema.

0.36. O ponto central da orientação reside na constatação de que, dada a sistemática de arrecadação do Simples Nacional, não há compatibilidade técnica ou jurídica entre o regime de tributação unificado dessas empresas e a imposição de desoneração de ICMS por operação ou produto em certames licitatórios, ainda que haja isenção prevista em convênio.

0.37. Como destacado no Parecer nº 29/2022:

“O regime do SIMPLES constitui um sistema jurídico simplificado e favorecido [...] que impõe o recolhimento único de diversos tributos em uma mesma guia, com imediata distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados. [...] Não há, assim, nenhuma correlação direta entre o valor da mercadoria e o ICMS devido.” (item 18)

0.38. E prossegue:

“[...]Nesse sistema não é possível obter a individualização do ICMS por operação, porque a base de cálculo do ICMS no regime do Simples não guarda relação direta com a mercadoria comercializada, mas com o valor da receita bruta auferida nos 12 últimos meses.” (item 21)

“Diante desse contexto, em regra, o optante do SIMPLES não pode se utilizar de benefício fiscal concedido às empresas que seguem o regime normal de tributação, conforme dispõe a Lei Complementar nº 126/03:

Art. 24. As microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional não poderão utilizar ou destinar qualquer valor a título de incentivo fiscal.

§ 1º Não serão consideradas quaisquer alterações em bases de cálculo, alíquotas e percentuais ou outros fatores que alterem o valor de imposto ou contribuição apurado na forma do Simples Nacional, estabelecidas pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, exceto as previstas ou autorizadas nesta Lei Complementar.” (item 22)

“Assim, uma vez que o ingresso no Simples Nacional não é obrigatório, mas uma opção do contribuinte, tal escolha acarreta a aceitação de toda sua sistemática, inclusive as peculiaridades relacionadas à concessão de benefícios fiscais, base de cálculo, alíquotas e todas as demais previsões do arcabouço legal constante da Lei Complementar nº 123/2006. Ou seja, deve o optante arcar com o bônus e o ônus decorrente dessa escolha.” (item 23)

“De outro lado, se poderia supor a obrigatoriedade de desoneração de ICMS pelas empresas optantes do Simples nos processos licitatórios a partir da dicção do art. 18, §2º da LC 123/96. Ao dispor sobre a concessão, pelos Estados ou DF, de isenção ou redução do ICMS devido por microempresa ou empresa de pequeno porte, essa regra determina a redução proporcional ou ajuste do valor a ser recolhido pelo contribuinte.” (item 24)

“Contudo, a leitura desse dispositivo não pode ser dissociada da compreensão do regime jurídico que sistematiza o Simples. Essa isenção ou redução de ICMS não é aquela concedida sobre determinadas operações, determinadas mercadorias, a qual se aplica aos demais contribuintes de ICMS. Ela tem que ser especificamente direcionada às empresas optantes desse regime, e se procede na forma definida em resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional.” (item 25)

“Como se pode notar, o que justifica a existência das cláusulas dos editais de licitação em exame, que estabelecem a inaplicabilidade da desoneração de ICMS sobre as empresas regidas pela LC 123/96, é a indiferença que eventual isenção sobre certas operações produz no regime tributário

do SIMPLES. As empresas por ele regidas não se beneficiam diretamente dessa desoneração tributária porque o imposto estadual por elas recolhido representa uma fração do recolhimento único calculado sobre sua receita bruta, como esclarecido. Assim, não há como se falar, no caso, em demonstração do desconto no preço ofertado ou em destacamento da isenção na nota fiscal, por exemplo." (item 26)

0.39. Assim, mesmo nos casos em que há previsão de isenção para a operação — como ocorre com medicamentos e insumos amparados pelo Convênio ICMS nº 87/2002 — o parecer conclui que não é possível exigir das empresas optantes pelo Simples Nacional a repercussão dessa isenção sobre o preço ofertado:

"A obrigação de as empresas participantes de certames licitatórios oferecerem seus lances desonerados de ICMS, caso haja isenção específica sobre essa operação, não se aplica às empresas optantes do Simples Nacional, ressalvada previsão legal em sentido contrário." (item 30)

