Parecer n. 346/2015-PRCON/PGDF
Processo n. 040.002.132/2014
Interessado(a): Secretaria de Fazenda do Distrito Federal
Assunto: Implementação dos Convênios ICMS 116/13 e 191/13, Lei distrital nº 5.422/14

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral do DF, em 12/05/2015 e pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em ___/___/20___

DIREITO TRIBUTÁRIO. POLÍTICA DE INCENTIVO FISCAL EM ÂMBITO LOCAL. INTERNALIZAÇÃO DOS CONVÊNIOS ICMS 116/13 E 191/13 PELO DECRETO LEGISLATIVO Nº2.034/2014 PELA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 5.422/2014. PREVISÃO DA ELABORAÇÃO DE ESTUDO ECONÔMICO ACERCA DAS LEIS QUE TRATEM DE POLÍTICAS FISCAIS, TRIBUTÁRIAS OU CREDITÍCIAS. CONCESSÃO DE INCENTIVOS OU BENEFÍCIOS A SETORES DA ATIVIDADE ECONÔMICA. RENÚNCIA DE RECEITA OU AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA. TESES LEVANTADAS PELA SECRETARIA DE FAZENDA. EXAME DO TEMA PELA PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL.

1. Os benefícios fiscais de ICMS para serem considerados válidos devem, necessariamente, sujeitar-se à aprovação do Confaz, detalhe: à unanimidade dos entes federados, além do cumprimento, segundo a LRF, da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

2. A legislação distrital, indo mais além, notadamente após reiterados pronunciamentos de inconstitucionalidade de benefícios locais do ICMS por não observância do regramento atinente à espécie, já no final de 2014, passou a prever a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governo do Distrito Federal, nos termos da Lei nº 5.422/2014;

3. No caso dos Convênios ICMS 116/13 e ICMS 191/13, objeto da consulta, a deliberação no âmbito do Confaz precedeu à edição da Lei distrital nº 5.422/2014, o que justifica a ausência de formatação do estudo econômico pelo Poder Executivo. Contudo, o mesmo não se pode dizer da apreciação pela Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da CLDF, que, já sob a égide da lei distrital, deixou de elaborar os estudos exigidos;

6. Portanto, o decreto legislativo, que homologou os Convênios de ICMS 116/13 e 191/13, produzidos no âmbito do CONFAZ, é norma especial frente à Lei nº 5.422/2014, e prevalece seus efeitos, inclusive derrogando-a neste ponto, permitindo sua imediata aplicabilidade.

Ilustre Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal acerca das teses levantadas na manifestação lançada às fls. 323/333, acolhida pelo il. Secretário de Fazenda e submetidas à apreciação desta Casa quanto à confirmação do entendimento então revelado, no caso, a respeito da prescindibilidade de estudo do impacto econômico nas contas públicas do ente distrital.

SAIN Bloco I Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal 4º andar
Brasília/DF CEP: 70.620-000 Fones: (61) 3325-3320/3325-3321 (FAX)

Folha nº: 143
Processo nº: 414.000685/2014
Matrícula: 42182-6

O Distrito Federal pretende promover alteração no Decreto nº 18.955, de 22 de dezembro de 1997, que regulamenta o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – RICMS com vistas a adequá-lo aos Convênios ICMS 116/13 e ICMS 191/13, os quais prorrogam disposições de vários convênios concessivos de benefícios fiscais.

Os precitados convênios foram internalizados no âmbito do Distrito Federal por meio do Decreto Legislativo nº 2.034/2014, cabendo à unidade federada distrital, por meio de ato normativo editado pelo Chefe do Poder Executivo, regulamentar, sem extrapolá-lo, de modo a dar fiel execução aos seus termos.

