



Projeto de Lei Complementar nº 140, de 2012

Isenta do ICMS os medicamentos de uso contínuo, assim entendidos aqueles usados no tratamento de doenças crônicas, os quais o paciente deverá fazer uso ininterruptamente.

AUTOR: Dep. EDUARDO DA FONTE

RELATOR: Dep. CLEBER VERDE

I - RELATÓRIO

Com o projeto de lei complementar em epígrafe propõe-se inserir dispositivo na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com o fim de assegurar a isenção ou não-incidência do ICMS – imposto estadual sobre circulação de mercadorias – sobre “medicamentos de uso contínuo, assim entendidos aqueles usados no tratamento de doenças crônicas, os quais o paciente deverá fazer uso ininterruptamente”.

O ilustre proponente justifica sua proposição alegando que, segundo estudo divulgado pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), o ICMS é um dos principais responsáveis pelo alto preço dos medicamentos no Brasil, chegando a representar 23,45% do preço final desses produtos.

Argumenta ainda, o eminente autor, que a matéria não pode tratar a questão do preço dos medicamentos unicamente sob a ótica econômico-fiscal, pois trata-se de uma questão de saúde pública com grandes implicações sociais, não sendo razoável onerar com tal encargo tributário pessoas que precisam tomar regularmente remédios para doenças como câncer, hipertensão, diabetes etc.



O feito vem a esta Comissão para verificação prévia da compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira e também para apreciação do mérito, não constando apresentação de emendas.

É o relatório.

II - VOTO

Do ponto de vista preliminar da análise da compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, segundo as normas federais aplicáveis, não há óbice, uma vez que a matéria em foco concerne exclusivamente tributo de competência dos Estados federados e do Distrito Federal, sem reflexos nas finanças da União, não cabendo veredicto a respeito de adequação financeira e orçamentária.

Quanto ao mérito, compartilho das elevadas motivações que certamente inspiraram a proposta, em especial a ideia de justiça social e fiscal de que são merecedores os portadores de doenças crônicas.

Para tanto, entendo necessário enfrentar do ponto de vista estritamente técnico-jurídico e tributário-constitucional a compatibilização do inciso III do art. 151 com inciso XII do § 2º do art. 155, todos da Constituição Federal, ainda que o veredicto final sobre constitucionalidade e juridicidade incumba à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A constituição confere unidade sistêmica a todo o ordenamento jurídico, o que obriga o intérprete a compatibilizar e harmonizar o conflito aparente das normas constitucionais.

Assim dispõe o inciso III do art. 151 da Constituição, **verbis**:



“ Art. 151. É vedado à União

.....
III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Por seu turno, assim dispõe o art. 155 da Constituição, **verbis**:

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

.....
II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

.....
XII - cabe à lei complementar:

a) definir seus contribuintes;

b) dispor sobre substituição tributária;

c) disciplinar o regime de compensação do imposto;

d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;

e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, "a".

f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;

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

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade,



hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001) (Vide Emenda Constitucional nº 33, de 2001).

i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.

Tem-se nos dispositivos suso mencionados um conflito aparente. A indagação é: o inciso III do art. 151, que veda a isenção heterônoma, alcança a previsão da alínea “a” do inciso XII do § 2º do art. 155, que remete à lei complementar a definição do contribuinte do ICMS?

A resposta com certeza é negativa, em razão de o inciso III do art. 151 contemplar norma geral e o inciso XII do § 2º do art. 155 trazer uma norma específica para o regramento do ICMS.

A Constituição Federal determinou a edição de Resoluções do Senado Federal e da Lei Complementar nº 87, de 1996, para disciplinar o regime tributário do ICMS. Esta norma é o elo insispensável entre os princípios contidos na Constituição e as normas estaduais do ICMS.

O ICMS é um tributo de características nacional e, por isto mesmo, o Constituinte Originário e o Derivado tiveram a preocupação de determinar que os Estados Membros obedecessem às linhas mestras da Lei Complementar nº 87, de 1996.

A isenção heterônoma é aquela imposta por terceiro em relação ao ente que detém competência para tributar, constringendo-o a deixar de tributar em determinadas hipóteses, ainda que com competência constitucional para tanto.