0.40. Com base nesse entendimento, o **Despacho nº 1320/2022 – GAB** acolheu integralmente a reorientação da matéria, conferindo validade à cláusula que excepciona os optantes do Simples da exigência de apresentar proposta com ICMS desonerado, desde que ausente previsão expressa de extensão do benefício a tais empresas:

19. Ante o exposto e com tais acréscimos, nos termos da consulta realizada, adoto o Despacho n. 96/2022-PGE/PTR (000031928809) que aprovou o Parecer GECT n. 29/2022 (000031561385), nos seguintes termos :

19.1. Reorienta-se a manifestação jurídica contida no Despacho n. 88/2022 (000026829157) no sentido de ser possível a previsão editalícia que exclui as empresas optantes do Simples de apresentarem suas propostas desoneradas de ICMS quando o bem licitado for isento, haja vista que não aplicável a elas, nos termos da legislação vigente.

0.41. Portanto, a cláusula 5.6.2 deve ser mantida nas minutas padrão de edital, inclusive nos casos em que a licitação esteja amparada no Convênio ICMS nº 87/2002, por refletir com fidelidade a orientação atualmente vigente da PGE-GO, já consolidada tanto em parecer técnico quanto em despacho referencial da Instituição.

3. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

0.42. Diante do exposto, conclui-se que:

- a) Não é juridicamente válida a utilização de Termos de Acordo de Regime Especial (TARE) como exceção à aplicação do Convênio ICMS nº 26/2003 em processos licitatórios. Embora o TARE represente um instrumento legítimo de ajuste tributário individualizado, sua aplicação em detrimento da desoneração integral prevista no convênio implica desvio da finalidade normativa e causa prejuízo financeiro ao erário, uma vez que transfere ao Estado parcela do ônus tributário que deveria ser integralmente afastado.
- b) Prejudica-se a análise de eventuais cálculos de desoneração parcial com base em TARE, por se tratar de hipótese juridicamente incabível no contexto de aplicação do referido convênio.
- c) É válida a cláusula editalícia que exclui as empresas optantes pelo Simples Nacional da obrigatoriedade de apresentar propostas com ICMS desonerado, inclusive nos certames amparados pelo Convênio ICMS nº 87/2002, em razão da sistemática própria de apuração do regime.

0.43. Recomenda-se, por fim, a **manutenção da cláusula 5.6.2 e a revisão da cláusula 5.6.3 dos editais**, a fim de alinhar o texto às disposições do convênio CONFAZ, às orientações do TCE-GO e à jurisprudência do TCU.

0.44. É o parecer, salvo melhor juízo, que se submete à apreciação superior.

GOIÂNIA, 06 de agosto de 2025.

CARLOS FELIPE DE MENDONÇA ALVES JÚNIOR
Procurador do Estado de Goiás

Referências:

1. ^ Na ementa do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.674/RJ, promovida pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte perante o Supremo Tribunal Federal, assim ficou assentado quanto ao sentido de guerra fiscal: "TRIBUTOS – 'GUERRA FISCAL'. Consubstancia 'guerra fiscal' o fato de a unidade da Federação reduzir a alíquota do ICMS sem a existência de consenso, mediante convênio, entre os demais Estados." (STF – ADI n. 3.674/RJ – Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1º/06/2011).
2. ^ Paulsen, Leandro. Constituição e Código Tributário comentados à luz da doutrina e da jurisprudência. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Pág. 893
3. ^ FANUCCHI, Fábio. Convênios para isenção de ICM: inconstitucionalidades da Lei Complementar No 24, de 1975. Revista de Direito Tributário. São Paulo, n. 01, p. 42-45, jul./set. 1977, p. 43



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS FELIPE DE MENDONCA ALVES JUNIOR, Procurador (a) do Estado**, em 06/08/2025, às 14:06, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **77410120** e o código CRC **6A7DA3C8**.



