



PARECER JURÍDICO Nº 095/2017

**PROJETO DE LEI Nº 034/2017, DE AUTORIA
DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, QUE
ALTERA, ACRESCENTA E REVOGA
DISPOSITIVOS DA LEI Nº 4.296, DE 18 DE
DEZEMBRO DE 2005.**

I – RELATÓRIO:

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 034/2017, de autoria do Prefeito de Paraúapebas, para fins de emissão de Parecer Prévio da Procuradoria, previsto no §1º, do art. 241 do Regimento Interno.

O Projeto encontra-se devidamente acompanhado de justificativa.

É o relatório.





II – ANÁLISE JURÍDICA:

II.1 – DA FORMA:

Inicialmente cabe ressaltar que a matéria tratada na presente proposição é de competência legislativa comum. Nos moldes do que preleciona o inciso V¹, do art. 53 da Lei Orgânica Municipal, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 001/2016, de 26 de abril de 2016.

Trata-se de uma interpretação a *contrario sensu*, pois no art. 53 da LOM, estão dispostas as competências legislativas privativas do Prefeito. Antes da Emenda à Lei Orgânica nº 001/2016, a matéria afeta ao Direito Tributário era, erroneamente, tratada como atinente a competência legislativa privativa do Prefeito. Com o advento da referida Emenda à Lei Orgânica, a inconsistência jurídica foi sanada.

O presente projeto de lei tem por escopo alterar a Lei Municipal nº 4.296/2005, que trata do Código Tributário Municipal.

O objeto da proposição insere-se no rol da competência legislativa municipal, porquanto trata de assunto de interesse local, nos termos dispostos na Lei Orgânica Municipal.

O diploma alterado é uma lei ordinária em sua forma, mas, materialmente trata-se de Lei Complementar, pois o inciso II, do Parágrafo Único do art. 52, da LOM assim exige:

Art. 52º...

Parágrafo único. Serão aprovados por lei complementar, necessariamente:

- I código de obras;
- II código tributário;
- III código de posturas;
- IV plano diretor;

1 Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: [...] V organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica no 001/2016, de 26 de abril de 2016)





PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 059/2017



- V código ambiental;
- VI estatuto do servidor público.

O Código Tributário Municipal é do ano de 2005. E, a Lei Orgânica Municipal atual é de 2009. A LOM vigente, exigiu Lei Complementar para tratar sobre o Código Tributário, mas, já estava vigente à época o Código Tributário Municipal. Desta forma, a LOM recepcionou o CTM com o status de Lei Complementar. Quer dizer, formalmente ele é uma Lei Ordinária, mas, materialmente uma Lei Complementar. E, sua modificação deve ser feita por uma Lei Complementar. Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 034/2017 padece de ilegalidade, na medida em que vai de encontro ao inciso II, do parágrafo único, do art. 52 da LOM.



II.B – DA MATÉRIA:

Cabe observar que o Projeto tem apenas 5 (cinco) artigos. E, o seu art. 1º apresenta as modificações, alterações e inovações. Observa-se que não fora utilizada uma boa técnica legislativa para a elaboração do Projeto. À guisa de ilustração, o inciso XXI, XXII e XXIII, do art. 130, da Lei 4.296/2005, não existem atualmente. E, o Prefeito no caput do art. 1º do Projeto, afirma que a Lei em comento passa a vigorar com as seguintes redações. Ora, se tais incisos não existem atualmente, o correto seria a construção de um novo artigo no Projeto afirmando, ficam acrescidos no art. 130, os referidos incisos.

Passando-se então à análise material do projeto. Seu art. 1º altera o caput do art. 130, na medida em que o atual dispositivo, excepciona os incisos I a XX, e o projeto traz mais três incisos a tais excepcionalidades.

Modifica ainda o inciso X, do mesmo art. 130, e, como dito alhures, acrescenta a tal artigo os incisos XXI, XXII e XXIII. Tais medidas não encontram nenhum óbice no ordenamento jurídico. Pelo contrário, tais regras foram contempladas com o advento da Lei Complementar 157, de 29 de dezembro de 2016. E, são de suma importância para melhorar a arrecadação municipal.