Destaco que a proibição prevista no inciso III do art. 151 encontra limitações. Com efeito, é mansa e pacífica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que a cláusula que veda a concessão de isenções tributárias heterônomas é inoponível ao Estado Federal brasileiro. Assim, nada impede



que a República Federativa do Brasil celebre tratados internacionais que veiculem cláusulas de exoneração tributária em matéria de tributos locais como o ISS, ICMS etc.¹

Ao disciplinar o ICMS, a Constituição estabelece que a União, por lei complementar, pode definir os contribuintes do imposto estadual. Nessa linha, o art. 3º da Lei Complementar nº 87, de 1996, estabelece que **não são contribuintes** do imposto, ou seja, **não incide o ICMS** sobre, **verbis**:

“Art. 3º O imposto não incide sobre:

I - operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão;

II - operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços; (Vide Lei Complementar nº 102, de 2000)

III - operações interestaduais relativas a energia elétrica e petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, quando destinados à industrialização ou à comercialização;

IV - operações com ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;

V - operações relativas a mercadorias que tenham sido ou que se destinem a ser utilizadas na prestação, pelo próprio autor da saída, de serviço de qualquer natureza definido em lei complementar como sujeito ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, ressalvadas as hipóteses previstas na mesma lei complementar;

VI - operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de propriedade de estabelecimento industrial, comercial ou de outra espécie;

VII - operações decorrentes de alienação fiduciária em garantia, inclusive a operação efetuada pelo credor em decorrência do inadimplemento do devedor;

¹ RE 543.943-AgR, Rel. Nin. Celso de Mello, julgamento em 30.11.2010, Segunda Turma, DJE de 15/2/2011.



VIII - operações de arrendamento mercantil, não compreendida a venda do bem arrendado ao arrendatário;

IX - operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de bens móveis salvados de sinistro para companhias seguradoras.”

Como se observa, à luz do inciso III do art. 153 da Consatituição, a União não poderá aprovar norma instituindo isenção heterônoma dos impostos estaduais. Todavia, por expressa previsão constitucional essa vedação não alcança a definição por lei complementar federal dos contribuintes do ICMS, conforme prevê a alínea “a” do § 2º do art. 155.

O PLP 140, de 2012, **não estabelece isenção heterônoma**, portanto não incide na vedação prevista no inciso III do art. 151. Com efeito, a isenção ocorre quando a lei exclui das hipóteses de incidência uma parcela do conteúdo fático da regra de tributação. Trata-se da dispensa do pagamento de um tributo devido em face da ocorrência de seu fato gerador.

A propositura visa estabelecer, com amparo na alínea “a” do inciso XII do § 2º do art. 155, que os usuários de medicamentos de uso contínuo, assim entendidos aqueles usados no tratamento de doenças crônicas, os quais o paciente deverá fazer uso ininterruptamente, **não serão contribuintes do ICMS**, ao relacioná-los no art. 3º da Lei Complementar nº 87, de 1996.

A proposta do PLP 140/2012 se assemelha à não-incidência juridicamente qualificada, pois pretende-se a inclusão na Lei Complementar nº 87, de 1996, de regra jurídica expressa dizendo que não se configura, no caso da propositura em análise, a hipótese de incidência tributária.

O PLP 140, de 2012, atende ao princípio da seletividade, que é a técnica empregada pelo legislador, em obediência ao princípio da capacidade contributiva, destinado a privilegiar certas classes de bens de maior utilidade social, como no caso dos medicamentos de uso contínuo. Trata-se de exemplo



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

de extrafiscalidade que seleciona bens cujo consumo é mais ou menos essencial. A Constituição Federal estabelece a observância do princípio da seletividade em relação ao ICMS no inciso III do § 2º do art. 155.

Pelas razões expostas, **VOTO PELA NÃO IMPLICAÇÃO EM MATÉRIA EM MATÉRIA FINANCEIRA OU ORÇAMENTÁRIA** do Projeto de Lei Complementar nº 140, de 2012, não cabendo manifestação a esse respeito e, no mérito, **PELA APROVAÇÃO**.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado CLEBER VERDE
Relator