Referência: Processo nº 202200010017883



SEI 77410120



Referência: Processo nº 202200010017883

Interessado(a): GERÊNCIA DE LICITAÇÕES

Assunto: Diligência

DESPACHO Nº 297/2025/ECONOMIA/GNRE-15963

1. Tratam os autos sobre consulta relacionada à aplicação dos Convênios ICMS nº 26/2003 e nº 87/2002 nas contratações públicas de medicamentos.

2. O Parecer nº 24/2025, de lavra da Gerência do Contencioso Tributário da Procuradoria-Geral do Estado, objetiva fornecer orientações jurídicas acerca de questionamentos formulados pela Coordenação de Licitações da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás - SES-GO. O primeiro desses questionamentos se refere à possibilidade de empresas sediadas em Goiás apresentarem proposta, no âmbito de processos licitatórios, com desoneração parcial do ICMS com base em Termo de Acordo de Regime Especial – TARE vigente ou com base em outros benefícios fiscais, e se tal situação poderia ser considerada exceção válida à aplicação integral do Convênio ICMS nº 26/2003.

3. Conforme explanado no referido parecer, entendeu-se que, nessas situações específicas, a desoneração apenas parcial do ICMS implica em repasse indireto de parcela do tributo ao próprio Estado, que, na hipótese de aplicação da isenção do convênio, estaria completamente desonerado da obrigação tributária. Dessa forma, apesar de não configurar ilegalidade em sentido estrito, compromete a eficácia prática do convênio e resulta em prejuízo econômico ao ente público contratante, frustrando a finalidade para a qual foi concebida a autorização isentiva no âmbito do CONFAZ.

4. À vista disso, a orientação conclusiva se deu no sentido de que não é juridicamente válida a utilização de Termos de Acordo de Regime Especial - TARE como exceção à aplicação do Convênio ICMS nº 26/2003 em processos licitatórios. Embora o TARE represente um instrumento legítimo de ajuste tributário individualizado, sua aplicação em detrimento da desoneração integral prevista no convênio implica desvio da finalidade normativa e causa prejuízo financeiro ao erário, uma vez que transfere ao Estado parcela do ônus tributário que deveria ser integralmente afastado.

5. Contudo, conforme o item 0.2 do Despacho nº 546/2025/PGE/GECT (78840454), após a emissão do Parecer nº 24/2025 e reunião com a Secretaria de Estado da Saúde, concluiu-se pela necessidade de remeter a questão à Secretaria de Estado da Economia a fim de avaliar os potenciais impactos e eventual prejuízo ao erário decorrente da aplicação integral do Convênio ICMS nas hipóteses envolvendo empresas beneficiárias de Termo de Acordo de Regime Especial - TARE, solicitando manifestação sobre: (i) os impactos fiscais/econômicos da aplicação integral do Convênio ICMS nº 26/2003 quando a fornecedora é beneficiária de TARE; e (ii) a necessidade, ou não, de limitar o benefício visando à preservação do erário.

6. É o relatório.

7. De acordo com as competências desta Secretaria de Estado da Economia, estabelecidas na Lei nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023, que estabelece a organização administrativa básica do Poder Executivo, temos a informar o seguinte:

8. O Convênio ICMS nº 26/2003 está previsto no inciso XCI do art. 6º do Anexo IX do Decreto nº 4.852, de 29 de dezembro de 1997, Regulamento do Código Tributário Estadual – RCTE, que concede isenção de ICMS nas operações e prestação internas, relativas à aquisição de bem, mercadoria e serviço por órgãos da Administração Pública Estadual Direta e suas fundações e autarquias. O benefício autoriza a manutenção dos créditos do imposto incidentes na entrada das mercadorias e tem como condicionantes: (i) transferência do valor correspondente à isenção do ICMS ao adquirente mediante a redução do preço do bem, mercadoria e serviço, devendo a redução ser demonstrada no documento fiscal; e (ii) comprovação de inexistência de similar produzido no país, na hipótese de importação de bem e mercadoria.

