



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

**PARECER:** 684/2021–G3P/DA

**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO

**REFERÊNCIA:** PROCESSO Nº 23.203/2019-e

**EMENTA:** 1. **REPRESENTAÇÃO Nº 21/2019-G3P.** SEEC/DF. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL – TARE. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO E DAS EMPRESAS INTERESSADAS. OFÍCIO Nº 4/2020 – G3P. JUNTADA DE DOCUMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS – MPDFT. DECISÃO Nº 411/2021. NOVAS DETERMINAÇÕES À SEEC/DF. OFÍCIO SEI-GDF Nº 2041/2021-SEEC/GAB. ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS PELAS EMPRESAS INTERESSADAS. **NESTA FASE: ANÁLISE DE MÉRITO.**  
2. **ÁREA TÉCNICA** SUGERE A IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.  
3. **PARECER CONVERGENTE DO MPC/DF**

Retornam ao MPCDF os presentes autos que albergam o exame da **Representação nº 21/2019 – G3P**, do **Ministério Público de Contas do DF** (peça 3), acerca de possíveis irregularidades dos **Termos de Acordo de Regime Especial – TARE nº 107/2005 e nº 014/2012**, celebrados entre a então Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF (atual Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF) e as empresas CÁLAMO Distribuidora de Produtos de Beleza S.A, INTERBELLE Comércio de Produtos de Beleza Ltda. e “Quem disse, Berenice?”, integrantes da franquia “O Boticário”.

2. No último giro processual, o Tribunal, por meio da **Decisão nº 411/2021** (peça 45), deliberou nos seguintes termos:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) dos Ofícios nºs 1.442/2019 e 125/2020 – SEEC/GAB, bem como dos documentos que os acompanham (peças 19 e 25), e da cópia do Processo nº 00040-00026806/2019-05, associada aos autos; b) da manifestação da empresa CÁLAMO Distribuidora de Produtos de Beleza S.A., em conjunto com a empresa INTERBELLE Produtos de Beleza Ltda. (peça 20); c) do Ofício nº 4/2020 – G3P e dos documentos que o acompanham (peça 26); d) da Informação nº 50/2020 – Digem1 (peça 28); II – considerar parcialmente cumprida a diligência determinada mediante o item II.1 da Decisão nº 3.704/2019; III – adiar o julgamento de mérito da Representação nº 21/2019 – GPDA para a próxima fase processual; **IV – determinar à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias:**  
a) informe o(s) ato(s) do Poder Executivo que estabelece(m) a MVA linear de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*30% para produtos de cosméticos e perfumaria adotada nos Termos de Acordo de Regime Especial – TAREs nºs 107/2005, 14/2012 e 8/2018 e caso inexista(m): a.1) esclareça o motivo da não aplicabilidade da MVA prevista no Regulamento do ICMS com a alteração promovida pelo Decreto nº 38.383, de 31 de julho de 2017, no item 38 do Anexo IV, Caderno I; a.2) indique o permissivo legal para a fixação de margem de valor agregado mediante Termo de Acordo de Regime Especial; a.3) demonstre a observância ao § 4º do art. 6º da Lei nº 1.254/1996 no estabelecimento da MVA prevista nos TAREs nºs 107/2005, 14/2012 e 8/2018; a.4) comprove a informação de que a MVA estabelecida pelos Estados de São Paulo e Minas Gerais é de 25% e 30%, respectivamente; b) esclareça a questão envolvendo o amparo legal para o incremento de 70% aos produtos recebidos no Centro de Distribuição mencionada nos autos (fl. 11, peça 20); c) disponibilize link para acesso ou remeta cópia integral dos Processos nºs 125.000.180/2005, 125.001.797/2011 e 040.001.912/2017; V – autorizar: a) a ciência desta decisão ao representante, à jurisdicionada e às empresas signatárias da peça 20; b) a disponibilização à jurisdicionada da manifestação de peça 20, da Cota Aditiva do Sr. Diretor da DIGEM1, do Parecer nº 844/2020 - GPDA e do relatório/voto do Relator, bem como desses três últimos documentos às empresas interessadas; c) o retorno dos autos à SEGEM, para os devidos fins.*

3. Em resposta à decisão do Tribunal, a **Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF** encaminhou o Ofício SEI-GDF nº 2041/2021 - SEEC/GAB (peça 75), informando que as manifestações foram prestadas pelas respectivas áreas técnicas da Pasta (peças 58/67 e 72/74), além de encaminhar os Processos nºs 125.000.180/2005, 125.001.797/2011 e 040.001.912/2017, constantes às peças 70 e 71.

4. Ato seguinte, por considerar relevantes para a solução da controvérsia, as empresas **CÁLAMO Distribuidora de Produtos de Beleza S/A. e INTERBELLE Comércio de Produtos de Beleza Ltda.** apresentaram esclarecimentos adicionais à peça 80.

5. Na sequência, o Corpo Técnico, por meio da **Informação nº 49/2021-DIGEM1** (Peça 81), ao analisar detidamente os novos elementos coligidos aos autos, concluiu pela improcedência da Representação, uma vez que “*não restaram comprovados os indícios de ilegalidade indicados pelo MPjTCDF acerca dos TAREs nos 107/2005, 14/2012 e 08/2018*”.

6. Ao final, apresentou as seguintes sugestões ao Plenário:

*I. tome conhecimento do(a):*

*a) Ofício SEI-GDF no 2041/2021 – SEEC/GAG e dos documentos que os acompanham, peças 58/67 e 72/75;*

*b) cópia dos Processos nos 125.000.180/2005, 125.001.797/2011 e 040.001.912/2017, peças 70 e 71;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*c) do expediente encaminhado pelas empresas Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A. e Interbelle Produtos de Beleza Ltda. em face da Decisão no 411/2021, peça 80;*

*II. considere cumprida a diligência determinada mediante o item IV da Decisão no 411/2021;*

*III. julgue improcedente a Representação no 21/2019 – G3P;*

*IV. autorize*

*a) a ciência da decisão que for prolatada ao representante, à jurisdicionada e à empresa signatária dos TAREs questionados;*

*b) o retorno dos autos à Segem para arquivamento.*

7. Pelo Despacho Singular nº 342/2021-GCRR (peça 84), determinou-se o envio dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

8. Eis a breve síntese dos fatos, razão pela qual passo a opinar.

9. Neste momento processual, a *quaestio* está circunscrita ao exame das manifestações da Jurisdicionada em cotejo com os demais elementos dos autos, a fim de avaliar a regularidade das TAREs nºs 107/2005, 14/2012 e 08/2018.

10. Por uma questão de economia processual, peço *vênia* para reproduzir os principais argumentos da SEEC/DF, extraídos dos fidedignos excertos da Informação nº 49/2021, senão vejamos:

***Dos esclarecimentos da Secretaria de Economia (peças 58/67 e 69/75)***

*13. A fim de atender a diligência determinada pelo Tribunal, a Secretaria de Economia do Distrito Federal elaborou o expediente de peça 58, buscando esclarecer as questões suscitadas na cota aditiva de peça 29.*

*14. Inicialmente, assinalou-se que qualquer termo de acordo de regime especial é ato emanado pela Subsecretaria da Receita. Em relação ao questionamento constante do item “IV.a” da Decisão no 411/2021, no aludido documento não foi informado especificamente o ato do Poder Executivo que estabeleceu a MVA no patamar linear de 30% nos Termos de Acordo de Regime Especial – TAREs nos 107/2005, 14/2012 e 8/2018, examinados nos presentes autos, sugerindo-se apenas que a matéria fosse encaminhada ao setor competente da Subsecretaria da Receita para a análise, fl. 1 – peça 58.*

*15. Ressaltou-se que “a MVA de 30% (trinta por cento) a ser aplicada para fins de determinação de base de cálculo por substituição tributária nas operações com as franquias do sistema Boticário foi sugerida após estudos realizados à época (2004/2005), considerando a operação de transferência realizada entre matriz (PR) e filial (DF)”, fl. 1 – peça 58.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*16. Pontuou-se que, para se examinar a MVA de 30%, deveria ser considerada a exigência de agregar 70% sobre o valor das entradas recebidas em transferência, fator que geraria impacto direto no montante a ser recolhido pelo Estado.*

*17. Partindo da premissa de que não houve ato do Poder Executivo definindo MVA de 30% para os TAREs aqui examinados, foram apresentados os motivos da não aplicabilidade da MVA prevista no Regulamento do ICMS com a alteração promovida pelo Decreto nº 38.383, de 31 de julho de 2017, no item 38 do Anexo IV, Caderno I (item “VI.a.1” da Decisão no 411/2021).*

