



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**



REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA

REPRESENTADO: CAMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA

RELATORA: DES. INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO VOLTA REDONDA CONTRA DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL Nº 5.478, DE 29 DE MAIO DE 2018, QUE "INSTITUI O CÓDIGO DE DEFESA DO CONTRIBUINTE DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA". MATÉRIA TRIBUTÁRIA, QUE NO GERAL PERMITE A INICIATIVA PARLAMENTAR PARA DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO RESPECTIVO TEMA 682 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. TODAVIA, A MAIOR PARTE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS CRIAM ÓRGÃO NO ÂMBITO DA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO, ESTABELECEM OBRIGAÇÕES ESPECÍFICAS PARA ÓRGÃOS E SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO, VERIFICA-SE VERDADEIRA VIOLAÇÃO ÀS COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. TEMA 917 DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, NO SENTIDO DE QUE TRATANDO DE ESTRUTURA E ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO, LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR USURPA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ART.28, PÚ QUE CHEGA A TRAZER PROIBIÇÃO DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DE ÓRGÃOS COLEGIADOS AOS RESPECTIVOS PRESIDENTES E O ART. ART. 94 INSTITUI RECLAMAÇÃO PERANTE O CONSELHO MUNICIPAL DE CONTRIBUINTE, ÓRGÃO CRIADO PELA MESMA LEI, INCLUSIVE COM DETERMINAÇÃO DE A IMPLANTAÇÃO DE SERVIÇO GRATUITO E PERMANENTE NO PRAZO DE 180 DIAS, SENDO EVIDENTE O VÍCIO DE INICIATIVA E SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEAS "A", "B" E "D" E 145, INCISO VI, "A" DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL C/C ART. 2º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade - Processo nº **0035163-75.2019.8.19.0000**, em que é Representante **EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE VOLTA**





**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**



REDONDA e Representada a **CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA**.

ACORDAM os Desembargadores componentes deste Órgão Especial, por **UNANIMIDADE**, em **JULGAR PROCEDENTE PARCIALMENTE** a presente Representação, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

VOTO

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade requerida pelo então **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA**, na qual pretende a declaração da inconstitucionalidade dos artigos 3º, incisos VI, XI, XIV, XXIII; 12 a 20; 28, parágrafo único; 31; 47 ao 52; 60 a 61; 63; 69; 70, VII e §4º; 79; e 94 e 95, todos da Lei Municipal nº 5.478, de 29 de maio de 2018 (indexadores 1 e 7 – Anexo 1), que "Institui o Código de Defesa do Contribuinte do Município de Volta Redonda", por violação ao disposto nos art. 7º, 112, § 1º, II, b, 145, VI e 192 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e, ainda, o art. 2º e 61, § 1º, II c, 146, III da Constituição da República.

Na inicial, sustenta o Representante que os dispositivos impugnados violam a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a organização e funcionamento da Administração Pública e sobre o regime jurídico de servidores públicos, em ofensa aos artigos 112, § 1º, inciso II, alíneas "a", "b" e "d" e 145, inciso VI, "a" da Constituição Estadual e, por consequência, à separação dos poderes, prevista no art. 7º, da mesma Carta e art. 2º da Constituição da República, além do artigo 74, VIII, da Lei Orgânica do Município.

Narra que os artigos 12 a 20 da norma impugnada criam obrigações ao fisco e impõem limites ao exercício da atividade fiscalizatória, em afronta aos arts. 7º, 145, VI da Constituição do Estado, quanto a





**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**

separação de poderes, bem como o art. 192 da Carta Estadual, eis que veiculada por lei ordinária e não Lei Complementar.

Quanto aos artigos 31 e 47 da lei, aduz a violação à separação de poderes, uma vez que a competência para legislar sobre normas gerais de direito tributário é da União, nos termos do artigo 24 da Constituição da República - CRFB, inclusive quanto a necessidade de notificação do contribuinte antes da inscrição em dívida ativa do crédito tributário, na qual teria inovado matéria que não prevista na Lei Federal nº 6.830/80.