O órgão consulente, portanto, solicita à Procuradoria manifestação quanto às teses delineadas, conforme reprodução de excerto do despacho exarado pela Unidade de Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Fazenda, muito bem elaborado, diga-se de passagem, cujo teor segue abaixo resumido, *in verbis*:

> *29.1 Conforme orientação lançada no Parecer nº 251/2011-PROFIS/PGDF, seria necessário 'apenas' o decreto legislativo para dar aplicabilidade, em âmbito local, a convênio instituidor ou ampliador de benefício ou incentivo fiscal, havendo, por outro lado, a 'possibilidade' de o Poder Executivo regulamentar a referida norma a fim de garantir sua fiel execução;*
>
> *29.2 Parece-nos razoável entender que a Lei nº 5.422/2014 está voltada [sic] às proposições legislativas que tramitam por aquela Casa Legislativa, ou seja, aquelas compreendidas no processo legislativo (art. 69 da LODF), que inclui o decreto legislativo, mas, por outro lado, não alcança o decreto do Poder Executivo;*
>
> *29.3 É Possível inferir que a Lei nº 5.422/2014 trata da norma dirigida ao próprio legislador e, dentro dessa perspectiva, podemos extrair, da análise do art. 1º e da parte final do inciso II do art. 4º, que o estudo econômico que deve acompanhar as proposições que tramitem pela CLDF, deve ser apresentado pelo autor da proposta, ou seja, pela autoridade que dá início ao processo legislativo;*
>
> *29.4 No caso da edição de decretos legislativos, cuja iniciativa cabe exclusivamente ao Parlamento (art. 60, XXXVII, da LODF), a exigência de estudo econômico prevista na Lei nº 5.422/2014, ao que parece, deve ser cumprida por aquela própria Casa Legislativa, ou seja, por quem deu início ao processo legislativo;*
>
> *29.5 Não é dado à Administração deixar de aplicar uma norma em confronto com outra norma de igual estatura (como é o caso, por exemplo, de um decreto legislativo em face de uma lei), pois, nesse caso, entendemos que, afastado o critério hierárquico,*

SAIN Bloco I Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal 4º andar
Brasília/DF CEP: 70.620-000 Fones: (61) 3325-3320/3325-3321 (FAX)

Folha nº: 144
Processo nº: 414.000685/2014

eventual antinomia deve ser resolvida pela aplicação sucessiva dos critérios da especialidade e cronológico;

29.6 Um decreto legislativo, que homologa convênios específicos que veiculam benefícios ou incentivos fiscais do ICMS também específicos, apresenta-se como norma especial em face da Lei nº 5.422/2014 e, dessa forma deve prevalecer mesmo que, eventualmente, não tenham sido observadas [sic] as disposições da mencionada Lei;

29.7 Caso esse decreto legislativo tenha sido editado após a Lei nº 5.422/2014, por ser norma posterior e de mesma hierarquia (possui força de lei), pode-se entender que, na parte em que concedeu determinado benefício sem se fazer acompanhar de estudo econômico, derrogou a Lei nº 5.422/2014, no que diz respeito à referida exigência;

29.8 Tratando os Convênios ICMS 116/13 e 191/13 de mera prorrogação de benefícios fiscais, com a edição do Decreto Legislativo nº 2.034, de 2014, mesmo que não tenha sido observada a exigência do estudo econômico prevista na Lei nº 5.422/2014, na medida em que, por ser norma de igual hierarquia, especial e gozar de presunção de constitucionalidade e legitimidade, as disposições de tais convênios já seriam aplicáveis no Distrito Federal e, portanto, que tais benefícios fiscais já se encontrariam prorrogados;

29.9 O decreto do Poder Executivo, que não está sujeito às disposições da Lei nº 5.422/2014, cumpriria, neste caso, apenas a função regulamentadora, nos termos do art. 78 da Lei nº 1.254/96, ou, mais especificamente, por veicular mera prorrogação de benefício cujos requisitos de aplicação, à exceção da data de eficácia, já estão incorporados à legislação, atenderia somente à finalidade de consolidação da legislação tributária a fim de facilitar sua aplicação.

