

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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



PARECER Nº 1/2018 - CCJ.

Sobre a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 16/2015, que altera o art. 135 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que trata das alíquotas do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS – para adequá-lo à Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015.

Autores: Deputado PROF. REGINALDO VERAS e Outros

Relator: Deputado JULIO CESAR

I – RELATÓRIO

Chega à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ a Proposta de Emenda à Lei Orgânica – PELO nº 16/2015, que altera, nos termos de seu art. 1º, o art. 135 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF:

"Art. 135

III – nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual;

... (sic)

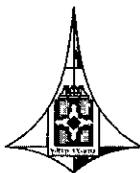
IV – responsabilidade pelo recolhimento do imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual de que trata o inciso III será atribuída:

a) ao destinatário, quando este for contribuinte do imposto;

b) ao remetente, quando o destinatário não for contribuinte do imposto;

§ 1º Para efeito do disposto no inciso III, deste artigo, no caso de operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final não contribuinte localizado em outro Estado, o imposto correspondente à diferença entre alíquota interna e a interestadual será partilhado entre os entes de origem e de destino, na seguinte proporção:

I – para o ano de 2015: 20% (vinte por cento) para o Estado de destino e 80% (oitenta por cento) para o Estado de origem;



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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



II – para o ano de 2016: 40% (quarenta por cento) para o Estado de destino e 60% (sessenta por cento) para o Estado de origem;

III – para o ano de 2017: 60% (sessenta por cento) para o Estado de destino e 40% (quarenta por cento) para o Estado de origem;

IV – para o ano de 2018: 80% (oitenta por cento) para o Estado de destino e 20% (vinte por cento) para o Estado de origem;

V – a partir do ano de 2019: 100% (cem por cento) para o Estado de destino.”

O art. 2º revoga as alíneas “a” e “b”, ambas do inciso III do art. 135 da LODF. Já o art. 3º adiciona o inciso V ao § 3º do art. 135 da LODF, com a seguinte redação:

V – sobre operações de aquisição de medicamentos, observada a legislação pertinente.

Os dois últimos artigos veiculam as cláusulas de vigência da Emenda à Lei Orgânica, na data de sua publicação, e de revogação das disposições em contrário.

Na justificação da proposição em análise, afirma-se que a Emenda sob exame visa a compatibilizar a LODF com a Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015, que alterou a Constituição Federal para tratar da sistemática de cobrança do ICMS incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, localizado em outro Estado.

Consta da justificação em comento, um quadro comparando o texto originário da LODF e a proposta de alteração constante do projeto sob exame, afirmando, a seguir, que:

Além das alterações, já fixamos um dispositivo que autoriza a fixação de isenção sobre medicamentos, observadas as limitações da Lei Geral Federal do ICMS e a CF, que exigem deliberação do Congresso Nacional de Política Fazendária.

Esclarece-se na justificação que o Distrito Federal tem competência de legislar sobre Direito Tributário, “sendo cediço que o tema não se insere na iniciativa reservada do Executivo, mas na iniciativa geral, podendo, portanto, os parlamentares subscreverem a proposição que verse sobre tributo de competência distrital”.

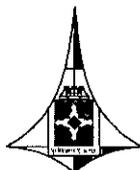
Ao final, ressalta-se que a presente PELO é meritória, “pois tenta compatibilizar a LODF com as novas necessidades de se fixar um regime tributário mais adequado no que tange ao ICMS”.

A proposição não recebeu emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à CCJ, analisar a admissibilidade das propostas de emenda à LODF, nos termos do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, *in verbis*.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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



Art. 210. A proposta de emenda à Lei Orgânica, apresentada na forma do art. 139, será despachada pelo Presidente da Câmara Legislativa à Comissão de Constituição e Justiça, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco dias, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

§ 1º Inadmitida a proposta, cabe recurso ao Plenário, subscrito por, no mínimo, um oitavo dos Deputados Distritais.

