

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 221, DE 1998

(Apeços PLP nº 02/1999, nº 04/1999, nº 06/1999, nº 243/2001, nº 153/2015 e nº 160/2015)

Dá nova redação ao inciso VIII do artigo 3º da Lei Complementar nº 87, de 1996, e insere o § 7º ao artigo 20 e o § 9º ao artigo 21 da mesma Lei Complementar.

Autor: Deputado **GERMANO RIGOTTO**.

Relator: Deputado **EFRAIM FILHO**.

I - RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei Complementar, de autoria do Deputado **Germano Rigotto**, visa alterar a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para dar nova redação ao inciso VIII do art. 3º, e inserir o § 7º ao art. 20 e o § 9º ao art. 21. Essas alterações têm como objetivo modificar a forma de tributação do ICMS sobre operações de arrendamento mercantil.

Enviado à Comissão de Finanças e Tributação, dela recebeu parecer favorável do relator Deputado Fetter Júnior, com emenda.

Após o parecer da CFT, foram apensados à matéria outros seis Projetos de Lei Complementar, os PLP nº 2, nº 4 e nº 6, de 1999, nº 243, de 2001, e nº 153 e nº 160, de 2015.

- O PLP nº 2, de 1999, altera a forma de aproveitamento de créditos referentes ao recebimento de serviços de telecomunicação e à entrada de energia elétrica. Adicionalmente, o Projeto propõe nova forma de cálculo dos repasses feitos pela União para compensar as desonerações de produtos exportados.

- O PLP nº 4, de 1999, revoga inteiramente a Lei Complementar nº 87/1996, restaurando a vigência do Convênio Confaz nº 66/1988.

- O PLP nº 6, de 1999, propõe alterações semelhantes ao PLP nº 2, citado acima.

- O PLP nº 243, de 2001, trata da não incidência de ICMS na saída de mercadorias em razão de conserto ou substituição de partes do ativo permanente e altera a forma de tributação de seguros, taxas de embarque e pedágios pagos no transporte de passageiros.

- Por fim, os Projetos nº 153 e nº 160, de 2015, propõem nova forma de cálculo dos repasses feitos pela União para compensar as desonerações de produtos exportados.

As matérias foram, então, distribuídas a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que deve dar parecer quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, como dispõe o Regimento Interno, art. 139, II, "c".

É o relatório.

II - VOTO

Conforme o artigo 32, inciso IV, alínea a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, esta Comissão deve avaliar a proposição, seus apensos e emendas em relação aos aspectos constitucional, jurídico, regimental e de técnica legislativa.

O Projeto de Lei em análise visa modificar o tratamento tributário aplicado às operações de arrendamento mercantil. Para isso, propõe-se a alteração da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para retirar esse tipo de transação do campo de incidência do imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS. De acordo com a legislação em vigor, apesar de as prestações referentes ao arrendamento serem oneradas pelo imposto sobre serviços, caso haja opção de compra do bem ao final do contrato, incide ICMS sobre o valor residual.

A proposta retira do campo de incidência do imposto estadual determinada transação que envolve a transferência de mercadorias. Assim, sobre o aspecto jurídico e constitucional cabe à Comissão avaliar se há a observância das competências legislativas estabelecidas na Carta Magna, sobretudo em relação ao disposto no inciso III do art.151 e na alínea g do inciso XII do art.155, ou se foi desrespeitado o princípio tributário da isonomia – art.150, inciso II.

Segundo o parágrafo único do art.1º da Lei nº 6.099, de 12 de setembro de 1974, arrendamento mercantil é o negócio jurídico realizado entre pessoa jurídica, na qualidade de arrendadora, e pessoa física ou jurídica, na qualidade de arrendatária, e que tenha por objeto o arrendamento de bens adquiridos pela arrendadora, segundo especificações da arrendatária e para uso próprio desta.

Segundo o texto do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 6.099/1974, a definição de arredamento mercantil constante no dispositivo se restringe aos efeitos da aplicação da própria Lei. Sobre esse aspecto, deve-se ressaltar que atualmente no Direito Comercial são consideradas operações de arrendamento mercantil diversos outros tipos de contratos, como, por exemplo, o arrendamento operacional, em que a própria fabricante do produto arrenda-o oferecendo conjuntamente assistência técnica. Não há na legislação tributária lei que defina de forma geral que tipos de contrato se enquadram no conceito de arrendamento para fins fiscais.