Os autos foram a mim distribuídos com solicitação de urgência na apreciação do tema, motivo pelo qual apresentei opinativo jurídico no prazo de 48 horas, mas diante da complexidade e extensão da matéria, o Il. Secretário solicitou, de momento, que esta Casa restringisse sua análise à tese levantada no subitem 29.8 do Despacho nº 14/2015-ULEG/AJL/SEF (fls. 323/335), conforme Ofício nº 30/2015-GAB/SEF, fl. 337.

Portanto, nesta oportunidade, reservo-me a apreciação do subitem 29.8 constante do referido despacho, requerendo que as demais questões sejam devolvidas à Procuradoria, após conhecimento e aplicação do entendimento aqui vertido – se o caso, para análise e manifestação jurídica no prazo regimental.

É o suficiente relatar.

SAIN Bloco I Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal 4º andar
Brasília/DF CEP: 70.620-000 Fones: (61) 3325-3320/3325-3321 (FAX)

Folha nº: 145
Processo nº: 414.000.685/2014
Rubrica: Matrícula: 421826

II. FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição preocupou-se com a concessão de benefícios fiscais do ICMS por meio de subsídio ou isenção, além de outros instrumentos como redução da base de cálculo, crédito presumido, anistia, etc. E, por isso, estabeleceu, como requisito a necessidade da edição de lei específica da unidade federada, que regule exclusivamente a matéria, bem assim sejam previamente sujeitos ao Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ.

> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> [...]
> § 6.º 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, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Na esteira do comando constitucional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se, seguido pelo TJDFT, no sentido de que é inconstitucional a concessão de benefícios fiscais à "revelia" do Confaz, nos moldes exigidos pelo art. 135, § 5º, VII da LODF, com reprodução do texto contemplado na Constituição Federal, especificamente na alínea 'g', inciso XII, § 2º do art. 155.[1]

Portanto, a outorga de benefícios fiscais relativos ao ICMS, sem a prévia e necessária celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal é manifestamente inconstitucional, conforme inúmeros pronunciamentos da Corte Suprema[2], não tendo o TJDFT distanciado-se deste entendimento.

No caso em exame trata-se de internalização de convênios celebrados no âmbito do CONFAZ por meio do Decreto Legislativo nº 2.034/2014, promulgado

---

[1] Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
§ 2.º O imposto previsto no inciso II 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.

[2] Precedentes: ADI 2906/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011; ADI 2376/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011; ADI 3674/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011; ADI 3413/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011; ADI 4457/PR, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011; ADI 3794/PR, rel. Min. Joaquim Barbosa, 1º.6.2011; ADI 2688/PR, rel. Min. Joaquim Barbosa, 1º.6.2011; ADI 1247/PA, rel. Min. Dias Toffoli, 1º.6.2011; ADI 3702/ES, rel. Min. Dias Toffoli, 1º.6.2011; ADI 4152/SP, rel. Min. Cezar Peluso, 1º.6.2011; ADI 3664/RJ, rel. Min. Cezar Peluso, 1º.6.2011; ADI 3803/PR, rel. Min. Cezar Peluso, 1º.6.2011; ADI 2549/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1º.6.2011.

SAIN Bloco I Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal 4º andar
Brasília/DF CEP: 70.620-000 Fones: (61) 3325-3320/3325-3321 (FAX)

Folha nº: 146
Processo nº: 441000685/2014

pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. Aqui, cumpre-me fazer uma ressalva de que o objeto da consulta não está circunscrito à validade dos referidos convênios, especialmente se observaram, por exemplo, à unanimidade exigida pela Lei Complementar nº 24/75.[3]

Diante da urgência requerida pelo órgão consulente, convencionada com esta Casa, sugere-se que este tema [validade dos convênios] seja objeto de consulta posterior, de modo que a Procuradoria, órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal, possa manifestar-se precisamente sobre este ponto, conferindo o controle de legalidade aos atos da Administração Pública.

