



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER CONJUNTO Nº 1254/2020 DAS COMISSÕES REUNIDAS DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO AO PROJETO DE LEI Nº 0484/2020

Trata-se de projeto de lei de autoria dos nobres Vereadores Janaína Lima e Rodrigo Fonseca, que propõe alterar o art. 60 da Lei nº 14.107, de 12 de dezembro de 2005, que dispõe sobre processo administrativo-fiscal e cria o Conselho Municipal de Tributos (CMT).

Pretende-se substituir o chamado voto de Minerva ou de desempate, atualmente pertencente ao representante da Municipalidade no âmbito do CMT, pelo princípio in dubio pro reo (ou pró-contribuinte), mediante nova redação a ser atribuída ao § 2º do art. 60, para nele consignar que a Lei nº 14.107/05, que define infrações e penalidades, deve ser interpretada da maneira mais favorável ao acusado, em caso de empate na votação ou de dúvida quanto: I - à capitulação legal do fato; II - à natureza ou às circunstâncias materiais do fato, ou à natureza ou extensão dos seus efeitos; III - à autoria, imputabilidade, ou punibilidade; IV - à natureza da penalidade aplicável, ou à sua graduação.

O projeto encontra respaldo legal para seguir em tramitação.

A Constituição Federal dispõe em seu art. 24, inciso I, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário. Essa previsão não exclui a competência dos Municípios sobre a matéria, uma vez que o art. 30, incisos I e II, da Carta Republicana, atribui a estes entes a competência para suplementar e legislação federal e estadual no que couber, tudo dentro dos assuntos de interesse local.

Saliente-se que não existe óbice à iniciativa legislativa. Tanto o Executivo, quanto o Legislativo, podem dar o impulso inicial ao processo legislativo em matéria tributária. E assim é porque a Constituição Federal, fonte primeira das normas sobre processo legislativo, contemplando inclusive normas de repetição obrigatória, não contém qualquer restrição à iniciativa legislativa nessa matéria.

A propósito, confira-se trecho de julgado do Supremo Tribunal Federal, em sede da Repercussão Geral nº 682, no qual reconhece a inexistência de reserva de iniciativa em matéria de legislação tributária:

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.

...

O tema já foi enfrentado em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo. As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar deputado federal ou senador apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo. A Carta em vigor não trouxe disposição semelhante à do art. 60, inciso I, da Constituição de 1967, que reservava à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira.

(Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 743.480; Minas Gerais. Relator: Min. Gilmar Mendes).

Tal entendimento é corroborado por diversas decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADI nº 2080335-79.2017.8.26.0000, j. 13/09/17; ADI nº 2201892-96.2018.8.26.0000, j. 20/03/19).

No campo tributário, esses dispositivos devem ser lidos em consonância com o art. 146, inciso III, da Carta Magna, segundo o qual cabe à lei complementar federal estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária.

Essas normas gerais estão previstas no Código Tributário Nacional - CTN, aprovado pela Lei Federal nº 5.172/66, recepcionada pela atual ordem constitucional como lei complementar. É o CTN que dispõe sobre normas gerais de interpretação da legislação tributária. Nesse aspecto, o projeto reafirma norma geral no mesmo sentido da contida no art. 112 do CTN:

Art. 112. A lei tributária que define infrações, ou lhe comina penalidades, interpreta-se da maneira mais favorável ao acusado, em caso de dúvida quanto:

I - à capitulação legal do fato;

II - à natureza ou às circunstâncias materiais do fato, ou à natureza ou extensão dos seus efeitos;

III - à autoria, imputabilidade, ou punibilidade;

IV - à natureza da penalidade aplicável, ou à sua graduação.

Quanto ao mérito propriamente dito do projeto sob análise, a matéria, no âmbito federal, é objeto do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que regula o processo administrativo-fiscal da Receita Federal. Neste ponto, vale transcrever os seguintes dispositivos do referido Decreto:

Art. 25. O julgamento do processo de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal compete: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001) (Vide Decreto nº 2.562, de 1998)

I - em primeira instância, às Delegacias da Receita Federal de Julgamento, órgãos de deliberação interna e natureza colegiada da Secretaria da Receita Federal; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001) (Vide Medida Provisória nº 232, de 2004) (Vide Lei nº 8.748, de 1993)

a) aos Delegados da Receita Federal, titulares de Delegacias especializadas nas atividades concernentes a julgamento de processos, quanto aos tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal. (Redação dada pela Lei nº 8.748, de 1993) (Vide Medida Provisória nº 232, de 2004) (Vide Lei nº 11.119, de 2005)

b) às autoridades mencionadas na legislação de cada um dos demais tributos ou, na falta dessa indicação, aos chefes da projeção regional ou local da entidade que administra o tributo, conforme for por ela estabelecido. (Vide Medida Provisória nº 232, de 2004)

