



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO LIMINAR,

contra o **artigo 26 da Lei Complementar Distrital nº 1.025**, de 25 de outubro de 2023, publicada no DODF de 26.10.2023, em face dos artigos 14, 17, incisos I e II, e seu parágrafo 1º, 19, *caput*, 126, inciso IV, 131, *caput*, inciso I e parágrafo único, e 149, § 7º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do dispositivo legal impugnado

Assim dispõe o artigo 26 da Lei Complementar Distrital nº 1.025/23, impugnado na presente ação direta de inconstitucionalidade (grifos acrescentados):

LEI COMPLEMENTAR Nº 1.025, DE 25 DE OUTUBRO DE 2023
(Autoria: Poder Executivo)

Homologa o Convênio ICMS nº 116, de 4 de agosto de 2023, que autoriza o Distrito Federal a instituir programa de remissão parcial de débitos fiscais e de anistia parcial de suas multas e juros relativos ao ICMS na forma que especifica; e institui o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal - REFIS-DF 2023.

(...)

Art. 26. O art. 33 da Lei nº 1.254, de 8 de novembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 33. O **direito ao crédito**, para efeito de compensação com o débito do imposto, reconhecido ao estabelecimento que tenha recebido bens ou mercadorias ou para o qual tenham sido prestados serviços, **condiciona-se à idoneidade da Nota Fiscal Eletrônica.**"

Art. 27. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

A redação anterior do referido artigo 33 da Lei Distrital nº 1.254/96 (Lei do ICMS), até então vigente, era a seguinte (grifos acrescentados):

Art. 33. O direito ao crédito, para efeito de compensação com o débito do imposto declarado pelo contribuinte, reconhecido ao estabelecimento que tenha recebido bens ou mercadorias ou para o qual tenham sido prestados serviços, **se condiciona à idoneidade da documentação fiscal respectiva e, nos termos do regulamento, à sua escrituração.**

II. Da inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado

Inicialmente, cumpre observar que a presente ação direta de inconstitucionalidade advém de análise feita pela **Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Tributária – PDOT (doc. 2)**, em representação dirigida a esta Procuradoria-Geral de Justiça com vistas à provocação da jurisdição constitucional exercida pelo Eg. TJDF, cujos termos e argumentos ora são incorporados a esta exordial.

Da detida análise do artigo 26 da Lei Complementar Distrital nº 1.025/23, que “Homologa o Convênio ICMS nº 116, de 4 de agosto de 2023,



que autoriza o Distrito Federal a instituir programa de remissão parcial de débitos fiscais e de anistia parcial de suas multas e juros relativos ao ICMS na forma que especifica; e institui o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS-DF 2023”, é possível perceber, desde logo, que o referido artigo trata de tema **sem qualquer relação com o REFIS-DF 2023**, em manifesta afronta ao princípio constitucional da **especificidade**.

Assim, no caso presente, constata-se a inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado por não observar a **exigência de lei específica** prevista expressamente pela LODF (grifos acrescentados):

Art. 131. As isenções, **anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais que envolvam matéria tributária** e previdenciária, **inclusive as que sejam objeto de convênios** celebrados entre o Distrito Federal e a União, Estados e Municípios, **observarão o seguinte**:

I - **só poderão ser concedidos** ou revogados **por meio de lei específica**, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, **obedecidos os limites de prazo e valor**;

Nesse sentido é o entendimento do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local sobre o tema, que reconhece que **“o benefício fiscal eventualmente inaugurado pelo ente político demanda lei específica, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa (art. 131, I, da LODF), obedecidos os limites de prazo e valor, com a correlata prospecção do impacto orçamentário, a denotar, ainda, *in casu*, violação ao art. 149, § 7º, II da LODF, e ao art. 14, II, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00)”** (Acórdão 1292675, 00006589120198070000, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA, Conselho Especial, Data de julg.: 20/10/2020, publicado no DJE: 26/10/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada. Grifos acrescentados.).

Ademais, o artigo 26 da Lei Complementar Distrital nº 1.025/23, ao **suprimir a exigência de documentação e escrituração idôneas**, passando a admitir apenas a exigência de "nota fiscal eletrônica idônea" para fins de creditamento do ICMS, viola substancialmente o disposto na lei complementar federal que trata do tema.



Isso porque, de acordo com a Constituição da República, o "creditamento" deve ser necessariamente disciplinado em **lei complementar federal (art. 146, III, "b", da CRFB/88)**, não podendo os demais entes federados disporem de forma diversa à estabelecida na lei federal sobre a matéria.