*18. Explana, inicialmente, que a razão da inserção de produtos na relação constante do Caderno I do Anexo IV do Decreto 18.955/1997 decorre do fato de eles terem sido originários de convênio ou protocolo firmado pelo Distrito Federal.*

*19. Especificamente, no caso do item 38 do Caderno I do Anexo IV, pontua que este foi incluído em decorrência dos Protocolos nos 215/12, 17/13 e 31/13 assinados com os Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, respectivamente, fls. 214 – peça 58.*

*20. Prossegue esclarecendo que os referidos protocolos foram recepcionados no Distrito Federal por meio do Decreto no 34.171/2013. Entretanto, tal normativo não estabeleceu quem seriam os substitutos tributários internos, fl. 4 – peça 58.*

*21. Assim, foi publicado o Decreto no 34.244/2013, incluindo o subitem 38.15 e definindo os substitutos tributários internos e externos dos produtos listados nos mencionados Protocolos nos 215/12, 17/13 e 31/13:*

*“38.15*

*Contribuintes substitutos:*

*I – nas operações interestaduais, os remetentes de mercadorias para o Distrito Federal, relacionadas neste item, situados em unidades federadas signatárias dos Protocolos ICMS 215/12, 17/13 e 31/13;*

*II – nas operações internas:*

*a) estabelecimento industrial ou importador;*

*b) estabelecimento atacadista e/ou distribuidores alcançados pelo decreto no 34.063, de 19 de dezembro de 2012. (AC)”*

*22. Relembra que, nos termos do art. 9º da Lei Complementar no 87/96, os protocolos só são aplicáveis aos contribuintes dos Estados signatários. Em consequência, só poderia alcançar a condição de substituto tributário em operações interestaduais o remetente que fosse signatário de um dos protocolos mencionados no inciso I do subitem 38.15 acima transcrito, fl. 5 – peça 58.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

23. *Por sua vez, nos casos de operações internas, de acordo com o inciso II.b do subitem 38.15, são substitutos tributários os estabelecimentos atacadistas e/ou distribuidores alcançados pelo Decreto no 34.063/2012, ou seja, aqueles definidos pela Secretaria de Fazenda por ato declaratório.*

24. *Ante esse cenário, assevera que as operações realizadas com a CÁLAMO não poderiam ser alcançadas pelas MVAs previstas no aludido item 38, fl. 6 – peça 58:*

*“O Signatário, à época da feitura do TARE 107/2005, recebia mercadorias em transferência do Estado do Paraná, posteriormente passou a receber em transferência as mercadorias do Estado da Bahia.*

*As empresas localizadas no Estado do Paraná não eram responsáveis pela retenção, pois aquele Estado não era signatário de nenhum Convênio ou Protocolo com o Distrito Federal para fins de substituição tributária, podendo o mesmo ser dito quanto às empresas localizadas no Estado da Bahia.*

*Logo, a situação não se enquadra na hipótese do Inciso I do subitem 38.15.*

*Não possui ato declaratório expedido pela Subsecretaria da Receita nos termos do § 3º do Artigo 3º do Decreto 34.063/2012, logo não se enquadra na hipótese da letra “b” do subitem 38.15.”*

25. *Superadas as hipóteses acima, a jurisdicionada assinala que a possibilidade de aplicação das MVAs definidas no item 38 do Caderno 1 do Anexo IV do Decreto no 18.955/1997 só seria viável se fosse considerada a “SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA DE FORMA ANTECIPADA, OU SEJA, PELAS ENTRADAS”, fl. 6 – peça 58.*

26. *Esclarece que, atualmente, as mercadorias são provenientes do Estado da Bahia sendo aplicável, em sua maioria, a alíquota interestadual de 12%. Buscando comparar o quanto seria recolhido pela empresa aplicando a previsão do item 38 do regulamento do ICMS e o quanto foi recolhido utilizando as regras do TARE, foram apresentadas duas simulações, fls. 8 e 18/24 – peça 58, indicando que a metodologia da substituição tributária, nos exemplos escolhidos, apresenta valores mais favoráveis para o erário.*

27. *Destaca que, por força do art. 328 do Decreto no 18.955/1997, nos casos de pagamento antecipado pelas entradas não haverá mais nenhum pagamento nas saídas internas subsequentes do mesmo produto. E conclui, fl. 9 – peça 58:*

*“Com base no exposto, resta demonstrado que, prevalecendo a tese da utilização das MVAs previstas no item 38 do Caderno I ao Anexo IV do Decreto 18.955/97, o cálculo e o pagamento deveriam ser feitos pelas entradas considerando que o signatário não se revestiria da condição de substituto tributário pelas saídas, conforme explanado anteriormente, resultando que o Estado deveria devolver as quantias pagas pelas saídas,*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*bem como resultaria na anulação de todos os autos de infração lavrados contra a empresa signatária do termo de acordo, ora objeto de contestação”.*

28. *No que concerne à observância do § 4º do art. 6º da Lei no 1.254/19968 no estabelecimento da MVA prevista nos TAREs nos 107/2005, 14/2012 e 8/2018 (item “IV a.3” da Decisão nº 411/2021), no expediente de peça 58 é afirmado que as regras definidas no aludido normativo foram seguidas, já que os Termos se referem a um sistema de franquia no qual o franqueador é o único representante do segmento. Em relação aos requisitos elencados naquele dispositivo da norma, a jurisdicionada assinalou, fl. 10 – peça 58:*

*“- Estabelecida por ato do Poder Executivo – É o próprio termo de acordo, tendo como base legal os artigos 71 a 74 da Lei 4.567/2011 e artigos 94 a 110 do Decreto 33.269/2011;*

*- Com base nos preços usualmente práticos no mercado do Distrito Federal – foram comparados os preços finais das franquias, localizadas no Distrito Federal;*

*- Obtidos por levantamento, ainda que por amostragem ou por informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores – No caso, o setor representativo era formado pela signatária, franqueador da marca Boticário, que detém/detinha a propriedade do sistema de franquia e as informações foram fornecidas por ele;”*

29. *A jurisdicionada assinala que a utilização do regime de substituição tributária ocorre nas situações em que há uma pequena quantidade de fabricante/importador para muitos comerciantes varejistas, como no caso dos TAREs em análise (um franqueador x grande quantidade de franquias), fl. 10 – peça 58.*

30. *Em relação ao incremento de 70% aos produtos recebidos no Centro de Distribuição (item “IV.b” da Decisão no 411/2021), informa a jurisdicionada que à época de análise do pleito verificou-se que os produtos do tipo perfumaria e cosméticos estavam sujeitos ao regime de tributação monofásico para fins de PIS e COFINS e que a empresa poderia fazer a transferência ao custo de indústria para o distribuidor atacadista, fl. 10 – peça 58.*

31. *Esclarece que, pelo fato de a signatária receber mercadorias em transferência de outras unidades da federação, deveriam ser observados os termos do art. 11 da Lei 1.254/96. Pondera, entretanto, que, na prática, a aplicação de tal dispositivo se mostrou inviável em face da “quantidade e variedade de mercadorias remetidas em transferência de estabelecimento localizado fora do Estado”.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

32. Assim, nos termos do art. 42, III, do Decreto no 18.955/9710, optou-se por aplicar o percentual do lucro para a atividade econômica, conforme previsto no anexo VIII1 daquele Regulamento:

*“A margem de lucro prevista no item 55 do Anexo VII para a atividade econômica de produtos de beleza, cosméticos e perfumaria é de 50% (cinquenta por cento).*

*Em obediência ao que determina o § 1º do Artigo 42, abaixo citado, foi apresentada proposta de 70% (setenta por cento) ao invés dos 50% (cinquenta por cento), sendo que o signatário não discordou daquele percentual de margem de lucro mínima a ser aplicada sobre as entradas recebidas em transferências e que resultaria na base de cálculo do ICMS da operação própria (interna e interestadual) e ponto de partida para aplicação do percentual de 30% para fins de base de cálculo do ICMS por substituição tributária interna”.*

33. Por meio do Despacho SEEC/SEF/SUREC/COFI/GEMAE, peça 63, a Coordenação de Fiscalização Tributária da SEEC/DF manifestou-se sobre as considerações tecidas no expediente de peça 58. Especificamente quanto ao ato do Poder Executivo que teria estabelecido a MVA linear de 30% nos TAREs aqui examinados, aquela área técnica ponderou que o assunto foi objeto de discussão na Nota Técnica no 98/201912

34. Aponta que no item 2.4 da Quarta Recomendação da aludida Nota Técnica foi relacionada a legislação que deu supedâneo à fixação da Margem de Valor Agregado de 30% e, nesse contexto, restariam prejudicados os apontamentos tecidos no expediente de peça 58 acerca dos demais itens questionados pelo Tribunal. Não obstante tal entendimento, concordou não ser possível aplicar a MVA prevista no item 38 do Anexo IV do Caderno I do Decreto no 18.955/1997, bem como anuiu integralmente com as considerações tecidas em relação aos itens “IV.a.3” e “IV.b”.

