



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL



Parecer n. 492/2016-PRCON/PGDF

Processo n. 040.001.454/2015

Interessado (a): Secretaria de Fazenda do Distrito Federal

Assunto: homologação do Convênio ICMS 28/2015

Folha nº	365
Processo nº	040001454/2015
Rubrica:	telma Matricula: 43182-6

DIREITO TRIBUTÁRIO. ANÁLISE DE ASPECTOS JURÍDICOS QUE COMPREENDEM A HOMOLOGAÇÃO DO CONVÊNIO ICMS 28/2015-CONFAZ, QUE ALTERA O CONVÊNIO ICMS 75/91, DISPONDO SOBRE A CONCESSÃO DE REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO NAS SAÍDAS DE AERONAVES, PEÇAS, ACESSÓRIOS E OUTRAS MERCADORIAS QUE ESPECIFICA.

1. Conforme assentado no Parecer nº 894/2015-PRCON/PGDF, 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 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;

2. A instrução dos autos, especialmente depois dos reiterados pronunciamentos dos órgãos técnicos, inclusive do próprio Secretário de Fazenda (vide fls. 361/362), demonstra que o valor estimado da renúncia de receita decorrente do benefício veiculado no Convênio ICMS 75/91, com a redação dada pelo Convênio ICMS 28/15, consta da projeção dos benefícios tributários do ICMS (Anexo XI) da Lei nº 5.514/2015 – LDO/2016, e foi considerado no cálculo da projeção da receita tributária prevista na Lei nº 5.601/2015 – LOA/2016;

3. no caso específico do Distrito Federal, conforme exegese exarada pelos Pareceres nsº 0251/2011-PROFIS/PGDF e 0346/2015-PRCON/PGDF, 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;

4. Na espécie, segundo registrou a AJL/SEF, a Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais daquela pasta realizou estudo sobre a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o benefício deve entrar em vigor e nos dois seguintes (fls. 189/191), bem assim, atestou o atendimento de pelo menos uma das condições previstas no art. 14 da LRF, sem apontar risco de desequilíbrio orçamentário. Este estudo, porque goza de presunção de legitimidade e veracidade, é aqui adotado com premissa fática e técnica para a aplicação das normas de regência. (vide Parecer n. 0329/2016-PRCON/PGDF);

5. Ante os fundamentos apresentados, não se vislumbram óbices jurídicos à incorporação, ao ordenamento jurídico distrital, do Convênio ICMS 28/2015-CONFAZ, que alterou o Convênio ICMS 75/1991, ao dispor sobre a concessão de redução da base de cálculo nas saídas de aeronaves, peças, acessórios e outras mercadorias que especifica.

I. RELATÓRIO

A Secretaria de Fazenda do Distrito Federal consulta-nos a respeito da homologação do Convênio ICMS 28/2015, que altera o Convênio ICMS 75/1991, aprovado no âmbito do CONFAZ, ao dispor sobre a concessão de redução da base de cálculo nas saídas de aeronaves, peças, acessórios e outras mercadorias que especifica.

O referido convênio altera a cláusula primeira do Convênio ICMS 75/91 reduzindo a base de cálculo do ICMS nas operações de vários produtos [aeronaves e

1

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 17/06/2016 e
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em
/ / 20



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL



equipamentos acessórios] de forma que a carga tributária seja equivalente a 4% (quatro por cento) aplicada sobre o valor da operação.¹

No âmbito da Secretaria de Fazenda, a Unidade de Estudos Econômicos Fiscais instruiu os autos com documentos contendo a informação de que a renúncia de receita relativa à redução da base de cálculo do ICMS foi produzida a partir dos elementos ofertados pelas empresas interessadas de modo a projetar sua estimativa em razão do benefício concedido no ano em curso e nos dois subseqüentes, conforme fl. 315 dos autos, sendo:

2016	2017	2018
R\$ 1.590.000,00	R\$ 1.685.000,00	R\$ 1.773.000,00

¹ **Cláusula primeira.** Ficam alterados os seguintes dispositivos do Convênio ICMS 75/91, de 5 de dezembro de 1991, que passam a vigorar com as redações que seguem:

I - a cláusula primeira:

“Cláusula primeira Fica reduzida a base de cálculo do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação-ICMS, nas operações com os seguintes produtos, de forma que a carga tributária seja equivalente a 4% (quatro por cento) aplicada sobre o valor da operação:

I - aeronaves, inclusive veículo aéreo não-tripulado (VANT);

II - veículos espaciais;

III - sistemas de aeronave não-tripulada (SANT);

IV - paraquedas; [...]

