



## PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

(Autoria: Dep. Prof. Reginaldo Veras)

**Institui incentivo fiscal às cooperativas de reciclagem e suas centrais cooperativas, no Distrito Federal, nas condições que especifica.**

### A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei define incentivo fiscal às cooperativas de reciclagem e suas centrais cooperativas, no Distrito Federal.

**Art. 2º** As entidades cooperativas de reciclagem de resíduos e suas centrais cooperativas, que tenham sede no Distrito Federal, ficam isentas, pelo prazo de vigência do respectivo Plano Plurianual, do pagamento dos seguintes tributos:

I - Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA); e

II - Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

§ 1º A isenção a que se refere este dispositivo pode ser condicionada a despacho da autoridade fiscal competente para averiguação dos seguintes requisitos:

I – existência legal da sociedade cooperativa e sua regularidade fiscal;

II – real funcionamento da sociedade por pelo menos 1 ano;

III – composição da cooperativa por pessoas físicas que auferam, individual e mensalmente, no máximo três salários mínimos; e

IV – quanto ao IPVA, subscrição de compromisso de utilização dos veículos apenas para as atividades fins das cooperativas e vedação de sua venda pelo prazo de até 1 ano, sob pena de revogação da isenção, por decisão administrativa da autoridade fiscal competente, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

§ 2º Os veículos isentos são aqueles essenciais para a atividade de colheita e transporte de resíduos.

§ 3º A isenção quanto ao IPTU só ocorre nos imóveis utilizados diretamente pela cooperativa, inexistindo para os imóveis das entidades cooperativas que os aluguem para atividades estranhas à reciclagem de resíduos sólidos.

**Art. 3º** Fica reduzida a alíquota do ISS de 5% (cinco por cento) para 2% (dois por cento), para os serviços de varrição, coleta, remoção, incineração, tratamento, reciclagem, separação e destinação final de lixo, rejeitos e outros resíduos quaisquer, indicados no item 7.0.9 da Lista de Serviços anexa à Lei Complementar federal nº 116, de 31 de julho de 2003.

§ 1º A redução de alíquota do ISS só se aplica para as atividades indicadas no item 7.0.9 da Lista de Serviços anexa à Lei Complementar federal nº 116, de 31 de julho de 2003, quando desenvolvidas por cooperativas de catadores de baixa renda.

§ 2º Considera-se, para os fins desta Lei, catadores de baixa renda aqueles que auferem, individualmente, até 3 salários mínimos por mês.

§ 3º A base de cálculo do ISS será o valor correspondente aos 10% da taxa de administração cobrada pelas sociedades cooperadas a que se referem esta Lei.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor um dia após a sua publicação.

**Art. 5º** Revogam-se as disposições em contrário previstas na legislação tributária local.

## JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei (PL), de iniciativa parlamentar, acatando o pleito social de cooperativas de reciclagem, visa criar **incentivos fiscais em prol das atividades cooperadas de reciclagem de resíduos sólidos**, em atenção ao art. 225 da Constituição Federal (CF) e à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010).

Trata-se de proposição cujo escopo é dar efetividade a vários objetivos positivados na Lei 12.305/2010, dentre eles o incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental voltados a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos e o de integrar os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis como agentes integrantes do ciclo de vida dos produtos.

Como é cediço, a concessão de benefícios fiscais, a exemplo das isenções e alíquota zero ou diminuição de alíquota, tem vários fins, dentre eles o de fomentar o desenvolvimento de certas atividades econômicas ou setores produtivos, atendendo sempre o interesse público. Trata-se, do uso dos benefícios fiscais com caráter extrafiscal.

No caso vertente, não se trata só do caráter citado, mas também do fiscal, afinal é necessário desonerar a cadeia produtiva já tributada na geração dos resíduos sólidos recicláveis. Trata-se, também, portanto, de se dar efetividade ao princípio do adequado tratamento tributário ao sistema cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas, previsto constitucionalmente (art. 145, III, "c", CF).

De fato, as sociedades cooperativas de catadores de materiais recicláveis prestam um serviço inestimável ao meio ambiente, contribuem com a limpeza e higiene das diversas regiões administrativas do Distrito Federal (DF). Além disso, geram renda mínima para centenas de famílias que vivem, quase todas, em situação de vulnerabilidade social.