35. Buscando comprovar a MVA estabelecida pelos Estados de São Paulo e Minas Gerais (item “VI.a.4” da Decisão no 411/2021), a Secretaria de Estado de Economia do DF encaminhou os expedientes de peças 61 e 62 relativos à concessão para pagamento do ICMS por substituição tributária à empresa Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A.

36. No caso do Estado de Minas Gerais, a autorização do regime especial<sup>14</sup> encaminhada ao Tribunal foi assinada em 11/01/2005 com vigência até 31/01/2006, que poderia ser prorrogada<sup>15</sup>. O percentual da margem de valor agregado estabelecido foi de 30% (trinta por cento), fl. 1 – peça 61.

37. Já em relação ao Estado de São Paulo, foi enviada ao Tribunal a autorização para regime especial de tributação<sup>16</sup> concedida à empresa Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A. em 29/09/2004, com vigência até julho/2006, sendo estabelecida a MVA no percentual de 25%, fl. 2 - peça 62.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

11. Em relação aos processos encaminhados pela jurisdição, constantes às peças 70 e 71, eis o detalhamento apresentado pela Instrução:

**Processo no 125.000.180/2005** (Anexos nos 0040.005.166/2005, 0040.001.087/2007, 0040.001.274/2010 e 125.001.797/2011) – peça 70 40.

*O Processo no 125.000.180/2005 tem início com requerimento da empresa Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A., em 19/04/2005, para concessão de regime especial de substituição tributária de todos os produtos comercializados por sua rede franqueados, apresentando as seguintes razões, fls. 05/06 – peça 70:*

*“1. O Grupo O Boticário, possui, junto aos Estados de São Paulo e Minas Gerais, Regime Especial de Substituição tributária auxiliando e muito no controle fiscal tanto por parte do Estado, como da Franqueadora;*

*A partir de agosto de 2004, com a inauguração e início de atividades do Centro de Distribuição em Brasília, utilizando dos mesmos parâmetros das operações de São Paulo e Minas Gerais, acabou sendo indispensável que também no Distrito Federal esse procedimento de ST e, como consequência a aplicação da MVA (Margem de Valor Agregado), fosse adotado para todos os produtos comercializados na Rede O Boticário.*

*(...)*

*Assim sendo, Requer seja concedido Regime Especial de Substituição Tributária, com a MVA de 25%, como forma de continuar viabilizando o funcionamento de seu Centro de Distribuição no Distrito Federal.”*

*41. Em anexo ao requerimento, a empresa juntou cópia das autorizações para regime especial que possuía nos Estados de Minas Gerais e de São Paulo, com MVA de 30% e 25%, respectivamente, fls. 9/19 e 20/24 – peça 70. Também foi anexada projeção realizada pela empresa, buscando demonstrar o montante de ICMS a ser recolhido, fls. 56/67 – peça 70.*

*42. O pleito da Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A. foi examinado pelo Núcleo de Substituição Tributária do ICMS da então Secretaria de Estado de Fazenda, fls. 67/73 – peça 70, que se posicionou favoravelmente à concessão. Inicialmente, destacou-se a previsão legal de atribuição da condição de substituto tributário ao requerente (artigo 24 da Lei no 1.254/96).*

*43. No que concerne à definição da MVA, aquele Núcleo elaborou as tabelas de fls. 71/73 – peça 70, contendo simulações envolvendo operações normais e com substituição tributária.*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

44. *Referido documento esclareceu que “a MVA a ser adotada pelo Distrito Federal seria de 30% (trinta por cento) o mesmo praticado em Minas Gerais, enquanto São Paulo acordou a margem de 25 % (vinte e cinco por cento)”.*

45. *Por meio do Parecer no 048/2005 NUESP/GEES/DITRI/SUREC, fls. 81/84 – peça 70, o Núcleo de Processos Especiais acompanhou a análise realizada pelo Núcleo de Substituição Tributária do ICMS, inclusive sem qualquer ressalva à definição de MVA linear de 30%, importando destacar a alteração realizada na minuta do Termo de Acordo para formalização da exigência de que nas vendas para rede de franqueados fosse aplicado um percentual médio não inferior a 70% (setenta por cento), o qual deveria incidir sobre o preço de aquisição.*

46. *Referido Parecer foi aprovado pela então Subsecretária da Receita, sendo autorizada a assinatura do Termo de Acordo de Regime Especial n o 107/2005, fls. 84/90 – peça 70.*

47. *Em 18/03/2007, fl. 97 – peça 70, a empresa Cálamo requereu a renovação do TARE no 107/2005. O pleito foi acolhido pelo Subsecretário da Receita à época, fl. 115 – peça 70, que acompanhou o Parecer no 069/2007 NUPESGEJUC-DITRI-SUREC-SEF, fls. 113/114 – peça 70. Assim, foi assinado o Termo aditivo de fls. 116/117 – peça 70, prorrogando a validade do regime especial até 31/03/2010. Posteriormente, nova prorrogação do Termo de Acordo de Regime Especial no 107/2005 foi concedida, desta vez para vigorar até 31/03/2013, fls. 147/148 – peça 70.*

48. *A empresa Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A. apresentou o requerimento de fls. 151/152 – peça 70, solicitando a ampliação do regime especial anteriormente concedido, nas mesmas condições, para os produtos das marcas “O Boticário” e “Eudora” destinados a rede de franquia “O Boticário” e aos estabelecimentos da empresa Interbelle, bem como a extensão do regime especial para as operações do sistema “porta a porta” através de revendedores autônomos.*

49. *Após a manifestação favorável das áreas técnicas<sup>20</sup>, foi autorizada a celebração de novo Termo de Acordo de Regime Especial<sup>21</sup>, com revogação do anterior, mantendo-se a MVA de 30% e obrigação de que os produtos vendidos para a rede de franqueados deve ser, no mínimo, 70% maior que o custo de aquisição da mercadoria.*

***Processo no 0040.001.912/2017 – peça 71***

50. *O Processo no 0040.001.912/2017 se inicia com requerimento da empresa Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A. para renovação do TARE no 014/2012, fls. 2/3 – peça 71.*

51. *Por meio do Relatório de Diligência GEJUC – Complemento de fls. 104 – peça 71, o Núcleo de Monitoramento do ICMS e Regimes Especiais posiciona-*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*se favoravelmente quanto à manutenção do percentual de agregação de 70% sobre o valor das aquisições, prevista na Cláusula Quarta do Termo, e à Margem de Valor Agregador de 30% para fins de substituição tributária, ponderando que “à época, foram estipulados através de estudos específicos”.*

*52. Nos termos do Parecer no 282/2018 – NUPES/GEESP/COTRI/SUREC/SEF, fls. 123/126 – peça 71, foi acolhida a solicitação da empresa, sendo autorizada a celebração do Termo de Acordo de Regime Especial no 08/2018, fl. 127/131 – peça 71, com vigência até 13/12/2022 e, em consequência, foi revogado o TARE no 14/2012.*

*53. Importa registrar que no despacho que autorizou a celebração do TARE no 08/2018, fl. 126 – peça 71, foi determinado o encaminhamento dos autos à área responsável para que fossem informados os resultados da auditoria realizada para verificação quanto ao cumprimento das obrigações da empresa beneficiada pelo regime especial em tela.*

*54. Embora tenha sido providenciado o encaminhamento dos autos na forma determinada, fl. 132 – peça 71, não foi anexado qualquer documento que comprove o atendimento da requisição feita pelo então Subsecretário da Receita. Após o referido encaminhamento, os únicos andamentos que constam dos autos referem-se a arquivamentos e/ou desarquivamentos para consulta, fls. 133/144 – peça 71.*

12. A seguir, o resumo da manifestação das empresas participantes dos Termos de Acordo de Regime Especial nº 107/2005 e nº 014/2012, senão vejamos:

***Da manifestação das empresas Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A. e Interbelle Produtos de Beleza Ltda. (peça 80)***

*55. Inicialmente, as empresas apresentam um breve histórico dos autos desde a formulação da Representação do MPJTCDF até a última deliberação plenária (Decisão no 411/2021), fls. 1/5 – peça 80.*

