



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

MENSAGEM Nº 060/2023-GAG

Brasília, 23 de março de 2023.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Legislativa,

Dirijo-me a Vossa Excelência e aos demais Deputados Distritais para submeter à apreciação dessa Casa a presente minuta de Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal que dá nova redação ao artigo 173 da referida lei.

A justificação para a proposição encontra-se na Exposição de Motivos N.º 17/2023 - SEFAZ/GAB (108275257) do Senhor Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência e a Vossos Pares protestos do mais elevado respeito e consideração.

Atenciosamente,

IBANEIS ROCHA

Governador do Distrito Federal

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Wellington Luiz
Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal
NESTA



Documento assinado eletronicamente por **IBANEIS ROCHA BARROS JÚNIOR - Matr.1689140-6, Governador(a) do Distrito Federal**, em 23/03/2023, às 17:45, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?



acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **108890336** código CRC= **D56A6922**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Praça do Buriti, Palácio do Buriti, Térreo, Sala T32 - Bairro Zona Cívico-Administrativa - CEP 70075-900 - DF
6139611698

00040-00027862/2022-54

Doc. SEI/GDF 108890336



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº , DE 2023.

(Autoria: Poder Executivo)

Dá nova redação ao art. 173 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

Art. 1º O art. 173 da Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 173. A pessoa jurídica inscrita na dívida ativa junto ao fisco do Distrito Federal, ou em débito com o sistema de seguridade social conforme estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios."

Art. 2º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data da sua promulgação



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

N.º 17/2023 - SEFAZ/GAB

Brasília-DF, 15 de março de 2023

Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal,

1. Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a proposta de Emenda à Lei Orgânica que dá nova redação ao art. 173 da Lei Orgânica do Distrito Federal (108274685).

2. A presente proposta apresenta conteúdo semelhante ao art. 195, § 3º da Constituição Federal e consiste em substituir o termo "agente econômico", pelo termo "pessoa jurídica", tendo em vista a maior abrangência do primeiro, uma vez que alcança também as pessoas físicas, conforme se pode depreender do Parecer Jurídico 62/2016-PRCON/PGDF (91818572). Segue a ementa:

PARECER Nº 0162/2016 - PRCON/PGDF. PROCESSO: 0040-000010/2016. INTERESSADO: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal. ASSUNTO: Interpretação da expressão "agente econômico" constante do art. 173 da LODF - Exigência de certidões de regularidade fiscal de entes estrangeiros DIREITO ECONÔMICO - REGULARIDADE FISCAL - ALCANCE DA EXPRESSÃO "AGENTE ECONÔMICO" CONTIDA NO ART. 173 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - MISSÕES DIPLOMÁTICAS, REPRESENTAÇÕES CONSULARES E REPRESENTAÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS - EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES EM DETERMINADOS CASOS.

1. A expressão "agente econômico" situada no art. 173 da LODF engloba pessoas físicas ou jurídicas que pretendam celebrar contratos ou termos de qualquer natureza com a administração direta ou indireta do Distrito Federal, ou que almejem gozar benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios previstos na legislação distrital.

2. Do art. 173 da LODF não decorre a exigência de certidões de regularidade fiscal de missões diplomáticas, repartições consulares e representações de organismos internacionais, para o fim de gozarem das isenções previstas em convenções internacionais.

3. Todavia, para contratações com o poder público distrital e para a fruição de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios instituídos originariamente pela legislação distrital - não previstos no campo de isenção das convenções internacionais -, é lícita a exigência de certidões de regularidade de missões diplomáticas, repartições consulares e representações de organismos internacionais. Precedentes: Pareceres nºs 161/2010-PROFIS e 8.439/2004-PROFIS.

3. Nesse sentido, o texto vigente do art. 173 da LODF inviabiliza o usufruto de benefícios fiscais para pessoas físicas, o que agrava ainda mais a sua situação econômica por estar inscrita em dívida ativa perante o Fisco ou em débito com o sistema de seguridade social.