A inserção dos §§ 9º e 10º, no art. 133 do CTM, também levam em consideração as inovações elencadas na Lei Complementar 157, de 29 de dezembro de 2016.

O acréscimo do parágrafo único ao art. 135 do CTM, também levam em consideração as inovações elencadas na Lei Complementar 157, de 29 de dezembro de 2016.

A modificação pretendida no §2º, do art. 289, eleva o prazo regular para a conclusão da atuação fiscal. A inserção dos §§ 4º, 5º, 6º e 7º, ao mesmo artigo, tratam de matérias atinentes ainda fiscalização tributária e da possibilidade de se firmar convênios entre a Secretaria Municipal de Fazenda, com as Secretarias das Receitas Estadual e Federal e outros. Desta forma, percebe-se que tais dispositivos não atentam contra o ordenamento jurídico brasileiro.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO N° 059/2017



Para uma melhor compreensão da modificação pretendida pelo Projeto, na alteração do art. 321, se faz necessário colacionar abaixo o atual dispositivo vigente, e, o proposto pelo Projeto de Lei em comento:

Lei Municipal nº. 4.296/2005

Art. 321. Das decisões de primeira instância caberá recurso voluntário, no prazo de 20 (vinte) dias, para o Conselho Fiscal de Contribuintes da Secretaria Municipal de Fazenda, excetuados os casos de revelia, em que a decisão proferida será terminativa.

Projeto de Lei nº 034/2017

"Art. 321. Das decisões de primeira instância caberá recurso voluntário, no prazo de 20 (vinte) dias, para o Secretário Municipal de Fazenda, excetuados os casos de revelia, em que a decisão proferida será terminativa.

Percebe-se que a proposição visa suprimir o Conselho Fiscal de Contribuintes, deixando como instância recursal o Secretário Municipal de Fazenda. As alterações pretendidas nos §§ 1º e 2º, do art. 321, visam compatibilizá-los com a pretensa sistemática recursal.

A alteração proposta no art. 323 da Lei de regência, trata ainda das compatibilizações que devem ocorrer para que o CTM tenha como instância recursal, não mais o Conselho de Contribuintes, mas tão somente o Secretário Municipal de Fazenda. Cabe ressaltar que o projeto afirma que o caput do art. 323, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 323. O Secretário Municipal de Fazenda é competente para julgar:

- I - em segunda instância os recursos voluntários e de ofício relativamente às decisões prolatadas pela Auditoria Especial de Assuntos Fazendários da Secretaria Municipal de Fazenda do Município de Paraúapebas;
- II - pedido de reconsideração de suas próprias decisões, nos seguintes casos:
 - a) quando na decisão houver obscuridade, omissão ou contradição;
 - b) quando houver na decisão inexatidões materiais devidas a lapso manifesto e erros de escrita e cálculo;
 - c) quando for negado conhecimento ao recurso voluntário por intempestividade,



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO N° 059/2017



mas tendo o contribuinte prova da observação dos prazos.

Parágrafo único. O pedido de reconsideração deverá ser dirigido ao Secretário Municipal de Fazenda, no prazo de 10 (dez) dias, contados a partir da ciência ou publicação do julgamento, submetendo o processo a novo julgamento, caso reconsidere sua decisão."

.....

O Art. 326 proposto pelo Projeto, também é regra que visa compatibilizar o CTM ao novo molde de instância recursal, qual seja, o Secretário de Fazenda julgando os recursos. Percebe-se que neste momento, o Prefeito revogou o parágrafo único do artigo 326, pois isto está contemplado no art. 3º do projeto em estudo.

Pois bem, o art. 1º do Projeto de Lei termina com tais alterações, conclui-se que as **alterações pretendidas nos artigos 321 caput, §§ 1º e 2º; art. 323 caput e incisos; 326 , e, parágrafo único do art. 327, são inconstitucionais**. As demais modificações pretendidas pelo art. 1º do Projeto estão de acordo com o ordenamento jurídico.

