



Parecer N.º 129/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 531/2020 que “Estabelece a Arbitragem em matéria tributária no Estado de Mato Grosso.”.

Autor: Deputado Xuxu Dal Molin

Nos termos do Substitutivo Integral N.º 01 de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin e coautoria do Deputado Carlos Avalone

Relator (a): Deputado (a)

Diego Guimarães

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 10/06/2020 (fl. 02), sendo posto em 1ª pauta no dia 17/06/2020 com o devido cumprimento no dia 08/07/2020 (fl. 15/verso).

Em seguida foi apresentado o Substitutivo Integral N.º 01 de autoria do mesmo Autor e coautoria do Deputado Carlos Avalone.

O projeto em referência, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, possui a finalidade de estabelecer a Arbitragem em matéria tributária no Estado de Mato Grosso.

A justificativa assim informa:

A Constituição de 1988 consolidou no Brasil, ainda que tardiamente, o que se convencionou chamar de ondas renovatórias do acesso à Justiça. Essa tendência mundial universalizou o acesso à justiça e teve por consequência imediata o crescimento vertiginoso da demanda por serviços de justiça em nosso país, afetando significativamente a agilidade do Judiciário. O sistema judicial que já era lento acabou se tornando altamente congestionado, com reflexos negativos para toda a sociedade. Esse fenômeno ficou amplamente conhecido como “crise do Judiciário” (SADEK, 2004).

O CNJ, a fim de procurar junto e com apoio da sociedade soluções para morosidade da Justiça edita anualmente o Relatório “Justiça em números”. O 15º Relatório Justiça em Números reúne informações dos 90 órgãos do Poder Judiciário, elencados no art. 92 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, excluídos o



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, que possuem relatórios à parte.

Assim, o Justiça em Números inclui: os 27 Tribunais de Justiça Estaduais (TJs); os cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs); os 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs); os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); os três Tribunais de Justiça Militar Estaduais (TJMs); o Superior Tribunal de Justiça (STJ); o Tribunal Superior do Trabalho (TST); o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM).

Verificou-se no mencionado relatório que as varas exclusivas de execução fiscal ou fazenda pública apresentam os maiores quantitativos de processos, com quase 6 mil processos baixados e 54 mil processos em tramitação por vara, totalizando 92% do total de processos de execução fiscal em tramitação na Justiça Estadual. São também as varas de maior taxa de congestionamento, dentre as competências analisadas, o que confirmou que independente de tramitar em varas exclusivas ou não, a taxa de congestionamento na execução fiscal é alta, em ambos os casos alcançando patamares próximos a 90%. Apontou, igualmente que, o Poder Judiciário contava com um acervo de 79 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2018, sendo que mais da metade desses processos (54,2%) se referia à fase de execução. Os dados mostraram que a maior parte dos processos de execução é composta pelas execuções fiscais, que representam 73% do estoque em execução. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes e congestionamento de 90% em 2018 - a maior taxa entre os tipos de processos constantes desse Relatório. O congestionamento, muito embora possa em análise superficial, se relacionar a um problema do Estado com seus devedores, tem reflexos em toda prestação jurisdicional. Alguns estudos encontraram relações positivas entre produção judicial e variáveis relacionadas com a qualidade de decisões.

Um dos exemplos é o estudo de Rosales-López (2008), que investigou tribunais civis de primeira instância da Espanha. A autora comparou os tribunais com base na relação entre a quantidade e a qualidade das decisões judiciais, utilizando a taxa eficiência como indicador quantitativo e a taxa de recursos, ou seja, a quantidade de recursos recebidos por uma decisão proferida, como indicador qualitativo. Os resultados indicaram uma correlação negativa entre as variáveis, o que significa dizer que tribunais mais eficientes apresentam menores taxas de recurso.

Trocando em outros termos: a quantidade de processos reflete invariavelmente na qualidade de decisões e, não só isso, a morosidade, como dito, é resultado da quantidade de processos. O presente projeto tem por escopo, seguindo tendência mundial, de permitir a Arbitragem Tributária. Possibilitando a resolução, de forma rápida e simples, dos conflitos entre os contribuintes e as finanças, reduzindo dessa forma, o número de processos dos tribunais. A arbitragem será feita por tribunais arbitrais. Os tribunais podem ser compostos por um árbitro — se o contribuinte não indicar um juiz e o valor da causa não ultrapassar 60 vezes o salário mínimo — ou por três árbitros, para os demais casos. Veja, o tema apesar de novo, já vem sendo discutido no Brasil.

Há um avanço legislativo nos últimos anos de forma a admitir a da arbitragem para dirimir controvérsias de direito público. Cite-se, por exemplo, a Lei 8.987/95, a Lei do Estado de Minas Gerais n. 19.477/11, a Lei Federal n. 11.079/04 – Lei das PPP's. A desjudicialização é tendência no Brasil e no mundo.