Examina-se, aqui, neste momento, conforme exposto no relatório deste opinativo, o subitem 29.8 do Despacho nº 14/2015-ULEG/AJLSEF, ou seja, se os Convênios ICMS 116/13 e ICMS 191/13, internalizados pelo Decreto Legislativo nº 2.034/2014, mesmo que não tenham observado a exigência do estudo econômico previsto na Lei nº 5.422/2014, já seriam aplicáveis no Distrito Federal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, editada com a finalidade de conferir maior nível de controle e equilíbrio às contas públicas, previu no art. 14 que *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***.[4]

---

[3] 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.
Parágrafo único - O disposto neste artigo também se aplica:
I - à redução da base de cálculo;
II - à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;
III - à concessão de créditos presumidos;
IV - à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;
V - às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data.
Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.
§ 1º - As reuniões se realizarão com a presença de representantes da maioria das Unidades da Federação.
§ 2º - **A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.**

[4] 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

SAIN Bloco I Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal 4º andar
Brasília/DF CEP: 70.620-000 Fones: (61) 3325-3320/3325-3321 (FAX)

Folha nº: 147
Processo nº: 414000685/2014

Além disso, cuidou de exigir o cumprimento do que disposto na lei de diretrizes orçamentárias, com 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.

Ou seja, do contexto apresentado, conclui-se preliminarmente que os benefícios fiscais de ICMS para serem considerados válidos devem, necessariamente, sujeitar-se à aprovação do Confaz, detalhe: à unanimidade dos entes federados, além do cumprimento, segundo a LRF, da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

A legislação distrital, indo mais além, notadamente após reiterados pronunciamentos de inconstitucionalidade de benefícios locais do ICMS por não observância do regramento atinente à espécie, já no final de 2014, passou a prever a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governo do Distrito Federal, nos termos da Lei nº 5.422/2014, segundo excertos abaixo transcritos, *in verbis*:

> Art. 1º As leis que tratem de políticas fiscais, tributárias ou creditícias favorecidas, que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios a setores da atividade econômica ou

---

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.

SAIN Bloco I Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal 4º andar
Brasília/DF CEP: 70.620-000 Fones: (61) 3325-3320/3325-3321 (FAX)

Folha nº: 148
Processo nº: 414.000.685/2014
Rubrica: Matrícula: 42182-6

que impliquem renúncia da receita ou aumento da despesa pública devem ser acompanhadas de **estudo econômico** que mensurem os seus impactos:
I – na economia do Distrito Federal, em termos de geração de empregos e renda;
II – nas metas fiscais do Governo do Distrito Federal, discriminando-se os impactos na despesa pública e na renúncia de receitas;
III – nos benefícios para os consumidores;
IV – no setor da atividade econômica beneficiada;
V – na economia da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, se for o caso.
§ 1º A renúncia de receitas públicas 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 Para fins desta Lei, políticas creditícias favorecidas são as concessões de financiamentos com taxas de juros que, agregadas ao índice de atualização monetária, são inferiores ao indicador oficial do Governo Federal para a taxa de inflação ou não cubram o custo de captação ou de remuneração dos recursos.
Art. 2º Ressalvam-se do disposto no art. 1º, *caput*, as políticas que onerem as despesas públicas ou representem renúncias até o limite previsto no art. 16, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A lei, inclusive, definiu ***estudos econômicos*** como sendo trabalho elaborado por profissional com formação em ciências econômicas devidamente registrado no órgão de representação profissional, constituindo-se em modelo econômico teórico que sirva de base para análise da política proposta, além da estimativa empírica segundo os modelos previamente definidos.[5]

