

PL 470/2015

PARECER 002 - CCJ

Sobre o PROJETO DE LEI Nº 470/2015, que *Dispõe sobre a aplicabilidade, a integração e a produção de efeitos na legislação distrital de convênios e demais atos celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, nos termos da Lei Complementar federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975, e dá outras providências.*

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Prof. Israel Batista

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei nº 470/2015, que dispõe sobre a integração dos atos celebrados no âmbito do CONFAZ à legislação do Distrito Federal, nos termos das seguintes condições: obediência às normas da Lei Complementar federal nº 101/2000; homologação por esta Câmara Legislativa, nos termos do disposto no art. 135, § 6º, da Lei Orgânica do DF.

Acrescenta, no § 1º do art. 2º, que se considera homologado o convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, se a CLDF não o rejeitar expressamente no prazo de 60 dias, contados da data em que foi formalmente informada, pelo Poder Executivo, da publicação de sua ratificação nacional no Diário Oficial da União. Porém somente nos casos em que os convênios autorizem a revogação ou a redução de benefícios fiscais (§ 4º do art. 2º); nos casos em que os convênios autorizem a concessão de remissão, anistia, transação, moratória e parcelamento, as homologações deverão ser expressas (§ 3º do art. 2º).

Aos convênios que não veiculam benefícios fiscais, tais como os que se limitem a obrigações acessórias ou meros procedimentos, não se aplica o disposto no art. 2º, e serão implementados à legislação tributária local por simples edição de ato do Poder Executivo.

Prevê, por fim, edição, pelo Poder Executivo, de regulamento.

Seguem cláusulas de vigência, a partir da data de publicação, e revogação.

Na justificação, o Autor argumenta que, com a aprovação da medida, espera-se: uniformizar e agilizar o procedimento de incorporação à legislação distrital de convênios e demais atos celebrados no âmbito do CONFAZ; reduzir os inúmeros problemas enfrentados pela Administração Tributária e também beneficiar os

149

contribuintes que, por vezes, não podem usufruir de benefícios aprovados naquele conselho.

A proposição tramita em regime de urgência, nos termos do disposto no art. 73 da LODF. Na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, o Projeto de Lei foi aprovado sem emendas. Nesta Comissão de Constituição e Justiça, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO

Compete a esta Comissão pronunciar-se sobre a admissibilidade da proposição, considerados seus aspectos constitucional, legal, regimental, redacional, de técnica legislativa, de acordo com o disposto no inciso I do art. 63 do Regimento Interno desta Casa.

Trata-se de matéria de Direito Tributário, especificamente sobre incorporação de convênios celebrados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária à legislação local.

A competência legislativa desta Casa para dispor sobre o tema encontra-se disposta:

1) no Código Tributário Nacional, Lei 5.172/66:

– Art. 6º *A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.*

– Art. 7º *A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição.*

2) na Constituição Federal, § 6º do art. 150:

– § 6º *Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).*

3) na Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 135, § 6º:

§ 6º *As deliberações tomadas nos termos do § 5º, VII, no tocante a convênios de natureza autorizativa, serão estabelecidas sob condições determinadas de limites de prazo e valor e somente produzirão efeito no Distrito Federal após sua homologação pela Câmara Legislativa.*

Da interpretação das normas citadas, não resta dúvida da competência legislativa do DF sobre o tema.

A norma do § 1º do art. 2º do Projeto, no entanto, afronta o princípio constitucional do processo legislativo, ao estabelecer a possibilidade de aprovação de lei por decurso de prazo. Assim estabelece dito § 1º:

Considera-se homologado o convênio de que trata o caput se a CLDF não o rejeitar expressamente no prazo de 60 dias contado da data que foi formalmente informada, pelo Poder Executivo, da publicação de sua ratificação nacional no Diário Oficial da União.

Até a promulgação da EC 3/93, a inclusão desses convênios no sistema legislativo de cada Estado ocorria por simples publicação de decreto pelo Governador. A EC 3/93 acrescentou o § 6º ao art. 150 da CF, que, como limitação ao poder de tributar, passou a exigir, para essas ratificações – no lugar de decreto – lei específica.