Apesar do relevante serviço que prestam para a sadia qualidade de vida da sociedade, tais cooperativas nada recebem pelo trabalho de coleta e ainda são tributadas. Conforme a estrutura da cadeia de reciclagem de cada produto, o mecanismo de tributação brasileiro pode fazer com que itens fabricados com materiais reciclados possam ter incidência de tributos superior ao dos produzidos com matéria-prima "virgem".

No caso do DF, a alíquota é de 5% no caso do ISS (Imposto sobre Serviços). Tal incidência gera a cobrança sobre o valor de venda dos produtos às empresas recicladoras, ou seja, sobre o ato cooperativo, que não deveria ser tributado.

A tributação com uma alíquota relevante importa, no caso, em um desarrazoada mecanismo de diminuição da renda dos cooperados. É um montante que sai da renda total mensal dividida entre os catadores. O ISS deveria incidir, proporcionalmente, apenas sobre os 10% gastos com a taxa de administração da cooperativa. E o tributo deveria, no máximo, ser equivalente aos 2% de ISS que recolhem, por exemplo, outras cooperativas.

Ora, os princípios constitucionais da proporcionalidade (art. 5º, LIV) e da isonomia tributária (art. 150,II) restam prejudicados com a fixação de alíquota de 5 % e sobre o total das operações cooperativas, o que exige a intervenção legislativa para preservar a supremacia constitucional e a justiça fiscal.

Ademais, se tais sociedades cooperativas necessitam de apoio social razoável e isonômico, não há justiça social em tributar-lhes com o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), quanto aos veículos que adquirem para a sua atividade fim, o que reclama a concessão de isenção do citado imposto às sociedades cooperativas que tenham enquadramento fiscal real de cooperativa de reciclagem e suas centrais cooperativas. Trata-se de uma isenção geral setorial.

Igual raciocínio é aplicável quanto à tributação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU).

Por isso é que ofertamos o presente projeto com o fim de reduzir a alíquota dos imposto sobre a prestação de serviços (ISS) de 5% para 2%, fazendo com que a base de cálculo seja o equivalente apenas a 10 % da taxa de administração das cooperativas, bem como para isentar as citadas sociedades cooperativas do pagamento de IPTU e IPVA para bens especificamente utilizados em suas atividades fins.

**A matéria é, sem sombra de dúvidas, meritória.** Destarte, há lacuna no ordenamento jurídico distrital sobre o tema, o que demonstra a **necessidade** da proposição. Ademais, o art. 150, § 6º da CF c/c o art. 97 do Código Tributário Nacional exige a edição de lei específica para a concessão de benefícios fiscais.

O momento atual de degradação ambiental, déficit de cobertura de sistema sanitário que gera elevados custos para o Sistema Único de Saúde, bem como a escala vertical ascendente de preocupação com a preservação ambiental, são fundamentos suficientes para demonstrar que **o PL é oportuno.**

Ademais, dar destinação adequada e justa aos resíduos sólidos é uma preocupação universal que o DF também deve acolher, com as políticas sociais, inclusive as fiscais, o que se autoriza concluir pela **conveniência da proposição para o interesse público.**

Sua conversão em lei trará **diversas externalidades positivas que fomentam a proteção ambiental, a os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a justiça fiscal e a redução das desigualdades sociais, com auxílio aos catadores de resíduos sólidos.**

Quanto ao aspecto da admissibilidade orçamentária e financeira, preconizada pelo Regimento Interno da Câmara Legislativa, aufer-se que o projeto **não gera gastos nem implica, tecnicamente, renúncia de receitas.**

De fato, como se sabe, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estatui que:

*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.*

*§ 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.

No caso do presente PL, tem-se a concessão de benefícios fiscais de caráter geral, o que dispensa o cumprimento dos requisitos do citado art. 14 da LRF.

Com efeito, o transcrito dispositivo da LRF traz exigências em relação a incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receitas. Na lição dos nobres juristas Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento, a expressão renúncia de receita refere-se à "desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição".

Para Martins e Nascimento (2001, p. 94), a renúncia de receita exprime:

*[...] a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para a sua instituição. De sorte que 'importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o quer utilizar'. Nesse caso, a renúncia decorre da concessão de incentivos fiscais.*

A renúncia de receita, de acordo com Silva (1997, p. 701), "importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o quer utilizar".