---

[5] Art. 3º Considera-se estudos econômicos, para fins desta Lei, o trabalho elaborado por profissional com formação em ciências econômicas devidamente registrado no seu órgão de representação profissional, os quais se constituem de:
I – modelo econômico teórico que serve de base para análise da política proposta e para mensuração empírica;
II – estimativa empírica do modelo que utilize, no mínimo, um dos seguintes instrumentais:
a) estatístico;
b) econométrico;
c) séries temporais;
d) método de calibragem;
e) outras metodologias amparadas pela literatura científica;
III – projeções baseadas no modelo empírico abrangendo um número de exercícios financeiros não inferiores aos referidos art. 16, I, da Lei Complementar nº 101, de 2000;
IV – séries estatísticas dos dados utilizadas nos modelos.
§ 1º Os estudos econômicos devem ser acompanhados de arquivos magnéticos que contenham todo o trabalho, inclusive os dados estatísticos utilizados na estimação dos modelos.
§ 2º Assegurados os direitos autorais, o Governo do Distrito Federal e a Câmara Legislativa do Distrito Federal podem editar, publicar, reproduzir e divulgar, por meio de jornais, revistas, livros, televisão, rádio, internet, vídeo, ou outro recurso audiovisual, o conteúdo dos trabalhos técnicos, total ou parcialmente, sem ônus.
§ 3º Os estudos econômicos passam a integrar o acervo bibliográfico do Governo do Distrito Federal e da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Folha nº: 149
Processo nº: 414.000685/2014
Rubrica: Telma Matrícula: 43182-6

Na mesma lei, especificamente no § 4º do art. 3º, determinou-se que a verificação do cumprimento dos estudos econômicos e a compatibilidade dos seus resultados com os objetivos do projeto de lei no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal devem ser realizadas por consultor técnico-legislativo economista. Prevê, ainda, que a Câmara Legislativa do Distrito Federal, por meio da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, organize audiências públicas destinadas sobre o assunto.[6]

Pois bem, feita esta incursão normativa, em curta palavras, e de momento restringindo-se ao subitem 29.8, sem prejuízo da análise posterior dos demais itens, podem-se extrair duas premissas, senão vejamos.

A premissa maior extraída da Carta constitucional é de que *qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos ao ICM S* deve observância ao que disposto no art. 155, § 2.º, XII, g, que exige deliberação no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz.

A premissa menor deste contexto normativo pode ser arrancada da própria Lei nº 5.422/2014, no sentido de que as leis locais que tratem de políticas fiscais, tributárias ou creditícias favorecidas, que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios a setores da atividade econômica ou que impliquem renúncia da receita ou aumento da despesa pública **devem ser acompanhadas de estudo econômico** que mensurem os seus impactos na economia (geração de empregos e renda), nas metas fiscais, benefícios aos consumidores, setor da atividade econômica beneficiada.

No caso específico do Distrito Federal, conforme exegese exarada pelo Parecer nº 0251/2011-PROFIS/PGDF, referido no bojo da consulta, o art. 135, § 5º, VII e § 6º do mesmo dispositivo da LODF exigem que os convênios editados pelo Confaz autorizativos de benefício ou incentivo fiscal sejam homologados pela Câmara Legislativa do DF para produção de efeitos por meio de decreto legislativo, ato normativo que, por possuir força de lei, poderia dispensar o pagamento do tributo.

---

[6] Art. 4º A Câmara Legislativa do Distrito Federal, por meio da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, pode organizar audiências públicas destinadas à:
I – apresentação da proposta do projeto de lei de que trata o art. 1º pelo representante do Governo do Distrito Federal.
II – apresentação dos estudos econômicos de que trata o art. 3º, caput, pelos autores.

SAIN Bloco I Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal 4º andar
Brasília/DF CEP: 70.620-000 Fones: (61) 3325-3320/3325-3321 (FAX)

Folha nº 152
Processo nº 414.000.685/2014

Trata-se, em verdade, de um processo complexo de validade da norma que concede benefício fiscal do ICMS, desde a deliberação e aprovação de ato normativo pelo Confaz, do qual o Distrito Federal faz-se representar pelo Secretário de Fazenda, até a internalização na legislação distrital pela Câmara Legislativa por meio de decreto legislativo.

A edição da Lei distrital nº 5.422/2014, apesar de críticas pontuais ao conteúdo redacional, volta-se justamente para medir esses instrumentos desonerativos por meio de estudos econômicos, em muitos dos casos concedidos de forma intuitiva ou com fins meramente políticos, permitindo-se que os controles institucionais e sociais tenham efetivo conhecimento das vantagens ou desvantagens de determinado benefício fiscal concedido.