4. Para melhor elucidação, *ab initio*, mister se faz a análise topográfica e sistemática da LODF.
5. O seu texto está dividido em oito Títulos, sendo que cada um deles reúne e sistematiza grandes grupos por assuntos, cada qual regrando normas constitucionais residuais, materiais e formais, aplicadas no âmbito do Distrito Federal. Cada Título se subdivide em Capítulos, e estes, por sua vez, são subdivididos em Seções.
6. Os títulos que merecem, por ora, maior atenção são: *Título IV - DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO*; e *Título V - DA ORDEM ECONÔMICA*.
7. Cabe alertar antes, porém, que a expressão “pessoa física” se encontra em nove dispositivos ao longo do texto da LODF (arts. 21, p.ú.; 77, p.ú.; 135, § 2º, I; 187, I e III; 204, § 2º; 279, XV; 292 e 347, IV) enquanto que o termo “agente econômico” é apenas citado uma única vez na redação do art. 173.
8. Nesse contexto da LODF, denota-se que a expressão "agente econômico" está inserida em seção que trata da “Regulação da Atividade Econômica”, situada entre os artigos 158 a 165, de onde se extrai diversas denominações específicas a pessoas jurídicas ou a pessoas a ela equiparadas, como por exemplo, empresa, microempresa, empresa de pequeno porte, empresa pública, sociedade de economia mista, fundações, cooperativa e associação. Não há nenhuma menção à pessoa física.
9. Todavia, de acordo com o Parecer nº 62/2016-PRCON/PGDF, a definição de agente econômico compreende pessoas físicas ou jurídicas que influenciam de algum modo a economia e que celebrem contratos ou termos de qualquer natureza com a administração direta ou indireta do Distrito Federal, ou que desejem usufruir de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios previstos na legislação distrital.
10. Portanto, pode-se inferir da leitura do Parecer retrocitado que a pessoa física, contribuinte de baixa renda, também está incluída nessa definição.
11. É um grande contrassenso conceder a isenção ao contribuinte de baixa renda, cuja intenção, de fato, é a minimização da desigualdade social, e enquadrá-lo como agente econômico, exigindo que ele não tenha débitos inscritos na dívida ativa, quando, exatamente, por causa de sua condição financeira, a probabilidade de possuir débitos inscritos na dívida ativa é considerável.
12. Cabe esclarecer que tais débitos não são necessariamente tributários, podendo ser quaisquer outros, como por exemplo, preços públicos cobrados na utilização de espaços públicos.
13. Assim, é de se imaginar, ainda a título de exemplo, que aquele que possui um veículo com mais de 15 anos de uso, cuja renda seja abaixo de um salário-mínimo, perderia seu direito à isenção de IPVA, conforme preconiza o art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 6.466/2019, caso não tivesse condições de efetuar o pagamento, por hipótese, de um preço público em decorrência da utilização do espaço público.
14. Ou mesmo um herdeiro, que na transmissão *causa mortis*, receba um patrimônio de baixo montante, igualmente, não faria jus à isenção prevista no art. 6º, inciso V, da mesma lei em decorrência do não pagamento daquele citado preço público.

15. Percebe-se, desse modo, que há exemplos mil que ocorrem no mundo dos fatos e quando se tenta buscar a justiça fiscal, deixam a desejar, prejudicando sobremaneira aqueles que realmente necessitam.

16. É de se destacar que o art. 158 da LODF, inserido no Título V – Da Ordem Econômica, elenca os princípios que devem ser observados quando da interpretação de seus dispositivos, dentre eles, o art. 173. *In verbis*:

Art. 158. A ordem econômica do Distrito Federal, fundada no primado da valorização do trabalho e das atividades produtivas, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, tem por fim assegurar a todos existência digna, promover o desenvolvimento econômico com justiça social e a melhoria da qualidade de vida, observados os seguintes princípios:

I - autonomia econômico-financeira;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades econômico-sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - integração com a região do entorno do Distrito Federal.

X – fomento à inovação, dando-se prioridade à pesquisa em desenvolvimento científico e tecnológico superior e, principalmente, ao ensino técnico profissionalizante.

Parágrafo Único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

17. Da leitura do art. 158, percebe-se, a considerar o Parecer nº 62/2016-PRCON/PGDF, em que todos são considerados agentes econômicos, porquanto, tanto pessoas físicas, mesmo os de baixa renda, como as pessoas jurídicas, influenciam, em maior ou menor grau, a economia, que tal interpretação afronta o princípio da redução das desigualdades econômico-sociais.

18. E como é cediço, dentro do Direito, a melhor interpretação que se dá a qualquer dispositivo normativo é aquela que se harmoniza no sistema jurídico como um todo, sem conflitar com nenhuma previsão constitucional, nenhum dispositivo da LODF e, principalmente, com nenhum princípio.

19. A propósito, segundo Fernando Zilveti (2004), o Estado, primeiramente, deveria buscar a justiça fiscal, observando a capacidade contributiva, para depois criar normas com finalidade social, de acordo com interesses econômicos e sociais.

20. Já para Ricardo Torres (2005), a justiça fiscal é uma das possibilidades mais concretas da justiça política, atualizando-se por intermédio do Fisco, ligada às instituições políticas e à Constituição.

21. Para Humberto Ávila (2006), o princípio da capacidade contributiva é o critério da aplicação do princípio da igualdade no âmbito do Direito Tributário. A capacidade contributiva surge então como a mais adequada expressão da justiça fiscal, uma vez que reúne os direitos fundamentais na limitação ao poder de tributar e compatibiliza o potencial econômico do contribuinte com o imposto a ser pago.

22. Quanto a esse ponto, Cleucio Nunes (2019) ensina que a locução “sistema tributário” tem se mostrado insuficiente para retratar uma realidade mais distante do significado conhecido do conceito de sistema, utilizado na área do direito. Um conjunto de normas hierarquicamente organizado, representado na forma piramidal com a Constituição Federal encontrada em seu topo, constituindo o tradicional sistema tributário, não mais atende as verificações da materialidade e concretude dos acontecimentos sociais quando há a necessidade da análise de seus aspectos econômicos, sociais e filosóficos.

23. Para ele, faz-se necessária a escolha de outros termos ou expressões que consigam refletir de maneira mais apropriada o sistema de tributação. Daí porque considera que a expressão “matriz tributária” se mostra mais adequada, na medida em que aborda com mais propriedade os elementos de natureza social, econômica e política que formam o sistema de arrecadação.

24. A par das discussões trazidas até aqui, na busca de um esclarecimento definitivo, foi feita uma análise dos motivos que deram ensejo ao art. 173 da LODF e o que o constituinte originário, de fato, pretendeu com a utilização do termo “agente econômico” inserido no bojo deste artigo, localizado no Título V – Da Ordem Econômica.

25. No arquivo localizado no 2º subsolo da Câmara Legislativa Distrital foi possível encontrar o anteprojeto e o relatório da comissão temática, bem como a redação final, acerca da Ordem Econômico-Financeira e de Orçamento e Tributos da Lei Orgânica do DF.

26. Houve, à época, uma proposta de alteração da redação para:

A pessoa jurídica em débito com o fisco Federal ou do Distrito Federal, com obrigações trabalhistas ou com o sistema de seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

27. Ocorre que, em que pese algumas alterações em relação à redação acima, não há quaisquer justificativas para a escolha do termo “agente econômico” em detrimento de “pessoa jurídica”.

28. Certamente, não se vislumbrava que o contribuinte baixa renda seria elencado como agente econômico e quais seriam suas consequências.

29. É de bom alvitre mencionar que o art. 173 da LODF não é de reprodução obrigatória da Carta Magna, mas, sim, de imitação, de modo que a alteração do termo “agente econômico” por “pessoa jurídica”, nos moldes do art. 195, § 3º, da CF/88, não se faz obrigatória. Entretanto, evidencia-se como solução adequada, buscando-se a justiça fiscal.

30. No que concerne às pessoas físicas que não se enquadram como baixa renda, entende-se que a sugestão de alteração do termo para “pessoa jurídica” não traria quaisquer prejuízos.

31. Isto porque é possível elencar como condição na própria lei que concede o benefício ou incentivo fiscal ou creditício a inexistência de dívida ativa, quando for pertinente, observado o princípio da redução das desigualdades econômico-sociais.

32. Não exigir de contribuintes de baixa renda a inexistência de dívida ativa e exigi-lo de contribuintes com maior capacidade contributiva está em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, inclusive com a justiça social e fiscal.

33. Por derradeiro, enfatiza-se que a matéria aqui tratada em nada se assemelha a benefício fiscal ou quaisquer outras formas de aumento de despesa ou desoneração tributária e, portanto, para o prosseguimento da proposta, estão dispensados os estudos da Lei nº 5.422, de 24 de novembro de 2014, e, ainda, as exigências da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), das leis orçamentárias do Distrito Federal, e do art. 8º do Decreto 32.598, de 15 de dezembro de 2010.

34. São essas, Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, as razões que justificam o encaminhamento da presente proposta de alteração da redação do art. 173 da Lei Orgânica do DF à consideração de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

JOSÉ ITAMAR FEITOSA

Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **JOSE ITAMAR FEITOSA - Matr.0025017-1**, **Secretário(a) de Estado de Fazenda do Distrito Federal**, em 16/03/2023, às 17:44, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **108275257** código CRC= **E837E100**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SBN, Qd. 02, Bloco A, 13º andar, sala 1301, Ed. Vale do Rio Doce. - Bairro Zona Cívico-Administrativa - CEP 70040-909 - DF

3313-8338/8015/8043

00040-00027862/2022-54

Doc. SEI/GDF 108275257



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL

Secretaria Executiva de Fazenda

Despacho - SEFAZ/SEF

Brasília-DF, 06 de março de 2023.