O exame de admissibilidade da presente matéria deve observância ao art. 139 do RICLDF, reproduzido a seguir:

Art. 139. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Legislativa;

II – do Governador;

III – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas.

§ 1º Não será objeto de deliberação proposta de emenda à Lei Orgânica que ferir princípios da Constituição Federal.

§ 2º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

§ 3º A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Constata-se, inicialmente, que a PELO nº 16/2015 foi assinada por oito parlamentares distritais, atendendo, portanto, o número mínimo de subscritores determinado pelo regimento para sua apresentação.

Analisa-se a seguir, individualmente, os artigos da referida PELO.

1) Art. 1º

A matéria constante desse artigo foi objeto da Emenda Constitucional – EC nº 87, de 16 de abril de 2015, que alterou o § 2º do art. 155 da Constituição Federal de 1988 – CF/88 e acrescentou o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADT.

No quadro a seguir, compara-se a proposta em análise com a referida emenda constitucional, bem como com a redação em vigor da LODF.

CF/88, alterado pela EC nº 87, de 16 de abril de 2015	PELO nº 16, de 2015	LODF
Art. 155 § 2º..... VII - nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual; a) (revogada); b) (revogada); VIII - a responsabilidade pelo	Art. 135 III – nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual; ... IV – responsabilidade pelo recolhimento	Art. 135 III – em relação a operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á: a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto; b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte do imposto.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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



<p>recolhimento do imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual de que trata o inciso VII será atribuída:</p> <p>a) ao destinatário, quando este for contribuinte do imposto;</p> <p>b) ao remetente, quando o destinatário não for contribuinte do imposto;</p> <p>.....</p> <p>Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 99:</p> <p>"Art. 99. Para efeito do disposto no inciso VII do § 2º do art. 155, no caso de operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final não contribuinte localizado em outro Estado, o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual será partilhado entre os Estados de origem e de destino, na seguinte proporção:</p> <p>I - para o ano de 2015: 20% (vinte por cento) para o Estado de destino e 80% (oitenta por cento) para o Estado de origem;</p> <p>II - para o ano de 2016: 40% (quarenta por cento) para o Estado de destino e 60% (sessenta por cento) para o Estado de origem;</p> <p>III - para o ano de 2017: 60% (sessenta por cento) para o Estado de destino e 40% (quarenta por cento) para o Estado de origem;</p> <p>IV - para o ano de 2018: 80% (oitenta por cento) para o Estado de destino e 20% (vinte por cento) para o Estado de origem;</p> <p>V - a partir do ano de 2019: 100% (cem por cento) para o Estado de destino."</p>	<p>do imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual de que trata o inciso III será atribuída:</p> <p>a) ao destinatário, quando este for contribuinte do imposto;</p> <p>b) ao remetente, quando o destinatário não for contribuinte do imposto;</p> <p>.....</p> <p>§ 1º Para efeito do disposto no inciso III, deste artigo, no caso de operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final não contribuinte localizado em outro Estado, o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e interestadual será partilhado entre os entes de origem e de destino, na seguinte proporção:</p> <p>I - para o ano de 2015: 20% (vinte por cento) para o Estado de destino e 80% (oitenta por cento) para o Estado de origem;</p> <p>II - para o ano de 2016: 40% (quarenta por cento) para o Estado de destino e 60% (sessenta por cento) para o Estado de origem;</p> <p>III - para o ano de 2017: 60% (sessenta por cento) para o Estado de destino e 40% (quarenta por cento) para o Estado de origem;</p> <p>IV - para o ano de 2018: 80% (oitenta por cento) para o Estado de destino e 20% (vinte por cento) para o Estado de origem;</p> <p>V - a partir do ano de 2019: 100% (cem por cento) para o Estado de destino."</p>	<p>§ 1º Caberá ao Distrito Federal o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual, nas operações e prestações interestaduais que lhe destinem mercadorias e serviços, quando o destinatário, situado no seu território, for contribuinte do imposto.</p>
---	---	---