A doutrina de Schoueri, com arrimo em Misabel Derzi, não propriamente tratando do tema ora objeto de análise, mas no contexto da matéria de 'incentivos fiscais', ressalta que representam privilégios intoleráveis aqueles benefícios fiscais que, *não fiscalizados em seus resultados*, se estendem excessivamente no tempo ou servem à concentração de renda ou proteção de grupos economicamente mais fortes em detrimento da maioria da população, à qual são transferidos seus altos custos sociais.[7]

O Supremo Tribunal Federal, não obstante deixar assentado que os benefícios fiscais constituem ato discricionário do Poder Público, assinalou a necessidade de legitimação das isenções, que se destinam, *a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal, a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade.*[8]

Folha nº 154
Processo nº 414000685/2014
Rubrica: Matrícula: 43182-6

[7] SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005, pág 290.

[8] AGRAVO DE INSTRUMENTO - IPI - AÇÚCAR DE CANA - LEI Nº 8.393/91 (ART. 2º) - ISENÇÃO FISCAL - CRITÉRIO ESPACIAL - APLICABILIDADE - EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO - ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - INOCORRÊNCIA - NORMA LEGAL DESTITUÍDA DE CONTEÚDO ARBITRÁRIO - ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO - INADMISSIBILIDADE - RECURSO IMPROVIDO. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA E UTILIZAÇÃO EXTRAFISCAL DO IPI. - A concessão de isenção em matéria tributária traduz ato discricionário, que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público (RE 157.228/SP), destina-se - a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal - a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade. [...] (AI 360461 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2005, DJe-055 DIVULG 27-03-2008 PUBLIC 28-03-2008 EMENT VOL-02312-06 PP-01077)

SAIN Bloco I Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal 4º andar
Brasília/DF CEP: 70.620-000 Fones: (61) 3325-3320/3325-3321 (FAX)

Somente a partir de elementos objetivos da economia, desvendados por estudo técnico, é possível avaliar a adequação da intervenção estatal indutora de incentivo fiscal, e, consectariamente, a validade da norma a partir dos efeitos econômicos desejados. É isso que a Lei distrital nº 5.422/2014 propõe-se a revelar.

Não obstante, no caso dos Convênios ICMS 116/13 e ICMS 191/13, objeto da consulta, a deliberação no âmbito do Confaz precedeu à edição da Lei distrital nº 5.422/2014, o que justifica a ausência de formatação do estudo econômico pelo Poder Executivo. Contudo, o mesmo não se poderia dizer da apreciação pela Comissão de Economia, Orçamento e Finanças da CLDF, que, já sob a égide da lei distrital, deixou de elaborar os estudos exigidos.

Não custa lembrar que, independentemente, por se tratar de questões diferentes e complementares, mesmo no caso dos Convênios Confaz ICMS 116/13 e ICMS 191/13, deve o Poder Executivo atender aos comandos da LRF, especialmente a conformação do benefício fiscal com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem assim os desdobramentos contidos no art. 14 da mencionada lei.

Portanto, no caso específico dos Convênios ICMS 116/13 e ICMS 191/13, objeto da consulta, a deliberação no âmbito do Confaz precedeu à edição da Lei distrital nº 5.422/2014, motivo que antepara o atendimento do comando normativo que exige o estudo econômico acerca dos incentivos ali concedidos por parte do Poder Executivo, especialmente em respeito ao princípio *tempus regit actum*.

Isso significa dizer, ainda, que segundo precedente desta Casa, lançado no Parecer nº 251/2011-PROFIS/PGDF, o decreto legislativo que internaliza em âmbito local convênio editado pelo CONFAZ já produz imediatamente seus efeitos, podendo o Poder Executivo regulamentar a referida norma com vistas a garantir sua fiel execução.

Importante mencionar, por outro lado, segundo o art. 5º da Lei nº 5.422/2014, que decorridos 5 anos da vigência da lei que concedeu os incentivos por meio de políticas fiscais, tributárias ou creditícias favorecidas, o Governo do Distrito Federal deve elaborar estudo econômico aferindo se as políticas pretendidas foram alcançadas, seus impactos efetivos e eventuais necessidades de alterações para seu aperfeiçoamento, com encaminhamento para a CLDF.