No caso, a Lei Complementar Federal que cuida da questão é a Lei Kandir (LC 87/96), que assim dispõe:

Art. 23. O direito de crédito, para efeito de compensação com débito do imposto, reconhecido ao estabelecimento que tenha recebido as mercadorias ou para o qual tenham sido prestados os serviços, está condicionado à idoneidade da documentação e, se for o caso, à escrituração nos prazos e condições estabelecidos na legislação.

Verifica-se, portanto, que a redação anterior da lei distrital respeitava o disposto na complementar federal que regula a questão, mas a nova redação procedeu alteração que vai além de mera questão de nomenclatura.

Com efeito, ao exigir apenas a emissão de nota fiscal idônea, abre-se a **possibilidade de cometimento de inúmeras irregularidades**, pois as empresas sonegadas e inadimplentes poderão simplesmente **emitir as notas fiscais sem recolher efetivamente o tributo devido** e, ainda assim, receber o crédito tributário.

Do cotejo entre a redação anterior e a nova redação dada ao referido artigo 33 constata-se de pronto que houve severa **redução à esfera de proteção do erário do Distrito Federal** – e, portanto, do patrimônio público –, uma vez que, para ter direito ao crédito resultante da operação anterior, basta ter havido a mera emissão da nota fiscal eletrônica, já que, tratando-se de documento emitido apenas mediante autorização prévia do Distrito Federal, sua idoneidade sempre será presumida, podendo ser afastada somente mediante prova em contrário.



Eliminou-se, assim, a obrigação acessória relativa à devida escrituração das notas emitidas, bem como restringiu-se a necessidade de idoneidade da documentação fiscal respectiva – termo amplo, que contém uma infinidade de documentos – à mera idoneidade da nota fiscal eletrônica, cujos tributos incidentes podem nem sequer ter sido efetivamente recolhidos ao erário.

Trata-se, portanto, de verdadeiro incentivo a que o contribuinte do ICMS deixe de praticar os atos fiscais necessários e idôneos em suas operações, e ainda assim, faça o aproveitamento do crédito, mesmo que inidôneo.

A nova redação dada ao artigo 33 da Lei Distrital nº 1.254/1996 pelo artigo 26 da Lei Complementar Distrital nº 1.025/2023 viola, portanto, os artigos 17, inciso I e § 1º, 126 e 126-A, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, já que, sendo apenas concorrente/suplementar a competência legislativa do Distrito Federal em matéria tributária, referido ente **há de observar as normas gerais editadas pela União**, que, no caso específico do dispositivo impugnado, seriam o Código Tributário Nacional, a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975 (em especial o art. 1º, parágrafo único, inciso IV) e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (em especial os arts. 23 e seguintes).

Assim, vê-se que a norma distrital ora impugnada **restringiu indevidamente as obrigações impostas pelas referidas normas gerais ao contribuinte para que haja o direito ao crédito – ou seja, retirou a necessidade da existência de escrituração regular e a apresentação de documentação fiscal idônea –, o que torna evidente a sua inconstitucionalidade.**

Portanto, como houve redução significativa das condições impostas na norma geral para o aproveitamento de crédito por compensação, que se faz presente pela Lei Complementar nº 87/96, não respeitando o Distrito Federal a



competência suplementar, manifesta é invasão da competência legislativa federal, a tornar evidente a inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado.

Importante também esclarecer que o artigo 23 da Lei Kandir estabelece a **necessidade de escrituração e da comprovação de documentação idônea, que se dá por vários livros (livro de saída, de entrada, de apuração de ICMS) e documentos fiscais** e não somente com a pura emissão da nota fiscal. Hoje, por ser eletrônica a nota fiscal, a idoneidade está ínsita ao processo de emissão e não de verificação de outras circunstâncias, documentos e livros que traduzem a realidade das operações da empresa. Apenas os prazos e condições da escrituração é que podem ser regulamentados pelos Estados e pelo Distrito Federal e não a sua dispensa.

Afora isso, deve-se lembrar que o ICMS é um imposto cujo lançamento é feito forma diferida, ou seja, todos os registros das operações e cálculo do imposto dependem dos atos do contribuinte que escritura, apura e paga o imposto, sujeitando-se a período de homologação previsto em lei para verificação *a posteriori* do Fisco, o que traduz a necessidade de comunicação idônea e cumprimento das condições impostas em lei para que a relação jurídico-tributária esteja perfeita, onde há por parte do Estado a credibilidade da boa-fé do contribuinte nessa relação.