Pelo exposto, verifica-se que a proposta em tela visa a reproduzir dispositivos modificados da CF/88 e do ADT, tratando-se, portanto, de atualização da LODF. No entanto, cabem algumas observações:

- 1) a citada norma constitucional já se encontra em vigor, independentemente dos textos dos respectivos dispositivos constantes das constituições dos Estados ou da Lei Magna distrital. No entanto, a aprovação da PELO nº 16/2015 é admissível e louvável, na medida que atualiza a LODF;
- 2) não cabe a incorporação na LODF da redação dada ao § 1º do seu art. 135 pela PELO, visto que se trata de **regra de transição**. Assim, tal dispositivo pode integrar a emenda, mas sem inserção no texto da LODF;
- 3) o art. 1º da PELO também dá nova redação ao inciso III do art. 135 da LODF, incorporando suas alíneas ao inciso, portanto, disciplinando-o na íntegra, não sendo adequadas as reticências constantes após o seu texto;
- 4) o *caput* do art. 1º deve fazer referência à inclusão do inciso IV do art. 135 da LODF.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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



Assim, é **indispensável que se modifique o art. 1º da PELO** para retirar as reticências da redação sugerida ao inciso III do art. 135 da LODF e fazer constar de seu *caput* a inclusão do inciso IV no art. 135 da LODF. Por seu turno, o seu § 1º deve ser transformado em artigo, sem menção de sua inclusão na LODF.

2) Art. 2º

O art. 2º da proposição pretende revogar as alíneas "a" e "b" do inciso III do art. 135 da LODF. Entretanto, o *caput* do art. 1º da PELO dá nova redação a todo inciso III, a qual incorporou as referidas alíneas. Assim, conforme art. 100 da Lei Complementar nº 13, de 03 de setembro de 1996¹, **não cabe a revogação das referidas alíneas.**

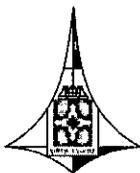
3) Art. 3º

Esse dispositivo inclui o inciso V no § 3º do art. 135 da LODF. A redação atual desse parágrafo tem o mesmo teor do inciso X do § 2º do art. 155 da CF/88, conforme quadro comparativo a seguir.

Constituição Federal de 1988	LODF	Art. 3º do PELO nº 16, de 2015
<p>Art. 155.....</p> <p>§ 2º.....</p> <p>X - não incidirá:</p> <p>a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;</p> <p>b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;</p> <p>c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5º;</p> <p>d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita;</p>	<p>Art. 135. O Distrito Federal fixará as alíquotas do imposto de que trata o artigo anterior para as operações internas, observado o seguinte:</p> <p>§ 3º O imposto não incide:</p> <p>I – sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;</p> <p>II – sobre operações que destinem a outro Estado petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;</p> <p>III – sobre o ouro, quando definido em lei federal, nas hipóteses previstas no art. 153, § 5º, da Constituição Federal;</p> <p>IV – nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita.</p>	<p>Art. 135.....</p> <p>.....</p> <p>§ 3º O imposto não incide:</p> <p>.....</p> <p>V – sobre operações de aquisição de medicamentos, observada a legislação pertinente.</p>

Constata-se que o inciso V em destaque, não faz parte do rol de operações e prestações excluídas pelo legislador constituinte do campo de incidência do ICMS, intitulada como **imunidade tributária.**

¹ Art. 100. A nova redação dada a dispositivo de lei revoga a redação anterior.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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



De acordo com a justificação da proposição, a PELO, por meio desse dispositivo, "autoriza a fixação de isenção sobre medicamentos, observadas as limitações da Lei Geral Federal do ICMS e a CF, que exigem deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária".

Nesse diapasão, é necessário que se faça, primeiramente, a distinção entre imunidade (não incidência constitucional) e isenção (benefício tributário).