O Jurista Celso Ribeiro Bastos (<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima5-Seleta-Externa/CELRO-RIBEIRO-BASTOS.pdf>, DO PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI COMPLEMENTAR), em brilhante explanação sobre processo legislativo, especificamente aprovação de lei por decurso de prazo, assim leciona (destaque nosso):

Com a promulgação da Constituição de 1988 toda essa controvérsia foi pacificada, pois extinguiu-se o denominado decurso de prazo, existente na Constituição anterior, e que consistia, como já dito anteriormente, na faculdade de o Presidente da República encaminhar às Casas Legislativas projeto de lei de sua iniciativa e requerer que sua apreciação fosse feita em um determinado prazo de tempo, sob pena de se considerar aprovado o projeto por decurso do tempo. Em contrapartida, a nossa Constituição de 1988 concedeu, em seu art. 64, §1º, ao Presidente da República a faculdade de solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. No nosso atual sistema legislativo se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não analisarem o projeto de lei no prazo de 45 dias, contados da data de seu recebimento, o mesmo não é mais considerado aprovado por decurso do prazo. Esse projeto de lei será incluído na ordem do dia para ser apreciado, sobrestando-se a deliberação sobre outros projetos até que se chegue à votação.

Em julgamento da ADI 3.682/MT, o Supremo Tribunal Federal expressa-se, de forma inquestionável, sobre a impossibilidade de se aprovar lei por decurso de prazo:

Assim, questão que ainda está a merecer melhor exame diz respeito à inércia deliberandi (discussão e votação) no âmbito das Casas Legislativas. Enquanto a sanção e o veto estão disciplinados, de forma relativamente precisa, no texto

constitucional, inclusive no que concerne a prazos (art. 66), a deliberação não mereceu do constituinte, no tocante a esse aspecto, uma disciplina mais minuciosa. Ressalvada a hipótese de utilização do procedimento abreviado previsto no art. 64, § 1º e § 2º, da Constituição, não se estabeleceram prazos para a apreciação dos projetos de lei. Observe-se que, mesmo nos casos desse procedimento abreviado, não há garantia quanto à aprovação dentro de determinado prazo, uma vez que o modelo de processo legislativo estabelecido pela Constituição não contempla a aprovação por decurso de prazo. Quid juris, então, se os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre projeto de lei em tramitação? Ter-se-ia aqui uma omissão passível de vir a ser considerada morosa no processo de controle abstrato da omissão? O STF tem considerado que, desencadeado o processo legislativo, não há que se cogitar de omissão inconstitucional do legislador. Essa orientação há de ser adotada com temperamento. A complexidade de algumas obras legislativas não permite que elas sejam concluídas em prazo exíguo. O próprio constituinte houve por bem excluir do procedimento abreviado os projetos de código (CF, art. 64, § 4º), reconhecendo expressamente que obra dessa envergadura não poderia ser realizada de afogadilho. Haverá trabalhos legislativos de igual ou maior complexidade. Não se deve olvidar, outrossim, que as atividades parlamentares são caracterizadas por veementes discussões e difíceis negociações, que decorrem mesmo do processo democrático e do pluralismo político reconhecido e consagrado pela ordem constitucional (art. 1º, caput, I). Orlando Bitar, distinguindo os Poderes, dizia que o Legislativo é intermitente, o Executivo, permanente e o Judiciário só age provocado. Ou seja, o Legislativo pode parar por algum tempo, isto é, entrar em recesso. Essas peculiaridades da atividade parlamentar, que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam, todavia, uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. Não tenho dúvida, portanto, em admitir que também a inercia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Dessa forma, pode o STF reconhecer a mora do legislador em deliberar sobre a questão, declarando, assim, a inconstitucionalidade da omissão. (ADI 3.682, voto do rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 9-5-2007, Plenário, DJ de 6-9-2007.)

Considerando-se a inconstitucionalidade do § 1º do art. 2º do Projeto sob análise, os §§ 2º, 3º e 4º do art. 2º e o art. 8º perdem o objeto, porque todos são condicionados à norma do § 1º.

Com a finalidade de adequar a Proposição às normas vigentes sobre a incorporação dos convênios do CONFAZ à legislação dos Estados, Municípios e também do Distrito Federal, apresentamos duas emendas.

Diante do exposto, concluímos pela **ADMISSÃO** do Projeto de Lei nº 470/2015, nos termos da emenda seguinte.

Sala das Comissões, em

Deputado **PROF. REGINALDO VERAS**
Presidente


Deputado **PROF. ISRAEL BATISTA**
Relator