Folha nº: 152
Processo nº: 440000685/2014
Rubrica: Matrícula: 431826

SAIN Bloco I Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal 4º andar
Brasília/DF CEP: 70.620-000 Fones: (61) 3325-3320/3325-3321 (FAX)

III. CONCLUSÃO

Ante os fundamentos acima, segue-se, objetivamente, em razão da urgência requerida, resposta conclusiva a respeito do subitem 29.8, objeto da consulta feita pela Secretaria de Fazenda.

29.8 Tratando os Convênios ICMS 116/13 e 191/13 de mera prorrogação de benefícios fiscais, com a edição do Decreto Legislativo nº 2.034, de 2014, mesmo que não tenha sido observada a exigência do estudo econômico prevista na Lei nº 5.422/2014, na medida em que, por ser norma de igual hierarquia, especial e gozar de presunção de constitucionalidade e legitimidade, as disposições de tais convênios já seriam aplicáveis no Distrito Federal e, portanto, que tais benefícios fiscais já se encontrariam prorrogados;

Comentário: sim, no presente caso, o decreto legislativo, que homologou os Convênios de ICMS 116/13 e 191/13, produzidos no âmbito do CONFAZ, é norma especial frente à Lei nº 5.422/2014, e prevalece seus efeitos, inclusive derrogando-a neste ponto, permitindo sua imediata aplicabilidade.

Submeto à superior apreciação.
Brasília-DF, 08 de maio de 2015.

Eduardo Muniz Machado Cavalcanti
Procurador do Distrito Federal

Folha nº: 153
Processo nº: 0414000685/2014
Rubrica: Matrícula: 43182-6

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

PGDF
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

PROCESSO Nº: 040.002.132/2014
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal
ASSUNTO: Alteração de norma.

MATÉRIA: Fiscal

APROVO O PARECER Nº 0346/2015 – PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Eduardo Muniz Machado Cavalcanti.

Submeto os autos à consideração da eminente Procuradora-Geral do Distrito Federal.

Em 11 / 05 /2015.

JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências necessárias.

Em 12 / 05 /2015.

Folha nº: 349
Processo nº: 040.002132/2014
Rubrica: Vlma Matrícula: 43826

PAOLA AIRES CORRÊA LIMA
Procuradora-Geral do Distrito Federal

JCSM

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

PGDF
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Processo nº: 040.002.132/2014
Interessado: Secretaria de Estado de Fazenda - SEF
Assunto: Alteração Norma

MATÉRIA: Fiscal

379
040002132/2014
39.754-7

APROVO O PARECER Nº 0694/2015 – PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Eduardo Muniz Machado Cavalcanti.

Considero prudente reiterar, tão-somente, de tudo o que consta no opinativo, que a especialidade do Decreto Legislativo nº 2.034/2014 face à Lei nº 5.422/2014, identificada pelo parecerista quando esta última norma estava vigente[1], não pode ser tomada como regra geral. Trata-se de conclusão alcançada a partir do sopesamento de todas as nuances do caso concreto, como é típico na atividade de interpretação e aplicação das leis em situação de antinomia.

Por essa razão, ratifico a posição do il. Procurador quanto a necessidade de cada caso em que se verifique aparente conflito de normas ser submetido ao crivo desta Procuradoria-Geral do Distrito Federal, para exercício da sua função institucional de orientação jurídico-normativa da administração distrital.

Em 02 / 09 /2015.

JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

[1] Isto é, antes que alteração legislativa postergasse o início da sua vigência para o dia 01 de janeiro de 2017.

JAS

De acordo. Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo em apreço, deve o Centro de Estudos desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, especialmente no Parecer nº 0346/2015-PRCON/PGDF, a fim de registrar a adequação da orientação antes veiculada com a alteração legislativa superveniente.

Após, restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências necessárias.

Em 03 / 09 /2015.

KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo