



PROCESSO N.º : 2020005690  
INTERESSADO : DEPUTADO AMILTON FILHO  
ASSUNTO : Isenta do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS os medicamentos de uso contínuo e estabelece outras providências.

## RELATÓRIO

**01.** Versam os autos sobre **projeto de lei (nº 854, de 17/12/2020)**, de autoria do ilustre Deputado Amilton Filho, que isenta do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS os medicamentos de uso contínuo e estabelece outras providências.

A **propositura** prevê, em síntese, que: a) os medicamentos de uso contínuo ficam isentos do ICMS no âmbito do Estado de Goiás (art. 1º); b) para os efeitos da Lei, entende-se por medicamentos de uso contínuo aqueles utilizados no tratamento de doenças crônicas, dos quais o paciente deve fazer uso ininterruptamente (art. 2º, *caput*); c) a relação dos medicamentos de uso contínuo será elaborada em conjunto entre a Secretaria Estadual de Saúde e o Ministério da Saúde (art. 2º, parágrafo único); d) o Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, quando necessário (art. 3º); e e) cláusula de vigência imediata à publicação (art. 4º).

Para melhor compreensão, transcrevem-se os seguintes excertos da **justificativa** da propositura:

[...].

Uma das principais doenças crônicas que assolam o mundo é o câncer. Os médicos afirmam que o câncer é um conjunto de mais de 100 doenças que têm em comum o crescimento desordenado das células invadem tecidos e órgãos, sendo muito agressivas e incontroláveis muitas vezes.



De acordo com o Instituto Nacional do Câncer (INCA) os tratamentos para essa patologia são quimioterapia, radioterapia, cirurgia e transplante de medula óssea.

O Instituto Nacional do Câncer divulgou uma estimativa de incidência de câncer no Brasil e os números são alarmantes. Segundo o INCA, em 2018 e 2019, o documento aponta um registro de 600 mil novos casos em 2018 e uma estimativa para 2019.

Como se sabe essa doença não distingue as pessoas, atinge todas as classes sociais, independente de quem se trata no setor privado ou no Sistema Único de Saúde (SUS).

Mesmo com os tratamentos que são disponibilizados pelo SUS, o que se constata é que em grande parte dos casos, os pacientes não conseguem realizar o tratamento todo na rede pública, por conta da demanda que não consegue atender a todos e nem distribuir medicação.

Por conta disso, tendo em vista os altos preços das medicações, o presente projeto de lei é de extrema relevância para que assim busquemos baratear os medicamentos e assim mais pessoas tenham acesso a um tratamento de fato efetivo e digno.

Ademais, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) divulgou estudo no qual aponta o ICMS como um dos principais responsáveis pelo alto preço dos medicamentos no Brasil.

Segundo a ANVISA, em alguns casos, o ICMS chega a representar 23,45% do preço final do produto. O estudo da Agência aponta que a incidência tributária do ICMS nos medicamentos é mais alta do que nos produtos da cesta básica, mas é igual à maioria dos produtos consumidos no país.

Diante disso, não podemos ignorar o aumento do número de pessoas com câncer no país, bem como buscar uma alternativa para que mais pessoas tenham acesso aos medicamentos de uso contínuo, por saber que a carga tributária brasileira é altíssima e como consequência o preço da medicação aumenta consideravelmente.

Nossa proposta busca fazer justiça social ao isentar os medicamentos de uso contínuo do ICMS. Não é razoável que se cobre ICMS de 17% a 19% de pessoas que precisam tomar regularmente remédios para doenças como câncer, hipertensão, diabetes.

É necessário um esforço conjunto para que possamos universalizar o tratamento de doenças crônicas no Estado de Goiás, para que assim se dê mais dignidade e saúde para a população do nosso Estado que sofre com doenças graves.

Tem-se aqui uma questão de saúde pública com grandes implicações sociais.

[...].

A proposição foi encaminhada a esta **Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR)** para análise e parecer.

**ESSA É A SÍNTESE DA PROPOSIÇÃO EM PAUTA.**

Primeiramente, registre-se que, por força da **Emenda Constitucional Estadual nº 45/2009**, matéria tributária não é mais da competência privativa do Governador do Estado de Goiás, de modo que os deputados estaduais podem, sim, deflagrar processos legislativos de forma originária sobre o assunto, sem incorrer em vício de iniciativa.