Ressalta que art. 90 a 94, criaram órgão público na Administração Tributária, mediante violação à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, como disposto no art. 112, §1º, II a e d, da Constituição do Estado e ainda, acabam por prever a composição do respectivo órgão - Conselho Municipal de Contribuintes, com componentes não integrantes do quadro funcional do Município.

Às fls. 34/38 vieram informações da Presidência da Câmara Municipal de Volta Redonda, nas quais aduz que a referida lei veicula matéria sobre direito dos munícipes no tocante a regras de arrecadação e cobrança de tributos, não havendo vedação constitucional ao Legislativo para iniciativa de projetos de lei dessa natureza, e que diante de matéria tributária cuida-se de competência legislativa concorrente entre os entes federados e com isso requer o indeferimento da liminar postulada.

Parecer da D.Procuradoria de Justiça, de fls. 42 e reiterado às fls. 91, pela concessão parcial da liminar pleiteada.

Acórdão desse E.Órgão Especial, que concedeu parcialmente a liminar pleiteada, para suspender os efeitos dos artigos 3º, incisos XI, XIV e XXII in fine, 12, 13 a 20, 94 e 95 da lei 5478/18, do Município de Volta Redonda.

Index nº 351 **manifestação da Procuradoria-Geral do Estado** pela parcial procedência da Representação de Inconstitucionalidade, com a declaração de inconstitucionalidade do art.



REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL



3º, XXII, art. 28, §único, art. 94 e art. 95 do Código de Defesa do Contribuinte do Município de Volta Redonda (Lei Municipal nº 5.478/ 2018).

Parecer da D.Procuradoria de Justiça, pela procedência parcial da presente Representação, declarando-se, com eficácia *ex tunc* e efeito erga omnes, a inconstitucionalidade dos artigos 3º, incisos XI e XIV; 12 a 20; 28, parágrafo único; 31; 47, caput e 48 a 52; 60 e 61; 63; 69; 70, VII e §4º; 79; e 94 e 95, todos da Lei Municipal nº 5.478, de 29 de maio de 2018, do Município de Volta Redonda.

É o relatório.

Passo ao voto.

Volta-se o Exmo. Sr. Prefeito do Município De Volta Redonda, contra dispositivos da Lei Municipal nº 5.478, de 29 de maio de 2018 (indexadores 1 e 7 – Anexo 1), de iniciativa parlamentar, que “Institui o Código de Defesa do Contribuinte do Município de Volta Redonda”.

Conforme consta do acórdão que concedeu parcialmente a liminar (index 101):

“ em resumo, os dispositivos impugnados cuidam de direitos dos contribuintes **(art.3º, VI,XI, XVI, XXIII)**, quanto a eliminação de dados falsos ou obtidos por meio ilícitos, apresentação de documento com ordem para realização de fiscalização, faculdade de cumprir obrigações acessórias de prestação de informações mediante sistema eletrônico para endereços virtuais, exclusão da responsabilidade tributária pelo pagamento do tributo e acréscimo, exceto a multa, antes do procedimento fiscalizatório; proibição da execução de procedimento fiscal quando o custo superar o benefício **(art.12)**; Procedimento Fiscal e hipóteses de inexigibilidade de procedimento **(arts.13 ao 20)**; proibição de delegação de competência de órgãos colegiados aos respectivos presidentes **(art.28, pú)**; vedação de inscrição de crédito em dívida ativa sem prévia intimação do contribuinte e suspensão da inscrição por crédito garantido integralmente mediante depósito judicial **(art.47e pú)**; procedimento para consulta pública, quando o processo envolver assunto de interesse geral, antes da decisão do pedido **(arts.48 a 52)**; intimação do contribuinte de prova ou diligência, com antecedência mínima de três dias úteis **(art.60)**; prazo para parecer consultivo no prazo máximo de quinze dias **(art.61)**; Direito do contribuinte se manifestar, em 10 dias, após encerramento da instrução **(art.63)**; prazo de trinta dias para decidir da Administração, após o encerramento da instrução **(art.69)**; Necessidade de motivação dos atos quando deixarem de