De outro lado, a Constituição Federal de 1988 deferiu a estados e Distrito Federal a competência para instituição e cobrança do ICMS. Adicionalmente, coube à Lei Complementar Federal determinar as normas gerais em relação a esse tributo, bem como definir a forma, mediante deliberação dos mencionados entes subnacionais, que isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos ou revogados. Por essa razão, foi recepcionada no atual ordenamento jurídico a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1974. Segundo essa norma, qualquer benefício fiscal a ser concedido na legislação do ICMS deverá ser aprovado nos termos de convênio aprovado e retificado por estados e Distrito Federal. Ou seja, os estados precisam autorizar o benefício e, após essa autorização, é facultado a cada ente federado instituí-lo em seu território.

Adequando sua legislação interna o estado, então, terá instrumentos para garantir que o incentivo proposto cumpra os objetivos previstos. De fato, foi isso que ocorreu em relação às operações de arrendamento mercantil. O convênio Confaz nº 4, em vigor desde 1997, permite a estados e Distrito Federal “conceder ao estabelecimento arrendatário do bem o crédito do imposto pago quando da aquisição do referido bem pela empresa arrendadora” e “conceder isenção do ICMS na operação de venda do bem arrendado ao arrendatário, desde que este seja contribuinte do imposto”.

De forma que, exercendo a competência outorgada pela Constituição Federal, estados e Distrito Federal assinaram convênio em 1997, ano anterior ao da apresentação do presente PLP, para solucionar as imperfeições existentes na tributação de alguns contratos de arrendamento mercantil. Contudo, passados treze anos do início da vigência desse convênio, em que provavelmente todas as distorções específicas foram devidamente reguladas pelos estados, surge Projeto de Lei Complementar Federal com o objetivo de retirar da competência desses entes a tributação dessas operações.

Desse modo, ao estabelecer que nas transferências de bens em contratos de arrendamento mercantil não incide ICMS, visando solucionar a tributação indevida de algumas transações, o Projeto restringe a competência constitucional conferida a estados e DF para tributar e fiscalizar operações que normalmente seriam oneradas pelo imposto. Como visto, há na Constituição forma de solucionar esse tipo de questão pelos estados e Distrito Federal, já exercida pelo Convênio nº4, de 1997. Aprovar o PLP nº 221/1998, em decorrência, seria interferir por intermédio de lei federal em competência outorgada aos entes federativos pela Carta Magna. Padece dos mesmos vícios a emenda apresentada pela Comissão de Finanças e Tributação. Por essas razões, conclui-se que o Projeto e a emenda apresentada são inconstitucionais.

Situação semelhante é verificada em relação ao PLP nº 243/2001. O Convênio Confaz nº 27, de 30 de março de 2007, “esclarece disciplina em relação às operações com partes e peças substituídas em virtude de garantia por fabricantes ou por oficinas credenciadas ou autorizadas”. Ou seja, os estados, exercendo sua competência constitucional, já regularam as situações específicas relacionadas à incidência de ICMS sobre a substituição de peças em equipamentos adquiridos pela empresa.

O autor da matéria propõe, ainda, outras alterações visando, segundo a justificação, retirar a incidência de ICMS sobre valores de seguro, pedágio e taxa de embarque cobrados de passageiros no transporte intermunicipal e interestadual. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal já declarou inconstitucional a cobrança do imposto sobre serviços de transporte aéreo de passageiros na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.600-8/DF. Assim, o Projeto visa modificar regras para cobrança já declarada inconstitucional. Adicionalmente, sobre a cobrança de pedágio sobre o transporte de cargas, desde a edição da Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001, que instituiu o vale-pedágio, esses valores não fazem mais parte do serviço prestado.

Já os Projetos de Lei Complementar nº 2 e nº 6, ambos de 1999, instituem o aproveitamento de crédito do ICMS incidente sobre a energia elétrica e serviços de comunicação e alteram a forma de cálculo do repasse da compensação financeira realizada pela União em razão da desoneração de exportações. Essas matérias já foram reguladas por normas publicadas posteriormente à apresentação desses PLP.

O aproveitamento de crédito do ICMS incidente na energia elétrica e em serviços de comunicação poderá ser realizado em todas as hipóteses a partir de 1º de janeiro de 2011, de acordo com a redação dada pela Lei Complementar nº 122, de 12 de dezembro de 2006, ao art. 33 da Lei Complementar nº 87/1996. E a forma de partilha dos recursos citados acima foi definida pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais até que seja editada Lei Complementar específica sobre o tema.

