



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



PARECER N.º 1/2017 - CEOF

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, ao PDL n.º 193/2016, que “Homologa o Convênio ICMS N.º 90, de 12 de setembro de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ”.

Autor: Deputado DELMASSO

Relator: Deputado CHICO LEITE

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo iniciativa parlamentar para homologação de convênio relativo ao ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviço de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação.

O Convênio ICMS 90 de 2016 altera o Convênio ICMS 92/15 que, por sua vez, estabelece a sistemática de uniformização e identificação das mercadorias e bens passíveis de sujeição aos regimes de substituição tributária e de antecipação de recolhimento do ICMS com o encerramento de tributação, relativos às operações subsequentes.

A alteração diz respeito à entrada em vigor, que passa a ser a partir de 1º de julho de 2017, dos efeitos produzidos para a indústria e o importador das mercadorias objeto do Convênio original.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, nos termos do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal - RICLDF, art. 64, inciso II, alínea “c”, analisar a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito de matérias de natureza tributária.

II.1 – ADMISSIBILIDADE

O exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira consiste em determinar se a proposição se adapta, se ajusta ou está abrangida pelas leis orçamentárias vigentes – o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.



Consiste, ainda, em determinar se ela atende ao conjunto da legislação aplicável às Finanças Públicas. Nesse mote, analisamos os dispositivos legais e constitucionais pertinentes à homologação de convênios, relativos ao ICMS, celebrados no âmbito do Conselho de Política Fazendária do Ministério da Fazenda – Confaz.

II.2 – HOMOLOGAÇÃO DE CONVÊNIO RELATIVO AO ICMS

Conforme previsão constitucional, compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir o Imposto sobre Operações de Circulação de Mercadorias e Serviços de Comunicação e de Transporte Intermunicipal e Interestadual – ICMS:

Art. 155. *Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:*

(...)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

Não obstante, devido à complexidade econômica das operações tributadas, aliada à grande extensão do território nacional e à desigualdade da distribuição dos centros produtores e dos centros consumidores, a Constituição traz série de normas destinadas a harmonizar o tratamento tributário. Um destes mecanismos é a prévia anuência dos entes federados à concessão de benefícios fiscais relativos ao tributo, que se dá, nos termos da Lei Complementar N.º 24, de 1975, mediante convênio celebrado sob os auspícios do CONFAZ. Conquanto editada ainda sob a vigência da Constituição anterior, foi recepcionada pela vigente ordem constitucional¹.

A LC 24, por seu turno, estabelece os parâmetros para a concessão e revogação dos benefícios, de modo que os respectivos termos sejam acordados nos convênios (art. 1º).

Ressalta-se que cabe ao Poder Legislativo autorizar a realização de despesas e a instituição de tributos, como expressão da vontade popular. A regra da legalidade tributária estrita não admite tributação sem representação democrática. Por outro lado, a regra da

¹ Cf. p.ex: "CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ICMS. "GUERRA FISCAL". BENEFÍCIOS FISCAIS: CONCESSÃO UNILATERAL POR ESTADO-MEMBRO. Lei 2.273, de 1994, do Estado do Rio de Janeiro, regulamentada pelo Decreto estadual 20.326/94. C.F., art. 155, § 2º, XII, g. I. - Concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS, por Estado-membro ao arrepio da norma inscrita no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, porque não observada a Lei Complementar 24/75, recebida pela CF/88, e sem a celebração de convênio: inconstitucionalidade. II. - Precedentes do STF. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 1179/SP, STF, Pleno, Ministro relator Carlos Velloso, DJ de 19/12/2002 – grifamos)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



legalidade é extensível à concessão de benefícios fiscais, nos termos do art. 150, § 6º da Constituição. Trata-se de salvaguarda à atividade legislativa.

Assim dispõe a Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 134. O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação atenderá ao seguinte:

(...)

Art. 135. O Distrito Federal fixará as alíquotas do imposto de que trata o artigo anterior para as operações internas, observado o seguinte:

(...)

§ 6º As deliberações tomadas nos termos do § 5º, VII, no tocante a **convênios de natureza autorizativa**, serão estabelecidas sob condições determinadas de limites de prazo e valor e **somente produzirão efeito no Distrito Federal após sua homologação pela Câmara Legislativa.** (g.n.)

Em síntese, a sistemática de concessão de benefícios relativos ao ICMS foi delineada pelo Supremo Tribunal Federal, cujo pronunciamento atualizou a aplicação da LC 24/1975 frente à Carta de 1988, especialmente quanto à atuação dos Poderes:

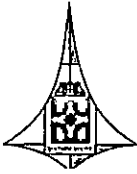
"Para tanto, observo que a ritualística constitucional e de normas gerais que rege a concessão de tais benefícios é peculiar. De início, devem os estados federados e o Distrito Federal reunirem-se para aquiescer ou rejeitar a proposta para concessão dos benefícios fiscais. Se houver consenso no âmbito do Confaz, composto pelos Secretários de Fazenda ou equivalente, cabe ao estado-membro ratificar o pronunciamento do órgão. Embora a LC 24 se refira à publicação de decreto pelo Chefe do Poder Executivo, a disposição não pode prejudicar a atividade do Poder Legislativo local. Ratificado o convênio, cabe à legislação tributária de cada ente efetivamente conceder o benefício que foi autorizado nos termos de convênio." (RE 539130 - grifamos)²

Dessa sistemática resulta que a competência para celebrar o convênio, medida que se insere no plexo de atribuições administrativas, é do Poder Executivo, como, aliás, previsto na Lei Orgânica do Distrito Federal, que dispõe:

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

² Voto-vista proferido pelo Ministro Joaquim Barbosa (RE 539.130, DJ de 5/2/2010)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



XXIII – celebrar ou autorizar convênios, ajustes ou acordos com entidades públicas ou particulares, na forma da legislação em vigor;

Uma vez celebrado o ajuste no âmbito do CONFAZ, exige a Lei Orgânica que a Câmara Legislativa o aprecie para fins de homologação pela edição de decreto legislativo, cuja promulgação legítima e confirma a intenção de o estado (ou o Distrito Federal) conceder o favor fiscal, daí resultando a eficácia da medida.