9. Dessa maneira, observa-se que se trata de uma isenção autoaplicável, de caráter objetivo e voltada às compras públicas, em aderência às orientações dos órgãos de controle, visando: (i) redução direta do preço contratado (repasse do imposto dispensado); (ii) afastamento de pagamento indireto de ICMS pelo próprio Estado; e (iii) preservação da isonomia concorrencial e da economicidade das aquisições. Nesse caso, conforme previsto na legislação supracitada, não há exigência legal de celebração de TARE.

10. Todavia, cabe registrar que a legislação prevê aos contribuintes atacadistas a possibilidade de utilização de outros benefícios fiscais em suas operações, como, por exemplo, os abaixo descritos, constantes do art. 8º do Anexo IX do RCTE:

(i) no inciso VIII, combinado com o § 2º-A, a redução de base de cálculo para 10% na saída interna de mercadoria para comercialização, sem a necessidade de celebração de TARE;

(ii) no inciso LVII, a redução de base de cálculo para 7% na saída de medicamento de uso humano destinada a órgão da administração pública direta ou indireta, hospital ou clínica de saúde, sujeita à celebração de TARE.

11. No que se refere especificamente ao TARE, cumpre apontar que se trata de ato infralegal e individual voltado a adequações procedimentais e de conformidade, como, por exemplo, para estabelecimento de prazos, formas de escrituração e apuração do imposto, cronogramas de execução de investimentos e respectivas comprovações documentais, sendo celebrado somente quando exigido pela legislação.

12. Assim, diante da existência de mais de um benefício fiscal aplicável a uma determinada operação, deve-se destacar que a escolha sobre qual utilizar recai sobre o próprio contribuinte, desde que cumpridas as demais disposições legais. Portanto, em tese, no caso em comento o contribuinte poderia optar por aplicar a isenção, como também poderia optar por utilizar a redução da base de cálculo. Porém, salvo melhor juízo, entendemos que tais situações concretas poderiam ser solucionadas pela existência de cláusula editalícia expressa determinando a utilização do benefício fiscal da isenção, prevista no Convênio ICMS nº 26/2003.

13. Isso posto, passa-se à resposta aos quesitos.

(i) Os impactos fiscais/econômicos da aplicação integral do Convênio 26/2003 com fornecedora beneficiária de TARE.

Os impactos fiscais decorrentes da aplicação integral do Convênio ICMS nº 26/2003 são demonstrados, desde a sua internalização na legislação tributária estadual, como renúncia de receita de forma contínua nas peças orçamentárias do Estado, uma vez que o conjunto de modelos utilizados pela Secretaria de Estado da Economia para previsão orçamentária do ICMS considera a série histórica de arrecadação e o efeito no tempo dos benefícios fiscais. Além disso, tais cálculos são elaborados de maneira generalizada, cotejando o universo de contribuintes que poderiam fruir da isenção. Diante disso, à míngua de situação fático-jurídica distinta, inexistente impacto específico a mensurar.

Quanto aos impactos econômicos, a aplicação da isenção tem o condão de gerar efeitos positivos para a administração pública na aquisição de medicamentos, gerando um menor desembolso pelo Estado. Caso a operação esteja contemplada por qualquer outra forma de benefício fiscal que não a isenção, o montante do imposto que deve ser pago pelo contribuinte é repassado ao adquirente, aumentando o preço do produto.

(ii) A necessidade, ou não, de limitar o benefício visando à preservação do erário:

Diante dos argumentos exarados no item (i), entendemos que a análise do presente item resta prejudicada, não se vislumbrando necessidade de limitação no presente contexto.

Encaminhem-se os autos à Procuradoria-Geral do Estado para ciência e demais providências.

DANIEL FERNANDES RIBEIRO
Gerente de Normas Tributárias

ALYNE ANTEVELI OSAJIMA
Superintendente de Política Tributária

WAYSER LUIZ PEREIRA
Subsecretário da Receita Estadual

RENATA LACERDA NOLETO
Secretária-Adjunta

Goiânia, 22 de outubro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL FERNANDES RIBEIRO, Gerente**, em 22/10/2025, às 12:41, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



Documento assinado eletronicamente por **ALYNE ANTEVELI OSAJIMA, Superintendente**, em 22/10/2025, às 12:46, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



Documento assinado eletronicamente por **WAYSER LUIZ PEREIRA, Subsecretário (a)**, em 22/10/2025, às 12:59, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



Documento assinado eletronicamente por **RENATA LACERDA NOLETO, Secretário (a)-Adjunto (a)**, em 22/10/2025, às 14:34, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **81447717** e o código CRC **45EE8686**.



