

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 54, DE 2015

(Apensados: PLP 85/2011, PLP 188/2012 e PLP 435/2014)

Dispõe sobre convênio que permita aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g" da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais.

**Autor:** SENADO FEDERAL - LÚCIA VÂNIA

**Relator:** Deputado BETINHO GOMES

## I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 54, de 2015, oriundo do Senado Federal, que “Dispõe sobre convênio que permita aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g" da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais”.

O art. 155, § 2º, XII, “g” da Constituição Federal determina que lei complementar regule a forma como, mediante deliberação dos Estados e do

Distrito Federal – DF, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. A Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, faz o papel da lei prevista na Carta Magna, exigindo que esses benefícios sejam concedidos por convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, aprovados unanimemente, somente podendo ser revogados mediante aprovação de 4/5 dos entes, sendo que essa discussão se dá no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz.

A proposição em análise prevê que, mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar nº 24, de 1975, os Estados e o Distrito Federal poderão conceder remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos da lei complementar em discussão, sem aprovação unânime do Confaz, bem como reinstituir os aludidos benefícios. Para tanto, é necessário que o convênio seja aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços das unidades federadas, atendida a aprovação por um terço das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do Brasil.

Nesse sentido, o art. 3º da proposição prevê procedimentos a serem observados pelos Estados e pelo Distrito Federal a fim de que os incentivos fiscais sejam identificados perante o Confaz, mediante publicação, registro e depósito das informações necessárias.

O art. 4º afasta possíveis restrições que poderiam advir da aplicação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual dispõe que proposições que tratam de renúncia de receita devem vir acompanhadas de estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, bem como de adequadas medidas orçamentárias compensatórias.

O art. 5º prevê que a concessão da remissão, por lei específica do Estado de origem da mercadoria, bem ou serviço, afasta as sanções previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 24, de 1975, retroativamente à data original de concessão da isenção, do incentivo ou do benefício, vedadas a restituição ou a compensação de tributo e a apropriação de crédito

extemporâneo por sujeito passivo. Tais sanções envolvem a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento recebedor da mercadoria; a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido; a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente; e a presunção de irregularidade das contas correspondentes ao exercício, a juízo do Tribunal de Contas da União.

O art. 6º prevê que, na celebração do convênio previsto no art. 1º, aplicam-se, subsidiariamente, os preceitos da Lei Complementar nº 24, de 1975, que não sejam contrários aos previstos pela proposição ora em análise.

O Projeto de Lei Complementar nº 85, de 2011, de autoria dos Deputados Eduardo da Fonte e Sandes Júnior, promove profundas alterações na Lei Complementar nº 24, de 1975, destacando-se a alteração do quórum para a concessão e a revogação de isenções e benefícios fiscais relativos ao ICMS por Convênio e a exclusão das penalidades pelo descumprimento da lei previstas no art. 8º, substituindo-as por procedimentos para regularizar a situação.

O Projeto de Lei Complementar nº 188, de 2012, de autoria do Deputado Rogério Peninha Mendonça, modifica exclusivamente o quórum para a concessão e a revogação de isenções e benefícios fiscais relativos ao ICMS por Convênio previsto na Lei Complementar nº 24, de 1975.

O Projeto de Lei Complementar nº 435, 2014, de autoria do Deputado Nilton Capixaba, modifica o quórum para a concessão e revogação de isenções e benefícios fiscais relativos ao ICMS por Convênio previsto na Lei Complementar nº 24, de 1975, bem como estabelece a necessidade de quórum para a ratificação dos Convênios pelos Estados e pelo Distrito Federal.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 53, III, do Regimento Interno, o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa.

Quanto aos aspectos de constitucionalidade, é de se notar, preliminarmente, que, apesar de a proposição, em sua ementa, fazer menção à concessão de incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g" da Constituição, não se está a discutir a eventual convalidação de práticas inconstitucionais.

Com efeito, é de se notar que muitos Estados concederam benefícios a fim de atrair investimentos a seus respectivos territórios os quais foram considerados, pelos outros Estados, de constitucionalidade duvidosa.

Pode-se apontar, à título de exemplo, a concessão de financiamentos com taxas de juros ou com prazos de pagamento mais favoráveis que os previstos no mercado para a implantação de parques industriais. Tal incentivo não encontra vedação direta na Lei Complementar nº 24, de 1975.

Outra situação que pode ser apontada é a da concessão de moratória, por cinco anos, por exemplo, do prazo para pagamento do ICMS, no caso de implantação de vultosas plantas industriais. Mediante esforço interpretativo, tal moratória poderia ser considerada violação do disposto no inciso IV do parágrafo único do art. 1º da referida Lei Complementar, o qual veda a concessão, sem a celebração de Convênio do Conselho Nacional de Política Fazendária, de incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no ICMS, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus. Na defesa desse raciocínio, pode-se pensar

que a moratória concedida resulta em redução do ICMS na medida em que o contribuinte pode fazer a aplicação dos recursos não recolhidos do imposto no mercado financeiro, auferindo receita financeira de juros, os quais forçosamente irão contribuir para a redução do impacto econômico do tributo. Entretanto, pode-se argumentar no sentido de que, dados os elevados custos iniciais do projeto de investimentos, o empresário acaba não dispondo de recursos suficientes a serem aplicados no mercado financeiro, de modo que pode não haver nenhuma economia efetiva.

Desse modo, não se trata aqui da apreciação de uma proposição para ratificar inconstitucionalidades cometidas, mas sim de se buscar pôr fim a discussões em curso entre os Estados, lembrando que cabe à União regular, por lei complementar, não apenas normas gerais, mas também conflitos entre os Entes Federados.

Consideramos que a proposição deve ser considerada constitucional, inclusive porque supre uma lacuna surgida em 1988, com a promulgação da Constituição, haja vista que, desde então, nenhuma Lei Complementar foi editada para regular a concessão de incentivos fiscais relativos ao ICMS de que trata o art. 155, § 2º, XII, alínea “g” da Carta Política.

Manifestamos alguma preocupação com o disposto no § 4º do art. 3º, o qual parece dar a entender que os Estados e o Distrito Federal podem, a seu único e exclusivo critério, revogar incentivos fiscais já concedidos ou reduzir o alcance ou o montante das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais antes do termo final de sua fruição. Consideramos que o referido dispositivo deve ser interpretado no sentido de que, no momento da realização do Convênio de que trata o art. 1º, o Poder Público não está subordinado a adimplir com práticas eventualmente ilegais ou inconstitucionais adotadas por gestões anteriores, razão pela qual lhes é facultado rever como se processará o incentivo fiscal daí por diante.

Ditas essas palavras, não vislumbramos quaisquer óbices que maculem a proposição principal ora em apreciação.

Quanto aos projetos apensados, os Projetos de Lei Complementar nº 85, de 2011, nº 188, de 2012 e nº 435, de 2014, que

promovem alterações nos critérios de aprovação dos benefícios fiscais do ICMS na própria Lei Complementar nº 24, de 1975, também não vislumbramos quaisquer máculas com relação à sua constitucionalidade, já que trazem novas regras de deliberação nos termos previstos na própria Constituição. Do mesmo modo, não detectamos problemas de legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e adequada técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 54, de 2015, e dos apensados Projetos de Lei Complementar nº 85, de 2011, nº 188, de 2012 e nº 435, de 2014.

Sala das Sessões, em 23 de maio de 2017.

Deputado BETINHO GOMES  
Relator

2017-7170