**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**

aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discreparem de parecer, laudos e relatórios (art.70, VIII); possibilidade da interposição de Embargos de Declaração da decisão, no prazo de cinco dias (art.70, §4º); previsão de recurso administrativo, no prazo de 10 dias, devendo ser decido em noventa dias (art.79 e pú); reclamação do contribuinte junto ao Conselho Municipal de Defesa do Contribuinte (COMDECON) e respectivas providências (art.94); e por fim, a previsão de implantação pela Secretaria de Fazenda, no prazo de 180 dias, serviço de orientação ao contribuinte, emissão de certidões pelo portal da internet; a realização de campanha educativa do contribuinte e implantar programa para treinamento de servidores (art. 95).

De outro lado, sustenta o Representante a invalidade dos dispositivos citados da Lei 5478 do Município de Volta Redonda, em razão da violação do Separação de Poderes, ante a usurpação de competência do Poder Executivo, conforme o disposto art. 7o, 112, § 1º, II, b e 145, VI da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e ainda por veicular matéria que deve ser regulada por Lei Complementar, na forma do art. 192 da Carta Estadual.”

Denominado de Código de Defesa do Contribuinte do Município de Volta Redonda, a norma aparentemente cuida de matéria tributária, que no geral permite a iniciativa parlamentar para deflagração do processo legislativo respectivo.

Nesse sentido o tema 682 do Supremo Tribunal Federal:

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. (ARE 743480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013)

Todavia, tem razão em parte o Representante.

Isso porque, como acima delineado, a grande maioria dos dispositivos legais impugnados pelo Representante não cuidam de matéria tributária, mas de criação de órgão no âmbito do Poder Executivo; matérias específicas à organização e estrutura da administração; condutas materiais para atividade fiscalizatória tributária e servidores da fazenda municipal.



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**

De forma genérica, ao criar órgão no âmbito da estrutura do Poder Executivo, estabelecer obrigações específicas para órgãos e servidores da Administração Pública do Município nos dispositivos impugnados, verifica-se verdadeira violação à competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo.

Nesse ponto, como adiantado no acórdão que concedeu parcialmente a liminar, importante ressaltar o decido pelo Supremo Tribunal Federal no tema 917:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”

De outra forma, as matérias que tratem de estrutura e atribuição de órgão, bem como regime jurídico de servidores, compreendem-se na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal.

Pois bem.

Primeiramente, impugna o Representante o art. 3º. incisos VI, XI, XIV e XXIII *in fine*, com seguinte redação:

Art. 3º São direitos do administrado, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

(...)

VI - a eliminação de dados falsos ou obtidos por meio ilícitos,

(...)

XI - apresentação de ordem formal e legal de fiscalização ou outro ato administrativo autorizando a realização de auditorias fiscais, coleta de dados ou quaisquer outros procedimentos determinados pela administração tributária, exceto quando ocorrer flagrante violação legal durante seu serviço, em locais diversos e próximos, ao local determinado pela ordem de serviço, pelo que, no prazo de cinco dias, expedir-se-á mandado de procedimento fiscal especial (MPF-E)

(...)



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**

XIV – a faculdade de cumprir obrigações acessórias relativas à prestação de informações previstas na legislação, bem como as notificações relativas à prestação de informações ou fornecimento de registros fiscais e contábeis, mediante o envio de arquivos eletrônicos à endereços eletrônicos da Secretaria de Fazenda, criados especialmente para essa finalidade, segundo a disciplina pertinente.

(...)

XVII – a exclusão da responsabilidade tributária, antes de iniciado o procedimento fiscal, mediante o pagamento do tributo e demais acréscimos, exceto a multa.

Com efeito, em relação ao artigo 3º, os incisos XI e XIV, que versam sobre direitos e faculdades do contribuinte, mas que repercutem diretamente no exercício da administração tributária municipal, com a realização de atos materiais, sem inclusive a respectiva fonte de custeio, padecem de inconstitucionalidade.