Logo, a renúncia de receita se consubstancia no montante de ingressos que o Fisco deixa de receber ao outorgar um tratamento diferenciado que se afasta do estabelecido como caráter geral na legislação tributária. Destarte, o legislador, ao criar o artigo acima transcrito, na LRF, preocupou-se em estabelecer o alcance e o significado do que seja renúncia de receita.

Segundo o § 1º do artigo 14 da LRF "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." (grifos acrescidos). Tem-se por isenção em caráter não geral aquela que seja, portanto, individual.

*Para as três últimas hipóteses – isenção, redução de alíquota e base de cálculo e outros benefícios – o legislador impôs adjetivação específica, **considerando como renúncia, apenas, as isenções em caráter não geral**, a alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições (isenções parciais), e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Para as três últimas situações é fácil perceber que a intenção do legislador não foi outra, senão a de restringir a incidência da norma estabelecendo condições para a sua aplicação[1].*

A isenção em caráter não geral, isto é, de caráter individual, está adstrita ao cumprimento de diversos requisitos previstos no art. 14 da LRF, a exemplo de estimativa de receita na lei orçamentária e medidas de compensação.

É bom ressaltar que, segundo Harrison Leite a isenção em caráter não geral "se trata de isenção concedida em caráter individual[2]".

Ora, no caso do presente PL, a isenção e os demais benefícios fiscais não são de caráter individual, mas de caráter geral, pois não buscam agraciar um grupo econômico ou uma pessoa. Logo, a ele não se aplicam as exigências de anexos com as estimativas, medidas de compensação e demais requisitos do art. 14 da Lei Geral Nacional de Gestão Fiscal.

Nessa linha, há várias notas técnicas de agentes da receita estadual, nesse sentido, como se infere do trecho abaixo:

*Entretanto, a isenção só será considerada como renúncia tributária para*

*efeito do artigo 14 da LRF se for de caráter não geral. Percebe-se que esta foi uma clara opção do legislador federal que estabeleceu que: Isenção não geral é renúncia e Isenção geral não é renúncia*[\[3\]](#).

Assim, tendo em conta que o presente PL visa conceder uma isenção não individualizada, é forçoso concluir que ele cumpra os requisitos de admissibilidade orçamentários-financeiros.

Outra não é a conclusão também no que se refere aos requisitos de admissibilidade técnico-jurídica da proposição.

De fato, como se sabe, o art. 24, inciso I, da CF c/c o art. 17, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) atribuem ao Distrito Federal um verdadeiro condomínio legislativo com a União no que se refere à competência tributária. Assim, tendo em conta que as normas específicas que ora se tenta implantar vão ao encontro da competência concorrente estatuída na Carta Magna, conclui-se, assim, pela sua constitucionalidade formal orgânica.

A espécie normativa escolhida – Projeto de Lei – também é a correta. Afinal, a concessão de benefícios fiscais depende de lei ordinária específica, nos moldes do que preconizam os arts. 150, § 6º da CF c/c o 97 do Código Tributário Nacional, observados os princípios gerais da Lei Complementar Federal nº 116/2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal. E como se sabe, quando o constituinte se refere à “lei específica” está a falar de “lei ordinária”, pois se quisesse que tal tema fosse objeto de lei complementar, teria sido expresso. Portanto, auferese a constitucionalidade formal objetiva da proposição.

A matéria não está inserida dentre as listadas taxativamente nos arts. 61, § 1º, CF e 71, § 1º, da LODF, que atribuem iniciativa privativa ao Chefe do Executivo. Logo, se trata, no caso, de tema da iniciativa legislativa é comum ao Governador, aos cidadãos e aos membros ou órgãos da Casa, o que permite indicar sua constitucionalidade formal subjetiva[\[4\]](#).

Quanto aos aspectos da constitucionalidade material ou nômestática, a conclusão é de sua pertinência ao caso em questão. Afinal, o projeto visa assegurar justiça fiscal e isonomia tributária, que são princípios albergados pela nossa Carta Magna.