II em segunda instância, ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, com atribuição de julgar recursos de ofício e voluntários de decisão de primeira instância, bem como recursos de natureza especial. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 1º O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais será constituído por seções e pela Câmara Superior de Recursos Fiscais. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I (revogado); (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II (revogado); (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

III (revogado); (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

IV (revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 2º As seções serão especializadas por matéria e constituídas por câmaras. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 3o A Câmara Superior de Recursos Fiscais será constituída por turmas, compostas pelos Presidentes e Vice-Presidentes das câmaras. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 4o As câmaras poderão ser divididas em turmas. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 5o O Ministro de Estado da Fazenda poderá criar, nas seções, turmas especiais, de caráter temporário, com competência para julgamento de processos que envolvam valores reduzidos, que poderão funcionar nas cidades onde estão localizadas as Superintendências Regionais da Receita Federal do Brasil. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 6o (VETADO) (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 7o As turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais serão constituídas pelo Presidente do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, pelo Vice-Presidente, pelos Presidentes e pelos Vice-Presidentes das câmaras, respeitada a paridade. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 8o A presidência das turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais será exercida pelo Presidente do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais e a vice-presidência, por conselheiro representante dos contribuintes. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 9o Os cargos de Presidente das Turmas da Câmara Superior de Recursos Fiscais, das câmaras, das suas turmas e das turmas especiais serão ocupados por conselheiros representantes da Fazenda Nacional, que, em caso de empate, terão o voto de qualidade, e os cargos de Vice-Presidente, por representantes dos contribuintes. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 10. Os conselheiros serão designados pelo Ministro de Estado da Fazenda para mandato, limitando-se as reconduções, na forma e no prazo estabelecidos no regimento interno. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 11. O Ministro de Estado da Fazenda, observado o devido processo legal, decidirá sobre a perda do mandato dos conselheiros que incorrerem em falta grave, definida no regimento interno. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

Art. 26. Compete ao Ministro da Fazenda, em instância especial: (Vide Medida Provisória nº 449, de 2008)

I - julgar recursos de decisões dos Conselhos de Contribuintes, interpostos pelos Procuradores Representantes da Fazenda junto aos mesmos Conselhos; (Vide Medida Provisória nº 449, de 2008)

II - decidir sobre as propostas de aplicação de equidade apresentadas pelos Conselhos de Contribuintes. (Vide Medida Provisória nº 449, de 2008)

Recentemente, sobreveio a Lei Federal nº 13.988, de 14 de abril de 2020, que teve origem na Medida Provisória nº 899, de 2019, cujo art. 28 deu nova redação ao art. 19-E da Lei Federal nº 10.522, de 19 de julho de 2002 (lei instituidora do cadastro de informações de débitos não quitados CADIN), conforme a seguir:

Art. 28. A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 19-E:

Art. 19-E. Em caso de empate no julgamento do processo administrativo de determinação e exigência do crédito tributário, não se aplica o voto de qualidade a que se refere o § 9º do art. 25 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, resolvendo-se favoravelmente ao contribuinte.

Contra essa recente mudança legislativa na esfera federal foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 6.403, em trâmite no Supremo Tribunal Federal. No despacho inicial proferido em 30 de abril de 2020 pelo relator, o Min. Marco Aurélio não concedeu liminar, de modo que a mudança legislativa permanece em vigor, gozando de presunção de constitucionalidade, ao menos até que o STF venha a julgar o mérito da ADI.

Embora o tema seja polêmico e ainda pendente de julgamento no STF, o Município tem autonomia para incorporar às suas normas de processo administrativo-fiscal regras semelhantes às já em vigor no âmbito federal.

Essa autonomia decorre da Constituição Federal, cujo artigo 30, inciso III, enuncia caber ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE.

Quanto ao mérito, a Comissão de Administração Pública entende inegável o interesse público da proposta, razão pela qual se manifesta

FAVORAVELMENTE ao Substitutivo.

Quanto aos aspectos financeiros, a Comissão de Finanças e Orçamento nada tem a opor, vez que as despesas com a execução da proposta correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

FAVORÁVEL, portanto, o parecer.

Sala das Comissões Reunidas, 1º/12/2020.

Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa

Caio Miranda (PSB)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

João Jorge (PSDB)

Rinaldi Digilio(REPUBLICANOS)

Sandra Tadeu (DEM)

George Hato (MDB)

Comissão de Administração Pública

Daniel Annenberg (PSDB)

Fernando Holiday (PATRIOTA)

Edir Sales (PSD)

Alfredinho (PT)

Aurélio Nomura (PSDB)

Comissão de Finanças e Orçamento

Antonio Donato (PT)

Adriana Ramalho (PSDB)

Ricardo Teixeira (DEM)

Rodrigo Goulart (PSD)

Isac Felix (PL)

Soninha Francine (CIDADANIA)

Atílio Francisco (REPUBLICANOS)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 04/12/2020, p. 103

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.