

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Economia e Finanças - UEF



PARECER Nº 01/2017 - CEOF

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS sobre o PROJETO DE LEI Nº 699/2015, que *desobriga do pagamento de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, as entidades assistenciais sem fins lucrativos, referente à prestação de serviço de telecomunicação, fornecimento de água, energia elétrica e gás, no âmbito do Distrito Federal.*

Autor: Deputado CRISTIANO ARAÚJO

Relator: Deputado CHICO LEITE

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 699/2015, que pretende, conforme *caput* do seu art. 1º, isentar as entidades assistenciais sem fins lucrativos do pagamento de ICMS referente à prestação de serviços de telecomunicações, fornecimento de água, energia elétrica e gás, efetuados por concessionária de serviços públicos, próprios, delegados ou terceirizados, e à aquisição de bens e serviços, no âmbito do Distrito Federal, no que diz respeito ao patrimônio, à renda e aos serviços relacionados com as finalidades das entidades mencionadas.

Já o parágrafo único do art. 1º dispõe que os imóveis onde são realizadas as atividades finalísticas compõem o patrimônio, a renda e os serviços relacionados com as finalidades essenciais das entidades de que trata o *caput*.

Por seu turno, o art. 2º desobriga o Distrito Federal a restituir os valores de ICMS pagos até a data de entrada em vigência da lei, enquanto que o art. 3º estabelece que as entidades de que trata o art. 1º deverão “requerer das concessionárias de serviços públicos distritais próprios, delegados ou terceirizados, a imunidade tributária a que fazem jus a partir da vigência desta lei”. Já o art. 4º prevê a necessidade de o Governo do Distrito Federal reconhecer como de utilidade pública as entidades que terão direito ao referido benefício.

Finalmente, os arts. 5º e 6º veiculam, respectivamente, a cláusula de vigência da Lei (a partir da data de sua publicação) e de revogação das disposições em contrário.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Economia e Finanças - UEF



Na justificação da proposição, afirma-se que, em relação ao ICMS, discute-se, tanto no âmbito administrativo como no judicial, sobre a possibilidade de as entidades assistenciais sem fins lucrativos virem a ser beneficiadas pela imunidade prevista no art. 150, VI, 'c', da Constituição Federal. Em seguida transcreve-se o referido dispositivo constitucional, bem como, o seu § 4º desse artigo.

Da análise interpretativa do texto constitucional, o autor da proposição diz ser "cristalina a possibilidade de as instituições filantrópicas serem absolutamente imunes à incidência de qualquer imposto" e que diversos autores do Direito Tributário também pensam assim.

O autor do projeto faz referência a uma decisão do Supremo Tribunal Federal (RE nº 193969) que, em sua opinião, dão "razão à tese da interpretação ampliativa da imunidade às entidades assistências sem fins lucrativos".

A proposição foi distribuída para análise e parecer à CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ. No âmbito desta CEOF, a proposição não recebeu emendas no prazo regimental¹.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

De acordo com o que preceitua o art. 64, inciso II, alínea c, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, compete à CEOF, entre outras atribuições:

II- analisar a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:

.....

c) de natureza tributária, creditícia, orçamentária, financeira e patrimonial, inclusive contribuição dos servidores públicos para sistemas de previdência e assistência social;

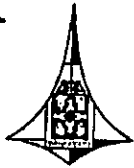
Pelo § 2º do dispositivo em comento, considera-se terminativo o parecer exarado pela CEOF quanto à adequação orçamentária e financeira das proposições, podendo ser interposto recurso ao Plenário, subscrito por um oitavo dos Deputados.

No tocante à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a proposição que se coadune com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com a lei orçamentária anual e com as normas de finanças públicas.

Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento.

Do art. 1º da proposição, constata-se que o projeto em tela visa a desobrigar as entidades assistenciais sem fins lucrativos do pagamento de ICMS referente à prestação

¹ Art. 147. As emendas serão apresentadas diretamente à Comissão, no prazo de dez dias, a partir do recebimento da proposição principal, nos termos deste Regimento (RICLDF).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Economia e Finanças - UEF



de serviços de telecomunicação, fornecimento de água, energia elétrica e gás, efetuado por concessionária de serviços públicos.

Inicialmente, pode-se interpretar que o objetivo do projeto seja de conceder isenção do pagamento de ICMS às entidades assistenciais sem fins lucrativos. Contudo, o art. 3º do projeto sob exame prevê que as referidas entidades "deverão requerer das concessionárias de serviços públicos distritais a imunidade tributária a que fazem jus a partir da vigência dessa lei".

Ora, destaca-se que os conceitos de imunidade e isenção são institutos bem definidos no Direito Tributário, sendo pacífica a distinção entre eles. Enquanto o primeiro consiste na limitação ao poder dos entes federados de tributar, emanada da própria Constituição Federal (art. 150, VI), a isenção baseia-se na dispensa do pagamento de um tributo derivada de lei específica.

Com a imunidade, portanto, proíbe-se que leis instituidoras de impostos estabeleçam como fato gerador determinados objetos ou que determinadas pessoas jurídicas sejam especificadas na lei como sujeitos passivos do imposto (aqueles que tem o dever de recolher o tributo para o Estado).

Dessa forma, não há necessidade de se dispor, em lei específica local, sobre a dispensa de pagamento relativo as situações consideradas na Constituição Federal como imunes, ou seja, o mandamento constitucional é suficiente para que a imunidade seja exercida pelos seus beneficiários. Contudo, ressalta-se que o enquadramento das instituições de **educação e de assistência social, sem fins lucrativos**, para fins de gozo da imunidade tributária, carece da observância dos requisitos constantes do art. 14 do Código Tributário Nacional.

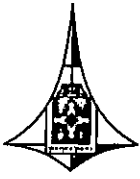
É necessário destacar, ainda, que as imunidades são dirigidas aos **contribuintes de direito** e não aos **contribuintes de fato** do tributo, ou seja, não são voltadas para os que, necessariamente, assumem o ônus financeiro do tributo, mas àqueles tipificados em lei como sujeito passivo do tributo.

Nesse diapasão, nota-se que **o projeto visa a isentar contribuintes de fato do ICMS**, justamente porque a imunidade não alcança a referida situação, conforme se pode constatar da manifestação do Supremo Tribunal Federal – STF sobre a matéria, a seguir reproduzida, na ADI nº 3.421/PR, que analisou a constitucionalidade da Lei nº 14.586, de 2004, cujo texto é semelhante ao do projeto em apreciação:

Vem-nos a Constituição Federal, em termos de limitações ao poder de tributar, norma de imunidade. Consoante o art. 150, VI, alínea "b", os templos de qualquer culto estão imunes a impostos. A teor do § 4º do citado artigo, a isenção limita ao patrimônio, à renda e aos serviços relacionados com as finalidades essenciais (das entidades nela mencionadas. A toda evidência, o preceito versa a situação do contribuinte de direito. Ao lado da imunidade há a isenção (...)

.....

Friso, mais de uma vez, que a disciplina não revela isenção alusiva a contribuinte de direito, a contribuinte que esteja no mercado, mas a contribuintes de fato, de especificidade toda própria, ou seja, igrejas e templos, notando-se, mais, que tudo ocorre no tocante ao preço de serviços públicos e à incidência do ICMS.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL
Unidade de Economia e Finanças - UEF



Dessa forma, devido à proposição tratar de benefício tributário (isenção), prossegue-se a análise de CEOF em face dos regramentos constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2017 – LDO/2017 (Lei nº 5.695, de 3 de agosto de 2016), que assim disciplina:

Art. 71. *O projeto de lei que conceda ou amplie benefícios ou incentivos de natureza tributária, para ser aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, deverá atender às exigências:*

I - do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - do art. 131 da Lei Orgânica do Distrito Federal;

III - do art. 94 da Lei Complementar nº 13, de 3 de setembro de 1996.

Parágrafo único. *A concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária não pode ensejar, pela diminuição da receita corrente líquida, a necessidade da redução da despesa com pessoal de qualquer órgão do Poder Público do Distrito Federal. (grifos editados)*

Por seu turno, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000) traz alguns requisitos a serem observados na concessão de incentivos ou benefícios fiscais (tributários), *in verbis*:

Art. 14. *A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

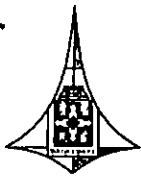
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º. *A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.*

§ 2º. *Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. (negritos editados)*

Da análise da LRF, verifica-se que o projeto em análise deveria:

- 1) estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;
- 2) observar o disposto na LDO; e
- 3) atender a pelo menos uma das condições previstas nos incisos I e II do artigo em comento, quais sejam:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ÁSSEL
Unidade de Economia e Finanças - UEF



3.1) comprovar que o benefício foi considerado na elaboração do orçamento, bem como no Anexo de Metas Fiscais da LDO; ou

3.2) trazer medidas de compensação, sendo válidas somente aquelas que majorem ou criem tributos ou contribuição com o objetivo de aumentar a receita na mesma proporção da redução causada pela referida renúncia.

Isso posto, constata-se que o PL nº 699/2015 não atendeu às exigências da LRF para a concessão de isenção de ICMS, sendo, portanto, inadmissível quanto à adequação orçamentária e financeira.

A inadmissibilidade da proposição, conforme demonstrada, dispensa sua análise sob a luz dos demais dispositivos elencados no art. 71 da LDO/2017, bem como o exame de seu mérito.

Assim, vota-se, nesta CEOF, pela **inadmissibilidade** do **PL nº 699/2015**, nos termos do art. 64, II, *c*, e § 2º, do RICLDF.

Sala das Comissões,

Deputado AGACIEL MAIA
Presidente

Deputado CHICO LEITE
Relator