



Prefeitura de Goiânia
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 9/2024

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Com fundamento no art. 94, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, restituo a essa Casa de Leis, vetado parcialmente, o Autógrafo de Lei nº 1, de 5 de janeiro de 2024, que "Dispõe sobre a instituição de ajuda de custo no âmbito da Orquestra Sinfônica de Goiânia e a revisão geral anual da remuneração, referente ao ano de 2023", de autoria do Poder Executivo, com emendas apresentadas pelo Poder Legislativo.

O veto recai sobre os seguintes dispositivos: art. 9º, 12 e 14 do Autógrafo de Lei nº 1, de 2024, conforme se vê:

Art. 9º A Lei municipal nº 10.268, de 30 de setembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 32.....

.....

II - participar da gerência ou da administração de empresa privada e, nessa condição, transacionar com o Município;

.....

VII - praticar a advocacia, a consultoria, a contabilidade, a auditoria e o assessoramento em matéria tributária municipal, para pessoas físicas ou jurídicas de direito privado domiciliados no Município de Goiânia.

.....

§ 1º A vedação prevista no inciso VII, aplica-se também nos dois anos subsequentes à data de início da aposentadoria, bem como durante o gozo de licença para tratar de interesse particular, mesmo sem a percepção da remuneração.

§ 2º A vedação prevista no inciso VII não se aplica nos casos em que o Auditor de tributos:

I - prestar a consultoria, a contabilidade, a auditoria e o assessoramento em matéria tributária municipal para pessoas físicas, pessoas jurídicas de direito privado e/ou pessoas jurídicas de direito público domiciliadas fora do Município de Goiânia;

II - prestar a consultoria, a contabilidade, a auditoria e o assessoramento em matéria tributária estadual e/ou federal, ainda que para pessoas físicas, pessoas jurídicas de direito privado e/ou pessoas jurídicas de direito público domiciliadas no Município de Goiânia."

(NR)

Art. 12. Altera o art. 10 da Lei Complementar nº 370, de 21 de dezembro de 2023, passando a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 10. O Adicional de Titulação e Aperfeiçoamento constante dos incisos I e II, do art. 52 da Lei nº 9.354, de 2013, somente poderá ser concedido a partir de 2026." (NR)

Art. 14. Fica revogado o inciso VI do art. 32 da Lei municipal nº 10.268, de 2018.

RAZÕES DO VETO

Consultada sobre o assunto, a Procuradoria-Geral do Município posicionou-se pelo veto dos mencionados dispositivos, conforme passa a transcrever:

.....
A despeito dos requisitos constitucionais de índole formal, que condicionam a validade do processo legislativo, deve-se ressaltar que devem ser feitos alguns apontamentos em relação à (i)legalidade e (in)constitucionalidade do art. 9º e art. 14 do autógrafo de lei vertente.

Em relação a esses dispositivos, convém pontuar que, estando os presentes autos nesta Especializada para análise, foi-nos encaminhado o Processo SEI n.º 24.6.000000613-0, no bojo do qual consta ofício da Ordem da Advocacia do Brasil – Seccional Goiás (3284126), que aponta a ilegalidade e a inconstitucionalidade das disposições do autógrafo de lei que visam modificar a Lei Municipal n.º 10.268/2018.

.....
Posteriormente, foi enviado a esta Procuradoria Especializada processo (24.6.000000644-0) autuado em razão do recebimento do ofício n.º 001/2024/CRCGO/PRES (3287743), por meio do qual o Conselho Regional de Contabilidade também defende a inconstitucionalidade e ilegalidade dos dispositivos em referência.

Pois bem.

Analisando os dispositivos, observa-se que, de fato, assiste razão à OAB/GO (3284126) e ao CRC/GO (3287743).

Com o intuito de alterar a redação da Lei Municipal n.º 10.268, de 30 de setembro de 2018, a emenda de autoria do Vereador Anselmo Pereira altera o conjunto de proibições aplicáveis aos servidores ocupantes do cargo efetivo de Auditor de Tributos do Município de Goiânia, permitindo o exercício de atividades privadas em concomitância com o exercício do cargo público.

