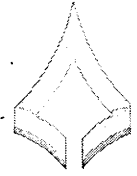


CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PDL 71/2015

PARECER N° 002- CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO n° 71, de 2015, que *homologa o Convênio ICMS n° 116, de 14 de dezembro de 2001, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, prorrogado pelo Convênio n° 27, de 22 abril de 2015.*

Autor: DEPUTADO DELMASSO

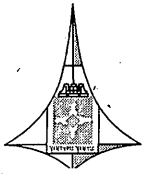
**Relator: DEPUTADO PROF. ISRAEL
BATISTA**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo n° 71/2015 homologa o Convênio ICMS n° 116, de 14 de dezembro de 2001, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, prorrogado pelo Convênio ICMS n° 27, de 22 abril de 2015.

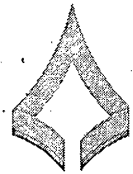
Segue-se a cláusula de vigência a partir da publicação da lei.

Na justificção, o autor afirma que "o Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, na sua 104ª Reunião Ordinária, realizada em Brasília no dia 7 de novembro de 2001, celebrou o Convênio ICMS n° 116/01, no qual autoriza os Estados de Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Distrito Federal a conceder crédito presumido do ICMS no fornecimento de refeições promovido por bares, restaurantes e estabelecimentos similares". Afirma, ainda, que "a Lei n° 5.514, de 3 de agosto de 2015 (LDO/2016) já contemplam a renúncia de receita tributária em razão do convênio supracitado para o exercício corrente e os três exercícios subsequentes".



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



O Projeto de Decreto Legislativo recebeu parecer pela admissibilidade e aprovação na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão de Constituição e Justiça.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo.

Inicialmente, observa-se que o inciso I do art. 163 da Constituição Federal determina que Lei complementar disporá sobre finanças públicas.

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

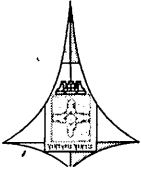
(...)

A norma que atende ao disposto no inciso I do art. 163 da Constituição Federal é a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar nº 101/2000. Essa LC, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. E o art. 14 da LRF determina os requisitos para a implementação de renúncia de receita tributária:

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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

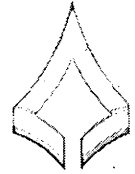
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

18



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



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.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;

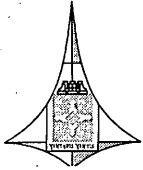
II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Em vista disso, verifica-se que o Projeto de Decreto Legislativo não atende ao *caput* do art. 14 da LC 101/2000, uma vez que não apresenta a ***estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.***

Além disso, embora se afirme na justificção do PDL 71/2015 que a Lei nº 5.514/2015 já contempla a renúncia de receita tributária em razão do Convênio ICMS nº 116/2001, não se encontrou, nos Anexos da LDO bem como na LDO/2017, menção ao convênio citado. Registre-se, porém, que, no Anexo XI (Renúncia Tributária) da LDO, há campo relativo a valores destinados à *reserva para implementação de renúncias não previstas a serem concedidas de acordo com a LC nº 24/75*, sem especificação de utilização da referida reserva, com valores estimados pela LDO em R\$ 56.659.393 para 2016, R\$ 59.888.616 para 2017, R\$ 63.101.813 para 2018 e R\$ 66.316.993 para 2019. Deve-se observar que a citada ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeira impossibilita o planejamento, o controle e a avaliação desse tipo de renúncia tributária.

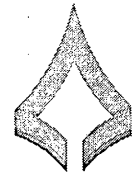
Nesse contexto, deve-se ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal é norma que confere concretude ao Princípio Constitucional da Eficiência¹, porquanto estabelece parâmetros para a gestão responsável e sustentável dos recursos públicos.

¹ Para Alexandre de Moraes, o princípio da eficiência é o que impõe a Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdício e garantir um maior rentabilidade social. Alexandre de Moraes, *Constituição Interpretada*, São Paulo: Atlas, 2001 p. 791



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

Para Alexandre de Moraes², "Na doutrina, Sérgio de Andréa Ferreira já apontava a existência do princípio da eficiência em relação à administração pública, pois a Constituição Federal prevê que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades privadas (CF, art. 74, II³)"⁴.

Por isso, a inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal configura ofensa ao princípio da eficiência. Deve-se destacar, nesse sentido, lição de Uadi Lammêgo Bulos para quem:

Como norma constitucional, o princípio da eficiência desempenha força vinculante sobre toda a legislação ordinária. Por isso, serve de substrato para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo contrário à plenitude de seus efeitos.⁵

² Alexandre de Moraes, *Constituição Interpretada*, São Paulo: Atlas, 2001 p. 790.

³ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

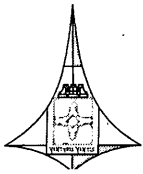
§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

⁴ Nesse mesmo sentido, "o inciso II do art. 74 da Constituição dispõe, ao tratar da finalidade do sistema de controle interno integrado, que deverão manter os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que terão a obrigação de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades privadas". Gilmar Ferreira Mendes, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 866,

⁵ Uadi Lammêgo Bulos, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 800.

1150



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Em face do exposto, verifica-se que o Projeto de Decreto Legislativo nº 71/2015 não atende ao disposto no art. 14 da Lei complementar federal nº 101/2000 e, por conseguinte, viola o Princípio Constitucional da Eficiência. Ressalta-se que o atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal constitui parte fundamental do conjunto de medidas que viabilizam a gestão orçamentária e financeira eficiente do Poder Público.