À AJL/GAB/SEFAZ,

1. Tratam os autos de minuta de Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal que *altera o art. 173 da Lei Orgânica do Distrito Federal* (doc. SEI nº 91789863), com a sua respectiva Exposição de Motivos anexa a este Despacho.
2. Instada a se manifestar, a Subsecretaria da Receita desta Pasta (SUREC) acostou aos autos o Despacho SEEC/SEF/SUREC (doc. SEI nº 93611957) com a minuta de Exposição de Motivos e a proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, essa última com conteúdo idêntico ao constante da proposta em exame (doc. SEI nº 91789863).
3. Preliminarmente é válido frisar que a proposição em comento apresenta conteúdo semelhante ao art. 195, § 3º, da [Constituição Federal](#) e consiste em substituir o termo "agente econômico", pelo termo "pessoa jurídica", tendo em vista a maior abrangência do primeiro, uma vez que alcança também as pessoas físicas, conforme se pode depreender do Parecer Jurídico 62/2016-PRCON/PGDF (doc. SEI nº 91818572), cuja ementa segue transcrita:

PARECER Nº: 162/2016 – PRCON

AUTOR: JOSÉ CARDOSO DUTRA JUNIOR

EMENTA: DIREITO ECONÔMICO - REGULARIDADE FISCAL - ALCANCE DA EXPRESSÃO "AGENTE ECONÔMICO" CONTIDA NO ART. 173 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - MISSÕES DIPLOMÁTICAS, REPRESENTAÇÕES CONSULARES E REPRESENTAÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS - EXIGENCIA DE CERTIDÕES EM DETERMINADOS CASOS.

1. A EXPRESSÃO "AGENTE ECONÔMICO" SITUADA NO ART. 173 DA LODF **ENGLoba PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS** SE PRETENDAM CELEBRAR CONTRATOS OU TERMOS DE QUALQUER NATUREZA COM A ADMINISTRAÇÃO DIRETA OU INDIRETA DO DISTRITO FEDERAL, OU QUE ALMEJEM GOZAR BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO DISTRITAL.

2. DO ART. 173 DA LODF NAO DECORRE A EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES DE REGULARIDADE FISCAL DE MISSÕES DIPLOMÁTICAS, REPARTIÇÕES CONSULARES E REPRESENTAÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS, PARA O FIM DE GOZAREM DAS ISENÇÕES PREVISTAS EM CONVENÇÕES INTERNACIONAIS.

3. TODAVIA, PARA CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO DISTRITAL E PARA A FRUIÇÃO DE BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS INSTITUÍDOS ORIGINARIAMENTE PELA LEGISLAÇÃO DISTRITAL - NAO PREVISTOS NO CAMPO DE ISENÇÃO DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E LÍCITA A EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES DE REGULARIDADE DE MISSÕES DIPLOMÁTICAS, REPARTIÇÕES CONSULARES E REPRESENTAÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS. PRECEDENTES: PARECERES Nºs 161/2010-PROFIS E 8.439/2004 PROFIS.

4. Para melhor elucidação, *ab initio*, mister se faz a análise topográfica e sistemática da LODF.

- 4.1. O seu texto está dividido em oito Títulos, sendo que cada um deles reúne e sistematiza grandes grupos por assuntos, cada qual regrando normas constitucionais residuais, materiais e formais, aplicadas no âmbito do Distrito Federal. Cada Título se subdivide em Capítulos, e estes, por sua vez, são subdivididos em Seções.
- 4.2. Os títulos que merecem, por ora, maior atenção são: *Título IV - DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO*; e *Título V - DA ORDEM ECONÔMICA*.
- 4.3. Cabe alertar antes, porém, que a expressão “pessoa física” se encontra em nove dispositivos ao longo do texto da LODF (arts. 21, p.ú.; 77, p.ú.; 135, § 2º, I; 187, I e III; 204, § 2º; 279, XV; 292 e 347, IV) enquanto que o termo “agente econômico” é apenas citado uma única vez na redação do art. 173.
- 4.4. Nesse contexto da LODF, denota-se que a expressão agente econômico está inserida em seção que trata da “Regulação da Atividade Econômica”, situada entre os artigos 158 a 165, de onde se extrai diversas denominações específicas a pessoas jurídicas ou a pessoas a ela equiparadas, como por exemplo, empresa, microempresa, empresa de pequeno porte, empresa pública, sociedade de economia mista, fundações, cooperativa e associação. Não há nenhuma menção à pessoa física.
5. Todavia, de acordo com o Parecer nº 62/2016-PRCON/PGDF, a definição de agente econômico compreende pessoas físicas ou jurídicas que influenciam de algum modo a economia e que celebrem contratos ou termos de qualquer natureza com a administração direta ou indireta do Distrito Federal, ou que desejem usufruir de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios previstos na legislação distrital.
6. Portanto, pode-se inferir da leitura do Parecer retrocitado que a pessoa física, contribuinte de baixa renda, também está incluída nessa definição.
7. Dessa forma, é um grande contrassenso conceder a isenção ao contribuinte de baixa renda, cuja intenção, de fato, é a minimização da desigualdade social, e enquadrá-lo como agente econômico, exigindo que ele não tenha débitos inscritos na dívida ativa, quando, exatamente, por causa de sua condição financeira, a probabilidade de possuir débitos inscritos na dívida ativa é considerável.
8. Cabe esclarecer que tais débitos não são necessariamente tributários, podendo ser quaisquer outros, como por exemplo, preços públicos cobrados na utilização de espaços públicos.
- 8.1. Assim, é de se imaginar, ainda a título de exemplo, que aquele que possui um veículo com mais de 15 anos de uso, cuja renda seja abaixo de um salário-mínimo, perderia seu direito à isenção de IPVA, conforme preconiza o art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 6.466/2019, caso não tivesse condições de efetuar o pagamento, por hipótese, de um preço público em decorrência da utilização do espaço público.
- 8.2. Ou mesmo um herdeiro, que na transmissão *causa mortis*, receba um patrimônio de baixo montante, igualmente, não faria jus à isenção prevista no art. 6º, inciso V, da mesma lei em decorrência do não pagamento daquele citado preço público.
9. Percebe-se, desse modo, que há exemplos mil que ocorrem no mundo dos fatos e quando se tenta buscar a justiça fiscal, deixam a desejar, prejudicando sobremaneira aqueles que realmente necessitam.
10. É de se destacar que o art. 158 da LODF, inserido no Título V – Da Ordem Econômica, elenca os princípios que devem ser observados quando da interpretação de seus dispositivos, dentre eles, o art. 173. *In verbis*:

Art. 158. A ordem econômica do Distrito Federal, fundada no primado da valorização do trabalho e das atividades produtivas, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, tem por fim assegurar a todos existência digna, promover o desenvolvimento econômico com justiça social e a melhoria da qualidade de vida, observados os seguintes

princípios:

I - autonomia econômico-financeira;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades econômico-sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - integração com a região do entorno do Distrito Federal.

X – fomento à inovação, dando-se prioridade à pesquisa em desenvolvimento científico e tecnológico superior e, principalmente, ao ensino técnico profissionalizante.

Parágrafo Único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

11. Da leitura do art. 158, percebe-se, a considerar o Parecer nº 62/2016-PRCON/PGDF, em que todos são considerados agentes econômicos, porquanto, tanto pessoas físicas, mesmo os de baixa renda, como as pessoas jurídicas, influenciam, em maior ou menor grau, a economia, que tal interpretação afronta o princípio da redução das desigualdades econômico-sociais.

12. E como é cediço, dentro do Direito, a melhor interpretação que se dá a qualquer dispositivo normativo é aquela que se harmoniza no sistema jurídico como um todo, sem conflitar com nenhuma previsão constitucional, nenhum dispositivo da LODF e, principalmente, com nenhum princípio.

13. A propósito, segundo Fernando Zilveti (2004), o Estado, primeiramente, deveria buscar a justiça fiscal, observando a capacidade contributiva, para depois criar normas com finalidade social, de acordo com interesses econômicos e sociais.

14. Já para Ricardo Torres (2005), a justiça fiscal é uma das possibilidades mais concretas da justiça política, atualizando-se por intermédio do Fisco, ligada às instituições políticas e à Constituição.

15. Para Humberto Ávila (2006), o princípio da capacidade contributiva é o critério da aplicação do princípio da igualdade no âmbito do Direito Tributário. A capacidade contributiva surge então como a mais adequada expressão da justiça fiscal, uma vez que reúne os direitos fundamentais na limitação ao poder de tributar e compatibiliza o potencial econômico do contribuinte com o imposto a ser pago.

16. Quanto a esse ponto, Cleucio Nunes (2019) ensina que a locução “sistema tributário” tem se mostrado insuficiente para retratar uma realidade mais distante do significado conhecido do conceito de sistema, utilizado na área do direito. Um conjunto de normas hierarquicamente organizado, representado na forma piramidal com a Constituição Federal encontrada em seu topo, constituindo o tradicional sistema tributário, não mais atende as verificações da materialidade e concretude dos acontecimentos sociais quando há a necessidade da análise de seus aspectos econômicos, sociais e filosóficos.

17. Para ele, faz-se necessária a escolha de outros termos ou expressões que consigam refletir de maneira mais apropriada o sistema de tributação. Daí porque considera que a expressão “matriz tributária” se mostra mais adequada, na medida em que aborda com mais propriedade os elementos de natureza social, econômica e política que formam o sistema de arrecadação.

18. A par das discussões trazidas até aqui, na busca de um esclarecimento definitivo, foi feita uma análise dos motivos que deram ensejo ao art. 173 da LODF e o que o constituinte originário, de fato, pretendeu com a utilização do termo “agente econômico” inserido no bojo deste artigo, localizado no

Título V – Da Ordem Econômica.

19. No arquivo localizado no 2º subsolo da Câmara Legislativa Distrital foi possível encontrar o anteprojeto e o relatório da comissão temática, bem como a redação final, acerca da Ordem Econômico-Financeira e de Orçamento e Tributos da Lei Orgânica do DF.

20. Houve, à época, uma proposta de alteração da redação para:

A pessoa jurídica em débito com o fisco Federal ou do Distrito Federal, com obrigações trabalhistas ou com o sistema de seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

21. Ocorre que, em que pese algumas alterações em relação à redação acima, não há quaisquer justificativas para a escolha do termo "agente econômico" em detrimento de "pessoa jurídica".

22. Certamente, não se vislumbrava que o contribuinte baixa renda seria elencado como agente econômico e quais seriam suas consequências.

23. É de bom alvitre mencionar que o art. 173 da LODF não é de reprodução obrigatória da Carta Magna, mas, sim, de imitação, de modo que a alteração do termo "agente econômico" por "pessoa jurídica", nos moldes do art. 195, § 3º, da CF/88, não se faz obrigatória. Entretanto, evidencia-se como solução adequada, buscando-se a justiça fiscal.

24. No que concerne às pessoas físicas que não se enquadram como baixa renda, entende-se que a sugestão de alteração do termo para "pessoa jurídica" não traria quaisquer prejuízos.

25. Isto porque é possível elencar como condição na própria lei que concede o benefício ou incentivo fiscal ou creditício a inexistência de dívida ativa, quando for pertinente, observado o princípio da redução das desigualdades econômico-sociais.

26. Não exigir de contribuintes de baixa renda a inexistência de dívida ativa e exigí-lo de contribuintes com maior capacidade contributiva está em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, inclusive com a justiça social e fiscal.

27. Quanto aos aspectos orçamentários e financeiros da proposta, informamos que a minuta em exame não veicula aumento de despesa nem de concessão ou ampliação de benefício fiscal, o que nos parece correto afirmar, então, que, para o prosseguimento da proposição legislativa em tela, estariam dispensados os estudos da Lei nº 5.422, de 24 de novembro de 2014, e, ainda, as exigências da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), das leis orçamentárias do Distrito Federal, e do art. 8º do Decreto 32.598, de 15 de dezembro de 2010.

28. Ante o exposto, considerando ser essa Assessoria Jurídico-Legislativa o setor competente para apreciação, no âmbito desta Secretaria de Estado de Fazenda, da constitucionalidade, legalidade e atendimento à técnica legislativa das proposições legislativas, na forma do inciso II do art. 3º do [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#), encaminhamos os presentes autos para manifestação e pronunciamento dessa Assessoria.

FLORISBERTO FERNANDES DA SILVA

Secretário-Executivo de Fazenda

SEF/SEFAZ

Exposição de Motivos SEI-GDF n.º /2023 - SEFAZ/GAB
de de 2023. Brasília-DF,

MINUTA

Excelentíssima Senhora Governadora do Distrito Federal, em exercício,

Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a Proposta de Emenda à Lei Orgânica que dá nova redação ao art. 173 da Lei Orgânica do Distrito Federal (doc. SEI nº 91789863).

A presente proposta apresenta conteúdo semelhante ao art. 195, § 3º da [Constituição Federal](#) e consiste em substituir o termo "agente econômico", pelo termo "pessoa jurídica", tendo em vista a maior abrangência do primeiro, uma vez que alcança também as pessoas físicas, conforme se pode depreender do Parecer Jurídico 62/2016-PRCON/PGDF (doc. SEI nº 91818572). Segue a ementa:

PARECER Nº 0162/2016 - PRCON/PGDF. PROCESSO: 0040-000010/2016. INTERESSADO: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal. ASSUNTO: Interpretação da expressão "agente econômico" constante do art. 173 da LODF - Exigência de certidões de regularidade fiscal de entes estrangeiros DIREITO ECONÔMICO - REGULARIDADE FISCAL - ALCANCE DA EXPRESSÃO "AGENTE ECONÔMICO" CONTIDA NO ART. 173 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - MISSÕES DIPLOMÁTICAS, REPRESENTAÇÕES CONSULARES E REPRESENTAÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS - EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES EM DETERMINADOS CASOS.

1. A expressão "agente econômico" situada no art. 173 da LODF engloba pessoas físicas ou jurídicas que pretendam celebrar contratos ou termos de qualquer natureza com a administração direta ou indireta do Distrito Federal, ou que almejem gozar benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios previstos na legislação distrital.

2. Do art. 173 da LODF não decorre a exigência de certidões de regularidade fiscal de missões diplomáticas, repartições consulares e representações de organismos internacionais, para o fim de gozarem das isenções previstas em convenções internacionais.

3. Todavia, para contratações com o poder público distrital e para a fruição de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios instituídos originariamente pela legislação distrital - não previstos no campo de isenção das convenções internacionais -, é lícita a exigência de certidões de regularidade de missões diplomáticas, repartições consulares e representações de organismos internacionais. Precedentes: Pareceres nºs 161/2010-PROFIS e 8.439/2004-PROFIS.

Nesse sentido, o texto vigente do art. 173 da LODF inviabiliza o usufruto de benefícios fiscais para pessoas físicas, o que agrava ainda mais a sua situação econômica por estar inscrita em dívida ativa perante o Fisco ou em débito com o sistema de seguridade social.

Para melhor elucidação, *ab initio*, mister se faz a análise topográfica e sistemática da LODF.

O seu texto está dividido em oito Títulos, sendo que cada um deles reúne e sistematiza grandes grupos por assuntos, cada qual regrando normas constitucionais residuais, materiais e formais, aplicadas no âmbito do Distrito Federal. Cada Título se subdivide em Capítulos, e estes, por sua vez, são subdivididos em Seções.

Os títulos que merecem, por ora, maior atenção são: *Título IV - DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO*; e *Título V - DA ORDEM ECONÔMICA*.

Cabe alertar antes, porém, que a expressão “pessoa física” se encontra em nove dispositivos ao longo do texto da LODF (arts. 21, p.ú.; 77, p.ú.; 135, § 2º, I; 187, I e III; 204, § 2º; 279, XV; 292 e 347, IV) enquanto que o termo “agente econômico” é apenas citado uma única vez na redação do art. 173.

Nesse contexto da LODF, denota-se que a expressão “agente econômico” está inserida em seção que trata da “Regulação da Atividade Econômica”, situada entre os artigos 158 a 165, de onde se extrai diversas denominações específicas a pessoas jurídicas ou a pessoas a ela equiparadas, como por exemplo, empresa, microempresa, empresa de pequeno porte, empresa pública, sociedade de economia mista, fundações, cooperativa e associação. Não há nenhuma menção à pessoa física.

Todavia, de acordo com o Parecer nº 62/2016-PRCON/PGDF, a definição de agente econômico compreende pessoas físicas ou jurídicas que influenciam de algum modo a economia e que celebrem contratos ou termos de qualquer natureza com a administração direta ou indireta do Distrito Federal, ou que desejem usufruir de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios previstos na legislação distrital.

Portanto, pode-se inferir da leitura do Parecer retrocitado que a pessoa física, contribuinte de baixa renda, também está incluída nessa definição.

É um grande contrassenso conceder a isenção ao contribuinte de baixa renda, cuja intenção, de fato, é a minimização da desigualdade social, e enquadrá-lo como agente econômico, exigindo que ele não tenha débitos inscritos na dívida ativa, quando, exatamente, por causa de sua condição financeira, a probabilidade de possuir débitos inscritos na dívida ativa é considerável.

Cabe esclarecer que tais débitos não são necessariamente tributários, podendo ser quaisquer outros, como por exemplo, preços públicos cobrados na utilização de espaços públicos.

Assim, é de se imaginar, ainda a título de exemplo, que aquele que possui um veículo com mais de 15 anos de uso, cuja renda seja abaixo de um salário-mínimo, perderia seu direito à isenção de IPVA, conforme preconiza o art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 6.466/2019, caso não tivesse condições de efetuar o pagamento, por hipótese, de um preço público em decorrência da utilização do espaço público.

Ou mesmo um herdeiro, que na transmissão *causa mortis*, receba um patrimônio de baixo montante, igualmente, não faria jus à isenção prevista no art. 6º, inciso V, da mesma lei em decorrência do não pagamento daquele citado preço público.

Percebe-se, desse modo, que há exemplos mil que ocorrem no mundo dos fatos e quando se tenta buscar a justiça fiscal, deixam a desejar, prejudicando sobremaneira aqueles que realmente necessitam.

É de se destacar que o art. 158 da LODF, inserido no Título V – Da Ordem Econômica, elenca os princípios que devem ser observados quando da interpretação de seus dispositivos, dentre eles, o art. 173. *In verbis*:

Art. 158. A ordem econômica do Distrito Federal, fundada no primado da valorização do trabalho e das atividades produtivas, em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal, tem por fim assegurar a todos existência digna, promover o desenvolvimento econômico com justiça social e a melhoria da qualidade de vida, observados os seguintes princípios:

- I - autonomia econômico-financeira;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;

- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - redução das desigualdades econômico-sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - integração com a região do entorno do Distrito Federal.
- X – fomento à inovação, dando-se prioridade à pesquisa em desenvolvimento científico e tecnológico superior e, principalmente, ao ensino técnico profissionalizante.

Parágrafo Único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Da leitura do art. 158, percebe-se, a considerar o Parecer nº 62/2016-PRCON/PGDF, em que todos são considerados agentes econômicos, porquanto, tanto pessoas físicas, mesmo os de baixa renda, como as pessoas jurídicas, influenciam, em maior ou menor grau, a economia, que tal interpretação afronta o princípio da redução das desigualdades econômico-sociais.

E como é cediço, dentro do Direito, a melhor interpretação que se dá a qualquer dispositivo normativo é aquela que se harmoniza no sistema jurídico como um todo, sem conflitar com nenhuma previsão constitucional, nenhum dispositivo da LODF e, principalmente, com nenhum princípio.