No VII Congresso Internacional de Direito Tributário do Paraná, o Professor Heleno Tavares Torres disse: “grau de litigiosidade brasileira é "exorbitante", e só há dois acessos para solução de conflitos: processo administrativo e execução fiscal. “O problema é o gargalo entre as formas de decisão administrativa e judicial e o resultado”.

O professor ainda afirma que a União arrecada, por ano, menos de R\$ 20 bilhões na solução dos problemas tributários. Mas o passivo é de 1,4 trilhões — ou seja, “o sistema não funciona”. Desta maneira, se a tendência de outros países se mantiver aqui, haverá grande alavancagem nas contas públicas, recuperando créditos fiscais em menor tempo e com menor dispêndio de dinheiro público.

Após o cumprimento da primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Trabalho e Administração Pública CTAP, que manifestou pela aprovação da proposição tendo sido aprovado em 1.^a votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 12/05/2021 (fl. 21/verso).

Na sequência a proposição cumpriu a 2.^a pauta na data de 19/05/2021 a 09/06/2021 (fl. 21/verso), sendo que na data de 10/06/2021 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportada na mesma data (fl. 22/verso).

Ato contínuo foi apresentado o Substitutivo Integral N.º 01, retornando a proposição a Comissão de Mérito que em nova manifestação opinou pela aprovação do PL nos termos do Substitutivo Integral.

Nestes termos a proposta retorna no dia 21/11/2022 (fl. 38/verso) a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II. I. - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

O projeto de lei, em síntese, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, visa estabelecer a arbitragem em matéria tributária no âmbito do estado de mato grosso. O art. 1º dispõe que a arbitragem é um meio alternativo de resolução de conflitos em matéria tributária no âmbito do Estado de Mato Grosso.

A proposição define o âmbito de aplicação da arbitragem; as atribuições do Conselho de Arbitragem; o Compromisso Arbitral; a constituição e as regras de funcionamento do Tribunal Arbitral; as regras referentes a taxa de arbitragem; os requisitos para o exercício da função de árbitro e os casos de impedimentos da função; o procedimento e o processo arbitral e por fim as disposições transitórias.

II.II – Da (s) Preliminar (es);

Verificando os autos, conclui-se que não há questões preliminares a serem analisadas, quais sejam: emendas, substitutivos ou projetos em apensos, entre outras matérias prejudiciais que



integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução n.º 677 de 20 de dezembro de 2006.

Desse modo, passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (competências de ordem administrativa).

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA **PRIVATIVA** da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...)
(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933) Destacamos.

Com relação a proposição, referente a competência vertical a matéria por tratar de procedimento em matéria processual, integra o rol de competência concorrente, conforme dispõe o art. 24, inciso XI da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XI - procedimentos em matéria processual;



A possibilidade de os entes da Federação poderem legislar sobre arbitragem em legislação tributária decorre do fato de que não há lei federal a respeito editada pela União, nestes termos, os entes federativos gozam da competência legislativa plena (§ 3º do art. 24 da CF/88).

Ocorre que, embora a matéria seja de competência concorrente entre a União, os Estados-membros, ela deve ser analisada ainda em relação a Competência horizontal, onde envolve os Poderes e órgãos constituídos no âmbito do Estado de Mato Grosso. Tal análise visa verificar se um Poder não está intervindo nas funções e/ou atribuições de outro. É na competência horizontal que vislumbramos impedimento constitucional quanto a iniciativa da proposição.

Tal impedimento decorre do fato de que a administração tributária está inserida na reserva da administração do Poder Executivo e a instituição de um tribunal de arbitragem, ainda que para dirimir eventuais conflitos de ordem tributária produz reflexo direto nas atribuições daquele Poder.

Ademais, não resta dúvida que a proposta dá atribuições ao Poder Executivo, pois nos termos do § 1º, do art. 2º, ato do Poder Executivo indicará autoridade competente para celebrar o compromisso arbitral, bem como regulamentará o procedimento da arbitragem tributária.

Por sua vez, no art. 5º a proposta prevê as atribuições do Conselho de Arbitragem tributária com a designação dos membros, estabelecendo que 2 (dois) membros serão indicados pelo Poder Executivo.

Consta na proposta ainda os seguintes artigos que vinculam diretamente a administração tributária:

Artigo 3º - A opção pela arbitragem manifestada pelo sujeito passivo vincula a Administração Tributária Estadual e a Procuradoria Geral do Estado do Mato Grosso, afastando a análise do mérito ou de preliminares por qualquer outro órgão administrativo ou pelo Poder Judiciário.

Parágrafo único - A opção pela arbitragem feita pela Administração Tributária depende de consentimento do sujeito passivo.

(...)

Artigo 7º - Caberá à parte interessada na instauração da Arbitragem Tributária apresentar um requerimento formal perante o Conselho de Arbitragem Tributária, conforme modelo disponibilizado por ato conjunto da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria Geral do Estado.



(...)

Artigo 22 - Recebido o requerimento a que refere o art. 11, o presidente do Conselho de Arbitragem Tributária notificará o Secretário da Fazenda do Estado do Mato Grosso, ou o Procurador Geral desse Estado para, no prazo de 15 dias úteis, apresentar resposta e solicitar a produção de prova adicional.

§1º - A Administração Tributária remeterá ao Tribunal Arbitral cópia integral dos atos administrativos mencionados no caput, do art. 11 dentro do prazo de apresentação da resposta, aplicando-se, na falta de remessa, o disposto no artigo 400 do Código de Processo Civil, ressalvadas dados que estejam resguardados pelo direito constitucional ao sigilo

Desse modo, considerando que o Poder Executivo é o detentor da competência administrativa para a administração tributária e a matéria proposta afeta principalmente a arrecadação do Estado, de responsabilidade daquele Poder, a proposta padece do vício de inconstitucionalidade formal no âmbito horizontal.

Logo, vislumbramos questões constitucionais (de ordem formal) que configuram óbices para a aprovação do presente projeto de lei.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a proposta também padece do vício de inconstitucionalidade, pois o Poder Legislativo ao tratar de matéria afeta a administração tributária contraria o princípio da separação de Poderes, principio esse que rege as relações entre os Poderes.

Sobre o princípio José Afonso da Silva ensina que as relações entre os Poderes devem ser harmônicas, em forma de colaboração, uma verdadeira cortesia, onde os Poderes respeitem as funções de cada um. Vejamos:

[esse] princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em 'colaboração de poderes' [...]. A 'harmonia entre os poderes' verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável



para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados”¹.

Além da harmonia, o princípio da separação de poderes ainda permite que se estabeleça um verdadeiro sistema de “freios e contrapesos”, por esse sistema os poderes se fiscalizam, de modo a coibir os excessos. E é em função desse princípio que a proposta é materialmente inconstitucional, pois a proposta ultrapassa o limite da competência concorrente e adentra questões de ordens da administração tributária, de competência do Poder Executivo.

Portanto a proposta padece do vício de inconstitucionalidade material.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à **Juridicidade**, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional não é, como um todo respeitado, sendo impossível voto favorável, especialmente diante dos conflitos decorrentes das violações de ordem formal e material quanto a iniciativa da proposição.

A respeito da matéria, arbitragem como instrumento para dirimir conflitos, a Lei n.º 9.307 de 23 de setembro de 1996, que dispõe sobre a arbitragem, no § 1º, do art. 1º, dispõe que a administração pública direta, onde se inclui o órgão responsável pela arrecadação de tributos do Estado, poderá se utilizar da arbitragem para dirimir conflitos. Vejamos:

Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

§ 1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis. (Incluído pela Lei n.º 13.129, de 2015) (Vigência)

§ 2º **A autoridade ou o órgão competente da administração pública direta** para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações.

¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros Editores, 30ª Ed, 2009, p. 110.



Acontece que, no § 2º, acima descrito, o próprio regramento jurídico estabelece que a autoridade ou o órgão competente da administração pública direta que deve realizar a convenção de arbitragem é o mesmo responsável pela realização de acordos ou transações.

No caso da administração tributária a Lei N.º 4.547, de 27 de dezembro de 1982 que dispõe sobre o Sistema Tributário Estadual o processo administrativo tributário, determina no artigo 6º que “A administração tributária compete à Secretaria de Fazenda, através dos órgãos próprios e de seus funcionários para isto credenciados.”

Assim, a instituição de um Tribunal de Arbitragem autônomo contraria os dispositivos legais acima mencionado. Padecendo a proposta do vício de ilegalidade.

Desse modo, a proposição legislativa, não está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno, no que diz respeito à Iniciativa das proposições, verifica-se que não são observados os artigos 165, 168, e 172 a 175 do mencionado Regimento Interno.

Em face de todo o exposto, vislumbramos questões atentatórias ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno desta Casa de Leis.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 531/2020, de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin e coautoria do Deputado Carlos Avalone.

Sala das Comissões, em 26 de 06 de 2023.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 531/2020 (Substitutivo Integral) – Parecer N.º 129/2023/CCJR	
Reunião da Comissão em	26 / 06 / 2020
Presidente: Deputado (a)	Reinaldo Queiroz
Relator (a): Deputado (a)	Diego Guimarães

Voto Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 531/2020, de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin e coautoria do Deputado Carlos Avalone.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	