Os dispositivos inconstitucionais citados no parágrafo anterior, o são pelo mesmo motivo, qual seja, a extinção do conselho fiscal de contribuintes, deixando como instância recursal uma única figura, o Secretário Municipal de Fazenda.

A partir deste momento, passa-se a explicitar os motivos das inconstitucionalidades dos dispositivos aventados como tais. O segundo grau torna-se meio indispensável para a garantia fundamental do contribuinte contra possíveis arbitrariedades que este possa sofrer pelo fisco. Assim, o Conselho caracteriza-se como um órgão de julgamento que deveria ser paritário, isto é, composto por julgadores indicados pelo fisco e em igual número pelos contribuintes. A paridade é necessária para garantir aos contribuintes um julgamento justo, isento de parcialidades, especialmente por ser o Conselho de Contribuintes um órgão administrativo vinculado à Fazenda. A medida proposta no Projeto em comento, visa acabar com o referido Conselho, afrontando diretamente o direito ao contraditório e ampla defesa do contribuinte, e o devido processo legal.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 059/2017



O artigo 5º, inciso LV² da Constituição Federal de 1988, garante ao contribuinte os direitos fundamentais ao contraditório e a ampla defesa no contencioso administrativo, ou seja, o artigo é claro ao dispor que não só em processo judicial, mas também em processo administrativo fiscal, serão aplicadas as mesmas garantias de defesa. No que concerne ao processo administrativo fiscal, há que se ressaltar que a atividade administrativa se desenvolve nos limites da lei. Logo, as autoridades administrativas devem desenvolver atividades pautadas nos ditames da Constituição.

O Conselho de Contribuintes constitui-se em órgão da Administração Pública, sendo especialmente considerado como órgão de Administração Tributária, já que a relação entre o fisco e contribuinte no que tange a tributação acaba por ser muito conflituosa, exigindo-se assim um maior controle de legalidade feito pela Administração Tributária.

O princípio do devido processo legal está previsto no artigo 5º, inciso LIV da Constituição Federal e dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Trata-se de valor fundamental e aponta para vários direitos, como principais tais como, o direito de petição, contraditório, ampla defesa, igualdade, legalidade, imparcialidade, dentre muitos outros valores constitucionais. O julgador, deve ser sempre equidistante entre as partes, nunca deixando de agir com imparcialidade, evitando assim o desequilíbrio que poderia ocorrer ao pender para um ou outro lado da lide, tratando as partes com igualdade. E, a proposta de deixar como instância recursal apenas o Secretário de Fazenda, afronta também o princípio ora citado. Tendo em vista que o Secretário de Fazenda não seria imparcial para o julgamento dos recursos.

Ademais, em regra, uma decisão ao ser revista ou reformada por uma instância superior, remete à ideia de que este(s) julgador(es) tem(têm) melhor formação, e o cidadão terá uma solução melhor fundamentada, pois tais julgadores terão necessariamente passado por experiências profissionais, que lhes outorgariam a

² CF/88, ART 5º, INCISO LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

7



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 059/2017



segurança para decidir sem paixões, parcialidade ou até mesmo com insuficiência técnica.

A extinção da previsão do Conselho de Contribuintes, como instância recursal é procedimento que deixa o contribuinte desprotegido, pois atribuir tal instância unicamente ao Secretário de Fazenda, é tese própria de autoritarismo, que não pode ser admitida em um Estado Democrático de Direito.

Cuida-se, como facilmente se vê, de tese que impõe ao Secretário da Fazenda um enorme poder político, e que por este motivo não se correlaciona com um Estado Democrático de Direito, que é o que nossa Constituição Federal nos traz. Assim, é notória a necessidade de esta tese ser recusada por todos os que pretendem o aperfeiçoamento do processo administrativo tributário.