Além de constitucional, o PL é legal, pois observa as normas gerais de direito tributário emanadas da União e as regras de legisprudência insculpidas na Lei Complementar Distrital nº 13/96, no que se refere à vigência temporária de leis concessivas de benefícios fiscais (art. 94).

Cumpra ressaltar, ao final, que apesar da CF fixar o princípio da anterioridade tributária (art. 150, III, “b”), o presente PL concede vigência imediata à lei, não limitando sua aplicação apenas para o exercício financeiro subsequente, tendo em conta que não trata da instituição ou majoração de tributos, mas apenas de isenção e diminuição de alíquota, o que não justifica condicionar a produção de seus efeitos só para o ano fiscal seguinte ao de início de sua vigência.

Pelo exposto, oferta-se o presente PL, conclamando-se os nobres pares a admiti-lo e aprová-lo, no âmbito das Comissões e do Plenário desta Casa, **por questão de justiça fiscal e isonomia tributária**.

---

[\[1\]](#) Nota Técnica nº 010/09 da Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Mato Grosso. Acessado em 6/12/2020 às 19:48 em [encurtador.com.br/CDRTX](http://encurtador.com.br/CDRTX)

[\[2\]](#) LEITE, Harrison, *Manual de Direito Financeiro*. 7ª edição. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 323.

[\[3\]](#) Nota técnica citada no item 1.

[\[4\]](#) Na ausência da lei a que se refere o art. 146, III, c, da Constituição, que estabelece que lei complementar disporá sobre o adequado tratamento do ato cooperativo, os Estados-Membros podem exercer sua competência residual de forma plena, inclusive instituindo isenção de tributos estaduais para operações entre cooperativas, como fez o art. 16 da Lei Estadual 11.829/2002. Todavia, a norma deve receber interpretação conforme para excluir do seu alcance o

ICMS, uma vez que, nos termos do art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição da República, as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais relativos a esse imposto dependem de prévia deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal. [ADI 2.811, rel. min. Rosa Weber, j. 25-10-2019, P, DJE de 7-11-2019.]

**PROF. REGINALDO VERAS**  
*Deputado*



Documento assinado eletronicamente por **REGINALDO VERAS COELHO - Matr. 00137, Deputado(a) Distrital**, em 15/12/2020, às 10:14, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

[http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Código Verificador: **0292307** Código CRC: **B923AAEF**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 12– CEP 70094-902– Brasília-DF– Telefone: (61)3348-8122  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [dep.professorreginaldoveras@cl.df.gov.br](mailto:dep.professorreginaldoveras@cl.df.gov.br)

00001-00042732/2020-09

0292307v3



PROPOSIÇÃO - PL 1654/2020

LIDO EM: 15/12/2020

Brasília, 15 de dezembro de 2020



Documento assinado eletronicamente por ANNA CAROLINE DE ARAUJO LIMA - Matr. 22638, Assessor(a) de Apoio à Atividade do Plenário, em 15/12/2020, às 16:38, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

[http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Código Verificador: 0293433 Código CRC: 129F9719.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 5º Andar, Sala 5.10- CEP 70094-902- Brasília-DF- Telefone: (61)3348-8275  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [seleg@cl.df.gov.br](mailto:seleg@cl.df.gov.br)

00001-00042732/2020-09

0293433v2



## DESPACHO

A Mesa Diretora para publicação (RICL, art. 153) e ao SPL para indexações, em seguida ao SACP, para conhecimento e providências protocolares, informando que a matéria tramitará, em análise de mérito, na CDESCTMAT (RICL, art. 69-B, "j"), em análise de mérito e admissibilidade na CEOF (RICL, art. 64, II, "a") e, em análise de admissibilidade na CCJ (RICL, art. 63, I).

Brasília, 15 de dezembro de 2020

**MARCELO FREDERICO MEDEIROS BASTOS**  
*Assessor Legislativo*



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO FREDERICO MEDEIROS BASTOS - Matr. 13821, Secretário(a) Legislativo - Substituto(a)**, em 16/12/2020, às 08:52, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

[http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Código Verificador: **0293435** Código CRC: **F14F5014**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 5º Andar, Sala 5.10- CEP 70094-902- Brasília-DF- Telefone: (61)3348-8275  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [seleg@cl.df.gov.br](mailto:seleg@cl.df.gov.br)

00001-00042732/2020-09

0293435v2