



Nova Friburgo, 18 de Julho de 2024.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimendo-o, cordialmente, com o propósito de encaminhar **VETO TOTAL** à Lei Complementar Municipal 164 de 2024, que “*Altera e inclui dispositivos à Lei Complementar Municipal nº 124/2018 (Código Tributário Municipal)*”, nos termos do artigo 173, § 1º da Lei Orgânica Municipal, pelas razões que passa a expor.

Razões do Veto

Mesmo diante de uma nobre intenção legislativa, o Poder Executivo não pode deixar de analisar a constitucionalidade e o interesse público, da Proposição de Lei Complementar nº 164/24, tendo em vista que, nos termos do art. 173, §1º, da Lei Orgânica Municipal, ao considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, vetá-lo-á total ou parcialmente.

Antes de adentrar ao mérito das razões que justificam o veto, é importante destacar que o controle de constitucionalidade indica uma análise de compatibilidade no plano vertical entre o parâmetro que é a norma superior e o objeto que é o ato inferior e irá sofrer a incidência do controle. É, portanto, a verificação de compatibilidade, de adequação no plano vertical entre a Constituição e leis ou atos normativos primários, os quais são objetos de controle.

O controle de constitucionalidade pode ser jurídico, aquele exercido tipicamente pelo Poder Judiciário, ou, político, exercido tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. No caso em epígrafe, estar-se diante de uma hipótese de



controle político preventivo, uma vez que a análise da constitucionalidade está sendo realizada antes do ingresso efetivo da norma no ordenamento jurídico, antes de findado o seu processo de elaboração, diferentemente do controle repressivo que ocorre após todo o devido processo legislativo.

De plano, é importante consignar que o ciclo de positivação da obrigação tributária tem início com a edição da previsão normativa que institui o tributo, entretanto, em tal fase, esta encontra-se ainda em estado potencial.

Para que a norma tributária instituidora do tributo se torne efetiva, demanda a aplicação pelo sujeito competente, que pode ser o particular ou o fisco a depender do tipo de lançamento.

O lançamento, assim, é conceituado como “... o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.”.

Com efeito, quando do lançamento do tributo, o contribuinte já é notificado, sendo possibilitada a defesa do contribuinte ou responsável na esfera administrativa, como se verifica das seguintes disposições do Código Tributário Municipal:

“Art. 30 §2º - Em qualquer caso, considera-se notificado o contribuinte mediante:

I - a expedição de guia, pelo próprio contribuinte;

II - a expedição de guia, pela Fazenda Pública, com a notificação ou ciência do contribuinte;

III - a distribuição ou divulgação do carnê e/ou da guia de pagamento do tributo, com subsequente disponibilização, por meio eletrônico, ao contribuinte.

[...]



§ 4º A impugnação do lançamento do Imposto poderá ser apresentada em até 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação que der ciência do crédito lançado ao contribuinte.

[...]

Art. 34. Considera-se o contribuinte notificado do lançamento ou de qualquer alteração que ocorra posteriormente, daí se contando o prazo para reclamação, relativamente às inscrições nele indicadas, através:

I - da notificação ou ciência direta, bem como da disponibilização em meio eletrônico, nos casos previstos em lei ou regulamento;

II - da afixação de edital no quadro de editais da Prefeitura Municipal;

III - da publicação em, pelo menos, um dos jornais de circulação regular no Município;

IV - da publicação no órgão de imprensa oficial do Município;

V - da remessa do aviso por via postal.”.

O lançamento é o procedimento administrativo que, verificando a existência da obrigação tributária, ou seja, a ocorrência da hipótese de incidência e do fato gerador do tributo, constitui o respectivo crédito tributário.

Neste sentido, a natureza jurídica dúplice do lançamento, sendo constitutiva no que se refere ao crédito e declaratória no que tange à obrigação, entendimento este que é seguido na seara jurisprudencial:

“...o crédito tributário não surge com o fato gerador. Ele é constituído pelo lançamento...”

(STJ - REsp 250.306/DF)



Justamente por isso a notificação do contribuinte para apresentação de defesa se dá na fase do lançamento, posto que momento de verificação do acoplamento da hipótese de incidência ao fato gerador, ocasião adequada para a defesa do contribuinte.

No mais, transcorrida esta fase, será a posição do contribuinte que determinará o surgimento do conflito no ciclo de positivação, deixando de pagar o tributo reconhecido como devido após possibilidade de defesa na esfera administrativa, razão pela qual se faz inócua qualquer previsão de notificação do contribuinte em fase posterior ao lançamento.

Pontua-se assim, que a previsão legislativa cria medida desproporcional e desarrazoada, uma vez que prevê a necessidade de notificação da parte por três vezes antes do ajuizamento de uma eventual ação de execução fiscal: a) a primeira, na forma como já prevista, quando do lançamento; b) a segunda anterior à inscrição do valor em dívida ativa; e c) a terceira, anteriormente ao ajuizamento da execução fiscal.

Ressalta-se que as alterações promovidas vão ao encontro dos entendimentos recentemente fixados pelos Tribunais Superiores que buscam assegurar cada vez mais as garantias ao crédito tributário, como se verifica do entendimento do Supremo Tribunal Federal e do STJ, que entenderam pela constitucionalidade dos protestos de CDA, e pelo entendimento do STJ que aponta pela possibilidade de negatização do devedor antes mesmo da inscrição em DA:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.492/1997, ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO. INCLUSÃO DAS CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA NO ROL DE TÍTULOS SUJEITOS A PROTESTO. CONSTITUCIONALIDADE.

1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a



Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material.

2. Em que pese o dispositivo impugnado ter sido inserido por emenda em medida provisória com a qual não guarda pertinência temática, não há inconstitucionalidade formal. É que, muito embora o STF tenha decidido, na ADI 5.127 (Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 15.10.2015), que a prática, consolidada no Congresso Nacional, de introduzir emendas sobre matérias estranhas às medidas provisórias constitui costume contrário à Constituição, a Corte atribuiu eficácia ex nunc à decisão. Ficaram, assim, preservadas, até a data daquele julgamento, as leis oriundas de projetos de conversão de medidas provisórias com semelhante vício, já aprovadas ou em tramitação no Congresso Nacional, incluindo o dispositivo questionado nesta ADI.

3. Tampouco há inconstitucionalidade material na inclusão das CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. Somente pode ser considerada “sanção política” vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs.

3.1. Em primeiro lugar, não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes. De um lado, inexistente afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito. De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a



condução das atividades societárias (diferentemente das hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, etc). Eventual restrição à linha de crédito comercial da empresa seria, quando muito, uma decorrência indireta do instrumento, que, porém, não pode ser imputada ao Fisco, mas aos próprios atores do mercado creditício.

3.2. Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo.

4. Nada obstante considere o protesto das certidões de dívida constitucional em abstrato, a Administração Tributária deverá se

cercar de algumas cautelas para evitar desvios e abusos no manejo do instrumento. Primeiro, para garantir o respeito aos



princípios da impessoalidade e da isonomia, é recomendável a edição de ato infralegal que estabeleça parâmetros claros, objetivos e compatíveis com a Constituição para identificar os créditos que serão protestados. Segundo, deverá promover a revisão de eventuais atos de protesto que, à luz do caso concreto, gerem situações de inconstitucionalidade (e.g., protesto de créditos cuja invalidade tenha sido assentada em julgados de Cortes Superiores por meio das sistemáticas da repercussão geral e de recursos repetitivos) ou de ilegalidade (e.g., créditos prescritos, decaídos, em excesso, cobrados em duplicidade).

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Fixação da seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.”

(ADI 5.135 - DF - RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO)

“ADMINISTRATIVO. CADASTRO DE RESTRIÇÃO DE CRÉDITO. INSCRIÇÃO PRÉVIA EM DÍVIDA ATIVA. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO DA MENOR ONEROSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO. INADIMPLÊNCIA COMPROVADA POR OUTRO MEIO IDÔNEO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I. A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT interpôs agravo contra decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que inadmitiu o seu recurso especial ao entender que incide o óbice sumular nº 7 desta Corte.

II. Na origem, o recorrido ajuizou ação anulatória, pretendendo a nulidade de autos de infração instaurados pela agência



reguladora e a declaração de ilegalidade da inscrição de seu nome em cadastro de restrição ao crédito.

III. A sentença julgou parcialmente procedente o pedido apenas para declarar a ilegalidade da inscrição do nome do autor nos órgãos de proteção ao crédito, o que foi devidamente mantido pelo Tribunal de origem.

IV. A ANTT recorre, sustentando ser desnecessária a inscrição prévia do débito em dívida ativa antes de ser encaminhado ao cadastro de inadimplentes privado, não devendo ser aplicado, à espécie, os art. 46 da Lei nº 11.457/2007, 37-C da Lei nº 10.522/2002 e 198, II e III do Código Tributário Nacional.

V. Embora a Corte a quo não tenha conhecido do recurso, o recorrente impugnou a fundamentação apresentada na decisão agravada, razão pela qual é possível o exame do recurso especial.

VI. O art. 46 da Lei nº 11.457/08, que dispõe sobre a Administração Tributária Federal, é claro ao determinar que, para a divulgação de informações acerca de inscrição em dívida ativa, necessário que a Fazenda Nacional celebre convênios com entidades públicas e privadas.

VII. O dispositivo, entretanto, não se aplica à presente hipótese que se refere à possibilidade de a Administração Pública inscrever em cadastros os seus inadimplentes, ainda que não haja inscrição prévia em dívida ativa.

VIII. Ressalte-se, ainda, que a expedição de uma CDA para se autorizar a inscrição do devedor em cadastros de inadimplentes torna mais onerosa para a Administração a busca pelo pagamento de seus créditos, já que a negativação do nome do devedor é uma medida menos gravosa quando comparada com a necessária inscrição de dívida ativa.



IX. Dessa forma, cabe ao credor interessado (no caso, a Administração Pública) comprovar a dívida com um documento idôneo que contenha os elementos necessários para se reconhecer o débito, não sendo, necessariamente, a CDA.

X. Recurso especial provido.”

(AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2265805 - ES (2022/0390834-4) - RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO)

“PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL. SUBMISSÃO À REGRA PREVISTA NO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 02/STJ. DISCUSSÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. REGIME ANTERIOR À VIGÊNCIA DA LEI 12.767/2012.

1. A Segunda Turma/STJ tem reconhecido a possibilidade de protesto da CDA desde a entrada em vigor da Lei 9.492/97, entendendo que a Lei 12.767/2012 veio reforçar essa possibilidade, tratando-se de norma meramente interpretativa. Essa linha de entendimento coaduna-se com os fundamentos adotados pelo Ministro Relator do acórdão submetido ao regime dos recursos repetitivos (REsp 1686659/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 28/11/2018, DJe 11/03/2019).

2. Considerando a necessidade de uniformização da jurisprudência deste Tribunal e de mantê-la estável, íntegra e coerente - conforme determina o art. 926 do CPC/2015 -, impõe-se a reforma do acórdão embargado, a fim de que seja



reconhecida a legitimidade do protesto da Certidão de Dívida Ativa.

3. Embargos de divergência providos.”.

(EResp 1109579/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES)

Dessa forma, a necessidade de tríplice intimação do devedor antes de eventual ajuizamento da ação de execução fiscal torna mais onerosa para a Administração a busca pelo pagamento de seus créditos, sendo medida desproporcional e desarrazoada que impossibilita os trabalhos da Procuradoria, uma vez que a necessidade de notificação apenas se faz presente quando do lançamento, conforme já disciplinado pelo Código Tributário Municipal.

Além disso, a proposta analisada, por via transversa, cria nova atribuição para a Procuradoria do Município, órgão que, caso aprovada a medida legislativa, terá de realizar as notificações necessárias.

Verifica-se, portanto, que há um vício formal de iniciativa, tendo em vista que o Poder Legislativo não possui competência para a propositura de leis que prevejam atribuições de Secretarias e órgãos da administração direta e indireta.

O exegeta, ao analisar uma norma jurídica, deve desenvolver o seu raciocínio da maneira mais ampla possível, observando mais do que as palavras deixam aparente em uma primeira leitura. Deve primar, em especial, pela análise dos impactos que serão sentidos no mundo material em razão da inovação no ordenamento jurídico.

Vê-se que a proposição caracteriza interferência na atuação do Executivo, o que ofende o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 7º) e também na Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo (art. 13).

O princípio da separação de poderes tem em seu cerne a independência e harmonia, coibindo que um poder usurpe a competência do outro, isto é, que realize alguma interferência indevida que coloque em xeque justamente a separação entre os



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A



S E C R E T A R I A D E
G A B I N E T E D O
P R E F E I T O

poderes. Com efeito, a nenhum Poder se admite exercer prerrogativas e atribuições que a Constituição confiou a outro Poder.

Vê-se, então, que diversas são as razões para o VETO TOTAL ao Projeto de Lei Complementar 164/2024, pelo que não deve prevalecer o texto aprovado pela Câmara Municipal de Nova Friburgo.

Por todo o exposto, apresento o **VETO TOTAL** do Projeto de Lei Complementar apresentado e suas razões.

Palácio Barão de Nova Friburgo, 18 de agosto de 2024.

JOHNNY MAYCON
PREFEITO