



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer N.º 1033/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei Complementar N.º 36/2023 que “Instituiu o Código Estadual de Defesa do Contribuinte”.

Autor: Deputado Diego Guimarães

Relator (a): Deputado (a)

Júlio Lamos

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 26/04/2023 (fl.02), sendo colocada em primeira pauta na mesma data (informação no site ALMT), tendo seu cumprimento no dia 24/05/2023 (site ALMT).

O projeto em referência visa instituir o Código Estadual de Defesa do Contribuinte, estabelecendo direitos, garantias e deveres dos contribuintes em relação a Administração Fazendária do Estado de Mato Grosso.

O Autor apresentou justificativa com a seguinte fundamentação:

“Desde há muito que é consagrada, jurisprudencial e doutrinariamente, a necessidade de se estabelecer medidas jus-normativas de equalização na relação atualmente extremamente desigual na relação jurídico-tributária.

Nesta toada, o Código Estadual de Defesa do Contribuinte aqui proposto revela um conjunto de normas as quais regulam e disciplinam a atuação e a interação do sujeito passivo perante a Fazenda Pública Estadual com o escopo de disciplinar e, de certa forma, limitar a avidez arrecadatória.

Sobretudo porquanto é consenso acadêmico que a avidez na cobrança fiscal, decorrente em muito da ausência de balizas legais mais claras e específicas de seus limites, implica, necessariamente, no desestímulo à produção e, em especial, prejudica o trabalhador assalariado.

(...)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCCJR
Fis 46
Rub

Em suma, objetiva-se, em simultâneo, preservar e consolidar as prerrogativas da Fazenda Pública Estadual, suprimindo, contudo, privilégios injustificáveis e que penalizam a atividade produtiva e o consumidor, em uma clara manifestação da dinamicidade que permite o aprimoramento do ordenamento jurídico, reparando/aperfeiçoando escolhas legislativas hodiernamente equivocadas, sobretudo com o escopo de inviabilizar abusos e atribuir responsabilidades a seus autores.

(...)

Almeja-se, destarte, a diminuição das assimetrias e disparidades próprias na relação do Contribuinte com a Fazenda Pública sem, de qualquer forma, despir os agentes fiscais das necessárias prerrogativas para a boa realização da arrecadação necessária à continua melhoria e incremento nos serviços públicos prestados à população”.

Após o devido cumprimento da primeira pauta, a proposição foi encaminhada para a Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte – CDCC/ALMT em 25/05/2023 (fl. 15/verso). A Comissão emitiu parecer pela aprovação do Projeto de Lei Complementar (fls. 16 a 36), tendo sido aprovado em 1ª votação no Plenário desta Casa de Leis em 21/06/2023 (fl. 36/verso).

Na data de 05/07/2023 o Autor apresentou a **Emenda N.º 01** com objetivo de aperfeiçoar a redação de dois artigos dispostos no projeto, com o fito de conferir-lhe prazo de *vacatio legis* compatível e razoável, assim como aprimorar a redação do artigo que trata das certidões.

Com efeito, os autos retornaram para a Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte em 07/08/2023, que emitiu novo parecer pela aprovação da proposição, **acatando a Emenda N.º 01**, conforme fls. 40/44.

Posteriormente, os autos retornaram a esta Comissão no dia 16/10/2023, tendo sido aportado na mesma data (fl. 44/verso).

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei complementar em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.



II – Análise

II.I – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que a **Emenda N.º 01**, de autoria do Deputado Diego Guimarães, objetiva aperfeiçoar a redação dos artigos 14 e 33, com o fito de conferir-lhe prazo de *vacatio legis* compatível e razoável, assim como aprimorar a redação do artigo que trata das certidões.

Logo, não vislumbramos questões constitucionais e legais que criem óbice a sua aprovação, razão pela qual a **Emenda N.º 01 deve ser acatada.**

II. II. - 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.

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.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.

A proposta visa instituir o Código Estadual de Defesa do Contribuinte, estabelecendo direitos, garantias e deveres dos contribuintes em relação a Administração Fazendária do Estado de Mato Grosso.

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. E isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita a competências materiais (competências de ordem administrativa).