A imunidade decorre do texto constitucional, enquanto que a isenção é prevista em lei específica para esse fim. A primeira impede que uma norma legal defina como fato gerador as hipóteses consideradas imunes pela Constituição Federal. Já, na isenção, não se retira fatos geradores do campo de incidência do tributo, mas exclui-se sua exigibilidade em relação à matéria isenta, ou seja, impede-se sua cobrança.

Isso posto, nota-se que a inserção do referido inciso V ao § 3º do art. 135 da LODF tem efeitos diferentes do pretendido pela proposta sob exame, na medida que **não somente autoriza a concessão de isenção**, mas estabelece dispositivo de aplicação imediata sem observância da legislação apresentada a seguir.

Primeiramente, traz-se o dispositivo da Constituição Federal de 1988 - CF/88 sobre a concessão de isenção:

Art. 150.....

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, 'g'. (Destacou-se)

Por sua vez, o art. 155, § 2º, XII, 'g', da CF/88, assim dispõe:

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

.....

§ 2º O imposto previsto no inciso II (ICMS) atenderá ao seguinte:

.....

XII - cabe à lei complementar:

.....

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Com efeito, após a CF/88, não foi editada outra lei complementar para regular a concessão e revogação de benefícios fiscais no campo do ICMS, estando vigente, neste ponto, a Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975.

A LC nº 24/1975 dispõe sobre a necessidade de convênios celebrados e ratificados pelos estados e Distrito Federal quando da concessão de benefícios de ICMS, conforme prevê o art. 1º:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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



Art. 1º *As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.*

Como inexistente Convênio de ICMS, celebrados pelos Estados e pelo Distrito Federal no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária, autorizando a concessão de isenção sobre medicamentos, não é admissível a aprovação de tal proposta.

Cabe, ainda, atentar para o prescrito no § 6º do art. 135 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que dispõe sobre a produção de efeitos dos referidos convênios, nos seguintes termos:

§ 6º *As deliberações tomadas nos termos do § 5º, VI, 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.***
(Destacou-se)

Pela regra retro citada, os convênios autorizativos do ICMS somente produzirão efeitos no Distrito Federal depois de homologados pelo Poder Legislativo. Segundo o art. 4º, § 1º, IV², da Lei Complementar nº 13/1996, a referida homologação se dá por meio de Decreto Legislativo, que é o instrumento normativo utilizado para disciplinar com efeitos externos as matérias de competência privativa da Câmara Legislativa.

Há que se considerar, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar Federal nº 101/2000, traz também alguns requisitos a serem observados na concessão de incentivos ou benefícios fiscais (tributários), *in verbis*:

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

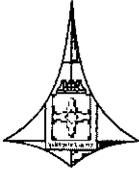
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

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

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

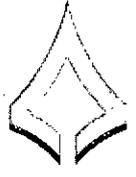
§ 2º *Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o*

² *IV - decreto legislativo a lei que, com este nome, discipline, com efeito externo, matéria da competência privativa da Câmara Legislativa;*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

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



benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. (negritos editados)

Da análise da LRF, verifica-se que a proposta em análise deveria:

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

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

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

Dessa forma, constata-se que o dispositivo sob exame não atendeu às exigências da LRF para a concessão de benefício tributário, sendo, portanto, inadmissível. Por isso, propõe-se a **supressão do art. 3º da PELO**.

Por fim, no tocante à previsão dos §§ 2º e 3º do art. 139 do Regimento Interno desta Casa, não há impedimentos à aprovação da proposição em análise.

Diante dos argumentos expostos, vota-se, nos termos do art. 139 do RICLDF, pela **ADMISSIBILIDADE** da **PELO nº 16/2015**, na forma do **substitutivo** em anexo.

Sala das Comissões,

DEPUTADO

Presidente

DEPUTADO JULIO CESAR

Relator