Referência: Processo nº 202200010017883



SEI 81447717



Referência: Processo nº 202200010017883

Interessado(a): GERÊNCIA DE LICITAÇÕES

ASSUNTO: CONVÊNIOS CONFAZ.

DESPACHO Nº 1871/2025/GAB

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES PÚBLICAS. APLICAÇÃO DOS CONVÊNIOS ICMS Nº 26/2003 E Nº 87/2002. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE TERMOS DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL (TARE) COMO EXCEÇÃO À DESONERAÇÃO INTEGRAL. EMPRESAS OPTANTES PELO SIMPLES NACIONAL. VALIDADE DA EXCLUSÃO EDITALÍCIA QUANTO À OBRIGAÇÃO DE APRESENTAR PROPOSTAS DESONERADAS. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Trata-se de consulta formulada pela Coordenação de Licitações da Secretaria de Estado da Saúde (SES), nos termos do Despacho nº 342/2025/SES/CLICIT (75975666), acerca da aplicação dos Convênios ICMS nº 26/2003 e nº 87/2002, ambos do CONFAZ, bem como sobre a possibilidade de utilização do Termo de Acordo de Regime Especial (TAREs) nos processos licitatórios da Pasta. Confira-se:

- a) No caso de empresas sediadas em Goiás que apresentem proposta com desoneração parcial do ICMS com base em TARE vigente e informado na proposta, tal situação pode ser considerada exceção válida à aplicação integral do Convênio ICMS nº 26/2003?
- b) Caso seja possível aplicar a desoneração parcial do ICMS com base em TARE informado pela licitante, como seria o cálculo correto dessa desoneração parcial, levando em consideração que a CMED/ANVISA utiliza de fatores de conversão para ajustar os Preços Máximos de Venda dos medicamentos de acordo com o ICMS de cada Estado?
- c) Considerando a nova orientação da PGE-GO, manifestada por meio do Despacho nº 1320/2022 – GAB, questiona-se se é juridicamente válida a cláusula prevista no item 5.6.2 das minutas de edital vigentes — que exclui as empresas optantes pelo Simples Nacional (incluindo Supersimples e MEIs) da obrigatoriedade de apresentar propostas com ICMS desonerado — também nas licitações regidas pelo Convênio ICMS nº 87/2002, ou se tal validade se restringe apenas aos casos em que se aplica o Convênio ICMS nº 26/2003.

2. Em razão da matéria, o feito foi encaminhado à Gerência do Contencioso Tributário da Procuradoria Tributária, que, por meio do Parecer PGE/GECT nº 24/2025 (77410120), orientou o caso da seguinte maneira:

- a) Não é juridicamente válida a utilização de Termos de Acordo de Regime Especial (TARE) como exceção à aplicação do Convênio ICMS nº 26/2003 em processos licitatórios. Embora o TARE represente um instrumento legítimo de ajuste tributário individualizado, sua aplicação em detrimento da desoneração integral prevista no convênio implica desvio da finalidade normativa e causa prejuízo financeiro ao erário, uma vez que transfere ao Estado parcela do ônus tributário que deveria ser integralmente afastado.
- b) Prejudica-se a análise de eventuais cálculos de desoneração parcial com base em TARE, por se tratar de hipótese juridicamente incabível no contexto de aplicação do referido convênio.
- c) É válida a cláusula editalícia que exclui as empresas optantes pelo Simples Nacional da obrigatoriedade de apresentar propostas com ICMS desonerado, inclusive nos certames amparados pelo Convênio ICMS nº 87/2002, em razão da sistemática própria de apuração do regime.