*56. Ponderam não terem sido previamente cientificadas da realização da sessão de julgamento ocorrida em 24/02/2021, na qual foi proferida a Decisão n o 411/2021, por meio da qual foi adiado o julgamento de mérito da representação, fl. 5 – peça 80.*

*57. Destacam os seguintes pontos dos esclarecimentos oferecidos pela Secretaria de Economia do Distrito Federal em face da aludida Decisão no 411/2011, salientado que tais informações corroboram os argumentos que já haviam sido apresentados por elas, fls. 5/7 – peça 80: - Manifestação do Auditor da Receita do Distrito Federal (Pedro Pereira de Matos Júnior); - Despacho SEI/GDF no 59108582; - Nota Técnica SEI/GDF no 98/2019.*

*58. Apontam que a fixação da MVA em 30% não pode ser analisada isoladamente e asseveram que, quando do cálculo do ICMS-ST, os produtos revendidos já estavam com os preços aumentados em 70%. Quanto aos motivos*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*da utilização dessa margem de lucro mínima, tecem as seguintes considerações, fls. 7/11 – peça 80:*

*“17. Novamente, à semelhança do que foi dito em relação à “MVA” de 30%, também é impossível analisar a margem de lucro mínima de 70% sem considerar o contexto na qual ela está inserida.*

*18. Rememore-se que os regimes especiais de substituição tributária – como é o caso dos TAREs questionados – têm por objetivo estabelecer regramentos especiais a serem observados por um determinado contribuinte, algo que não só é importante do ponto de vista do cumprimento das obrigações acessórias (objetivo maior desse tipo de acordo, visto que centralizam em um único contribuinte todas essas obrigações), mas para tornar a tributação para esse específico contribuinte mais adequada à realidade da sua atividade econômica, o que evidentemente não ocorreria se o regramento geral fosse a ele aplicado.*

*(...)*

*21. A celebração de um regime especial tem como um de seus objetivos maiores justamente adequar os critérios de base de cálculo do ICMS-ST à situação que reflita a atividade econômica de um contribuinte específico, algo que somente vem a representar a fiel observância do próprio Texto Constitucional, que exige que a base imponível do ICMS devido por substituição tributária se aproxime o máximo possível da realidade.*

*22. Retornando ao caso concreto, por ocasião da celebração dos TAREs, a Manifestante forneceu as seguintes informações ao Distrito Federal: (1º) o Centro de Distribuição da Manifestante no Distrito Federal recebia mercadorias originadas do Estado do Paraná e as redistribuía para suas revendedoras – franqueadas – com um acréscimo médio de 57% (cinquenta e sete por cento) de margem de lucro; (2º) que os Estados de São Paulo e de Minas Gerais, dois dos maiores mercados brasileiros e para onde eram dirigidos grandes volumes de mercadorias da Manifestante (30% e 10%), previam “MVAs” de 25% e 30%, respectivamente; e (3º) que cerca de 72% das operações praticadas pelo Centro de Distribuição eram destinadas a outros Estados, sendo que apenas as operações internas (28%) passariam a se sujeitar ao regime de substituição tributária.*

*(...)*

*24. Nesse contexto, e considerando seu interesse na manutenção do Centro de Distribuição no Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal e a Manifestante acordaram na celebração de um TARE que (a) estabelecesse um acréscimo de 70% sobre o valor das mercadorias revendidas (acima do que era praticado) e (b) uma*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*“MVA” de 30% (aplicável sobre o valor de entrada majorado em 70%), que estava em plena conformidade com as adotadas pelos dois maiores mercados brasileiros.*

*(...)*

*29. Até por isso, tentar buscar uma previsão, na legislação do Distrito Federal, que determine um acréscimo de 70% ao valor das mercadorias ou a observância de uma “MVA” de 30% se torna uma tarefa ingrata – e talvez infrutífera –, pois, evidentemente, esses percentuais não estão lá definidos. A bem da verdade, esses percentuais se mostram aplicáveis apenas às operações da Manifestante ou empresas em situação equivalente, visto que permitem que haja certa convergência entre a realidade e a base de cálculo presumida – o que não seria atingido, isso sim, acaso fosse adotada a regra geral.*

*(...)*

*31. Em resumo, tem-se o seguinte:*

*(I) o estabelecimento da margem de lucro de 70% se deu à luz das informações prestada pela Manifestante sobre o incremento sofrido por seus produtos na revenda (da ordem de 57%). Alinhando as expectativas, considerando o potencial de mercado e o volume de vendas interestaduais (72%), as partes definiram a margem de 70%, algo que implicaria (como efetivamente implicou) aumento do ICMS próprio recolhido; e*

*(II) a “MVA” de 30% foi fixada considerando o percentual adotado pelos Estados de São Paulo (25%) e Minas Gerais (30%), os dois maiores mercados do país, e a própria realidade mercadológica das operações da Manifestante, cujo Centro de Distribuição, a propósito, dedica 28% de seus produtos para revenda no mercado interno (operações que estavam sujeitas ao ICMS-ST).” (grifos originais)*

*59. Por fim, acrescentam que a celebração do TARE foi realizada de acordo com a legislação vigente, não havendo que se falar em renúncia de receita, uma vez que a assinatura do acordo “implicou aumento de arrecadação da ordem de 158%”. Nesse sentido, requerem a improcedência da Representação que deu origem aos autos, fls. 11/12 – peça 80.*

13. O Corpo Técnico, por sua vez, ao analisar o mérito das manifestações acima, destacou a legalidade dos Termos de Acordo de Regime Especial – TARE, os quais teriam sido firmados com esteio nos seguintes normativos legais: arts. 6º e 9º da referida Lei Complementar nº 87/96; artigo 24, inciso II, da Lei no 1.254/96; art. 327 do Decreto no 18.955/1997.

14. Ao analisar as regras para o cálculo do imposto, assinalou que o artigo 8º da LC 87/96 estabelece os parâmetros da base de cálculo na substituição tributária, o mesmo ocorrendo com a Lei 1.254/1996 que define os critérios para fixação da MVA, a ser estabelecida pelo



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

Poder Executivo. Adiante, transcreveu, no que interessa, o teor do artigo 6º da aludida lei, ora reprisado:

*“Art. 6º A base de cálculo do imposto é:*

*(...)*

*VII – para fins de substituição tributária:*

*(...)*

*b) em relação às operações ou prestações subsequentes, o somatório das parcelas seguintes:*

*1) o valor da operação ou prestação própria realizada pelo substituto tributário ou pelo substituído intermediário;*

*2) o montante dos valores de seguro, de frete e de outros encargos cobrados ou transferíveis aos adquirentes ou tomadores do serviço;*

*3) a margem de valor agregado, inclusive lucro, relativa às operações ou prestações subsequentes.*

*(...)*

*§ 4º A margem de valor agregado, a que se refere o número 3 da alínea b do inciso VII do caput deste artigo, será estabelecida por ato do Poder Executivo, com base em preços usualmente praticados no mercado do Distrito Federal, obtidos por levantamento, ainda que por amostragem ou por informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores, adotando-se a média ponderada dos preços coletados, observados, em relação à pesquisa:*

*I – as principais regiões econômicas do Distrito Federal;*

*II – as diversas fases de comercialização da mercadoria ou serviço;*

*III – os preços à vista da mercadoria ou serviço, praticados no mesmo período de levantamento pelos contribuintes substituto e substituído.*

*§ 5º Ato do Poder Executivo poderá estender às mercadorias, bens ou serviços importados do exterior o mesmo tratamento tributário concedido, por acordo celebrado com as unidades federadas, às operações ou prestações internas.*

*§ 6º Em substituição ao disposto na alínea b do inciso VII do caput, a base de cálculo em relação às operações ou prestações subsequentes poderá ser o preço a consumidor final usualmente praticado no mercado considerado, relativamente ao serviço, à mercadoria ou sua similar, em condições de livre*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*concorrência, adotando-se para sua apuração as regras estabelecidas no § 4º deste artigo.”*

15. A partir das novas informações prestadas pela SEEC/DF, por força da Decisão nº 411/2021, o Corpo Técnico fez ainda as seguintes considerações:

*72. Nos novos esclarecimentos apresentados, inicialmente, registrou-se que a informação acerca do ato do poder executivo que estabeleceu a MVA adotada nos TAREs deveria ser prestada pela área responsável pela “feitura do Termo de Acordo e seus normativos”, sendo sugerido o encaminhamento do feito ao setor próprio da Subsecretaria da Receita, fl. 1 – peça 58. Em face de tal assertiva, o signatário daquele expediente aduz que as demais indagações do Tribunal, formuladas na Decisão no 411/2021 seriam respondidas “partindo da premissa que não existe Ato de Poder Executivo suscitado na questão a”, fl. 2 – peça 58.*

*73. Não obstante a premissa acima mencionada, ao discorrer sobre a observância do § 4º do art. 6º da Lei no 1.254/199634 no estabelecimento da MVA prevista nos TAREs nos 107/2005, 14/2012 e 8/2018, a jurisdicionada indica expressamente que o ato do poder executivo que estabeleceu a MVA foi o próprio termo celebrado, fl. 10 – peça 58:*

*“- Estabelecida por ato do Poder Executivo – É o próprio termo de acordo, tendo como base legal os artigos 71 a 74 da Lei 4.567/2011 e artigos 94 a 110 do Decreto 33.269/2011;*

*- Com base nos preços usualmente práticos no mercado do Distrito Federal – foram comparados os preços finais das franquizadas, localizadas no Distrito Federal;*

*- Obtidos por levantamento, ainda que por amostragem ou por informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores – No caso, o setor representativo era formado pela signatária, franqueador da marca Boticário, que detém/detinha a propriedade do sistema de franquia e as informações foram fornecidas por ele;” (grifamos)*

*74. De fato, a Lei no 4.567/2011 disciplina o processo administrativo fiscal, contencioso e voluntário, no âmbito do Distrito Federal e dispõe ser competência do Subsecretário da Receita a decisão em processo de autorização de adoção de regime especial (art. 72, I).*

*75. A esse respeito, o pedido da empresa Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A. foi aprovado pela então Subsecretária da Receita, que acompanhou o Parecer no 048/2005 NUESP/GEES/DITRI/SUREC, fls. 81/84 – peça 70, sendo autorizada a assinatura do Termo de Acordo de Regime Especial n o 107/2005, fls. 84/90 – peça 70. Assim, presente o ato autorizando o regime especial e suas condições, dentre as quais a MVA indicada pelo setor próprio da jurisdicionada.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

76. *Compulsando o Processo no 125.000.180/2005, encaminhado em atendimento ao item “IV.c” da Decisão no 411/2021, verificamos que inicialmente a Cálamo Distribuidora sugeriu uma MVA de 25% e apresentou os acordos que aquela empresa possuía com os Estados de São Paulo e Minas Gerais, bem como uma proposta em que apresentou os eventuais efeitos da concessão do regime da substituição tributária, fls. 5/6, 9/24 e 56/66 – peça 70.*

77. *A partir dos documentos encaminhados, verificamos que, no caso do Estado de Minas Gerais, antes da autorização do regime especial houve a celebração do “Protocolo de Intenções no 036/2004” no qual estava prevista a MVA no percentual de 30%, fl. 9 – peça 70:*

A Requerente é signatária do Protocolo de Intenções nº 036/2004, firmado com o Governo do Estado de Minas Gerais em 24 de setembro de 2004, em que se compromete a implementar projeto que objetiva a distribuição dos produtos de perfumaria, cosméticos e de higiene pessoal por meio do estabelecimento identificado acima, na forma estabelecida na cláusula segunda do referido instrumento. Para isso, pretende assumir a condição de substituta tributária, por meio de regime especial que a autorize assumir a responsabilidade pela retenção e recolhimento do ICMS devido nas saídas subsequentes realizadas por empresas franqueadas, utilizando a margem de valor agregado (MVA) de 30% (trinta por cento), prevista na cláusula terceira do Protocolo.

78. *No que concerne ao Estado de São Paulo, os documentos encaminhados comprovam apenas a autorização para o regime especial nos termos do art. 479 do Decreto no 45.490/2000 - SP36 e neste foi estabelecida a MVA de 25%.*

79. *No caso do Distrito Federal, ao examinar o pleito da empresa Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A., a jurisdicionada alterou o percentual requerido de 25% para 30% (o mesmo utilizado pelo Estado de Minas Gerais) e realizou projeções a partir de dados do próprio contribuinte com aplicação de diferentes percentuais de agregação entre a fábrica e a distribuidora (57% e 70%), bem como efetuou uma comparação entre os valores arrecadados, pela distribuidora e pelas franqueadas, fls. 67/73 – peça 70. A MVA foi fixada e autorizada pela Subsecretaria da Receita em processo administrativo (ato emanado pelo Poder Executivo, lato sensu, conforme mencionado no expediente de peça 58), nos termos do art. 72, I, da Lei no 4. 567/2011, sendo posteriormente assinado o termo de acordo de regime especial.*

80. *Nas conclusões apresentadas pelo Núcleo de Substituição Tributária do ICMS - NICMS, aquela área técnica pontuou que as simulações realizadas demonstraram que a aplicação da MVA de 30% para substituição tributária, para os meses de janeiro a junho de 2005, “em alguns meses o DF ganha em outros perde em relação à situação atual”, fl. 69 – peça 70.*

81. *Essa questão da variação que pode ser observada no recolhimento decorrente da substituição tributária já havia sido abordada no Despacho de peça 29...*

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

82. *A Margem de Valor Agregado é o percentual aplicado ao produto que permitirá estimar o preço que o bem terá ao ser adquirido pelo consumidor final, isto é, o acréscimo nas operações subsequentes. Por certo que a base de cálculo do ICMS devido por substituição tributária, por incluir parcela presumida, pode resultar em recolhimento de tributo idêntico, inferior ou superior àquele que seria arrecadado caso a incidência do imposto fosse realizada em cada etapa da cadeia de circulação do produto até ao consumidor final. No entanto, por se tratar de uma técnica de arrecadação, eventual recolhimento a menor dela decorrente é fato que, por si só, não pode ser caracterizado, como renúncia de receita.*

83. *Importa registrar que a jurisdicionada esclareceu o porquê da não utilização dos percentuais de MVA relacionados no item 38 do Caderno I, Anexo IV, do RICMS, salientando que as mercadorias recebidas pelo Centro de Distribuição não eram provenientes de estados signatários dos protocolos elencados no inciso I do subitem 38.15, bem como não poderia ser enquadrada na hipótese dos incisos II.a e II.b do mesmo subitem 38.15 por não se tratar de importadora e não possuir ato declaratório expedido pela Subsecretaria da Receita, nos termos do Decreto n o 34.063/2012.*

84. *Ressalvou-se, ainda, que a utilização de tais percentuais só poderia ser viável caso fossem realizados o cálculo e o pagamento pelas entradas da mercadoria. Todavia, a partir da simulação realizada com valores extraídos de uma nota fiscal da empresa emitida em setembro de 2017, fls. 14/17 – peça 58, a jurisdicionada concluiu que a metodologia da substituição tributária com as regras dos TAREs questionados é mais vantajosa para o Fisco, além do que ressaltou que modificar, neste momento, tal metodologia poderia resultar na necessidade de devolução “de quantias pagas pelas saídas, bem como resultaria na anulação de todos os autos de infração lavrados contra a empresa”, fl. 9 – peça 58.*

85. *Outro aspecto suscitado no Despacho de peça 29 e que foi objeto de esclarecimento pela jurisdicionada foi o incremento de 70% aos produtos recebidos no Centro de Distribuição (item IV.b da Decisão no 411/2021).*

86. *A esse respeito, a SEEC/DF apresentou como amparo legal para a exigência as disposições do art. 42, III, do Decreto no 18.955/97 o qual permite fixar o percentual do lucro em razão da mercadoria ou da atividade exercida pelo contribuinte. Aduziu, ainda, que, embora a margem de lucro prevista no item 55 do Anexo VII do RICMS para atividade econômica de produtos de beleza, cosméticos e perfumaria fosse de 50%, a Administração arbitrou uma margem de 70% (setenta por cento) e esta não foi questionada pela empresa.*

87. *Compulsando o Processo no 125.000.180/2005, é possível observar que nas projeções realizadas pelo Núcleo de Substituição Tributária do ICMS foi registrado que a margem de agregação a ser considerada seria de 70% “conforme entendimento com o contribuinte que manifestou o consentimento*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*de passar a utilizar esta nova margem, caso o acordo seja homologado”38, fl. 68 – peça 70.*

*88. De fato, a própria empresa no documento de fls. 56/66 – peça 70, ao apresentar seu pedido de regime especial, informou que agregava uma margem de lucro de 57% a suas aquisições provenientes do Estado do Paraná e que tal margem poderia ser elevada para 70%, fl. 63 – peça 70.*

*89. Além disso, no expediente de peça 80, as empresas Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A. e Interbelle Produtos de Beleza Ltda., reforçam a informação prestada pela SEEC/DF, pontuando que o acréscimo de 70% sobre o valor das mercadorias revendidas foi por elas acatado, uma vez que tinham interesse na manutenção do Centro de Distribuição no DF, fl. 9 – peça 80.*

*90. Por fim, conforme registrado nos parágrafos 53/54, à época da assinatura do TARE no 08/2018 foi determinado pelo então Subsecretário da Receita que fossem juntadas aos autos informações acerca de auditoria realizada na empresa Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A. para verificação do cumprimento das cláusulas impostas pelo regime especial concedido.*

*91. Na Nota Técnica no 98/2019 – SEEC/GAB/AJL, peça 74, é noticiada a realização de auditoria na aludida empresa (OS 270/2018) da qual teria decorrido duas autuações (AI no 4.724/2018 e AI no 215/2019), tais infrações seriam resultado da aplicação da MVA para cálculo do ICMS próprio e para o ICMS-ST em desacordo com o TARE celebrado. Foi noticiado que aquelas autuações foram objeto de impugnação com efeito suspensivo e os processos ainda aguardavam o trânsito em julgado para adoção de qualquer providência, fl. 5 – peça 19.*

*92. Conforme salientado no Despacho de peça 29, a substituição tributária se insere no juízo de conveniência e oportunidade do Fisco, que pode optar pela técnica em função de suas vantagens. Nos termos registrados, o pleito da empresa foi examinado pela área responsável que realizou as projeções necessárias. Além disso, houve autorização prévia da Subsecretária da Receita, com fulcro na Lei n.º 4.567/2011 com indicação da adoção dos critérios elencados no art. 6º da Lei nº 1.254/96, motivo pelos quais entendemos que as informações apresentadas em face da Decisão no 411/2021 elucidaram as dúvidas suscitadas quanto à fixação da MVA linear em 30%. Outrossim, as informações relacionadas no parágrafo 91 demonstram que a jurisdicionada tem realizado o acompanhamento e a fiscalização a fim verificar que a empresa cumpre os termos acordados.*

16. Como se pode observar, o tema envolvendo os aspectos legais do TARE, que autorizou a aplicação da sistemática do ICMS-ST às empresas que funcionam no regime de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

franquia, além da verificação sobre possibilidade - ou não - de definição de Margem de Valor Agregado por meio do aludido instrumento, foi amplamente enfrentado nestes autos, especialmente à luz da legislação de regência.

17. Com efeito, a Representação ministerial trouxe ao descortino desta Corte de Contas tema de elevada importância para o erário distrital, uma vez que foram identificados indícios de irregularidade na aplicação das normas tributárias, além de possível renúncia de receita.

18. De fato, uma das preocupações externadas na Representação foi justamente a de que o Termo de Acordo de Regime Especial teria implicado em redução de arrecadação de recursos provenientes do ICMS quando comparado com a situação anterior.

19. Entretanto, conforme se extrai da Nota Técnica SEI-GDF n.º 98/2019 - SEEC/GAB/AJL (peça 59), emitida em resposta às recomendações do MPDFT, verifica-se que houve um **incremento de 158% no recolhimento do ICMS-ST**, nos moldes fixados pelo TARE. Vejamos alguns excertos da aludida NT:

(...)

**2.2 SEGUNDA RECOMENDAÇÃO**

*“Disponibilize a esta Promotoria de Justiça Especializada informações acerca dos valores que seriam devidos pelas empresas do GRUPO ECONÔMICO O BOTICÁRIO caso não fosse empregado a sistemática do ICMS-ST, especialmente os resultados decorrentes da auditoria objeto da OS n.º 317/2017”.*

*Sobre esse assunto, na Ata da Reunião (11/09/19), a Promotoria nada mencionou. Não obstante, o Grupo de Trabalho entende ser importante citar que a **SUREC, por meio de seus setores técnicos, no Relatório Técnico (22827591) e Tabela (22827646), assim como a Secretaria Adjunta de Fazenda, no Despacho SEI-GDF SEFP/SAF (22832887) (processo SEI n.º 040-00010790/2019-19), manifestaram-se sobre o tema, demonstrando que sem os TAREs o ICMS recolhido pelo acordante não teria sido incrementado na ordem de 158%.***

(...)

**2.3 TERCEIRA RECOMENDAÇÃO** (*“Promova as medidas necessárias à apuração e à recuperação dos prejuízos causados ao Erário do Distrito Federal”*)

*(...) da mesma forma, o Grupo de Trabalho entende necessário citar que a SUREC, por meio de seus setores técnicos, manifestou-se a respeito nos documentos 21746491, 22820283, 22827406, 22827591 e 22827646, comprovando a legalidade dos atos e que eles não causaram prejuízos ao erário.*





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA

*Em tais documentos, restou demonstrado que os TAREs trouxeram vantagens para o DF, pois proporcionaram a manutenção do Centro de Distribuição do Grupo Boticário no DF, com regras que levaram a um ganho de receita maior do que o anterior, em face dos ajustes avançados, o que proporcionou o já mencionado incremento do ICMS recolhido pelo acordante dos TARES, na ordem de 158%, além do ganho da eficiência fiscalizatória no combate à sonegação fiscal, haja vista que o Fisco passou a fiscalizar/monitorar o cumprimento da obrigação principal de apenas um grande contribuinte, a distribuidora, ao invés de dezenas de contribuintes varejistas.*

20. A propósito do tema em questão, cumpre registrar que, após contato com a 2ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Tributária do Ministério Público do Distrito Federal e Território – MPDFT, ocorrido no dia 21/09/2021, foi informado a este membro do MPCDF que o **Inquérito Civil Público nº 08190.128488/17-91**, instaurado com o objetivo de verificar a legalidade dos Termos de Acordo de Regime Especial nº 107/2005 e nº 014/2012, fora **arquivado** em 15 de julho de 2020.

21. Dada a relevância dos fundamentos que ensejaram o dito arquivamento pelo MPDFT, peço *vênia* para colacionar os seguintes excertos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
2ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Tributária

Procedimento preparatório no 08190.056190/16-17

Inquérito Civil Público nº 08190.128488/17-91

Cuida-se de Procedimento Preparatório e Inquérito Civil Público, instaurados com o objetivo de apurar a legalidade dos Termos de Acordo de Regime Especial (TARE) nº 107/2005, nº 014/2012 e nº 08/2018, celebrados entre o Distrito Federal e as empresas **CÁLAMO DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS DE BELEZA LTDA., INTERBELLE COMÉRCIO DE PRODUTOS DE BELEZA LTDA. e O BOTICÁRIO FRANCHISING LTDA.**, todas integrantes da rede de franquias do grupo “O Boticário”, empresa do ramo de cosmético voltada à venda de produtos das marcas “O Boticário”, “Eudora”, “Quem disse Berenice” e “The Beauty Box”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

Entretanto, os indícios iniciais de que a celebração dos referidos acordo teria causado prejuízo ao erário não foram corroborados pelos elementos colhidos no curso do procedimento, sobretudo após a apresentação de diversos estudos pela Administração Tributária, o que afasta a justa causa para o ajuizamento de eventual Ação Civil Pública.

Com efeito, o Núcleo de Monitoramento do ICMS – NICMS, da Secretaria de Economia, já havia se pronunciado favoravelmente à celebração do TARE nº 107/2005, e respectivas renovações (TARES nº 014/2012 e nº 08/2018), por entender que o acordo traz benefícios ao erário (fl. 158).

Posteriormente após solicitação desta Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Tributária, o Auditor Tributário responsável pelo setor à época apresentou os cálculos

referentes à celebração dos acordos (fls. 458/460), em que demonstra que houve, na verdade, um potencial de aumento na arrecadação em 158%. (cento e cinquenta e oito por cento).

As conclusões obtidas foram corroboradas pela análise feita pela Secretaria Adjunta de Fazenda (fls. 484/488) e pela Nota Técnica nº 98/2019 (fls. 518), elaborada por Grupo de Trabalho formado especificamente para analisar a legalidade dos TARES nº 107/2005, nº 014/2012 e nº 08/2018. Tais setores, após análise de toda documentação, constaram que, de fato, **a celebração dos acordos em questão observou a legislação tributária vigente, bem como ocasionou um incremento do ICMS recolhido na ordem de 158%. (cento e cinquenta e oito por cento).**

Verifica-se que a Secretaria de Perícias e Diligências deste MPDFT, por meio do Parecer nº 1.421/2018 (fls. 555/561), ressaltou que não foram encontradas inconsistências matemáticas nos cálculos apresentados pelo Auditor Tributário às folhas 458/460. Entretanto, advertiu que “o cálculo apresentou não considerou todos as etapas da tributação do produto”, recomendando o respectivo refazimento.