Dessa sorte, importante que o contribuinte, para que tenha seus benefícios reconhecidos, esteja cumprindo com todas as regras impostas na legislação tributária federal, não se podendo criar brechas e dispensar exigências previstas na norma geral, que é federal, para a concessão do crédito.

Nesse contexto, cumpre destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema (grifos acrescentados):

ICMS – “GUERRA FISCAL” – CONCESSÃO UNILATERAL DE ISENÇÕES, INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA RESERVA CONSTITUCIONAL DE CONVÊNIO COMO PRESSUPOSTO LEGITIMADOR DA OUTORGA, PELO



ESTADO-MEMBRO OU PELO DISTRITO FEDERAL, DE TAIS EXONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS – PERFIL NACIONAL QUE QUALIFICA A ESTRUTURA JURÍDICO-NORMATIVA DO ICMS – A EXIGÊNCIA DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL COMO LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL AO PODER DE EXONERAÇÃO FISCAL DO ESTADO-MEMBRO/DISTRITO FEDERAL EM TEMA DE ICMS – RECEPÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 24/75 PELA VIGENTE ORDEM CONSTITUCIONAL – O SIGNIFICADO DA IMPRESCINDIBILIDADE DO CONVÊNIO INTERESTADUAL NA OUTORGA DE ISENÇÕES, INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS REFERENTES AO ICMS – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – INSTITUIÇÃO, PELO ESTADO DE SÃO PAULO, DE REGIME DIFERENCIADO DE TRIBUTAÇÃO EM MATÉRIA DE ICMS QUE CULMINA POR INSTAURAR SITUAÇÃO DE APARENTE “COMPETIÇÃO FISCAL INCONSTITUCIONAL” LESIVA AO ESTADO DO AMAZONAS E A SEU POLO INDUSTRIAL – MEDIDAS QUE SE REFEREM À PRODUÇÃO DE “TABLETS” – POSSÍVEL TRANSGRESSÃO, PELOS DIPLOMAS NORMATIVOS PAULISTAS, AO ART. 152 DA CONSTITUIÇÃO, QUE CONSAGRA O “PRINCÍPIO DA NÃO-DIFERENCIAÇÃO TRIBUTÁRIA” – PRECEDENTE DO STF – MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ICMS – “GUERRA FISCAL” – CONCESSÃO UNILATERAL DE INCENTIVOS E BENEFÍCIOS DE ORDEM TRIBUTÁRIA – INADMISSIBILIDADE – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA CLÁUSULA DE RESERVA CONSTITUCIONAL DE CONVÊNIO – **A existência de convênios interestaduais celebrados em atenção e em respeito à cláusula da reserva constitucional de convênio, fundada no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição da República, traduz pressuposto essencial legitimador da válida concessão, por Estado-membro ou pelo Distrito Federal, de benefícios, incentivos ou exonerações fiscais em tema de ICMS. – Revela-se inconstitucional a concessão unilateral, por parte de Estado-membro ou do Distrito Federal, sem anterior convênio interestadual que a autorize, de quaisquer benefícios tributários referentes ao ICMS, tais como, exemplificativamente, (a) a outorga de isenções, (b) a redução de base de cálculo e/ou de alíquota, (c) a concessão de créditos presumidos, (d) a dispensa de obrigações acessórias, (e) o diferimento do prazo para pagamento e (f) o cancelamento de notificações fiscais. Precedentes.** INCONSTITUCIONALIDADES NÃO SE COMPENSAM – A outorga unilateral, por determinado Estado-membro, de benefícios de ordem tributária em tema de ICMS não se qualifica, porque inconstitucional, como resposta legítima e juridicamente idônea à legislação de outro Estado-membro que também se revele impregnada do mesmo vício de inconstitucionalidade e que, por resultar de igual transgressão à cláusula constitucional da reserva de convênio, venha a provocar desequilíbrios concorrenciais entre referidas unidades federadas, assim causando gravame aos interesses do Estado-membro alegadamente prejudicado. É que situações de inconstitucionalidade, porque reveladoras de gravíssima transgressão à autoridade hierárquico-normativa da Constituição da República, não se compensam entre si. Precedente.

(ADI 4635 MC-AgR-Ref, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 11-12-2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-029 DIVULG 11-02-2015 PUBLIC 12-02-2015)



Ademais, considerando que o Convênio ICMS nº 116, de 4 de agosto de 2023, que a Lei Complementar nº 1.025/2023 veio a homologar, **não autorizou a dispensa das obrigações acessórias** acima discriminadas, e tampouco autorizou a **diminuição do rol dos documentos** cuja idoneidade é necessária para autorizar a fruição do crédito na operação subsequente, patenteada está, uma vez mais, a inconstitucionalidade do dispositivo legal objeto da presente ação.

Nesse contexto, conforme destacado pelas Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Tributária – PDOTs deste Ministério Público em sua representação anexa, é enorme o volume de ações penais que decorrem de atos criminosos praticados na gestão das denominadas “empresas noteiras”, ou seja, empresas que são fraudulentamente constituídas tão somente com a finalidade de emitir notas fiscais, a fim de gerar créditos para as operações subsequentes.

Dessa forma, ao condicionar o crédito tão somente à mera emissão da nota fiscal eletrônica, afastando a exigência de documentação, em sentido amplo, idônea, e de escrituração, o dispositivo legal impugnado fomenta esse tipo de prática, na medida em que facilita sobremaneira o êxito do expediente criminoso.

Por todo o exposto, é de reconhecimento inafastável que tal previsão legal vilipendia o disposto nos artigos 14, 17, § 1º, e 126, incisos III e IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que tratam do **espaço de competência normativa** do Distrito Federal, além do disposto em seus artigos 131, inciso I, e 149, § 7º, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Eis a redação de tais dispositivos (grifos acrescentados):

(...) Art. 14. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, **todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.**

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;



(...)

§ 1º O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, **observará as normas gerais estabelecidas pela União.**

(...)

Art. 126. O sistema tributário do Distrito Federal **obedecerá ao disposto no art. 146 da Constituição Federal, em resolução do Senado Federal, nesta Lei Orgânica e em leis ordinárias**, no tocante a:

(...)

III – definição de tributos e de suas espécies, bem como em relação aos impostos constitucionais discriminados, dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

IV – obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

(...)

Art. 131. As isenções, **anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais que envolvam matéria tributária** e previdenciária, **inclusive as que sejam objeto de convênios** celebrados entre o Distrito Federal e a União, Estados e Municípios, **observarão o seguinte:**

I - só poderão ser concedidos ou revogados por meio de **lei específica**, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, obedecidos os limites de prazo e valor;

(...)

Art. 135. O Distrito Federal fixará as alíquotas do imposto de que trata o artigo anterior para as operações internas, observado o seguinte:

(...)

§ 5º **Observar-se-á a lei complementar federal para:**

(...)

VII – regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados;

Ademais, por restar evidente o favorecimento apenas do interesse individual de alguns contribuintes em detrimento do erário distrital, há manifesta afronta também aos princípios da **razoabilidade**, da **moralidade**, da **impessoalidade**, da **transparência** e do **interesse público**, expressos no artigo 19, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que regem a administração pública local.

Nesse contexto, cumpre destacar o entendimento do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local sobre o assunto, de que é exemplo o seguinte julgado (grifos acrescentados):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Distrital 6.062/17. Regime especial de apuração do ICMS de contribuintes industriais, atacadistas ou distribuidores.

1 - Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre direito tributário, **devendo observar, no exercício da competência suplementar, as normas gerais estabelecidas pela União (art. 17, I e § 1º, da LODF, ao reproduzir o art. 24 da CF).**



2 - A LODF estabelece que o sistema tributário do Distrito Federal obedecerá ao disposto no art. 146 da Constituição Federal, em resolução do Senado Federal, na Lei Orgânica e em leis ordinárias, no tocante a definição de tributos e de suas espécies, bem como em relação aos impostos constitucionais discriminados, dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes e obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários (art. 126, incisos III e IV).

3 - Disposição de lei do DF que altera a data em que se considera o contribuinte excluído definitivamente do regime especial do ICMS e, portanto, sujeito à cobrança do ICMS pelo regime normal (§ 2º), criando situações diferenciadas para a ocorrência do fato gerador e **constituição do crédito tributário, invade competência legislativa exclusiva da União e viola o art. 17, I e § 1º, e art. 126, III e IV, da LODF.**

4 - A exigência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para a concessão de incentivo ou benefício que implique renúncia de receita estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser respeitada por todos os entes federativos, pena de afronta ao art. 17, II, da LODF.

5 - Alteração de lei que, a pretexto de criar condições e procedimentos para a exclusão do contribuinte de regime especial de apuração do ICMS, promove verdadeira remissão de créditos tributários, levando a vultosa renúncia fiscal, **desrespeita a exigência de lei específica** e prévia estimativa de impacto orçamentário, **violando o art. 131, I, da LODF** e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

6 - A extensão do prazo para pagamento voluntário do crédito para data posterior ao fim do procedimento administrativo, sem penalidade ou cobrança retroativa do ICMS apurado pelo regime normal - como forma de não ser o contribuinte excluído do regime especial de apuração -, implica tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente, violando o princípio da isonomia, insculpido no art. 128 da LODF.

7 - Ação julgada procedente. (TJDFT, Acórdão n.1180922, 20180020049759ADI, Relator: JAIR SOARES CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 25/06/2019, Publicado no DJE: 02/07/2019. Pág.: 43/44.)

Em outra recente oportunidade, tal entendimento restou reiterado pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça local (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 6.329, DE 10 DE JULHO DE 2019. PARÂMETRO DE CONTROLE. COMPETÊNCIA DO TJDFT. PRELIMINAR REJEITADA. EXCLUSÃO DE CONTRIBUINTES DO REGIME ESPECIAL DO ICMS. APURAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR (ART. 17, I E II, §1º, DA LODF). ALTERAÇÃO DOS EFEITOS DO LANÇAMENTO E DE CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM SEDE DISTRITAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL CARACTERIZADA. INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO DO ARTIGO 2º DA LEI N. 6.375, DE 12 DE SETEMBRO DE 2019, BEM ASSIM DO ATO DECLARATÓRIO INTERPRETATIVO N. 05, DE 02 DE OUTUBRO DE 2019. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. Compete ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios processar e julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade que tem por objeto Lei Distrital confrontada com dispositivo da Lei Orgânica desta unidade da federação (LODF), consoante artigo 8º, inciso I, alínea "n", da



Lei 11.697/2008. Assim, ao mencionar a legislação federal (Código Tributário Nacional) relacionada ao tema, a autora o fez apenas com o condão de ressaltar a realização de norma geral editada pela União, com os lindes relativos ao lançamento e à constituição do crédito tributário, de forma a rechaçar, inclusive, a alegação de que o caso em análise se subsume à hipótese do art. 24, §3º, da Constituição Federal (CF). 2. Em singelo exercício exegetic do art. 17, I e § 1º, da LODE (reprodução do art. 24 da CF), depreende-se que a legislação suplementar está vocacionada, dentro do plexo de competências delineadas pelo constituinte originário, ao preenchimento dos vazios deixados pela legislação federal, tratando de questões específicas com a devida observância das diretrizes gerais fixadas, sendo, portanto, **vedado ao Distrito Federal transgredir a competência que lhe fora atribuída, dispondo em diametral objeção às linhas mestras instituídas pela União**. 3. Nesse trilhar, ao determinar que, à exceção do disposto no parágrafo único do dispositivo inovador (art. 64-B da Lei Distrital n. 6.329/19), a exclusão do contribuinte do regime especial produz efeito apenas quando ultimado o procedimento administrativo fiscal, e não da data em que deixou de atender os requisitos do regime benéfico, entendo que houve, em verdade, postergação do momento de **lançamento e de constituição do próprio crédito tributário, com usurpação de competência outorgada constitucionalmente à União**, instaurando tratamento antiisonômico entre contribuintes que se encontram na mesma situação, com a remissão de valores enquanto perdurar o procedimento administrativo, tendo em vista que, ao contrário do contribuinte que realiza de pronto o pagamento do montante apurado administrativamente, o infrator que optar por resistir à constituição do crédito tributário será beneficiado com a utilização do regime especial em relação aos fatos geradores ocorridos no curso processual. 4. Ademais, **o benefício fiscal eventualmente inaugurado pelo ente político demanda lei específica, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa (art. 131, I, da LODE), obedecidos os limites de prazo e valor, com a correlata prospecção do impacto orçamentário, a denotar, ainda, in casu, violação ao art. 149, § 7º, II da LODE, e ao art. 14, II, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00)**. 5. Logo após a publicação da Lei Distrital n. 6.329/19, de 10 de julho de 2019, sobrevieram a Lei Distrital n. 6.375, de 12 de setembro de 2019 (voltada aos contribuintes industriais, atacadistas ou distribuidores), bem assim o Ato Declaratório Interpretativo n. 05, de 02 de outubro de 2019, como verdadeira tentativa de reversão jurisprudencial (ADI 5105/DF), tendo em vista a pretensão de alterar a interpretação conferida por esta Corte em relação à impossibilidade de, por legislação suplementar, haver a postergação do lançamento e do crédito tributário, o que também fora analisado em julho de 2019, nos termos do 20180020049759ADI (Ac. 1180922). Contudo, ausente argumentação apta a emudecer as premissas jurídicas adotadas por este Conselho Especial, sobressaindo, assim, apenas as vicissitudes identificadas. 6. Assim, a despeito de não terem sido incluídos na petição inicial, o art. 2º da Lei n. 6.375, de 12 de setembro de 2019, e o Ato Declaratório Interpretativo n. 05, de 02 de outubro de 2019, devem ser declarados inconstitucionais, por arrastamento, tendo em vista a ausência de sentido normativo autônomo, já que umbilicalmente vinculados à legislação fustigada. 7. Preliminar Rejeitada. **Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital n. 6.329, de 10 de julho de 2019, e, por arrastamento, do art. 2º da Lei n. 6.375, de 12 de setembro de 2019, bem assim do Ato Declaratório**