II - a cláusula segunda:

“Cláusula segunda Este convênio entra em vigor na data da publicação de sua ratificação nacional, produzindo efeitos até 31 de maio de 2017.”

Cláusula segunda Ficam acrescentadas os seguintes dispositivos ao Convênio ICMS 75/91, com as redações que seguem:

I - a cláusula primeira-A:

“Cláusula primeira-A O disposto nos incisos IX, X e XI da cláusula primeira só se aplica a operações efetuadas pelos contribuintes a que se refere a cláusula primeira-B e desde que os produtos se destinem a:

I - empresa nacional da indústria aeroespacial e seus fornecedores nacionais, ou estabelecimento da rede de comercialização de produtos aeroespaciais;

II - empresa de transporte ou de serviços aéreos, aeroclubes e escolas de aviação civil, identificados pelo registro na Agência Nacional de Aviação Civil;

III - oficinas de manutenção, modificação e reparos em aeronaves, identificadas pelo registro na Agência Nacional de Aviação Civil;

IV - proprietários ou arrendatários de aeronaves identificados como tais pela anotação da respectiva matrícula e prefixo no documento fiscal.”;

II - a cláusula primeira-B:

“Cláusula primeira-B O benefício previsto neste convênio será aplicado exclusivamente às empresas nacionais da indústria aeroespacial e seus fornecedores nacionais, às da rede de comercialização, às importadoras de material aeroespacial, às oficinas de manutenção, modificação e reparos em aeronaves, relacionadas em ato pelo Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa no qual deverão ser indicados, obrigatoriamente, o endereço completo, os números de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ e no cadastro de contribuinte das unidades federadas.

§ 1º A fruição do benefício em relação às empresas relacionadas pelo Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa fica condicionada à publicação de Ato COTEPE/ICMS, precedida de manifestação das unidades federadas envolvidas.

§ 2º A empresa interessada em constar da relação de candidatas ao benefício previsto neste convênio, relacionada pelo Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa, deverá cumprir, também, os requisitos estabelecidos por aquele órgão.”

Cláusula terceira. Este convênio entra em vigor na data da publicação de sua ratificação nacional.



Na oportunidade a Assessoria de Estudos Econômicos Fiscais informa que relativamente à demonstração de atendimento a pelo menos uma das condições de que tratam os incisos I e II do *caput* do art. 14 da LRF “a redução da base de cálculo concedida pelo Convênio ICMS n. 28/2015 não está relacionada entre os benefícios apresentados nos demonstrativos da projeção dos benefícios tributários para o ICMS que integram as leis orçamentárias de 2016 (LDO e LOA), conforme preceitua o artigo 14, I, da Lei Complementar federal nº 101/2000”. (fl. 315-verso)

Essa informação da área técnica levou o Secretário de Fazenda, em ato contínuo, a deliberar pela utilização da reserva para implementação de renúncias não previstas a serem concedidas de acordo com a LC nº 24/75, constantes das leis orçamentárias para o ano de 2016 e, além disso, determinou a inclusão dos valores de renúncia de receita, decorrentes da implementação do Convênio ICMS 28/2015, nas próximas leis orçamentárias do Distrito Federal. (fl. 316).

A Assessoria de Estudos Econômicos-Fiscais, em cumprimento ao referido despacho lançado à fl. 316 e ao Memorando nº 64/2016-GAB/SEF, fl. 317, informou que “a estimativa de renúncia relativa ao Convênio ICMS 28/15 apurada à fl. 315 foi incorporada à estimativa de renúncia para a redução de base de cálculo do ICMS de que trata o Convênio ICMS 75/91, regulamentado no item 01 do Caderno II do Anexo I do Decreto n. 18.955/1997, fl. 332, constante do demonstrativo da projeção dos benefícios tributários para o ICMS elaborado para o PLDO 2017”. (fl. 342)

A Assessoria Jurídico-Legislativa da SEF insiste na necessidade de informações concretas sobre a previsão nas leis orçamentárias de 2016 da *reserva para implementação de renúncia não prevista a ser concedida de acordo com a LC n. 24/75 e se o valor previsto comporta o impacto da renúncia decorrente da implementação do Convênio ICMS 28/2015 (v.315), assim como a existência de saldo corrente para o corrente exercício.*

A este respeito a Assessoria de Estudos Econômicos-Fiscais pronunciou-se da seguinte forma:

“...informamos que existe no demonstrativo da projeção dos benefícios tributários para o ICMS das leis orçamentárias de 2016 a previsão de ‘Reserva para implementação de renúncias não previstas a serem concedidas de acordo com a LC nº 24/75’. O valor da reserva constante no demonstrativo da Lei nº 5.514/2015 (LDO/2016), alterada pela Lei nº 5.597/2015, é de R\$ 56.659.393,00 (fls. 349), o mesmo constante no demonstrativo elaborado para o projeto da Lei nº 5.601/2015 (LOA/2016). Tal montante é superior ao valor da estimativo do impacto apurado para o



II. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme assentado no Parecer nº ^{849/2015} ~~894~~/2015-PRCON/PGDF, 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 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.*²

E, ainda, 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.