Ocorre que, refeitos os cálculos, os mesmos resultados foram obtidos pela Administração Tributária, no sentido de que não houve nenhum prejuízo ao erário distrital, conforme se extrai da Nota Técnica nº 162/2019/SEEC/GAB/AJL (fls. 645/49) e do Relatório nº 82/2019/COFIT/SUREC/SEF/SEEC (fls. 669/687).

Desta feita, promovo o **ARQUIVAMENTO** do presente feito na Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Tributária com o devido encaminhamento à Câmara de Coordenação e Revisão da Ordem Jurídica Cível Especializada do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para homologação.

22. Como se pode verificar, o *Parquet* comum revelou que as conclusões alcançadas pela Secretaria Adjunta da Fazenda e pela Nota Técnica nº 98/2019 foram examinadas pela Secretaria de Perícias e Diligências do MPDFT, oportunidade em que não foram encontradas “inconsistências matemáticas nos cálculos apresentadas pelo Auditor Tributário”, embora tenha sido ressalvado, na ocasião, que o cálculo não teria considerados todas as etapas da tributação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

23. Assim, foram refeitos os cálculos, chegando-se aos mesmos resultados antes obtidos pela Administração Tributária, afastando-se, com isso, a ocorrência de prejuízo ao erário distrital.

24. Em sendo assim, diante dos elementos dos autos e da própria conclusão alcançada pelo MPDFT, não restou caracterizado, no caso *sub examine*, diminuição de receita, pois, como visto, houve incremento no recolhimento do tributo a partir da substituição tributária firmada por meio do TARE.

25. De outro lado, extrai-se da promoção acima colacionada, que a celebração do Termo de Acordo de Regime Especial – TARE teria observado “a legislação tributária vigente”, outro ponto de preocupação retratada na Representação.

26. O Corpo Técnico, com a costumeira acuidade, demonstrou que os TAREs seguiram os normativos legais vigentes, inexistindo irregularidade capaz de macular a validade dos referidos instrumentos jurídicos.

27. Tal conclusão pode ser aferida, inclusive, a partir dos esclarecimentos apresentados pela SEEC/DF, na mencionada Nota Técnica nº 98/2021, conforme se verifica dos seguintes excertos:

(...)

*Nota-se que a primeira recomendação diz respeito à LEGALIDADE DOS TAREs n.ºs 107/2005 e 014/2012, tendo o MPDFT entendido pela possível ilegalidade deles, bem como que a SEEC teria deixado de acolher a Recomendação n.º 01 sem, no entanto, comprovar a legalidade dos atos administrativos praticados.*

*Contudo não é o que se observa pela análise de toda a documentação anexa a este processo, pois a Subsecretaria da Receita (SUREC), após ser questionada pelo MPDFT, manifestou, reiteradamente, por meio de seus setores técnicos (processo SEI nº 040-00010790/2019-19 - Despacho 21746491), demonstrando que “os TAREs firmados com a empresa CÁLAMO DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS DE BELEZA LTDA., CF/DF nº 07.456.594/002-72, tiveram respaldo na legislação constitucional e distrital”, posto que estão amparados em dispositivos constitucionais (CF/88, arts. 146, III, “a”; 150, § 7º), legais (LC nº 87/1996, art. 6º, §§ 1º e 2º; Lei nº 1.254/1996, art. 24, II; e Lei nº 4.567/2011, art. 71) e infralegais (Dec. nº 16.106/1994, art. 74; Dec. nº 33.269/2011, art. 99).*

*Ainda sobre a legalidade dos TAREs, de acordo com a mencionada Ata da Reunião, entendeu o MPDFT que a atribuição de responsabilidade, na condição de contribuinte substituto às empresas do Grupo Boticário por meio de TARE não é permitida porque não utilizam o sistema de “marketing direto” para comercialização de seus produtos e sim sistema de franquias, para o qual não teria previsão legal autorizativa para atribuição da referida responsabilidade.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*Todavia, este Grupo de Trabalho, após fazer a análise de toda a legislação aplicável à matéria, bem como dos pareceres e demonstrativos com base nos quais os TAREs foram aprovados pelas autoridades competentes, e ainda das informações prestadas ao MPDFT pela SUREC por meio de seus setores técnicos, entendeu ter ficado comprovada a legalidade dos atos administrativos praticados, conforme a seguir demonstrado.*

*2.1.1 – Da Possibilidade de implementar a Atribuição da Responsabilidade, na Condição de Substituto Tributário, por meio de TARE.*

*A substituição tributária (ST) é uma modalidade de imputação de responsabilidade tributária prevista em lei, a uma terceira pessoa, denominada de substituto tributário.*

*A ST pode ser entendida como uma técnica de arrecadação, instituída no interesse e conveniência da Fazenda Pública, podendo então o legislador eleger como substituto quem melhor lhe convier, restrito apenas a que ele esteja “vinculado ao fato gerador da respectiva obrigação”, conforme prevê o art. 128 do CTN[1]. A ST tem como principais objetivos tornar a arrecadação mais eficiente (antecipação da receita com a retenção e recolhimento do imposto antes da ocorrência do fato gerador do imposto), combater a evasão fiscal (desestímulo à sonegação fiscal), facilitar a fiscalização (deixa-se de fiscalizar o cumprimento da obrigação principal por infindáveis varejistas, substituídos, para se concentrar no substituto) e, por consequência, manter ou incrementar a arrecadação.*

*O regime da ST, o qual é aplicável às mercadorias, está previsto desde 1966 no mencionado art. 128 do CTN, e tem previsão na Constituição Federal de 1988, 150[2], § 7º, e art. 155, § 2º, XII, “b”[3], sendo que este último dá poderes aos Estados e DF para disciplinar sobre a matéria mediante lei complementar (LC).*

*Atendendo a esse disposto constitucional, foi editada a LC n.º 87/1996 (Lei Kandir), que, em seus arts. 6.º a 10.º, disciplina as regras básicas a serem observadas pelos Estados e DF referentes ao ICMS na ST.*

*Nesse sentido, a LC n.º 87/1996 estabelece no seu art. 6º que lei estadual poderá atribuir a contribuinte do ICMS a responsabilidade pelo seu pagamento, hipótese em que o contribuinte assumirá a condição de substituto tributário.*

*E em seu art. 9º, dispõe que “a adoção do regime de substituição tributária em operações interestaduais dependerá de acordo específico celebrado pelos Estados interessados.” E assim, foram firmados vários convênios entre os Estados e o DF, a exemplo do Convênio ICMS 70/1997, que dispõe sobre MVA para efeito do ICMS-ST, e do Convênio ICMS 142/2018, que dispõe sobre os regimes de substituição tributária, com encerramento de tributação, relativos ao imposto devido pelas operações subsequentes, dentre outros.*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

*No DF, foi editada a Lei nº 1.254/1996, que dispõe sobre o ICMS, a qual em seu art. 24, disciplina a atribuição de responsabilidade, na condição de substituto tributário.*

*De acordo com o § 2º do citado art. 24, a atribuição da responsabilidade, na condição de substituto tributário, será implementada na forma do regulamento, no caso, o Dec. n.º 18.955/1997 (RICMS).*

*Por sua vez, o RICMS prevê em seu art. 327 que a Secretaria de Fazenda, atualmente Secretaria de Economia, pode celebrar termos de acordo para a implementação da atribuição da responsabilidade, na condição de contribuinte substituto, para retenção e recolhimento antecipado do ICMS, mesmo que o contribuinte esteja estabelecido em outra unidade da federação (UF). Prevê ainda o mesmo dispositivo que, no caso de o contribuinte estar estabelecido em outra UF (o que não se aplica ao caso em análise, haja vista que a CÁLAMO e suas franquias estão estabelecidas no DF e que os TARE's em análise tratam de operações internas no que se refere à ST), terá que ter a anuência da UF em que se localizar o contribuinte substituto (...)*

*Dos citados dispositivos, pode-se concluir portanto que a responsabilidade, na condição de contribuinte substituto, já é atribuída aos distribuidores e comerciantes varejistas pela Lei n.º 1.254/2011, por força de seu art. 24, caput e inciso II, ficando a cargo do regulamento estabelecer as condições e regras para a implementação, bem como que há previsão expressa (art. 327 do RICMS) no sentido de que a implementação possa ser feita por meio de Termo de Acordo celebrado com o contribuinte.*

**2.1.2 A Atribuição da Responsabilidade, na Condição de Substituto Tributário.**

*Pode-se depreender ainda do susotranscrito art. 24, II, da Lei n.º 1.254/1996, que para a atribuição da responsabilidade, na condição de substituto tributário, aos contribuintes é levada em consideração as atividades econômicas por eles exercidas, e não a modalidade de negócio empresarial que exercem (se por meio próprio ou franquia), e que as atividades econômicas relacionadas no inciso para o fim é o mais diversificado possível (produtor, fabricante, extrator, engarrafador, gerador, inclusive de energia elétrica, industrial, distribuidor, importador, comerciante, adquirente em licitação pública de mercadoria importada do exterior apreendida ou abandonada, prestadores de serviço de transporte ou de comunicação ou outra categoria de contribuinte).*

*Ressalta ainda o mesmo art. 24, em seu § 2º, I, que, na forma do regulamento, a responsabilidade, na condição de substituto tributário, poderá ser atribuída a qualquer dos contribuintes citados no dispositivo.*

*No caso em questão, a responsabilidade pela retenção e recolhimento antecipado do ICMS, na condição de substituto tributário, foi atribuída à distribuidora e atacadista CÁLAMO DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS DE BELEZA LTDA, relativamente às saídas internas subseqüentes promovidas por*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*empresas revendedoras de seus produtos (sistema de franquia “O Boticário”), comerciantes varejistas (como consta do TARE nº 107/2005); e também às saídas promovidas por seus revendedores autônomos, e estabelecimentos da empresa INTERBELLE, inclusive seus revendedores autônomos, com relação aos produtos da marca “Eudora” (como consta do TARE nº 14/2012); e também às saídas promovidas pelas franqueadas com relação à marca “Quem Disse, Berenice” e às saídas da empresa INTERBELLE, com relação à marca “The Beauty Box” (como consta do TARE nº 08/2018), sendo todas as empresas inscritas no Cadastro Fiscal do Distrito Federal (CFDF).*

*Vê-se portanto que a atribuição da responsabilidade, no caso, observou integralmente as disposições contidas na legislação distrital.*

28. Como se pode observar, a jurisdicionada salientou que as TAREs foram pactuadas à luz do ordenamento jurídico pátrio, notadamente à luz dos “dispositivos **constitucionais** (CF/88, arts. 146, III, “a”; 150, § 7º), **legais** (LC nº 87/1996, art. 6º, §§ 1º e 2º; Lei nº 1.254/1996, art. 24, II; e Lei nº 4.567/2011, art. 71) e **infralegais** (Dec. nº 16.106/1994, art. 74; Dec. nº 33.269/2011, art. 99)”.

29. Pelo que se depreende, os Termos de Acordo de Regime Especial firmados com o Grupo Econômico O Boticário foram elaborados com respaldo no referido arcabouço legal, valendo destacar que a competência da Secretaria de Fazenda para celebrar tais termos está prevista no art. 327 do Decreto no 18.955/1997.

30. Registre-se, por necessário, que a regulação da substituição tributária, no caso em tela, está afeta às **operações internas**, hipótese não contemplada no artigo 9º da LC 87/96, o qual faz referência expressa às **operações interestaduais**, cujo teor é o seguinte: “a adoção do regime de substituição tributária em operações interestaduais dependerá de acordo específico celebrado pelos Estados interessados.”

31. Observa-se, portanto, que a norma legal exige a confecção de acordo específico pelos Estados interessados apenas nos casos de **operações interestaduais**, afastando-se, portanto, tal obrigatoriedade às **operações internas**.

32. Assim, mostra-se plausível a alegação do Corpo Técnico no sentido de que, em uma análise a *contrario sensu* do mencionado dispositivo, “a ST prescinde de convênio ou protocolo autorizativo. A Instrução destacou ainda que a Lei Complementar nº 87/96 dispõe no sentido de que “a condição de substituto tributário poderá ser atribuída, por lei estadual, a contribuinte de ICMS”, o que ensejou a edição da Lei distrital nº 1.254/96 dispondo sobre o ICMS, restando definido no seu art. 24, inciso II, que a substituição tributária poderá ser atribuída aos seguintes contribuintes: “II – produtor, fabricante, extrator, engarrafador, gerador, inclusive de energia elétrica, industrial, **distribuidor**, importador, comerciante, adquirente em licitação pública de mercadoria importada do exterior apreendida ou abandonada, prestadores de serviço de transporte ou de comunicação ou outra categoria de contribuinte, pelo pagamento do imposto incidente sobre uma ou mais operações ou prestações subsequentes;”.

33. Percebe-se, pois, que assiste razão ao Corpo Técnico quando assinala que a empresa “Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A., signatária dos TAREs



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

questionados, está inserida no rol das pessoas citadas no art. 24 da Lei nº 1.254/1996, em relação a mercadorias, bens e serviços previstos em seu Anexo Único, no qual estão incluídos os produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas, compreendidas na Seção VI da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias/Sistema Harmonizado – NBM/SH”.

34. Nessa senda, não se vislumbra, a priori, os indícios de irregularidades na celebração dos Termos de Acordo de Regime Especial – TARE, sob o aspecto formal, uma vez que há respaldo legal quanto à condição de contribuinte substituto da empresa.

35. De outra banda, a MVA, segundo revelado pela SEEC/DF, foi estabelecida por ato do Poder Executivo, consistente no próprio termo de acordo celebrado<sup>1</sup>, em conformidade com os termos do parágrafo 4º, do artigo 6º, da Lei nº 1.254/1996, transcrito em linhas volvidas.

36. O pedido de adoção de regime especial feito pela Cálamo Distribuidora foi aprovado pela Subsecretária da Receita, tal como dispõe a Lei 4.567/2011, restando, portanto, “presente o ato autorizando o regime especial e suas condições, dentre as quais a MVA indicada pelo setor próprio da jurisdicionada”, como bem ponderado pelo Corpo Técnico.

37. No que toca ao percentual, a Secretaria ressaltou que “*no caso em questão, de acordo com os critérios estabelecidos, chegou-se a MVA de 30% para o ICMS-ST no TARE nº 107/2005, mesmo percentual aplicado no Estado de Minas Gerais, e maior do que os 25% aplicados no Estado de São Paulo, percentual que foi mantido nos TAREs posteriores (nº 14/2012 e nº 08/2018)*”.

38. Sobre o valor fixado para fins da MVA, merece reprise os termos da Instrução, que bem sintetizou os apontamentos da jurisdicionada:

“(…)

*No caso do Distrito Federal, ao examinar o pleito da empresa Cálamo Distribuidora de Produtos de Beleza S.A., a jurisdicionada alterou o percentual requerido de 25% para 30% (o mesmo utilizado pelo Estado de Minas Gerais) e realizou projeções a partir de dados do próprio contribuinte<sup>37</sup> com aplicação de diferentes percentuais de agregação entre a fábrica e a distribuidora (57% e 70%), bem como efetuou uma comparação entre os valores arrecadados, pela distribuidora e pelas franqueadas, fls. 67/73 – peça 70. A MVA foi fixada e autorizada pela Subsecretaria da Receita em processo administrativo (ato emanado pelo Poder Executivo, lato sensu, conforme mencionado no expediente de peça 58), nos termos do art. 72, I, da Lei no 4. 567/2011, sendo posteriormente assinado o termo de acordo de regime especial.*

39. Desta forma, diante dos esclarecimentos apresentados pela SEEC/DF e demais partes envolvidas na celebração dos TAREs, bem como pelos fundamentos adotados pelo

<sup>1</sup> “- Estabelecida por ato do Poder Executivo – É o próprio termo de acordo, tendo como base legal os artigos 71 a 74 da Lei 4.567/2011 e artigos 94 a 110 do Decreto 33.269/2011; - Com base nos preços usualmente práticos no mercado do Distrito Federal – foram comparados os preços finais das franquias, localizadas no Distrito Federal; - Obtidos por levantamento, ainda que por amostragem ou por informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores – No caso, o setor representativo era formado pela signatária, franqueador da marca Boticário, que detém/detinha a propriedade do sistema de franquia e as informações foram fornecidas por ele;” (pág. 10, peça 58)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

MPDFT para fins de arquivamento do Inquérito Civil Público nº 08190.128488/17-91, verifica-se que os aludidos instrumentos tiveram respaldo legal e não representaram diminuição de receita.

40. **Diante do exposto**, o Ministério Público de Contas **coaduna** com as conclusões alcançadas pela Área Técnica e, desse modo, **sugere** ao **Plenário** que **acate** as sugestões contidas na Informação nº 49/2021 (peça 81).

É o parecer.

Brasília, 23 de setembro de 2021.

**Demóstenes Tres Albuquerque**  
Procurador em substituição