A Doutrina explica a repartição de competência legislativa e administrativa na Carta Magna nos seguintes termos:

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

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam- sê-la. (Art. 21 da CF exclusiva da União; e art. 22 privativa), parte da doutrina, porem entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.



Quanto à COMPETENCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local. (MENDES, gilmar ferreira. *Curso de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo : Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937*)

Preliminarmente, convém ressaltar que a matéria em análise se refere aos direitos do consumidor e está afeta à competência legislativa dos Estados, no caso, **competência concorrente**, conforme artigo 24, inciso I, da Constituição Federal:

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

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

(grifamos)

Desse modo, verifica-se que o projeto de lei complementar é de iniciativa geral, podendo ser proposto por qualquer Parlamentar, conforme dispõem os artigos 61, da Constituição Federal e 39 da Constituição do Estado, *in litteris*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



Ademais a Carta Estadual determina que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme disposto em seu artigo 25:

Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

Ademais, resta claro, pelo exame da PLC, que ela não é uma propositura que preveja aumento de despesa nem tampouco renúncia de receita, haja vista que revela um conjunto de normas que regulam e disciplinam a atuação e a interação do sujeito passivo perante a Fazenda Pública Estadual.

Portanto, restando observadas as competências Constitucionais para a propositura, tramitação e objeto, dentre outras, resta **formalmente constitucional** a proposição.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

A respeito da constitucionalidade material a doutrina especializada faz as seguintes e relevantes considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente. (Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306)

Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando A Obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à "matéria" do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da proporcionalidade** ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos). (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fls. 90/92).

Nesse sentido, assim diz o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito contencioso da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...)

Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fls. 91-92)

Quanto à situação vertente, tem-se que a matéria preserva o ensinamento pela doutrina, não ocorrendo, inclusive, violação ao princípio da proporcionalidade ou ao da proibição de excesso.

Ademais, a matéria não se assemelha a qualquer outra existente no ordenamento jurídico estadual.

Logo, o Projeto de Lei Complementar traz inovação ao mundo jurídico, vindo, então, a atender a finalidade de toda lei, a qual está devidamente prevista na Lei Complementar Estadual N.º 06/1990:

Art. 18 Na elaboração de lei cujo propósito seja o de introduzir normas para regular uma situação nova ou para suprir lacuna na ordem legal existente, além da observância às prescrições contidas nas seções anteriores, deve o legislador:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(...).

Art. 20 A propositura de lei complementar, de lei ordinária ou de decreto legislativo será acompanhada de exposição de motivos ou de justificação que indique o universo jurídico abrangido pelas normas, a conveniência do novo ordenamento ou da alteração pretendida nas leis existentes, o propósito de cada um dos principais dispositivos estabelecidos e os prejuízos resultantes da preservação do "status quo". - grifamos -

Ademais a proposta vai de encontro ao previsto na Constituição Federal em seu artigo 150, inciso II, *in verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposta, razão pela qual ela é **materialmente constitucional**, pois atende aos pontos acima informados (a proporcionalidade e a da proibição de proteção insuficiente).

II.V – Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade e regimentalidade, deve constar registrado que, em atenção à determinação dos artigos 39 a 45 da CE/MT, está a proposição legislativa, em pleno acordo com o disposto na Constituição do Estado de Mato Grosso.

Acerca da Iniciativa dos Projetos, verifica-se que estão devidamente observados os artigos 172 a 175 do Regimento Interno da Casa de Leis.

Desta forma, além da relevância da matéria, ela atende as normas constitucionais outrora mencionadas, não encontrando óbices a sua aprovação em nível infraconstitucional, inclusive no âmbito regimental.

É o parecer.



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 36/2023, **acatando** a Emenda N.º 01, ambos de autoria do Deputado Diego Guimarães.

Sala das Comissões, em 28 de 11 de 2023.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei Complementar N.º 36/2023 - Parecer N.º 1033/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 28 / 11 / 2023
Presidente: Deputado (a) JULIO LAMPÓS
Relator (a): Deputado (a) JULIO LAMPÓS

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei Complementar N.º 36/2023, acatando a Emenda N.º 01, ambos de autoria do Deputado Diego Guimarães.

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