A instrução dos autos, especialmente depois dos reiterados pronunciamentos dos órgãos técnicos, inclusive do próprio Secretário de Fazenda (*vide* fls. 361/362), demonstra que o valor estimado da renúncia de receita decorrente do benefício veiculado no Convênio ICMS 75/91, com a redação dada pelo Convênio ICMS 28/15, consta da projeção dos benefícios tributários do ICMS (Anexo XI) da Lei nº 5.514/2015 – LDO/2016, e foi considerado no cálculo da projeção da receita tributária prevista na Lei nº 5.601/2015 – LOA/2016.

Segundo o próprio pronunciamento do Secretário de Fazenda, o impacto da referida renúncia foi incluído no PLDO/2017 (PL nº 1.107/2016) e será previsto no quadro da projeção de renúncia das leis orçamentárias seguintes, atestando favoravelmente ao

² 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.



atendimento a uma das condições previstas nos incisos constantes do art. 14 da LRF, acima mencionados.

O órgão técnico fazendário assegura, portanto, relativamente ao cumprimento das regras da LRF, que o impacto será previsto na LDO/2017 e que não haverá afetação às metas de resultados fiscais constantes no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Isso significa que há o compromisso formal de que estes pontos serão objeto de conformação entre as leis orçamentárias, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Noutro aspecto, no que diz respeito à pretensão de homologação do convênio pela Câmara Legislativa, mostra-se indispensável, haja vista tratar-se de convênio aprovado no âmbito do CONFAZ visando aplicar benefício fiscal no Distrito Federal, notadamente ao reduzir a base de cálculo do ICMS nas operações de vários produtos, na maioria aeronaves e equipamentos acessórios.

E, sob este assunto, no caso específico do Distrito Federal, conforme exegese exarada pelos Pareceres nsº 0251/2011-PROFIS/PGDF e 0346/2015-PRCON/PGDF, 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.

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.

Portanto, presente a hipótese do art. 135, § 5º, VII e § 6º, da LODF, a incorporação do citado convênio à legislação local depende de prévia homologação da CLDF, por meio da edição de decreto legislativo.

Para além da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO 2016, em seu art. 69, estabelece que o 'projeto de lei' que concede ou amplie benefícios ou incentivos de natureza tributária deve atender às seguintes exigências: I – do art. 14 da LRF; II – do art. 131 da LODF; e III – do art. 94 da Lei Complementar distrital n. 13/96.

Para satisfazer a primeira exigência, como visto, o Poder Executivo sempre que encaminhar mensagem à CLDF solicitando a aprovação de decreto legislativo que tenha por objeto homologar convênio de ICMS, ou sua prorrogação, deverá demonstrar que a implementação do benefício se fará com observância do art. 14 da LRF.

6



Na espécie, segundo registrou a AJL/SEF, a Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais daquela pasta realizou estudo sobre a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o benefício deve entrar em vigor e nos dois seguintes (fls. 189/191), bem assim, atestou o atendimento de pelo menos uma das condições previstas no art. 14 da LRF, sem apontar risco de desequilíbrio orçamentário. Este estudo, porque goza de presunção de legitimidade e veracidade, é aqui adotado com premissa fática e técnica para a aplicação das normas de regência. (*vide* Parecer n. 0329/2016-PRCON/PGDF).

No que diz respeito ao cumprimento do art. 131 da LODF, também estão atendidas as três exigências nele contidas. A primeira, de que a isenção (ou redução da base de cálculo) se faça por meio de lei específica, que, no caso de internalização de convênios ICMS, acaba sendo o decreto legislativo, consoante a interpretação sistemática da LODF apresentada no Parecer n. 251/2011-PROFIS/PGDF, arrimada na doutrina e jurisprudência.

A segunda exigência (não aprovar isenções no último ano da legislatura) excepcionada exatamente hipóteses como a presente, envolvendo ICMS, não tem cabimento no exercício em curso. E, por fim, a terceira exigência, não tem aplicação *ex ante*, isto é, anteriormente à edição do decreto legislativo, mas sim na fiscalização que se faça sobre as pessoas beneficiárias da isenção, que não podem se valer do trabalho de menores em desacordo com a legislação de regência, *vide* Parecer n. 0329/2016-PRCON/PGDF.

Sobreleva-se, ainda, o cumprimento do art. 94 da Lei Complementar n. 13/1996, segundo o qual as “leis” que tratem de benefícios fiscais nesta unidade federada deverão ter prazo certo de vigência, que não poderá ultrapassar a vigência da lei plano plurianual. No caso concreto, o convênio que se pretende incorporar à legislação distrital prevê como termo final de vigência a data de 31 de maio de 2017, mostrando-se compatível com o disposto no art. 68 da Lei n. 5.514/2015 – LDO/2016.

Por último, destaca-se a aplicação do Decreto n. 32.598/2010, ao definir no art. 8º a necessidade de preenchimento de certos requisitos:

Art. 8º A proposta de concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária que importem renúncia de receita deverá ser instruída por meio de processo administrativo, que conterá os seguintes elementos:

I – memória de cálculo da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

II – demonstração de atendimento a pelo menos uma das condições de que tratam os incisos I e II do caput do artigo 14; da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);

III – cálculo do custo contendo o montante efetivamente renunciado ou liberado do Orçamento do Poder Executivo do Distrito Federal no exercício sob análise, a preços



correntes, para aplicação em renúncias de receitas de natureza tributária e em benefícios de naturezas financeira, creditícia e outros;

O primeiro aspecto, segundo a própria AJL/SEF, restou atendido pela memória apresentada às fls. 315/316. No caso do inciso dois, a exposição acima fundamenta seu cumprimento, e, por fim, no que diz respeito ao terceiro elemento, colhe-se do Parecer n. 1.175/2015-PRCON/PGDF da lavra do colega José Cardoso Dutra Júnior o entendimento de que por se tratar de montante efetivamente renunciado somente pode ser comprovado posteriormente à implementação do benefício.

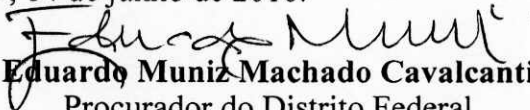
Anote-se, ainda, que a Lei distrital n. 5.422/2014, que passou a prever a obrigatoriedade de estudos adicionais de impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Distrito Federal, teve sua eficácia diferida para 1º de janeiro de 2017 pela Lei distrital n. 5.507/2015.

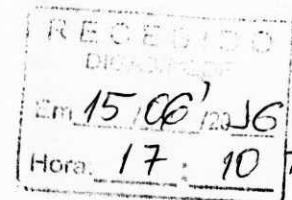
III. CONCLUSÃO

Ante os fundamentos apresentados, não se vislumbram óbices jurídicos à incorporação, ao ordenamento jurídico distrital, do Convênio ICMS 28/2015-CONFAZ, que alterou o Convênio ICMS 75/1991, ao dispor sobre a concessão de redução da base de cálculo nas saídas de aeronaves, peças, acessórios e outras mercadorias que especifica.

Submeto à superior apreciação.

Brasília-DF, 14 de junho de 2016.


Eduardo Muniz Machado Cavalcanti
Procurador do Distrito Federal



Folha nº	372
Processo nº	040.001454/2015
Rubrica:	Telma
Matrícula:	43182-6



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



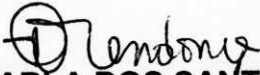
Processo nº: 040.001.454/2015
Interessado: SEF
Assunto: Regulamentação Convênio

MATÉRIA: Fiscal

Folha nº	373
Processo nº	040001454/2015
Rubrica	102 39754-7

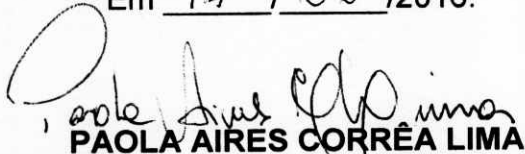
APROVO O PARECER Nº 0492/2016 – PRCON/PGDF, exarado pelo
ilustre Procurador do Distrito Federal Eduardo Muniz Machado Cavalcanti.

Em 17 / 06 /2016.


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

De acordo. Encaminhem-se os autos à Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências cabíveis, consoante solicitado pelo órgão consulente.

Em 17 / 06 /2016.


PAOLA AIRES CORRÊA LIMA
Procuradora-Geral do Distrito Federal