Porém, em se tratando de projeto de lei que concede benefício fiscal relacionado ao ICMS, cumpre perquirir se há prévia autorização em **convênio aprovado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)**, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, nos termos do art. 155, § 2º, inciso XII, "g", da Constituição Federal (CRFB) e da Lei Complementar Federal (LCF) nº 24/1975, cuja desobediência pode sujeitar o Estado-membro às implicações previstas no art. 23, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LCF nº 160/2017, art. 6º).

Além disso, **há de se observar na concessão de benefícios e incentivos fiscais o princípio da legalidade**, previsto no § 6º do art. 150 da CRFB, nos seguintes termos:

Art. 150. [...].

[...].

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

[...]. [grifou-se]

Esse dispositivo – reproduzido em essência também no § 5º do art. 102 da CE/GO **possui tripla finalidade**, conforme destacado no Relatório Final da CPI dos Incentivos Fiscais, aprovado em 10/03/2020:

Nesse contexto, pode-se dizer que a exigência prevista no § 6º do art. 150 da CRFB possui finalidade tripla:

a) proibir o Chefe do Poder Executivo de cada ente tributante a conceder unilateralmente incentivos fiscais, sem submetê-los previamente ao exame do parlamento, por meio dos representantes do povo eleitos por sufrágio;

b) impedir também a chamada "delegação legislativa", hipótese velada de legalidade em que lei meramente genérica (e não específica, como exige o texto constitucional) delega ao



Poder Executivo a possibilidade de conceder incentivos fiscais por ato infralegal; e

c) impedir as chamadas "caudas legais", isto é, a inserção de dispositivos que tratem de incentivos fiscais em leis que em nada se relacionem com a matéria tratada originalmente no projeto de lei original, à semelhança da vedação existente para as leis orçamentárias (CRFB, art. 165, § 8º; CE/GO, art. 110, § 8º).

No caso em apreço, **pretende-se conceder isenção de ICMS para medicamentos de uso contínuo**, sem que se tenha definido, no próprio projeto de lei, uma lista dos medicamentos considerados como tais; apenas se prevê que "*a relação dos medicamentos de uso contínuo será elaborada em conjunto entre a Secretaria Estadual de Saúde e o Ministério da Saúde*" (art. 2º, parágrafo único). Assim, revela-se no mínimo temerário deixar essa ampla margem de discricionariedade ao Poder Executivo para definir precisamente quais seriam esses medicamentos, se não houver essa definição em Convênio do Confaz nem em lei e/ou decreto legislativo ratificador.

**Em pesquisa na página eletrônica do CONFAZ, o único ato localizado sobre o tema em questão foi o Convênio-ICMS nº 87/2002**, que concede isenção do ICMS nas operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública Direta Federal, Estadual e Municipal, apesar de já alterado por inúmeros outros convênios que se seguiram. Segue o texto atualizado do mencionado convênio:

**Cláusula primeira.** Ficam isentas do ICMS as operações realizadas com os fármacos e medicamentos relacionados no Anexo Único deste convênio destinados a órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e a suas fundações públicas.

§ 1º A isenção prevista nesta cláusula fica condicionada a que:

I - os fármacos e medicamentos estejam beneficiados com isenção ou alíquota zero dos Impostos de Importação ou sobre Produtos Industrializados;

II - a parcela relativa à receita bruta decorrente das operações previstas nesta cláusula esteja desonerada das contribuições do PIS/PASEP e COFINS;

III - REVOGADO.

IV - não haja redução no montante de recursos destinados ao co-financiamento dos Medicamentos Excepcionais constantes da Tabela do Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde - SIA/SUS, repassados pelo Ministério da Saúde às unidades federadas e aos municípios.



§ 2º Não se exigirá o estorno do crédito fiscal previsto no art. 21 da Lei Complementar nº 87/96, de 13 de setembro de 1996, relativo à operação antecedente à saída do fármaco ou medicamento constantes do anexo único deste convênio, com destino às entidades públicas referidas nesta cláusula, realizadas diretamente pelo estabelecimento industrial ou importador.

§ 3º Ficam as unidades federadas autorizadas a não se exigir o estorno do crédito fiscal previsto no art. 21 da Lei Complementar nº 87/96, de 13 de setembro de 1996, nas demais operações de que trata este convênio.

§ 4º REVOGADO.

§ 5º Fica o Estado da Paraíba autorizado a dispensar a condição prevista no § 1º, IV, e o disposto no § 6º.

§ 6º O valor correspondente à isenção do ICMS deverá ser deduzido do preço dos respectivos produtos, devendo o contribuinte demonstrar a dedução, expressamente, nas propostas do processo licitatório e nos documentos fiscais.

**Cláusula segunda.** Este convênio entra em vigor na data da publicação de sua ratificação nacional, produzindo efeitos até 31 de julho de 2005.

Após esse texto, segue longo Anexo Único contendo 131 (cento e trinta e um) fármacos objeto da isenção prevista no convênio, conforme indicado ilustrativamente abaixo:

Nova redação dada ao Anexo Único pelo Conv. ICMS 54/09, efeitos a partir de 01.08.09.

#### ANEXO ÚNICO

Item	Fármacos	NCM	Medicamentos	NCM
		Fármacos		Medicamentos
1	Acetato de Glatirâmer	2922.49.90	Acetato de Glatirâmer - 20 mg injetável - por frasco-ampola ou seringa preenchida	3003.90.49/ 3004.90.39
2	Acitretina	2918.99.99	Acitretina 10 mg - por cápsula Acitretina 25 mg - por cápsula	3003.90.39/ 3004.90.29

Nova redação dada ao item 3 pelo Conv. ICMS 26/18, efeitos a partir de 01.06.18.

3	Adalimumabe	2942.00.00	Adalimumabe - injetável - 40mg - por seringa	3002.10.39
---	-------------	------------	--	------------



[...].

Redação anterior dada ao item 127 pelo Conv. ICMS 82/08, efeitos de 25.07.08 a 31.07.09.

127	Alendronato de sódio	3004.90.59	Alendronato de sódio 70 mg - por comprimido	3004.90.59
			Alendronato de sódio 10 mg - por comprimido	

Acrescido o item 127 pelo Conv. ICMS 36/08, efeitos de 30.04.08 a 24.07.08.

127	Alendronato de sódio	3004.90.59	Alendronato de sódio 70 mg - por comprimido	3004.90.59
-----	----------------------	------------	---	------------

Acrescido o item 128 pelo Conv. ICMS 82/08, efeitos de 25.07.08 a 31.07.09.

128	Acetato de Octreotida	2937.19.90	Acetato de Octreotida LAR 20 mg, injetável (por frasco/ampola)	
			+ diluentes, trat. Mensal.	
			Acetato de Octreotida LAR 30 mg, injetável (por frasco/ampola)	3003.39.25
			+ diluentes, trat. Mensal.	3004.39.26
			Acetato de Octreotida LAR 10 mg, injetável (por frasco/ampola)	
			+ diluentes, trat. Mensal.	

Acrescido o item 129 pelo Conv. ICMS 82/08, efeitos de 25.07.08 a 31.07.09.

129	Adalimumabe	3002.10.39	Adalimumabe - injetável - 40mg seringa preenchida	3002.10.39
-----	-------------	------------	---	------------

Acrescido o item 130 pelo Conv. ICMS 82/08, efeitos de 25.07.08 a 31.07.09.

130	Hidrogenotartarato de Rivastigmina	de 2933.49.90	Hidrogenotartarato de Rivastigmina Solução oral com 2,0 mg/ml	3003.90.79
			- por frasco 50 ml	3004.90.69

Redação anterior dada ao item 131 pelo Conv. ICMS 113/08, efeitos de 20.10.08 a 31.07.09.

131	Etanercepte	3002.10.38	Etanercepte 25 mg - injetável (por frasco/ampola)	3002.10.38
			Etanercepte 50 mg - injetável (por frasco/ampola)	

Acrescido o item 131 pelo Conv. ICMS 82/08, efeitos de 25.07.08 a 19.10.08.