A propósito, segundo Fernando Zilveti (2004), o Estado, primeiramente, deveria buscar a justiça fiscal, observando a capacidade contributiva, para depois criar normas com finalidade social, de acordo com interesses econômicos e sociais.

Já para Ricardo Torres (2005), a justiça fiscal é uma das possibilidades mais concretas da justiça política, atualizando-se por intermédio do Fisco, ligada às instituições políticas e à Constituição.

Para Humberto Ávila (2006), o princípio da capacidade contributiva é o critério da aplicação do princípio da igualdade no âmbito do Direito Tributário. A capacidade contributiva surge então como a mais adequada expressão da justiça fiscal, uma vez que reúne os direitos fundamentais na limitação ao poder de tributar e compatibiliza o potencial econômico do contribuinte com o imposto a ser pago.

Quanto a esse ponto, Cleucio Nunes (2019) ensina que a locução “sistema tributário” tem se mostrado insuficiente para retratar uma realidade mais distante do significado conhecido do conceito de sistema, utilizado na área do direito. Um conjunto de normas hierarquicamente organizado, representado na forma piramidal com a Constituição Federal encontrada em seu topo, constituindo o tradicional sistema tributário, não mais atende as verificações da materialidade e concretude dos acontecimentos sociais quando há a necessidade da análise de seus aspectos

econômicos, sociais e filosóficos.

Para ele, faz-se necessária a escolha de outros termos ou expressões que consigam refletir de maneira mais apropriada o sistema de tributação. Daí porque considera que a expressão “matriz tributária” se mostra mais adequada, na medida em que aborda com mais propriedade os elementos de natureza social, econômica e política que formam o sistema de arrecadação.

A par das discussões trazidas até aqui, na busca de um esclarecimento definitivo, foi feita uma análise dos motivos que deram ensejo ao art. 173 da LODF e o que o constituinte originário, de fato, pretendeu com a utilização do termo “agente econômico” inserido no bojo deste artigo, localizado no Título V – Da Ordem Econômica.

No arquivo localizado no 2º subsolo da Câmara Legislativa Distrital foi possível encontrar o anteprojeto e o relatório da comissão temática, bem como a redação final, acerca da Ordem Econômico-Financeira e de Orçamento e Tributos da Lei Orgânica do DF.

Houve, à época, uma proposta de alteração da redação para:

A pessoa jurídica em débito com o fisco Federal ou do Distrito Federal, com obrigações trabalhistas ou com o sistema de seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Ocorre que, em que pese algumas alterações em relação à redação acima, não há quaisquer justificativas para a escolha do termo "agente econômico" em detrimento de "pessoa jurídica".

Certamente, não se vislumbrava que o contribuinte baixa renda seria elencado como agente econômico e quais seriam suas consequências.

É de bom alvitre mencionar que o art. 173 da LODF não é de reprodução obrigatória da Carta Magna, mas, sim, de imitação, de modo que a alteração do termo “agente econômico” por “pessoa jurídica”, nos moldes do art. 195, § 3º, da CF/88, não se faz obrigatória. Entretanto, evidencia-se como solução adequada, buscando-se a justiça fiscal.

No que concerne às pessoas físicas que não se enquadram como baixa renda, entende-se que a sugestão de alteração do termo para "pessoa jurídica" não traria quaisquer prejuízos.

Isto porque é possível elencar como condição na própria lei que concede o benefício ou incentivo fiscal ou creditício a inexistência de dívida ativa, quando for pertinente, observado o princípio da redução das desigualdades econômico-sociais.

Não exigir de contribuintes de baixa renda a inexistência de dívida ativa e exigí-lo de

contribuintes com maior capacidade contributiva está em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, inclusive com a justiça social e fiscal.

Por derradeiro, enfatiza-se que a matéria aqui tratada em nada se assemelha a benefício fiscal ou quaisquer outras formas de aumento de despesa ou desoneração tributária e, portanto, para o prosseguimento da proposta, estão dispensados os estudos da Lei nº 5.422, de 24 de novembro de 2014, e, ainda, as exigências da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), das leis orçamentárias do Distrito Federal, e do art. 8º do Decreto 32.598, de 15 de dezembro de 2010.

São essas as razões que justificam o encaminhamento desta proposta de alteração da redação do art. 173 da Lei Orgânica do DF à Câmara Legislativa distrital.

Na oportunidade, renova-se a Vossa Excelência protestos do mais elevado respeito e consideração.

Respeitosamente,

JOSÉ ITAMAR FEITOSA

Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **FLORISBERTO FERNANDES DA SILVA - Matr.0033646-7, Secretário(a) Executivo(a) de Fazenda**, em 06/03/2023, às 13:35, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **107423258** código CRC= **FDB24AEF**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SBN, Qd. 02, Bloco A, 13º andar, sala 1301, Ed. Vale do Rio Doce. - Bairro Asa Norte - CEP 70040-909 - DF

3312-8338/8015/8437/8298