3. Em seguida, os autos foram remetidos à Gerência de Normas Tributárias da Secretaria de Estado da Economia, que, na forma do Despacho nº 297/2025/ECONOMIA/GNRE (81447717), informou que:

- (i) Os impactos fiscais/econômicos da aplicação integral do Convênio 26/2003 com fornecedora beneficiária de TARE.

Os impactos fiscais decorrentes da aplicação integral do Convênio ICMS nº 26/2003 são demonstrados, desde a sua internalização na legislação tributária estadual, como renúncia de receita de forma contínua nas peças orçamentárias do Estado, uma vez que o conjunto de modelos utilizados pela Secretaria de Estado da Economia para previsão orçamentária do ICMS considera a série histórica de

arrecadação e o efeito no tempo dos benefícios fiscais. Além disso, tais cálculos são elaborados de maneira generalizada, cotejando o universo de contribuintes que poderiam fruir da isenção. Diante disso, à míngua de situação fático-jurídica distinta, inexistente impacto específico a mensurar.

Quanto aos impactos econômicos, a aplicação da isenção tem o condão de gerar efeitos positivos para a administração pública na aquisição de medicamentos, gerando um menor desembolso pelo Estado. Caso a operação esteja contemplada por qualquer outra forma de benefício fiscal que não a isenção, o montante do imposto que deve ser pago pelo contribuinte é repassado ao adquirente, aumentando o preço do produto.

(ii) A necessidade, ou não, de limitar o benefício visando à preservação do erário:

Diante dos argumentos exarados no item (i), entendemos que a análise do presente item resta prejudicada, não se vislumbrando necessidade de limitação no presente contexto.

4. Ato contínuo, a Chefia da Procuradoria Tributária, nos termos do Despacho nº 327/2025/PGE/PTR (81694197), alinhou-se às conclusões do Parecer PGE/GECT nº 24/2025 (77410120), remetendo os autos a este Gabinete, para análise conclusiva.

5. Pois bem, a Procuradoria Tributária orientou a matéria de forma adequada, à luz da legislação vigente e dos precedentes aplicáveis. Com efeito, o Convênio ICMS nº 26/2003, incorporado ao ordenamento estadual pelo art. 6º, inciso XCI, do Anexo IX do RCTE, foi concebido para promover a isenção integral do ICMS nas aquisições de bens e serviços pela Administração Pública estadual, evitando que o Estado suporte os efeitos econômicos de tributo de sua própria competência. Logo, a utilização de benefícios parciais nas compras públicas, como os previstos em TARE, subverte a finalidade do convênio, pois mantém parcela do imposto embutida no preço contratado, onerando indiretamente o erário e comprometendo a economicidade e isonomia das licitações. Portanto, o TARE não deve excepcionar a aplicação integral do Convênio ICMS nº 26/2003, de modo que as propostas devem contemplar a isenção total do ICMS.

6. No tocante às empresas optantes pelo Simples Nacional, observa-se que tais contribuintes se submetem a um regime tributário próprio e unificado, no qual o ICMS é apurado globalmente, o que impossibilita a repercussão de isenções específicas por operação. Esta Casa, por meio do **Despacho nº 1320/2022 - GAB (000032298485)**, já orientou a matéria, para admitir *"a previsão editalícia que exclui as empresas optantes do Simples de apresentarem suas propostas desoneradas de ICMS quando o bem licitado for isento, haja vista que não aplicável a elas, nos termos da legislação vigente."* Assim, considera-se válida a cláusula editalícia que exclui essas empresas da obrigação de apresentar propostas desoneradas, inclusive nos certames amparados pelo Convênio ICMS nº 87/2002.

7. Ante o exposto, **APROVAM-SE o Parecer Jurídico PGE/GECT nº 24/2025 (77410120) e o Despacho nº 327/2025/PGE/PTR (81694197)**, nos termos dos parágrafos acima.

8. Orientada a matéria, remetam-se os autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, bem como à **Procuradoria Tributária**, para conhecimento.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 10/11/2025, às 21:39, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **82051488** e o código CRC **50A84F93**.



Referência: Processo nº 202200010017883



SEI 82051488