É digno de nota, ainda, que o Governador do Distrito Federal permanece à margem do processo legislativo que envolve a homologação desse tipo de convênio, no PDL 71/2015. Se até meados dos anos da década de 1990 (com a promulgação da Emenda Constitucional 3/93), o Poder Legislativo ficava à margem do processo de decisão acerca desse tipo de renúncia fiscal, porque as isenções derivadas de convênios do CONFAZ eram veiculadas por decretos e havia evidente ofensa ao princípio da legalidade e às prerrogativas do Poder Legislativo, hoje, a *contrario sensu*, causa estranheza, em face de clara ofensa ao princípio da separação dos poderes e às prerrogativas do Governado do Distrito Federal, o uso de decreto legislativo para homologação desses convênios, sem a manifestação usual do Governador do Distrito Federal por intermédio de Mensagem com razões e requisitos aptos a concessão do benefício fiscal.

Ocorre que a mera adesão, por parte do Poder Executivo do DF, a termos de um convênio no CONFAZ não aperfeiçoa o processo de concessão do benefício fiscal, que se subordina a contextos relacionados a questões econômicas, financeiras e sociais. No momento da adesão, pode não ser conveniente ou oportuna a determinado Ente federado a implementação daquele convênio, mas a política pública relacionada à concessão daquele benefício fiscal (fomento a certas áreas do setor produtivo que gerem mais receitas, mais empregos e mais desenvolvimento, por exemplo) pode, em outras ocasiões e influenciada por mudança de cenário, ser levada a termo pelo Ente federado signatário daquela autorização para desoneração de ICMS.

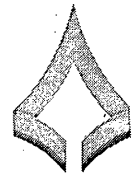
É certo ainda que o inciso XXIII do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal atribui ao Governador do Distrito Federal a competência privativa para celebrar ou autorizar convênios, ajustes ou acordos. Mas a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, em decorrência do princípio da legalidade, determina que a mera adesão aos termos de um convênio no Conselho de Política Fazendária – CONFAZ não gera direito subjetivo aos contribuintes que poderiam beneficiar-se com a isenção:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INEXISTÊNCIA DE PRAZO DECADENCIAL - ICMS - CONCESSÃO DE ISENÇÃO E DE OUTROS BENEFÍCIOS FISCAIS, INDEPENDENTEMENTE DE PREVIA DELIBERAÇÃO DOS DEMAIS ESTADOS-MEMBROS E DO DISTRITO FEDERAL - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DO ESTADO-MEMBRO EM TEMA DE ICMS (CF,



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça

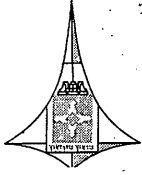


ART. 155, § 2º, XII, "G") - NORMA LEGAL QUE VEICULA INADMISSIVEL DELEGAÇÃO LEGISLATIVA EXTERNA AO GOVERNADOR DO ESTADO - PRECEDENTES DO STF - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. (...) CONVÊNIOS E CONCESSÃO DE ISENÇÃO, INCENTIVO E BENEFÍCIO FISCAL EM TEMA DE ICMS: A celebração dos convênios interestaduais constitui pressuposto essencial à válida concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos ou benefícios fiscais em tema de ICMS. Esses convênios - enquanto instrumentos de exteriorização formal do prévio consenso institucional entre as unidades federadas investidas de competência tributária em matéria de ICMS - destinam-se a compor os conflitos de interesses que necessariamente resultariam, uma vez ausente essa deliberação intergovernamental, da concessão, pelos Estados-membros ou Distrito Federal, de isenções, incentivos e benefícios fiscais pertinentes ao imposto em questão. O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir as relações institucionais entre as comunidades políticas que compõem o Estado Federal, legitima as restrições de ordem constitucional que afetam o exercício, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS. **MATÉRIA TRIBUTÁRIA E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA: A outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução da base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária só podem ser deferidas mediante lei específica**, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa. Precedente: ADIn 1.296-PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO" (ADI 1.247-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 8.9.1995 - grifos nossos).

Na verdade, as tensões e os conflitos entre os Entes federados nas questões relacionadas ao ICMS têm gerado dificuldades para edição de normas que corrijam as inadequações da hoje anacrônica Lei complementar federal nº 24/75. O Supremo Tribunal Federal tem atuado para a conformação dessa Lei complementar aos princípios e aos dispositivos da Constituição Federal. Por isso, é certo, também, que a atuação isolada do Poder Executivo na implementação de benefícios fiscais originados em ajustes no CONFAZ era inconstitucional. Hoje, a atuação isolada do Poder Legislativo na concessão de benefícios fiscais também se afigura inconstitucional, por ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 53 da Lei Orgânica do Distrito Federal).

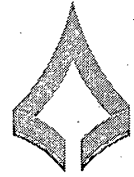
Ressalta-se, também, que não se trata de fomentar embates de prerrogativas, mas de busca por postura colaborativa entre os órgãos e autoridades públicas, com objetivo de fortalecer as instituições, o processo democrático, os mecanismos de planejamento e controle de receitas e despesas públicas, sempre com a meta de densificar o princípio da eficiência.

ALD.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Por esses motivos, com fundamento no *caput* do art. 37, no inciso II do art. 74 e no inciso I do art. 163, todos da Constituição Federal, e no *caput* do art. 19, no art. 53 e no inciso XXIII do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal nosso voto é pela INADMISSIBILIDADE do Projeto de Decreto Legislativo nº 71/2015.

Sala das Comissões, em

Deputado PROF. REGINALDO VERAS

Presidente


Deputado PROF. ISRAEL BATISTA

Relator