Atualmente, o art. 32, inc. VII, da Lei Municipal n.º 10.268, de 30 de setembro de 2018, proíbe que os Auditores de Tributos do Município de Goiânia pratiquem “a advocacia, a consultoria, a contabilidade, a auditoria e o assessoramento para pessoas físicas e jurídicas, em matéria tributária municipal”. Com a alteração que se pretende realizar, a nova redação do art. 32, inc. VII, §2º, passa a permitir que Auditores de Tributos exerçam atividades de consultoria e assessoramento em matéria tributária municipal para pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado domiciliadas fora do Município de Goiânia.

Como se sabe, o art. 1º, inc. II, da Lei n.º 8.906/94 (Estatuto da OAB) preceitua que as atividades de consultoria e assessoria jurídicas são privativas da advocacia. Qualquer forma de atuação profissional que caracterize consultoria ou assessoria jurídicas, ainda que nominadas de outra forma, são atividades que somente podem ser exercidas por advogados, regularmente inscritos nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil.

É de amplo conhecimento também que o cargo de Auditor de Tributos tem a função de realizar lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos, o que consiste em atividade incompatível com o exercício da advocacia, nos termos da expressa vedação contida no art. 28, inc. VII, da Lei n.º 8.906/94 (Estatuto da OAB).^[1] Em diversas oportunidades, inclusive, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil negou o registro profissional àqueles servidores que ocupavam o cargo de Auditor de Tributos. Por todos, o seguinte precedente:

RECURSO N. 49.0000.2019.008159-0/PCA. Recorrente: Marília Monica Alves de Queiroz Santos Brito. Interessado: Conselho Seccional da OAB/Pernambuco. Relator: Conselheiro Federal Alessandro de Jesus Uchôa de Brito (AP). Ementa n. 036/2020/PCA. ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. FISCAL MUNICIPAL DE TRIBUTOS. INSCRIÇÃO NA OAB. IMPOSSIBILIDADE. FUNÇÃO INCOMPATÍVEL COM O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA. **A Recorrente exerce a função de fiscal de tributos, com atribuição de efetuar lançamentos de tributos, fiscalizar estabelecimentos comerciais e auxiliar o serviço do auditor fiscal do tesouro municipal. Conclui-se, portanto, que o cargo exercido pela Recorrente é incompatível com a requerida inscrição nos quadros da OAB, diante do disposto no**

artigo 28, inciso VII, da Lei nº 8.906/94. Recurso improvido. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos os autos do processo em referência, acordam os membros da Primeira Câmara do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, observado o quórum exigido no art. 92 do Regulamento Geral, por unanimidade, em negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator. Impedida de votar a Representante da OAB/Pernambuco. Brasília, 26 de junho de 2020. José Alberto Simonetti, Presidente. Luciana Diniz Nepomuceno, Relatora ad hoc. (DEOAB, a. 2, n. 396, 22.07.2020, p. 8).

Nesse sentido, corrobora-se com o entendimento veiculado no ofício encaminhado pela OAB/GO, segundo o qual as atividades de consultoria e assessoria jurídicas em matéria tributária – independente da nomenclatura – consistem em atividades privativas de advogados e que, por isso, não podem ser exercidas por ocupantes do cargo de Auditor de Tributos, por força do art. 28, inc. VII, da Lei n.º 8.906/94.

Mas não é só.

Além disso, como já mencionado, nos termos da redação que se pretende dar ao art. 32 da Lei Municipal n.º 10.268/2018, passará a ser possível que os eventuais ocupantes do cargo de Auditor de Tributos prestem consultoria e assessoria jurídicas para pessoas jurídicas privadas, domiciliadas fora desta Capital.

Com efeito, o único critério que o dispositivo estabelece para condicionar o exercício dessas atividades privadas é o domicílio da pessoa física ou jurídica. Desse modo, nos termos da propositura, seria possível a prestação de tais serviços para pessoas domiciliadas fora de Goiânia, ainda que os particulares mantenham relação jurídico-tributária com o Município de Goiânia, **o que, à evidência, ocasiona um nítido conflito de interesses.**

O conflito de interesses é evidente na medida em que esses agentes públicos, que têm acesso a informações sigilosas (sigilo fiscal), poderão prestar serviços em favor de pessoas jurídicas de direito privado que tenham relação jurídico-tributária com o próprio Município de Goiânia (mas sejam domiciliadas em outro Município), **dando causa a um possível fluxo indevido de informações privilegiadas e sigilosas entre o ente público (que tutela o interesse público) e as pessoas físicas e jurídicas de direito privado.**