Dispondo a norma sobre matéria sujeita à reserva de administração (art. 30, V da CRFB/88), flagrante a violação à separação de Poderes, nos termos dos 112, § 1º, inciso II, alínea d, 145, II, III e IV "a" e "b", todos da Constituição Estadual c/c artigo 61 § 1º da Constituição da República.

Nesse sentido a jurisprudência desse C.Órgão Especial:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 2.511, DE 20 DE OUTUBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, DEFLAGRADA POR INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE "INSTITUI O PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO, APOIO E ATENDIMENTO AOS FAMILIARES E CUIDADORES DOS PORTADORES DA DOENÇA DE ALZHEIMER NO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA ÁREA DE SAÚDE, PORQUANTO ELEGE DETERMINADA POLÍTICA A SER IMPLEMENTADA NO ÂMBITO DA SAÚDE PÚBLICA, INTERFERINDO NA GESTÃO ADMINISTRATIVA, SEM RESPEITAR A RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO REFERIDO PODER. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PREVISTA NO ARTIGO 145, INCISOS II E VI, "A", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, PARA DISPOR SOBRE A ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**

DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO MUNICIPAL. CONFIGURAÇÃO DE VÍCIO DE NATUREZA MATERIAL DECORRENTE DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES, PREVISTO NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE, AO IMPOR OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, APTAS A CAUSAR IMPACTO NOS COFRES PÚBLICOS COM AUMENTO DE DESPESAS, SEM INDICAR A RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO, VIOLA, AINDA, O ARTIGO 211, INCISO I, DA CARTA ESTADUAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. OCORRÊNCIA DE VÍCIOS INSANÁVEIS DE ORDEM FORMAL E MATERIAL, POR OFENSA AOS ARTIGOS 7º, 145, INCISOS II E VI, ALÍNEA "A" E 211, INCISO I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE IMPÕEM A DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA, COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.(0095945-77.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). LUIZ ZVEITER - Julgamento: 06/03/2023 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.529/2021 DO MUNICÍPIO DE BARRA DI PIRAÍ, (...), POR VÍCIO DE INICIATIVA E VÍCIO MATERIAL, COM VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

- Em juízo de cognição sumária, tem-se que o art. 112, § 1º, da Constituição Estadual elenca as matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, sendo certo que a lei, cuja de iniciativa se deu através da Câmara, cria atribuições expressas que são de atribuição da Secretaria Municipal de Educação, estrutura administrativa municipal, impondo obrigações ao Poder Executivo, violando esfera de competência constitucionalmente reservada.

- **A referida lei interfere diretamente sobre a organização e o funcionamento da administração pública, usurpando competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo ou expedir regulamentos referentes às atribuições de órgãos integrantes de sua estrutura e aos programas a serem desenvolvidos no âmbito de suas Secretarias.**

(...)

(0010724-92.2022.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MARIA HELENA PINTO MACHADO - Julgamento: 23/05/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 2.511, DE 20 DE OUTUBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, DEFLAGRADA POR INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE "INSTITUI O PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO, APOIO E ATENDIMENTO AOS FAMILIARES E CUIDADORES DOS PORTADORES DA DOENÇA DE ALZHEIMER NO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA**



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA ÁREA DE SAÚDE, PORQUANTO ELEGE DETERMINADA POLÍTICA A SER IMPLEMENTADA NO ÂMBITO DA SAÚDE PÚBLICA, INTERFERINDO NA GESTÃO ADMINISTRATIVA, SEM RESPEITAR A RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO REFERIDO PODER. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PREVISTA NO ARTIGO 145, INCISOS II E VI, "A", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, PARA DISPOR SOBRE A ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO MUNICIPAL. CONFIGURAÇÃO DE VÍCIO DE NATUREZA MATERIAL DECORRENTE DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES, PREVISTO NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE, AO IMPOR OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, APTAS A CAUSAR IMPACTO NOS COFRES PÚBLICOS COM AUMENTO DE DESPESAS, SEM INDICAR A RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO, VIOLA, AINDA, O ARTIGO 211, INCISO I, DA CARTA ESTADUAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. OCORRÊNCIA DE VÍCIOS INSANÁVEIS DE ORDEM FORMAL E MATERIAL, POR OFENSA AOS ARTIGOS 7º, 145, INCISOS II E VI, ALÍNEA "A" E 211, INCISO I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE IMPÕEM A DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA, COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.(0095945-77.2021.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). LUIZ ZVEITER - Julgamento: 06/03/2023 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Prossegue a inicial buscando a declaração de inconstitucionalidade quanto aos artigos 12 a 20 da Lei Municipal nº 5.478 (index 07 do Anexo 1), que tratam Procedimento Fiscal e hipóteses de inexigibilidade de procedimento; bem como proibição de delegação de competência de órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Eis os artigos:

Art. 12. A Secretaria Municipal de Fazenda não executará procedimento fiscal quando os custos claramente superarem a expectativa do correspondente benefício tributário; exceto nos procedimentos que visam apenas o ordenamento público das atividades econômicas alcançadas pela isenção de pagamentos de tributos.



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**

PROCEDIMENTO FISCAL

Art. 13. Os procedimentos fiscais relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria Municipal de Fazenda serão executados, em nome desta, pelos Fiscais da Secretaria Municipal de Fazenda, naquilo que lhes compete, e somente terão início por força de ordem específica denominado Mandado de Procedimento Fiscal (MPF), instituído mediante ato da Secretaria Municipal de Fazenda.

§ 1º Nos casos de flagrante constatação de contrabando, descaminho ou qualquer outra prática de infração à legislação tributária, em que o retardamento do início do procedimento fiscal coloque em risco os interesses da Fazenda Municipal, pela possibilidade de subtração de prova, o Fiscal da Secretaria Municipal de Fazenda, naquilo que lhe compete, deverá iniciar imediatamente o procedimento fiscal e, no prazo de 5 (cinco) dias, contado de sua data de início, será expedido MPF especial, do qual será dada ciência ao sujeito passivo.

§ 2º A ordem de fiscalização, a notificação ou o ato administrativo referido no *caput* conterá a identificação dos Fiscais encarregados de sua execução, a autoridade responsável por sua emissão, o contribuinte ou local onde será executada, os trabalhos que serão desenvolvidos e o número do telefone ou endereço eletrônicos pelos quais poderão ser obtidas informações necessárias à confirmação de sua autenticidade.

§ 3º O MPF não será exigido nas hipóteses de procedimento de fiscalização:

I - quando flagrante a evasão de tributos nas atividades que ferem o bem estar e ordenamento público;

II - quando flagrante desvio de finalidade da atividade presente para a atividade anteriormente licenciada.

§ 4º A Secretaria Municipal de Fazenda, por intermédio de seus administradores, garantirá o pleno e inviolável exercício das atribuições do Fiscal da Secretaria Municipal de Fazenda responsável pela execução do procedimento fiscal.

Art. 14. A notificação do início de trabalhos de fiscalização será feita mediante a entrega de uma das vias da ordem de fiscalização ou do ato administrativo referido no artigo anterior ao contribuinte, seu representante legal ou preposto com poderes de gestão.

§ 1º A recusa em assinar comprovante do recebimento da notificação ou a ausência, no estabelecimento de contribuinte, de pessoa com poderes para fazê-lo será certificada pela autoridade fiscal e não obstará o início dos procedimentos de fiscalização.



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**



§ 2º Na hipótese de recusa ou de ausência do contribuinte, de seu representante legal ou de preposto com poderes de gestão, a notificação será:

I - lavrada em livro de escrituração contábil ou fiscal ou em impresso de documento fiscal do contribuinte;

II - na impossibilidade de aplicação do disposto no item anterior, encaminhada posteriormente sob registro postal com aviso de recebimento ou veiculada em edital publicado no Diário Oficial do Município.

§ 3º Presume-se entregue a notificação remetida para o endereço indicado pelo contribuinte.

Art. 15. Os livros e documentos fiscais, bem como outros papéis que possam interessar à ação fiscal, devem ser arrecadados pelo fisco, mediante a lavratura do competente termo.

Art. 16. O termo de arrecadação deve conter, no mínimo:

I - a identificação do sujeito passivo;

II - a quantidade e espécie dos livros e documentos arrecadados;

III - a finalidade da arrecadação;

IV - o local, dia e hora;

V - o prazo previsto para a restituição;

VI - a repartição e a assinatura do funcionário que lavrar o termo, seguida de sua identificação.

Art. 17. O termo de arrecadação será lavrado em 3 (três) vias, que terão o seguinte destino:

I - a primeira ficará em poder do sujeito passivo até a devolução dos livros ou documentos arrecadados;

II - a segunda ficará em poder do servidor que proceder à sua lavratura;

III - a terceira será entregue à repartição fiscal.





**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**

Art. 18. Nenhum livro ou documento arrecadado poderá permanecer com a fiscalização por prazo superior a 10 (dez) dias, salvo em casos especiais, se o titular da repartição prorrogar o prazo estabelecido neste artigo, mediante formalização e intimação do fiscalizado da prorrogação.

Art. 19. As informações, os resultados dos exames fiscais e os documentos obtidos em função do disposto nesta Lei serão mantidos sob sigilo fiscal, na forma da legislação pertinente.

Art. 20. O sujeito passivo que se considerar prejudicado por uso indevido das informações requisitadas, nos termos desta Lei, ou por abuso da autoridade requisitante, poderá dirigir representação ao Secretário Municipal de Fazenda, com vistas à apuração do fato e, se for o caso, à aplicação de penalidades cabíveis ao servidor responsável pela infração.

Como se observa, prevê a lei um série de deveres, que repercutem diretamente na organização e funcionamento dos órgãos ligados à Secretaria Municipal de Fazenda, matéria sujeita à reserva de administração (art. 30, V da CRFB/88), incorrendo, igualmente, em inconstitucionalidade por ofensa à Separação de Poderes, com violação à separação de Poderes, nos termos dos 112, § 1º, inciso II, alínea d, 145, II, III e IV "a" e "b", todos da Constituição Estadual c/c artigo 61 § 1º da Constituição da República.

Também, impugna o Representante os artigos 28, parágrafo único; 31; 47 ao 52; 60 a 61; 63; 69; 70, VII e §4º; 79; e 94 e 95, todos da Lei Municipal nº 5.478/18, conforme abaixo reproduzo:

Art. 28

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 31. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**

Art. 47. É vedada a inscrição de crédito tributário em dívida ativa sem a prévia intimação do contribuinte.

Parágrafo único. Fica suspensa, até o final do julgamento, a inscrição em dívida ativa de crédito tributário garantido por depósito judicial no valor do montante integral exigido, objeto de ação que vise a anular ou desconstituir o crédito ou seu lançamento.

Art. 48. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas, resguardado o sigilo fiscal.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da administração pública resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 49. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Art. 50. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 51. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Art. 52. A resposta à consulta formulada por escrito, que verse sobre matéria tributária, que contenha dados exatos e verdadeiros, que não seja meramente protelatória e que não tenha sido formulada após início de ação fiscal, será dada no prazo de 30 (trinta) dias após a entrega do pedido devidamente instruído.

§ 1º As diligências ou os pedidos de informação solicitados pelo órgão fazendário responsável pela resposta suspenderão, até o respectivo atendimento, o prazo de que trata este artigo.

§ 2º A apresentação de consulta pelo contribuinte impede, até o término do prazo fixado na resposta, o início de qualquer procedimento fiscal destinado à apuração de infração relacionada com a matéria consultada.

§ 3º A consulta que tratar de exigência de tributo, se este for considerado devido, não afasta a incidência de correção monetária ou outra forma de atualização e dos demais acréscimos previstos na legislação, dispensada a exigência de multa de mora e juros moratórios, se formulada no prazo previsto para o recolhimento normal do tributo e se o contribuinte adotar o entendimento contido na resposta no prazo que lhe for assinalado.



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**

**CAPÍTULO IX
Instrução**

.....
Art. 60. Os interessados serão intimados de prova ou diligência ordenada, com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se data, hora e local de realização.

Art. 61. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

Art. 63. Encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado.

Art. 69. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo motivada prorrogação por igual período.

Art. 70.

.....
VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII

.....
§ 4º As decisões deverão ser claras, simples, objetivas, em português, sem expressões estrangeiras e a omissão, contradição e/ou obscuridade facultará ao prejudicado apresentar embargos de declaração no prazo de 5 (cinco) dias, sendo que o prazo para eventual recurso começará a fluir por inteiro novamente a partir da ciência da decisão dos embargos de declaração da mesma forma que a matéria é disciplinada pelo Código de Processo Civil.

Art. 79. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

Parágrafo único. Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de noventa dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL**

Art. 94. Julgada procedente a reclamação do contribuinte, o COMDECON, com vistas a coibir novas infrações ao disposto neste Código ou garantir o direito do contribuinte, tomará as seguintes providências:

I - representará contra o servidor responsável ao órgão competente, devendo ser imediatamente aberta sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa;

II - dará conhecimento à autoridade competente que, até que seja sanada a irregularidade, suspenderá os efeitos ou executará o ato administrativo, nas seguintes hipóteses:

a) recusa de autorização para impressão de documentos fiscais ao contribuinte regularmente inscrito;

b) cancelamento, de ofício, sem motivo fundamentado ou comprovado, de inscrição de contribuinte que se encontre no exercício regular de suas atividades;

c) inscrição indevida de crédito tributário em dívida ativa;

d) impedimento ou dificuldade de acesso do contribuinte às informações sobre sua empresa, constantes em banco de dados, fichas e registros;

e) não correção de informação inexata, a que o contribuinte não tenha dado causa, no prazo de quarenta e oito horas contado da reclamação.

Parágrafo único. Na hipótese do não atendimento do disposto no inciso II deste artigo, a autoridade administrativa dará conhecimento à COMDECON, com as justificativas de sua decisão.

Art. 95. Cabe à Secretaria Municipal de Fazenda:

I - implantar no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de publicação desta Lei, um serviço gratuito e permanente de orientação ao contribuinte, bem como disponibilizar a emissão das certidões de regularidade fiscal também pelo seu Portal na internet, sem custos para o emitente que optar pela forma eletrônica de emissão do documento;

II - realizar, no mínimo uma campanha anual educativa com o objetivo de orientar o contribuinte sobre seus direitos e deveres;

III - implantar programa permanente de educação tributária, bem como programa permanente de treinamento para os servidores das áreas de arrecadação e fiscalização.

Em resumo, todos esses artigos citados contêm de alguma forma matéria que se refere à organização e funcionamento da administração municipal e estão inseridos na iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.



REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
PROCESSO Nº 0035163-75.2019.8.19.0000
ÓRGÃO ESPECIAL



Note-se que o art.28, pá chega a trazer proibição de delegação de competência de órgãos colegiados aos respectivos presidentes e o art. art. 94 institui reclamação perante o Conselho Municipal de Contribuinte, órgão criado pela mesma lei, inclusive com determinação de a implantação de serviço gratuito e permanente no prazo de 180 dias, sendo evidente o vício de iniciativa.

Por fim, ressalto que ao art. 3º incisos VI e XXIII, não se vislumbram invalidades, inclusive esse último porquanto repete a previsão do art. 138 do Código Tributário Nacional.

Diante do exposto, voto pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** DA REPRESENTAÇÃO, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 3º, incisos, XI, XIV; 12 a 20; 28, parágrafo único; 31; 47 ao 52; 60 a 61; 63; 69; 70, VII e §4º; 79; e 94 e 95, todos da Lei Municipal nº 5.478, de 29 de maio de 2018 (indexadores 1 e 7 – Anexo 1), que “Institui o Código de Defesa do Contribuinte do Município de Volta Redonda”.

Rio de Janeiro, 26 de JUNHO de 2023.

DES. INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO
DESEMBARGADORA RELATORA