Pode-se concluir que o Secretário da Fazenda não poderia ter competência para julgamento em instância recursal, por não possuir os requisitos dispostos na nossa Carta Magna, sendo como principais o respeito ao juiz natural e a imparcialidade.

Na previsão atual, tal conselho deveria ser composto por pessoas com experiência com o Direito Tributário, como preleciona o art. 325 do CTM. Percebe-se que a composição não é paritária, sendo 3 (três) indicações do Poder Público, e, 2(dois) membros da Sociedade Civil. Mas, ainda sim é menos maléfico para o contribuinte tal maneira. Pois, deixar a instância recursal apenas para o Secretário de Fazenda é suprimir direitos dos contribuintes. Para melhor compreensão do tema, será colacionado abaixo o art. 325, que trata da composição do Conselho Fiscal de Contribuintes:

Art. 325. O Conselho Fiscal de Contribuintes da Secretaria Municipal de Fazenda de Paraúapebas, órgão autônomo e auxiliar da Administração Fazendária, será composto de 5 (cinco) membros com os seus respectivos suplentes, nomeados pelo Prefeito, sendo escolhidos dentre os representantes:

I - do Município, entre os servidores municipais de comprovada experiência em matéria tributária:

a) o Procurador Fiscal do Município;

b) 01 (um) representante do quadro de fiscais de tributos do Município, indicado


PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 059/2017



pelo Secretário Municipal de Fazenda;

c) o Diretor do Departamento de Receitas;

II - dos contribuintes, entre bacharéis de direito de comprovada experiência em matéria tributária:

a)01 (um) representante da Associação Comercial e Industrial de Paraúapebas indicado em lista tríplice.

b) 01 (um) representante do Conselho do Orçamento Participativo do Município, indicado em lista tríplice.

Percebe-se que a composição do Conselho foi pensada para que em sua composição, tenham pessoas com comprovada experiência em matéria tributária. O legislador quando mencionou os membros indicados pelo Poder Público, fez tal exigência. E, para os da sociedade civil impôs além da comprovada experiência na matéria, o bacharelado em Direito. Ou seja, os 5 (cinco) membros que deveriam compor o referido Conselho, o fariam de maneira muito mais imparcial e técnica que o Secretário. Pois, para ser Secretário de Fazenda, não há requisito de comprovada experiência em matéria tributária, e, muito menos que eventual candidato(a) tenha o bacharelado em Direito.

Portanto, recomenda-se que se faça uma emenda supressiva retirando do art. 1º do Projeto de Lei as alterações pretendidas nos artigos 321 caput, §§ 1º e 2º; art. 323 caput e incisos; 326 , e, parágrafo único do art. 327, na medida em que são inconstitucionais, como demonstrado alhures.

Por fim, como trata-se de Projeto de Lei de iniciativa comum, recomenda-se ainda que seja feita emenda ao art. 325 da Lei Municipal nº 4.296/2005, para prever a composição paritária no Conselho Fiscal de Contribuintes da Secretaria Municipal de Fazenda de Paraúapebas. Passando-se ao número de 3 (três) membros indicados pela Sociedade Civil, para que assim iguale-se aos membros indicados pelo Poder Público.

Passando-se à análise do art. 2º do Projeto de Lei em comento, se contata que


PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO N° 059/2017



nele apenas está previsto a lista de serviços anexa à Lei 4.296. De modo que há quaisquer inconstitucionalidades ou ilegalidades na pretensão.

O art. 3º do Projeto, apresenta a revogação de diversos dispositivos, quais sejam, 324; 325; parágrafo único do art. 326 e 354.

O art. 324 e 325 tratam de regras específicas em relação ao Conselho, que não devem ser revogadas, pois sua revogação é proposta para compatibilizar o CTM a nova sistemática recursal pretendida por este Projeto, de modo que pelos mesmos argumentos apresentados alhures suas revogações seriam inconstitucionais.