Por fim, o Projeto de Lei Complementar nº 4, de 1999, pretende revogar toda a Lei Complementar nº 87/1996, restaurando a vigência do Convênio Confaz nº 66, de 1988, para regulamentar a incidência do ICMS em âmbito nacional. Ocorre que, conforme o § 8º do art. 34 do ACDT, o Convênio somente possuía eficácia para regular a instituição do ICMS enquanto a Lei Complementar, prevista no inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição, não entrasse em vigor. A partir do momento em que foi publicada a Norma competente para tratar da matéria não é mais viável regulá-la por Convênio, mesmo que a Lei Complementar posterior seja revogada.

Inserido em texto propriamente denominado, o dispositivo que permitia a Convênio entre estados e DF regular a matéria faz parte do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A partir do momento em que cumpriu seu efeito, com a publicação da Lei Complementar nº 87/1996, passa a ser observado o Texto Constitucional “permanente”, que somente permite alterações sobre o tema através de Lei Complementar. Não se trata de leis de mesma hierarquia, não cabendo, dessa forma, a possibilidade de reprecinação do texto anterior que só vigorava em razão de norma constitucional transitória.

Além disso, o autor pretende com o Projeto, segundo sua justificção, restabelecer a forma de tributação das exportações vigente antes da edição da LC nº 87/1996. Essa alteração não é mais possível desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 42, de 2003, pois essa Emenda inseriu no texto constitucional o tratamento dado pela citada Lei Complementar às exportações.

Sobre a técnica legislativa, convém ressaltar que o projeto em tela infringe o disposto na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. O art. 3º do Projeto em comento assim dispõe:

“Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.”

A Lei Complementar acima referida, em seu art. 9º, alterado pela Lei Complementar nº 107, de 2001, especifica:

“Art. 9º A cláusula de revogação, deverá enumerar expressamente as leis ou disposições legais revogadas.”

O mesmo se dá em relação ao art. 4º do Projeto de Lei Complementar nº 4, de 1999, à parte final dos arts. 6º do Projeto de Lei Complementar nº 2, de 1999, e ao art. 4º do Projeto de Lei Complementar nº 6, de 1999, todos pensados ao Projeto em exame.

Já o Projeto de Lei Complementar nº 153, de 2015, desrespeita o disposto no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ao determinar que o valor do repasse seja calculado sobre o total das exportações de bens do país. O texto constitucional elenca entre as formas de cálculo desse repasse as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados. Também há incongruência na regra de vigência disposta no

art. 3º do PLP, tanto em relação ao texto que pretende alterar (LC nº 87/1996) quanto em relação à regra de vigência específica do Projeto disposta no art. 4º.

A proposta, ainda, não obedece o disposto no art.91 do ADCT, pois não propõe norma específica regulando a transferência, se limitando a alterar o art. 31 da Lei Complementar nº 87, de 1996, sobretudo se considerarmos que o dispositivo está expressamente citado na Carta Magna, no ADCT, art. 91, § 3º, com a “redação dada pela Lei Complementar nº 87, de 26 de dezembro de 2002”.

Adicionalmente, há várias imprecisões em relação à técnica legislativa. O texto de diversos incisos de parágrafos do art. 31 da Lei nº 87/1996, alterado pelo PLP nº 153/2015, deveriam estar transcritos em parágrafos, assim como alguns parágrafos poderiam se transformar em artigos autônomos, visando dar maior coerência à redação.

Por fim, o PLP nº 160, de 2015, outorga ao próprio Confaz a competência para definir as regras e calcular o montante do repasse obrigatório da União aos estados e Distrito Federal. Esses cálculos seriam feitos anualmente e fixados pelo voto de 2/3 dos membros do conselho. Ou seja, abre-se a possibilidade de estados decidirem o valor dos repasses e obrigarem seu pagamento pela União. Iniciativa nesse sentido atenta contra a forma federativa de Estado, e não poderia, nem mesmo, ser matéria de Emenda Constitucional.

Assim, pelas razões expostas, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa dos Projetos de Lei Complementar nº 221, de 1998, nº 2, nº 4 e nº 6, de 1999, nº 243, de 2001, e nº 153 e nº 160, de 2015, e da emenda aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado EFRAIM FILHO
Relator