Do quanto exposto, resta claro que a disciplina constitucional e legal da concessão de benefícios relativos ao ICMS impõe a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, cada qual com atribuição de competência bem definida, a saber: cabe ao Executivo firmar o convênio; ao Legislativo, cabe apreciá-lo para fins de homologação.

Nessa ordem de ideias, firmado o convênio pelo Poder Executivo no exercício de sua competência privativa para tanto, cabe a ele instaurar o pertinente processo legislativo de homologação mediante o envio de mensagem contendo os documentos necessários à tomada de decisão do Legislativo, cabendo a este, também no exercício de competência privativa, homologar ou não o ajuste.

Aplica-se à hipótese, assim como a todos os casos em que o Executivo depende de autorização do Legislativo, a disciplina contida na Lei Complementar nº 13, de 1996, que “regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal”:

Art. 46. As autorizações legislativas constituem-se em licenças do Poder Legislativo decorrentes de casos previstos em lei.

Art. 47. A autorização legislativa será dada por lei ou por decreto legislativo e depende de pedido ou proposta do órgão ou autoridade interessada. (g.n.)

Portanto, cabe ao governador, a “autoridade interessada”, e somente a ele, a iniciativa de deflagrar o processo legislativo de homologação de convênio celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária.

Nesse sentido, importante observar que a implementação do convênio se submete ao juízo discricionário do Governador, que não fica vinculado a tanto mesmo que tenha firmado o ajuste no âmbito do CONFAZ. Vale, a respeito, ter em conta que o convênio constitui autorização para instituição do benefício, mas não obrigação de fazê-lo. Nesse sentido, confira-se precedente da 1ª Turma do Supremo, que assim se manifestou:



ICMS. Benefício fiscal. Ausência de lei específica internalizando o convênio firmado pelo Confaz. Jurisprudência desta Corte reconhecendo a imprescindibilidade de lei em sentido formal para dispor sobre a matéria. (...) os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do Poder Legislativo legítima e confirma a intenção do Estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concebido pelo constituinte originário. (g.n.)³

II.3 – ADEQUAÇÃO ÀS LEIS ORÇAMENTÁRIAS VIGENTES E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF.

É inegável que o presente projeto veicula benefício fiscal, resta saber se ele cumpre os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Federal nº 101/2000), que fixou em seu art. 14 regras relativas à renúncia de receitas, nos seguintes termos:

Da Renúncia de Receita

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:

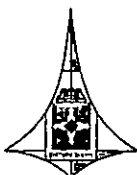
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

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.

É inegável que o presente projeto veicula incentivo fiscal de natureza tributária, do qual decorre renúncia de receita tributária.

³ RE 630.705 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-12-2012, 1ª T, DJE de 13-2-2012.



Assim, a partir do advento da LRF, qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser precedido de minucioso estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis. Nota-se que dos quatro pressupostos para a renúncia de receita antes elencados, os dois últimos são alternativos, isto é, ou um ou outro deve ser obrigatoriamente adotado, conforme estabelecido nos incisos I e II do artigo 14 da LRF.

Primeiramente, no tocante à estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes, observamos não estar o processo do PDL instruído com tal cálculo.

Segundo, no que diz respeito ao atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, constatamos que o benefício fiscal aqui proposto não consta do Anexo XI, de Projeção dos Benefícios Tributários para o ICMS da Lei Orçamentária Anual de 2017.

Por último, e tendo em vista não haver tido previsão nas metas estabelecidas pela LDO 2017, analisamos a inexistência de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes, por meio do aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Importante esclarecer que as medidas deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal

II.4 – CONCLUSÃO

À vista da interpretação dos dispositivos constitucionais e legais, bem assim dos precedentes jurisprudenciais e das lições doutrinárias trazidos, impõe-se a conclusão de que não cabe a iniciativa parlamentar de homologação de convênios à revelia de pedido ou proposta do chefe do Executivo.

A atuação do Poder Legislativo em casos que tais, bem se viu, é imprescindível para aperfeiçoar a concessão de benesse relativa ao ICMS, todavia só se legitima juridicamente em face da iniciativa do Chefe do Poder Executivo de solicitar a homologação. Fora dessa hipótese, a iniciativa parlamentar de homologar convênio afigura-se inadmissível por ofensa ao princípio da Separação de Poderes, contido no art. 2º da Constituição e no art. 53 da Lei Orgânica.

Pelo exposto, somos pela INADMISSIBILIDADE do PDL 193/2016.

Sala das Comissões, em _____ de _____ de 2017

Dep. AGACIEL MAIA
Presidente

Dep. CHICO LEITE
Relator