Interpretativo n. 05, de 02 de outubro de 2019, com efeito *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

(Acórdão 1292675, 00006589120198070000, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA, Conselho Especial, data de julgamento: 20/10/2020, publicado no DJE: 26/10/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Como já demonstrado, no âmbito do Distrito Federal, a Lei Orgânica do Distrito Federal, que constitui o parâmetro de constitucionalidade da presente ação, impõe expressamente a necessária observância da Constituição da República e da legislação federal pertinente, o que não foi observado no caso presente.

Como cediço, o artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, um dos paradigmas de confronto violado a legitimar a presente ação direta, estabelece que “Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, **cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal**” (grifos acrescentados).

Por conseguinte, sempre que dispositivo contido em lei distrital referir-se a matéria de competência privativa da União estar-se-á diante de flagrante contrariedade ao disposto no artigo 14 da LODF.

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca inconstitucionalidade que fulmina o dispositivo legal impugnado, está a merecer o reconhecimento da inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastá-lo do ordenamento com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

III. Do Pedido Liminar

De acordo com os artigos 114 a 116 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos, admite-se a concessão de medida liminar para a suspensão do dispositivo legal impugnado até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.



Nesse sentido, releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais invocados patenteiam a plausibilidade da tese sustentada, acolhida reiteradamente pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Igualmente, impende registrar que o aspecto da urgência – *periculum in mora* – encontra-se presente à sociedade. A lei impugnada traz **evidente e significativo prejuízo aos cofres públicos** do Distrito Federal, além de abrir a possibilidade de cometimento de inúmeras **irregularidades**, com a simples exigência de “nota fiscal idônea”.

Outrossim, alia-se à avaliação da existência do *periculum in mora* a mensuração a respeito da premência da decisão em face de relevante interesse de ordem pública, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no artigo 170, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99, aplicáveis ao caso.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente tem afirmado que o *periculum in mora* também consiste na **conveniência** da concessão da medida cautelar, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização normativa abstrata como verdadeiro “legislador negativo”.

A urgência se impõe, de imediato, até para que não se afirme, seguidamente, que a concessão de benefícios inconstitucionais gera quadro de insegurança jurídica. O caso, pois, está a reclamar pronta resposta do Poder Judiciário.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar do dispositivo legal impugnado, com fundamento na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça local sobre o tema.



Alternativamente, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o rito previsto no art. 113 do Regimento Interno desse Eg. TJDFT: “Se houver pedido liminar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo de dez dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

IV. Do Pedido

Diante do exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) o recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido liminar ao Egrégio Conselho Especial do TJDFT, *inaudita altera pars*, nos termos do § 3.º do artigo 10, e dos §§ 1.º e 2.º do artigo 11, da Lei nº 9.868/99, para suspender a eficácia do **artigo 26 da Lei Complementar Distrital nº 1.025**, de 25 de outubro de 2023;
- b) após a decisão do pedido de concessão de medida liminar pelo Egrégio Conselho Especial, que sejam intimados o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do dispositivo legal impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868/99;
- c) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para se manifestar como curador do dispositivo



legal impugnado, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868/99, e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal;

d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e

e) a procedência do pedido, para (a) declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **artigo 26 da Lei Complementar Distrital nº 1.025**, de 25 de outubro de 2023, porque contrária aos 14, artigos 17, incisos I e II, e seu parágrafo 1º, 19, *caput*, 126, inciso IV, 131, *caput*, inciso I e parágrafo único, e 149, § 7º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília, 17 de abril de 2024.

(assinado digitalmente)

Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

(assinado digitalmente)

Daniel Pinheiro de Carvalho

Promotor de Justiça Adjunto

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