Cuida-se, inclusive, de conflito de interesses já reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Em situação fática quase idêntica à presente, o STJ reconheceu que essas atividades privadas não só são proibidas aos ocupantes do cargo de Auditor Fiscal, porque geradoras de conflito de interesses, como também que tais condutas caracterizam ato de improbidade administrativa:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SOCIEDADE EMPRESÁRIA DE **CONSULTORIA E ACESSORAMENTO NA ÁREA TRIBUTÁRIA**. SÓCIO. **AUDITOR-FISCAL DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL EM LICENÇA PARA TRATAR DE ASSUNTOS PARTICULARES. ATO ÍMPROBO CARACTERIZADO** (ART. 9º, INCISO VIII, DA LEI N. 8.429/1992). ART. 3º DA LEI N. 8.429/1992. SÓCIO QUE SE BENEFICIA DA CONDUTA ILÍCITA. POSSIBILIDADE DA CONDENAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC.

1. (...) 5. **O Auditor-Fiscal da Secretaria da Receita Federal, mesmo que licenciado para tratar de interesses particulares, e presta serviços de consultoria e assessoramento na área tributária, por meio de sociedade empresária constituída, pratica o ato ímprobo descrito no art. 9º, inciso VIII, da Lei n. 8.429/1992. Isto porque há verdadeiro conflito de interesses.**

6. Como bem ponderado pelo pelo eminente Ministro Herman Benjamin em seu voto-vogal: "**4. O servidor que, a pretexto de tratar de "assuntos particulares" propõe-se, na verdade, a simplesmente trocar de lado do balcão, oferecendo seus serviços aos regulados ou fiscalizados pelo mesmo órgão público a que pertence, leva consigo o que não deve (informações privilegiadas, dados estratégicos, conhecimento de pessoas e rotinas, das entranhas da instituição) e, quando retorna, traz também o que não deve (especialmente uma rede de clientes, favores e intimidades)**". 5. Incorre em inequívoco conflito de interesse o servidor afastado para tratar de assuntos "particulares" que exerce

função, atividade ou atos perante o órgão ou instituição a que pertence, seja quando atua na representação ou em benefício daqueles que pelo Estado são regulados ou fiscalizados, seja quando aconselha (presta consultoria, para utilizar o jargão da profissão) ou patrocina demandas, administrativas ou judiciais, que, direta ou indiretamente, possam atingir os interesse do seu empregador estatal." (...)

(REsp n. 1.352.448/DF, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 7/8/2014, DJe de 21/11/2014.)

No julgamento do REsp n. 1.352.448/DF, o Superior Tribunal de Justiça inclusive asseverou que essa conduta (prestação de serviço, por Auditores Fiscais, de consultoria e assessoramento na área tributária) viola diversos dispositivos que fixam deveres e obrigações dos servidores públicos, **tendo o STJ afirmado, inclusive, que somente no campo do magistério seria admissível que um Auditor Fiscal apontasse alguma brecha legal que prejudicasse a arrecadação do Estado**, jamais prestando consultorias ou assessoramento em matéria tributária:

"Aliás, em tese, **somente no campo do magistério, poder-se-ia pensar em admitir que um auditor fiscal apontasse eventuais brechas legais que prejudicasse, de alguma forma, a arrecadação do Estado**, uma vez que o exercício do seu cargo, que tem lastro no princípio da legalidade estrita (art. 194 e seguintes do Código Tributário Nacional e art. 6º da Lei n. 10.593/2002), tem por finalidade última a própria arrecadação.

De outro lado, **tem-se que, se algum dos servidores da Receita Federal, que tenha competência para tanto, atuar em desacordo com as atribuições legais e com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública (art. 37, CF/1988), há a possibilidade de serem acionados, na esfera penal, por excesso de exação** (art. 316 do Código Penal), daí porque não se lhe aproveita a alegação de que a prestação de seus serviços de assessoria e consultoria favoreceria o aperfeiçoamento do sistema arrecadatário. (...)

Como bem anotado pelo Tribunal de origem, o fato é que a Lei n. 8.112/1990, em seu artigo 116, estabelece que são deveres do servidor "ser leal às instituições a que servir" (inciso II); e "manter conduta compatível com a moralidade administrativa" (inciso IX). E, em seu artigo 117, proíbe o servidor de: "valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública" (inciso IX); e "exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho" (inciso XVIII).