131	Etanercepte	3002.10.38	Etanercepte 25 mg - injetável (por frasco/ampola)	3002.10.38
-----	-------------	------------	---	------------

Verifica-se, inclusive, que referido Convênio-ICMS já havia sido **internalizado no Estado de Goiás**, conforme inciso XXXVII do art. 7º do Decreto nº 4.852/1997, acrescido pelo Decreto nº 5.707/2002 e atualmente com redação conferida pelos Decreto nºs 7.078/2010 e 7.988/2013, *in verbis*:

**Art. 7º** São isentos de ICMS, observado o § 1º, quanto ao término de vigência do benefício:

[...].

XXXVII - a operação realizada com fármaco e medicamento relacionados no Apêndice XVII deste Anexo destinados a órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e a suas fundações, ficando mantido o crédito, desde que seja observado o seguinte (Convênio ICMS 87/02, cláusula primeira):



a) o fármaco e o medicamento estejam beneficiados com isenção ou alíquota zero dos Impostos de Importação ou sobre Produtos Industrializados;

b) a parcela relativa à receita bruta decorrente da operação prevista neste inciso esteja desonerada das contribuições do PIS/PASEP e COFINS;

c) o valor correspondente à isenção do ICMS deve ser deduzido do preço dos respectivos produtos, devendo o contribuinte demonstrar a dedução, expressamente, nas propostas do processo licitatório e nos documentos fiscais.

d) não haja redução no montante de recursos destinados ao co-financiamento dos Medicamentos Excepcionais constantes da Tabela do Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde - SIA/SUS, repassados pelo Ministério da Saúde ao Estado de Goiás e aos seus Municípios;

[...].

Ressalte-se que todos os decretos supra mencionados foram ratificados e convalidados no Anexo Único da Lei nº 20.367/2018, que dispõe sobre a reinstituição dos incentivos, dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais e das isenções relativos ao ICMS, aprovada por esta Casa de Leis nos termos da Lei Complementar federal nº 160/2017 e Convênio-ICMS nº 190/2017.

Não obstante o teor da cláusula segunda do Convênio-ICMS nº 87/2002, ainda da redação originária do aludido convênio, atualmente a vigência deste foi prorrogada até 31/03/2021 por força do Convênio-ICMS nº 133/2020, sem qualquer notícia acerca de sua prorrogação até o presente momento.

Assim, verifica-se que, **há quase 2 (duas) décadas, o Estado de Goiás já vem concedendo isenção dos fármacos e medicamentos de uso contínuo** relacionados no Anexo Único do Convênio-ICMS nº 87/2002 quando destinados à Administração Pública em geral.

Contudo, entende-se que **inserir outros fármacos/medicamentos no aludido rol, ampliar a isenção para além das aquisições efetuadas pela Administração Pública, ou ainda prorrogar o prazo de vigência da isenção já estabelecida**, demandaria necessariamente novo Convênio-Confaz a contemplar expressamente essas questões (CRFB, art. 155, § 2º, XII, "g"; CE/GO, art. 104, § 2º, XII, "g"), de modo que caberia a esta Casa de Leis apenas homologá-lo, se entender oportuno e conveniente, depois de obedecidos os ritos e as formalidades previstas na Lei Complementar federal nº 24/1975 para, só assim, satisfazer ao princípio da legalidade nessa matéria (CRFB, art. 150, § 6º; CE/GO, art. 102, § 5º).



Desse modo, considera-se que **a matéria deva ser rejeitada nos termos em que apresentada**, com isenção ampla para além das aquisições efetuadas pela Administração Pública; delegação ampla de competência para o Poder Executivo definir lista de fármacos e medicamentos isentos à completa revelia do CONFAZ; e, ainda, na iminência de expirar o Convênio nº 87/2020, com a prorrogação estabelecida no Convênio-ICMS nº 133/2020.

Por esses fundamentos, ante os vícios de inconstitucionalidade apresentados, **opino pela rejeição da matéria em pauta.**

É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 29 de *abril* de 2021.

  
Deputado Talles Barreto  
Relator