O parágrafo único do art. 326, afirma que as decisões de segunda instância são definitivas e irrecorríveis. Tal regra, pelo projeto em comento continuaria a viger, mas, seria levada ao caput do art. 326 modificado, para afirmar que da decisão de segunda instância que passaria a ser definida pelo Secretário de Fazenda não caberia recursos, salvo pedido de reconsideração. O pano de fundo é o mesmo, irrecorribilidade das decisões em segunda instância, mas, a revogação do parágrafo único traria inconsistência para o CTM se as recomendações deste parecer forem adotadas. Pois, se for considerada a posição de inconstitucionalidade do caput do art. 326 proposta, e se for revogado o parágrafo único significaria extinguir a regra da irrecorribilidade. Por isso, o correto seria a não revogação do dispositivo. **Para tal, recomenda-se seja feita uma emenda modificativa ao art. 3º para retirar da cláusula revocatória tal dispositivo.**

O art. 3º do Projeto, pretende ainda revogar o art. 354 do CTM, tal dispositivo preleciona:

Art. 354. Enquanto o Conselho Fiscal de Contribuintes não for efetivamente instalado, suas atribuições serão desempenhadas pelo Secretário Municipal de Fazenda.

A regra prevista no art. 354, deveria ser apenas de transição, mas, o próprio Prefeito, na justificativa do Projeto afirma que depois de mais de 12 (doze) anos de vigência do CTM, nunca institui-se o Conselho de Contribuintes. De modo que não há inconstitucionalidade ou ilegalidade na revogação de tal regra. Na verdade, ela já deveria ter cumprido seu papel que era para ser transitória, enquanto não houvesse a instalação



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 059/2017



do Conselho de Contribuintes, suas atribuições seriam desempenhadas pelo Secretário Municipal de Fazenda. Desta forma, se houver a revogação de tal dispositivo, e o acatamento das recomendações feitas neste parecer, o Conselho de Contribuinte deverá ser instalado o quanto antes, pois, o CTM ficaria sem uma regra que permitiria o Secretário fazer as vezes do Conselho de Contribuintes. Mas, a revogação do dispositivo não afronta o ordenamento jurídico pátrio. A regra é que o Conselho de Contribuintes julgue os recursos, excepcionalmente enquanto o Conselho não estivesse instalado permitiu-se ao Secretário a realização de tais atribuições. O Projeto de Lei em comento visa tornar a exceção a regra. E, como já foi dito é inconstitucional, e deveras prejudicial ao contribuinte parauapebense.



III – CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, **entende, conclui e opina pela INCONSTITUCIONALIDADE parcial e ILEGALIDADE total do projeto de Lei 034/2017.**

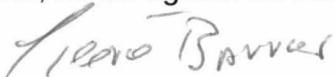
Explica-se, a **inconstitucionalidade parcial** refere-se as algumas modificações pretendidas pelo art. 1º do Projeto de Lei, quais sejam, as alterações pretendidas nos artigos 321 caput, §§ 1º e 2º; art. 323 caput e incisos; 326 , e, parágrafo único do art. 327, pois afrontam o devido processo legal (CF, art. 5º, inciso LIV), bem como o princípio do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, como demonstrado no decorrer deste Parecer.

A **ilegalidade total** refere-se ao veículo escolhido para tramitação da proposição, qual seja, Projeto de Lei Ordinária. Quando a matéria deveria tramitar como Projeto de Lei Complementar, pois a Lei Orgânica Municipal, exige no inciso II, do parágrafo único, do art. 52 que o código tributário seja editado por Lei Complementar, por consequência suas alterações da mesma forma. Já explicitou-se no parecer os motivos pelos quais chegou-se a tal conclusão.

À Comissão de Constituição, Justiça e Redação para as providências que entender pertinentes.

É o parecer, s.m.j.

Parauapebas, 28 de agosto de 2017.



Cícero Barros

Procurador

Mat. 0562323

Dra. Alane Paula Araújo
Procuradora Legislativa
Mat 034/2012

*Procuradora Geral Interna
Portaria n° 004/2017 - PGL/CMP*