E essas regras, não se pode ignorar, encontram lastro no art. 37 da Constituição Federal, em especial nos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade.

Frise-se: não há como concluir que é permitido ao auditor fiscal prestar serviços de consultoria e assessoramento a sociedades empresariais com a finalidade de que estas paguem menos ou deixem de pagar tributos, **ou se favoreçam de alguma forma com os conhecimentos técnicos inerentes do exercício do cargo, mesmo que esse servidor esteja de licença para tratar de assuntos particulares. Isto porque há verdadeiro conflito de interesses"**

Em âmbito local, nota-se que a Lei Complementar n.º 11/1992 reproduz, de forma idêntica, os deveres e proibições mencionados no voto do acórdão transcrito. Nos termos do art. 141, da LC n.º 11/92, são deveres do servidor *"ser leal às instituições a que servir"* (inciso II); *"manter conduta compatível com a moralidade administrativa"* (inciso IX). E o art. 142 da mesma Lei proíbe *"valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública"* (inciso XII); e *"exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho"* (inciso XVI).

Assim, ainda que haja um regramento próprio de deveres e obrigações aplicáveis aos servidores ocupantes do cargo de Auditor de Tributos, fato inquestionável é que o conjunto de deveres e proibições previstas na LC n.º 11/92, no que não for contrário às especificidades do cargo, são inteiramente aplicáveis a esses servidores, até porque, conforme consignado no REsp n. 1.352.448/DF, tais deveres e obrigações encontram

lastro no encontram lastro no art. 37 da Constituição Federal, em especial nos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade.

Além disso, reforça a existência de conflito de interesses o fato de o art. 14 do autógrafo de lei revogar o inciso VI do art. 32 da Lei Municipal n.º 10.268/2018, o qual atualmente veda o exercício “atividade potencialmente causadora de conflito de interesses, mesmo quando autorizado na forma do inciso II, ou esteja licenciado do cargo”.

Com a pretendida revogação do inciso VI do art. 32 da Lei Municipal n.º 10.268/2018, portanto, deixará de haver expressa previsão legal proibitiva do exercício de atividade que, embora autorizada, gere conflito de interesses.

Essa supressão, no contexto das modificações que se pretende realizar no art. 32 da Lei Municipal n.º 10.268/2018, somente robustece aquilo que é evidente: o exercício de tais atividades, do modo em que previsto na normativa, acarreta em evidente e insidioso conflito de interesses, que macula a propositura, por violar de forma particularmente especial o art. 37, *caput* (princípio da moralidade e impessoalidade), da Constituição Federal de 1988.

.....

No que diz respeito ao impedimento de aumento de despesas, é evidente que se trata de uma restrição explicitamente estabelecida na Constituição. Essa norma impede que os legisladores, ao modificarem o projeto enviado pelo Chefe do Poder Executivo, gerem custos imediatos. Portanto, qualquer emenda que resulte em um aumento de despesa para o Executivo é considerada inconstitucional.

Importante elucidar acerca do art. 12, do Autógrafo de Lei Complementar nº 08/2023.

Verifica-se que o referido artigo se trata de aumento de despesas e, conforme amplamente demonstrado, existe o impedimento do referido aumento, estabelecido pela Constituição Federal.

.....

Portanto, considerando o acima exposto, ACATO o Parecer Jurídico n. 147/2024 da PGM/PEAJ, pelas razões apresentadas, quais sejam:

- a) Sugestão de **veto do art. 9º e do art. 14** do Autógrafo de Lei Complementar nº 08/2023;
- b) Sugestão de **veto do artigo 12** do Autógrafo de Lei Complementar nº 08/2023, incluído por emenda parlamentar, uma vez que acarreta aumento de despesa.

.....

Posto isso, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, essas são as razões que me conduziram a vetar parcialmente o Autógrafo de Lei nº 1, de 5 de janeiro de 2024, as quais submeto à elevada apreciação dos membros do Poder Legislativo municipal.

Goiânia, 24 de janeiro de 2024.

ROGÉRIO CRUZ
Prefeito de Goiânia

Avenida do Cerrado, 999 -
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO