



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**, por intermédio de seu Procurador-Geral, infra-assinado, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da Lei no âmbito do controle externo nesta unidade da federação, fundado nas disposições contidas no art. 80 da Lei Complementar n. 154/1996, bem como no art. 230, inciso I do Regimento Interno da Corte de Contas, **FORMULA**

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA

Em face de **Hildon Lima Chaves**, Prefeito Municipal de Porto Velho e **João Altair Caetano dos Santos**, Secretário Municipal de Fazenda, pelas razões abaixo delineadas.

I – DOS FATOS

O Ministério Público de Contas averiguou, de ofício, que os recursos do Fundo de Modernização, Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Administração Fazendária (FUMDAF), instituído pela Lei Complementar n. 690/2017, têm sido utilizados para custear despesas que não se enquadram em sua destinação legal.

Além disso, foi verificado que servidores ocupantes de cargos alheios à estrutura da Secretaria Municipal de Fazenda, como Fiscais do Meio Ambiente, Obras, Transporte e Vigilância Sanitária, estão sendo indevidamente equiparados aos integrantes da Administração Tributária daquela Secretaria. Tal equiparação lhes confere direitos e prerrogativas exclusivas dos agentes da Administração Tributária, conforme estabelecido no inciso XXII do art. 37 da Constituição Federal.

Essas práticas, por destoarem dos regramentos legais aplicáveis, demandam a intervenção deste Órgão Ministerial, no exercício de sua missão institucional como guardião da legalidade, fiscal da Fazenda Pública e defensor da ordem jurídica.

II- DA INCLUSÃO DE SERVIDORES ALHEIOS À SUBSECRETARIA MUNICIPAL DE RECEITA À ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO E SUAS CONSEQUÊNCIAS: FUMDAF, SIGILO FISCAL E TETO REMUNERATÓRIO.

A) Do FUMDAF e sua Destinação Legal

O Fundo de Modernização, Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Administração Fazendária do Município de Porto Velho/RO – FUMDAF foi instituído pela Lei Complementar n. 690, de 31 de outubro de 2017, tendo suas aplicações delineadas no art. 3º do referido diploma normativo, nos seguintes termos:

Art. 3º. Os recursos do FUMDAF serão aplicados em:

- I – aprimoramento tecnológico das ações e das atividades de arrecadação e fiscalização tributária;
- II – aquisição de equipamentos, serviços, materiais, aplicativos computacionais e veículos, a serem utilizados para a modernização da Fazenda Municipal ou como contrapartida de projetos de financiamentos para essa finalidade;
- III – capacitações, treinamentos e especializações de servidores e ingressantes nos cargos efetivos da Secretaria Municipal de Fazenda;
- IV – execução de obras e adequação das instalações destinadas ao funcionamento das unidades administrativas e fiscais da Secretaria Municipal de Fazenda;
- V – elaboração, impressão, publicação e divulgação de periódicos fazendários;
- VI – outras atividades ou medidas inerentes ao aperfeiçoamento e à modernização das ações de gestão fazendária do Município, conforme deliberação do Comitê de Administração Fazendária e Política Tributária (CAF).

O art. 2º da referida lei, prevê que o FUMDAF será constituído por diversas fontes, de diferentes naturezas jurídicas, dentre as quais se destaca a hipótese prevista em seu inciso I, qual seja, 1,5% dos valores arrecadados com os impostos municipais nos exercícios de 2018 e 2019, e 0,75% nos exercícios subsequentes, nos seguintes termos:[\[5631\]](#)

Art. 2º. Para o cumprimento de sua finalidade, **constituem recursos do FUMDAF:**

- I – 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) nos exercícios de 2018 e 2019 e 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) nos exercícios seguintes, **dos valores arrecadados com os impostos municipais;**
- II – juros bancários de seus depósitos ou aplicações financeiras;
- III – aqueles oriundos de convênios, acordos ou ajustes celebrados com organismos nacionais e internacionais;
- IV – dotações consignadas no orçamento e os créditos adicionais que lhe sejam destinados;
- V – subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais;
- VI – transferências correntes da Fazenda Pública do Município de Porto Velho;
- VII – quaisquer outras rendas eventuais. (destacou-se)

Como será destacado no próximo subitem, o fato de parte das fontes advirem da receita de impostos traz consequências jurídicas muito concretas ao caso em apreço, as quais, na opinião do Órgão Ministerial, merecem a devida atenção dessa Corte de Contas.

B) Da Vedação à Vinculação de Impostos e das Exceções Constitucionais

Com efeito, no âmbito do Direito Tributário, sabe-se que os impostos constituem espécie de tributo cuja arrecadação, a teor do art. 167, IV, da Constituição Federal, não pode ser vinculada, ressalvadas as exceções previstas pelo próprio texto constitucional. Veja-se:

Art. 167. **São vedados:**

[...]

IV - a **vinculação de receita de impostos** a órgão, **fundo** ou despesa, **ressalvadas** a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (negritou-se)

Sobre a matéria, Leandro Paulsen, em sua obra Curso de Direito Tributário Completo^[1], assim apregoa:

[...] os impostos são tributos cujo produto não pode ser previamente afetado a determinado órgão, fundo ou despesa, nos termos do art. 167, IV, da CF, salvo as exceções expressas na própria Constituição, como a necessária aplicação de percentuais em atividades voltadas aos serviços de saúde e à educação e a possibilidade de afetação à administração tributária.

Trata-se, no escólio de Ricardo Lobo Torres^[2] do *princípio da não afetação*, que visa garantir a flexibilidade orçamentária do Estado, permitindo que os recursos arrecadados sejam alocados de acordo com as prioridades definidas pela administração pública em cada exercício financeiro, promovendo maior eficiência e adaptabilidade na gestão fiscal.

As exceções ao princípio da não afetação são justificadas por sua relevância social ou estratégica. Entre elas, destacam-se: i) a repartição de receitas entre os entes federados (arts. 158 e 159), que promove o equilíbrio federativo; ii) a destinação para ações e serviços públicos de saúde (art. 198, § 2º) e para manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), que asseguram direitos fundamentais; iii) a realização de atividades da **administração tributária** (art. 37, XXII), que sustenta o sistema arrecadatório; e iv) a prestação de garantias para operações de crédito por antecipação de receita (art. 165, § 8º).

Essas exceções reconhecem que determinadas áreas são essenciais para o funcionamento do Estado e para a promoção do bem-estar coletivo, justificando sua priorização orçamentária, dentre elas a administração tributária.

Assim, considerando que o Fundo de Modernização, Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Administração Fazendária do Município de Porto Velho/RO – FUMDAF tem com uma das fontes recursos oriundos da arrecadação de impostos, **sua aplicação deve ser restrita a atividades da administração tributária**, sob pena de subversão à vedação prevista no art. 167, IV, da Constituição Federal.

C) Da Administração Tributária na Constituição Federal

Acerca da administração tributária, o art. 37, XXII, da Constituição Federal, assim prevê:

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (destacou-se)

Mas, o que se deve entender por administração tributária para a realização dos objetivos previstos pelo poder constituinte nos regramentos mencionados?

Inicialmente, deve-se consignar que do próprio Texto Constitucional se extrai clara distinção ente a administração fazendária e a administração tributária, pois, ambas, atividades desenvolvidas pela Administração Pública, recebem tratamento diverso pelo poder constituinte, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XVIII - a **administração fazendária e seus servidores fiscais** terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

[...]

XXII - as **administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas**, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (destacou-se)

Assim, enquanto a **administração fazendária e seus servidores fiscais** terão precedência sobre os demais setores administrativos, as **administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, exercidas por servidores de carreiras específicas**, terão recursos prioritários.

D) Da Reforma Tributária e a Definição do Conceito de Administração Tributária nos diferentes âmbitos federativos

Nessa senda, a Emenda Constitucional n. 132/2023, que implementou uma reforma tributária em nosso país, incluiu, por meio de seu art. 3º, que entrará em vigor em 2027[3], os §§ 17 e 18 ao art. 37 da Constituição Federal, conforme a seguir:

Art. 3º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 37.

.....

§ 17. Lei complementar estabelecerá normas gerais aplicáveis às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo sobre deveres, direitos e garantias dos servidores das carreiras de que trata o inciso XXII do caput.

§ 18. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, os servidores de carreira das administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sujeitam-se ao limite aplicável aos servidores da União." (NR)

Assim, até que seja editada a lei complementar de caráter geral mencionada, a delimitação do conceito de administração tributária deve basear-se nas legislações esparsas já existentes no ordenamento jurídico, tendo como parâmetro o princípio da simetria. Esse princípio, orientado pelo sistema federativo vigente no Brasil, exige conformidade entre as estruturas dos entes federados, resguardando, ao mesmo tempo, a autonomia que lhes é assegurada pelo artigo 18 da Constituição Federal.

Nesse sentido, no âmbito da União, dispondo acerca da Administração Tributária Federal, a Lei n. 11.457/2007 previu em seu art. 1º:

Art. 1º A **Secretaria da Receita Federal** passa a denominar-se **Secretaria da Receita Federal do Brasil**, órgão essencial ao funcionamento do Estado, de caráter permanente, estruturado de forma hierárquica e diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda **e que tem por finalidade a administração tributária e aduaneira da União**. (Redação dada pela lei nº 13.464, de 2017)

Parágrafo único. São essenciais e indelegáveis as atividades da administração tributária e aduaneira da União exercidas pelas servidores dos quadros funcionais da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

(Incluído pela Lei nº 13.464, de 2017)

Destarte, na esfera federal, a administração tributária é atribuída à Secretaria da Receita Federal, órgão subordinado ao Ministério da Fazenda, mas que com ele não se confunde.

No âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil, em cumprimento ao artigo 37, inciso XXII, da Constituição Federal, foi instituída a carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil. Essa carreira é composta pelos cargos de nível superior de Auditor-Fiscal e de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil, conforme previsto no artigo 5º da Lei n. 10.593/2002.

Consigna-se que, semelhantemente, há perante a União, o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF, instituído pelo Decreto-Lei n. 1.437/1975[4], que tem como finalidade fornecer recursos para o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, além de atender a encargos específicos relacionados ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais.

Ocorre que não há que se falar em controvérsia quanto à aplicação do referido fundo, uma vez que não possui ele, dentre suas fontes de receita, recursos oriundos de arrecadação de impostos, conforme previsto no art. 3º do Decreto n. 2.037/1996, *in verbis*:

Art. 3º Constituem receitas do FUNDAF, destinadas às atividades de competência da Secretaria da Receita Federal:

I - os recursos provenientes do fornecimento de selos de controle a que se refere o art. 3º do Decreto-lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975;

II - as dotações específicas consignadas na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais;

III - as receitas diversas decorrentes de atividades próprias da Secretaria da Receita Federal;

IV - o produto da arrecadação dos ressarcimentos a que se refere o art. 22 do Decreto-lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976;

V - o produto das alienações a que se refere o § 1º do art. 29 do Decreto-lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, com a redação que lhe foi dada pelo art. 1º do Decreto-lei nº 2.411, de 21 de janeiro de 1988;

VI - o produto da arrecadação de multas a que se referem o art. 4º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988, e o art. 69 da Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991;

VII - o produto da arrecadação de juros de mora a que se refere o art. 85 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995;

VIII - outras receitas que lhe forem atribuídas por lei.

No âmbito do Estado de Rondônia, nos termos do art. 125 da Lei Complementar n. 965/2017[5], a Secretaria de Estado de Finanças (SEFIN) é responsável pela formulação da política econômico-tributária, planejamento e arrecadação de tributos, administração da dívida pública, controle interno e execução do Programa de Ajuste Fiscal. Também orienta contribuintes, gerencia o sistema financeiro estadual e conduz processos de liquidação de empresas públicas.

À semelhança da esfera federal, a Lei n. 1.052/2002, em seu art. 1º[6], instituiu a Carreira de Tributação, Arrecadação e Fiscalização do Estado de Rondônia, composta pelos cargos, distintos e autônomos, de Auditor Fiscal de Tributos Estaduais, de Técnico Tributário[7] e do cargo em extinção de Auxiliar de Serviços Fiscais.

Há, também no âmbito estadual, fundo destinado à administração tributária, denominado de Fundo de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Administração Tributária – FUNDAT, instituído pela Lei Complementar n. 855/2015 e constituído pela seguintes receitas:

Art. 2º. Constituem receitas ao FUNDAT:

I - 100% (cem por cento) dos valores arrecadados sob o título "Taxa de Serviços da Administração em Geral", constante da Tabela "A", da Lei n.º 222, de 25 de janeiro de 1989;

II - 50% (cinquenta por cento) das multas arrecadadas em decorrência de ação fiscal; (NR dada pela LC nº 1092/21 – efeitos a partir de 1º.01.21)

III - transferência à conta no Orçamento do Estado;

IV - recursos provenientes de convênios firmados pela Secretaria de Estado de Finanças, com outras instituições, desde que conste cláusula específica estabelecendo a aplicação destes recursos através do FUNDAT;

V - legados e doações; e

VI - outros recursos que lhes foram especificamente destinados.

Parágrafo único. As transferências ao FUNDAT, das receitas nos incisos I, II e VI serão efetuadas automaticamente pela rede bancária, no momento em que ocorre o pagamento do DARE com o código de receita especificado.

Assim como na esfera federal, infere-se que não há vinculação de recursos provenientes da arrecadação de impostos, inexistindo, por conseguinte, maiores digressões a esse respeito.

No âmbito da Prefeitura Municipal de Porto Velho, a Secretaria Municipal de Fazenda (SEMFAZ), conforme disposto no art. 79 da Lei Complementar n. 648/2017, é a responsável pela formulação da política econômico-tributária do Município, fiscalização e controle da aplicação da legislação tributária, orientação aos contribuintes, planejamento fiscal e financeiro, arrecadação de tributos, gestão da dívida pública, contabilidade e prestação de contas.

Além disso, coordena o controle do Poder Executivo, a política de crédito municipal e realiza outras atividades correlatas.

Registra-se que a Lei Complementar n. 648, de 5 de janeiro de 2017^[8], em seu art. 37^[9], institui, no âmbito da SEMFAZ, a Subsecretaria da Receita Municipal e a Subsecretaria de Finanças e Contabilidade.

O Decreto n. 15.035/2018, ao aprovar o Regimento Interno da SEMFAZ, de forma expressa estabelece a competência da Subsecretaria da Receita Municipal e dos órgãos a ela inerentes na Seção I (arts. 17 a 27) e da Subsecretaria de Finanças e Contabilidade e respectivos órgãos na Seção II (arts. 28 a 40), ambas do Capítulo V.

Conforme o art. 17 daquele regramento, compete à Subsecretaria da Receita Municipal:

Art. 17. À Subsecretaria da Receita Municipal (SUREM), unidade de gestão técnica subordinada ao Secretário Municipal de Fazenda, competete coordenar e executar as atividades de tributação, fiscalização, lançamento, cobrança, arrecadação e controle dos tributos municipais, competindo-lhe ainda:

I - assessorar o Secretário Municipal de Fazenda, em especial na formulação e na implementação das políticas públicas de natureza fiscal e tributária do Município;

II - informar o Secretário sobre as atividades desenvolvidas, ou em desenvolvimento, sob sua coordenação junto às demais áreas do Órgão, ou a outros órgãos da Prefeitura, ou a agentes externos;

III - acompanhar, permanentemente, a promoção da modernização da administração fazendária municipal, da racionalização de procedimentos e da excelência na qualidade do seu funcionamento e dos serviços prestados, no seu âmbito de atuação;

IV - coordenar e consolidar estudos de natureza fiscal e tributária de modo a subsidiar a tomada de decisões pelo Secretário Municipal de Fazenda;

V - realizar, permanentemente, estudos acerca do comportamento das receitas do município, na forma da legislação vigente, a fim de subsidiar a elaboração da proposta orçamentária do Município;

VI - realizar, em conjunto com as áreas de gestão tributária e financeira, estudos, estimativas, e controle da renúncia de receitas, nas diversas modalidades, propondo as medidas de compensação;

VII - acompanhar a adequação da estrutura organizacional e funcional da

Secretaria, propondo, quando for o caso, a alteração e a correspondente atualização do seu Regimento Interno;

VIII - assistir ao Secretário no planejamento e na realização de campanhas

publicitárias de interesse da Secretaria, quando do lançamento de tributos, ou novos projetos de sua competência;

IX - apreciar e opinar na elaboração de toda e qualquer proposição de

dispositivos legais de natureza tributária, oferecendo subsídios de práticas em outros entes da Federação, revisando-as antes do encaminhamento ao Chefe do Executivo Municipal;

X - estudar, desenvolver e propor medidas com vistas à melhoria da capacidade operacional da fiscalização tributária e ao aperfeiçoamento das técnicas de fiscalização, visando a prevenção e combate aos crimes contra a ordem tributária;

XI - propor a celebração de convênios com órgãos e entidades da Administração Federal, Estadual, e outras entidades de direito público ou privado para permuta de informações, racionalização de atividades e realização de operações conjuntas voltadas ao cumprimento das obrigações tributárias municipais, por parte dos contribuintes;

XII - coordenar as edições de publicações de interesse da Secretaria e outras atinentes às matérias tributárias;

XIII - desempenhar outras atividades que lhe sejam atribuídas no âmbito de sua área de atuação. (destacou-se)

Por outro lado, consoante o *caput* do art. 28, compete à Subsecretaria de Finanças e Contabilidade:

Art. 28. À Subsecretaria de Finanças e Contabilidade (SUFIN), compete planejar, organizar, orientar e supervisionar as atividades inerentes à gestão financeira e de contabilidade do Município, visando assegurar o cumprimento da legislação e das normas pertinentes ao Sistema Financeiro e Contábil do Município, competindo-lhe ainda:

I - substituir o Secretário Municipal de Fazenda em seus impedimentos legais, quando a matéria for de natureza financeira ou contábil;

II - representar o Secretário Municipal de Fazenda, junto as autoridades e órgãos, quando necessário;

III - assistir ao Secretário Municipal de Fazenda na supervisão e coordenação das atividades da secretaria, quando a matéria for de natureza financeira ou contábil;

IV - consolidar e disponibilizar informações e relatórios gerenciais relativos ao sistema financeiro e contábil do Município, com a finalidade de fornecer aos gestores municipais elementos atualizados e exatos para subsidiar as tomadas de decisões;

V - acompanhar, em conjunto com os Departamentos de Gestão Financeira e de Contabilidade, a arrecadação da receita, pagamentos realizados e registros contábeis da Unidade Gestora/Porto Velho, zelando pelo equilíbrio orçamentário e financeiro do Município;

VI - orientar, quando necessário, as demais Unidades Gestoras quanto ao desempenho da execução orçamentária (receita e despesa), movimentação bancária, pagamentos realizados, registros contábeis e outros procedimentos que visem preservar o equilíbrio financeiro do Município;

VII - orientar, acompanhar e zelar pela aplicação dos princípios da legislação e das normas financeiras e contábeis;

VIII - elaborar relatórios de análises das finanças municipais;

IX - realizar o acompanhamento do gasto de pessoal, em conjunto com o Departamento de Contabilidade, informando aos gestores a evolução mensal da despesa;

X - acompanhar a adequação da estrutura organizacional e funcional da Secretaria, propondo, quando for o caso, a alteração e a correspondente atualização do seu Regimento Interno;

XI - desempenhar outras atividades que lhe sejam atribuídas no âmbito de sua área de atuação. (destacou-se)

A Subsecretaria da Receita Municipal[10], como o próprio nome indica, assume características semelhantes às da Secretaria da Receita Federal do Brasil, no contexto da União. Assim, há, dentro da SEMFAZ, uma clara distinção entre a área responsável pela administração tributária e aquela encarregada das demais competências da secretaria.

Destarte, ao passo que a Secretaria da Receita Federal do Brasil, responsável pela administração tributária federal, integra o Ministério da Fazenda, mas com ele não se confunde, no âmbito municipal, a Subsecretaria da Receita Municipal, responsável pela administração tributária municipal, integra a Secretaria Municipal de Fazenda, mas também com ela não se confunde.

A Subsecretaria da Receita Municipal, portanto, exerce suas atividades dentro da SEMFAZ, com foco exclusivo na gestão tributária, enquanto a própria Secretaria Municipal de Fazenda abriga outras áreas e responsabilidades administrativas, as quais são desempenhadas pela Subsecretaria de Finanças e Contabilidade.

Se isso não bastasse, especificamente quanto à administração tributária municipal, o Código Tributário e de Rendas do Município de Porto Velho, Lei Complementar n. 878 de 17 de dezembro de 2021, em seus arts. 62 e 63, assim regulamenta a matéria:

Art. 62. A Administração Tributária do Município de Porto Velho é instituição de natureza permanente, una, indivisível e essencial ao funcionamento do Município, nos termos do inciso XXII do art. 37 da Constituição Federal e será exercida pela Secretaria Municipal de Fazenda, de acordo com as suas atribuições constantes do seu Regimento Interno, com a Lei Orgânica da Administração Tributária e demais leis municipais em vigor, com este Código e seu regulamento e com as demais normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes.

Art. 63. **As atividades da Administração Tributária do Município de Porto Velho são específicas e exclusivas, nos termos do inciso XXII do artigo 37, da Constituição Federal competindo-lhe o planejamento, a coordenação, a fiscalização, o controle, a execução e a orientação das políticas tributárias do Município de Porto Velho.**

§1º Compete, privativamente, à Administração Tributária, o assessoramento aos demais órgãos da administração pública do Município de Porto Velho, em matéria tributária, sem prejuízo das competências da Procuradoria Geral do Município.

§ 2º São privativas da Administração Tributária, entre outras atividades relativas à tributação, as funções referentes a cadastramento, lançamento tributário, arrecadação, cobrança administrativa, compensação, resposta de consultas tributárias, fiscalização e auditoria do cumprimento da legislação tributária e aplicação das sanções dela decorrentes e medidas de inteligência e educação fiscais.

§ 3º Compete também à Administração Tributária, concorrentemente com as administrações tributárias dos demais entes federativos, as atividades de fiscalização e auditoria do cumprimento da legislação tributária do Simples Nacional, lançamento e a aplicação de sanções por infrações às normas desse regime de tributação.

§ 4º A Administração Tributária poderá ainda exercer competência tributária delegada, em relação às funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferidas a este Município por outro ente da Federação. (negritou-se)

Portanto, a administração tributária em Porto Velho é de competência da Secretaria Municipal de Fazenda, conforme disposto no Código Tributário Municipal e, dentro dela, de forma específica, da Subsecretaria da Receita Municipal.

F) Da Lei Complementar n. 187/2004 e a Inclusão Indevida de Servidores

Ocorre que, diferentemente das esferas estadual e federal, que, em consonância com o art. 37, XXII, da Constituição Federal, estabeleceram de forma específica a Carreira de Tributação, Arrecadação e Fiscalização, integrada pelos cargos de Auditor Fiscal da Receita Federal/Tributos Estaduais e de Analista Tributário, a Lei Complementar n. 187/2004 do Município de Porto Velho, em direção oposta, criou o Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização (TAF), integrado, inclusive, por servidores fora da Secretaria Municipal de Fazenda, conforme disposto na norma:

Art. 1º. Os ocupantes dos cargos de Auditor do Tesouro Municipal, **Fiscal Municipal**, Assistente de Arrecadação e Auxiliar de Serviços Fiscais, pertencentes ao **Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização – TAF**, submetem-se ao Regime Jurídico dos Servidores Públicos Municipais de Porto Velho, Lei Complementar nº. 385, de 1º de julho de 2010, à Lei Complementar nº. 391, de 06 de julho de

2010, no que não contrariar o disposto nesta Lei Complementar e em Leis específicas que regem cada carreira, ressalvadas as inovações legais mais benéficas. (destacou-se)

Esse diploma legal contraria o disposto no art. 37, XXII, da Constituição Federal, bem como o estabelecido no Código Tributário e de Rendas do Município de Porto Velho, que lhe é posterior. Isso ocorre porque, especialmente no que se refere ao Fiscal Municipal, a Lei inclui, dentro da administração tributária, servidores que nem pertencem à estrutura da SEMFAZ, como os Fiscais Municipais de Meio Ambiente, Obras, Postura, Transportes e Vigilância Sanitária, nos termos do dispositivo abaixo reproduzido:

Art. 3º. O ingresso no cargo de carreira de Fiscal Municipal, de provimento efetivo, far-se-á mediante a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, sendo exigida, para os novos integrantes, escolaridade de nível superior completo.

Parágrafo único. **Para efeitos da aplicação dos dispositivos desta Lei Complementar, a nomenclatura Fiscal Municipal aplica-se aos cargos de Fiscal Municipal de Meio Ambiente, Fiscal Municipal de Obras, Fiscal Municipal de Posturas, Fiscal Municipal de Transportes, Fiscal Municipal de Tributos e Fiscal Municipal de Vigilância Sanitária**, conforme nomenclaturas e atribuições estabelecidas pela Lei Complementar nº. 391, de 06 de julho de 2010. (NR) (destacou-se)

O descompasso da Lei Complementar n. 187/2004 é evidente, pois, em vez de restringir, ampliou desmedidamente as carreiras da administração tributária municipal, buscando estender a outros servidores benefícios que, restritivamente, o Texto Constitucional reservou exclusivamente às carreiras da verdadeira administração tributária.

Comparando-se com o caminho adotado pelo Governo Federal, com a criação da carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, e pelo Governo Estadual, com a Carreira de Tributação, Arrecadação e Fiscalização do Estado de Rondônia, fica claro que a Prefeitura de Porto Velho, com a Lei Complementar n. 187/2004, tomou uma direção completamente distinta.

G) Consequências da Inclusão Indevida de Servidores Estranhos à Administração Tributária

G.1) Da dispersão irregular de recursos públicos

Essa medida ampliativa permite, entre outras consequências, a utilização indevida de recursos do Fundo de Modernização, Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Administração Fazendária do Município de Porto Velho/RO (FUMDAF), composto por receitas provenientes da arrecadação de impostos.

Seu uso deveria estar restrito ao previsto no art. 167, IV, da Constituição Federal, sendo direcionado exclusivamente à administração tributária. Contrariamente, tem sido empregado no pagamento de despesas alheias à Subsecretaria da Receita Municipal, que, conforme a Lei Complementar n. 648/2017 e o Regimento Interno da SEMFAZ, constitui a verdadeira administração tributária no âmbito da SEMFAZ.

Defende-se uma interpretação mais restritiva em alinhamento com a teleologia constitucional, que, nos arts. 37, XXII, e 167, IV, destina de forma prioritária e exclusiva recursos à administração tributária, considerando o papel essencial que desempenha.

Por esse motivo, a inclusão de outras carreiras nessa estrutura, com o único propósito de lhes estender benefícios, acarreta a dispersão de recursos públicos, comprometendo a eficácia dos dispositivos constitucionais pertinentes e configurando flagrante inconstitucionalidade, em afronta ao princípio da supremacia da Constituição. Trata-se, portanto, de uma situação clara de inconstitucionalidade, dado que a Lei Complementar n. 187/2004 viola os arts. 37, XXII, e 167, IV, da Constituição Federal.

Se isso não bastasse, há também uma clara violação ao princípio da simetria, pois a administração tributária da Prefeitura Municipal de Porto Velho, nos moldes da Lei Complementar n. 187/2004, destoa das estruturas administrativas estabelecidas no âmbito estadual e federal, que são uníssonas e em conformidade.

A título de exemplo, conforme documentos anexos à presente, nos meses de novembro de 2023 e junho de 2024, foram concedidas, com recursos do FUMDAF, diárias no valor total de R\$ 9.600,00, para servidor que, não obstante integrante da SEMFAZ, pertence à Subsecretaria de Finanças e Contabilidade, alheio, portanto, à administração tributária municipal de competência da Subsecretaria da Receita Municipal.

Trata-se de um exemplo simples dentro de um número incontável de outros casos que podem estar ocorrendo no âmbito da Administração Municipal, em que servidores alheios à Subsecretaria da Receita Municipal – verdadeira administração tributária municipal – estão sendo beneficiados com recursos oriundos de receitas originadas de impostos.

Não obstante o flagrante quadro de inconstitucionalidade até aqui narrado, há, ainda, outras possíveis consequências, igualmente graves.

G.2) Da violação da prerrogativa da administração tributária de acessar informações sobre operações financeiras

Dentre essas consequências, destaca-se a prerrogativa da administração tributária de acessar informações sobre operações financeiras realizadas por usuários de instituições bancárias e financeiras, conforme previsto nos arts. 5º e 6º da Lei Complementar n. 105/2001. Essa prerrogativa, cuja constitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2859[11], encontra-se assim redigida:

Art. 5º O Poder Executivo disciplinará, inclusive quanto à periodicidade e aos limites de valor, os critérios segundo os quais as instituições financeiras informarão à administração tributária da União, as operações financeiras efetuadas pelos usuários de seus serviços.

§1º Consideram-se operações financeiras, para os efeitos deste artigo:

I – depósitos à vista e a prazo, inclusive em conta de poupança;

II – pagamentos efetuados em moeda corrente ou em cheques;

III – emissão de ordens de crédito ou documentos assemelhados;

IV – resgates em contas de depósitos à vista ou a prazo, inclusive de poupança;

V – contratos de mútuo;

VI – descontos de duplicatas, notas promissórias e outros títulos de crédito;

VII – aquisições e vendas de títulos de renda fixa ou variável;

VIII – aplicações em fundos de investimentos;

IX – aquisições de moeda estrangeira;

X – conversões de moeda estrangeira em moeda nacional;

XI – transferências de moeda e outros valores para o exterior;

XII – operações com ouro, ativo financeiro;

XIII - operações com cartão de crédito;

XIV - operações de arrendamento mercantil; e

XV – quaisquer outras operações de natureza semelhante que venham a ser autorizadas pelo Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários ou outro órgão competente.

§2º As informações transferidas na forma do caput deste artigo restringir-se-ão a informes relacionados com a identificação dos titulares das operações e os montantes globais mensalmente movimentados, vedada a inserção de qualquer elemento que permita identificar a sua origem ou a natureza dos gastos a partir deles efetuados.

§3º Não se incluem entre as informações de que trata este artigo as operações financeiras efetuadas pelas administrações direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§4º Recebidas as informações de que trata este artigo, se detectados indícios de falhas, incorreções ou omissões, ou de cometimento de ilícito fiscal, a autoridade interessada poderá requisitar as

informações e os documentos de que necessitar, bem como realizar fiscalização ou auditoria para a adequada apuração dos fatos.

§5º As informações a que refere este artigo serão conservadas sob sigilo fiscal, na forma da legislação em vigor.

Art. 6º **As autoridades e os agentes fiscais tributários** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente. (negritou-se)

Regulamentando, no âmbito da União, o estabelecido no regramento acima transcrito, o Decreto n. 3.724/2001 é específico ao restringir à Secretaria da Receita Federal do Brasil, responsável pela administração tributária da União, a requisição e o uso de informações referentes a operações e serviços das instituições financeiras, *in verbis*:

Art. 1º Este Decreto dispõe, nos termos do art. 6º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, sobre requisição, acesso e uso, pela Secretaria da Receita Federal e seus agentes, de informações referentes a operações e serviços das instituições financeiras e das entidades a elas equiparadas, em conformidade com o art. 1º, §§ 1º e 2º, da mencionada Lei, bem assim estabelece procedimentos para preservar o sigilo das informações obtidas.

Tamanha é a reserva, por envolver o acesso a informações protegidas constitucionalmente por sigilo, que, no âmbito da própria Receita Federal do Brasil, apenas os auditores-fiscais são responsáveis por conduzir os respectivos processos administrativos. Veja-se:

Art. 2º Os procedimentos fiscais relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB serão executados por ocupante do cargo efetivo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e terão início mediante expedição prévia de Termo de Distribuição do Procedimento Fiscal - TDPF, conforme procedimento a ser estabelecido em ato do Secretário da Receita Federal do Brasil. (Decreto n. 3.724/2001)

Não se pode olvidar, finalmente, que restou consignado na ADI 2859 que:

Os estados e municípios somente poderão obter as informações previstas no artigo 6º da LC 105/2001, uma vez regulamentada a matéria, de forma análoga ao Decreto Federal 3.724/2001, tal regulamentação deve conter as seguintes garantias: pertinência temática entre a obtenção das informações bancárias e o tributo objeto de cobrança no procedimento administrativo instaurado; a prévia notificação do contribuinte quanto a instauração do processo e a todos os demais atos; sujeição do pedido de acesso a um superior hierárquico; existência de sistemas eletrônicos de segurança que sejam certificados e com registro de acesso; estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de desvios.

Portanto, a inclusão de servidores até mesmo alheios à SEMFAZ na administração tributária municipal resultaria na extensão indevida da prerrogativa de acesso a informações sobre operações financeiras realizadas pelos usuários dos serviços, o que comprometeria a reserva e a proteção previstas constitucionalmente.

Assim como ocorre na Secretaria da Receita Federal do Brasil, na qual a condução dos processos é restrita aos Auditores Fiscais da Receita Federal, medida semelhante deve ser implementada na SEMFAZ, especificamente dentro da Subsecretaria da Receita Municipal, que, conforme já destacado, é a verdadeira responsável pela administração tributária municipal de Porto Velho.

G.3) Do efeito cascata decorrente do novo teto constitucional dos servidores de carreira das administrações tributárias

Finalmente, mas não menos importante, conforme já mencionado, a Emenda Constitucional n. 132/2023, denominada de reforma tributária, incluiu os §§ 17 e 18 ao art. 37 da Constituição Federal, conforme a seguir:

Art. 3º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 37.

.....

§ 17. Lei complementar estabelecerá normas gerais aplicáveis às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo sobre deveres, direitos e garantias dos servidores das carreiras de que trata o inciso XXII do *caput*.

§ 18. Para os fins do disposto no inciso XI do *caput* deste artigo, os servidores de carreira das administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sujeitam-se ao limite aplicável aos servidores da União. (NR) (destacou-se)

Conforme o disposto no §18, que entrará em vigor em 2027, foi estabelecido um limite remuneratório único para as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, equivalente ao limite aplicado aos servidores da União que, na espécie, têm como parâmetro o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

No entanto, com a inclusão de inúmeros servidores, inclusive alheios à SEMFAZ, no conceito de administração tributária municipal, a entrada em vigor dessa norma constitucional poderá desencadear um gigantesco efeito cascata, resultando no possível aumento da remuneração de servidores que, na realidade, não fazem parte da carreira de administração tributária.

Ademais, há também que se considerar a situação dos servidores inativos. Em muitos casos, tais servidores permanecem vinculados às mesmas regras remuneratórias dos ativos devido ao direito à paridade. Como se sabe, o referido instituto, de gozo exclusivo dos servidores do RPPS que ingressaram no serviço público antes de 31 de dezembro de 2003, refere-se a garantia de reajuste de seus proventos na mesma proporção e na mesma data dos servidores ativos.

Se a interpretação extensiva do conceito de carreira das administrações tributárias for efetivamente adotada, o impacto do novo teto remuneratório seria ainda mais abrangente. Não apenas os servidores em atividade seriam alcançados, mas também aqueles já aposentados, ampliando o rol de beneficiários do tratamento diferenciado.

Esse cenário reforça o risco de um efeito cascata expressivo. A simples associação formal de determinadas funções ou cargos à atividade de administração tributária municipal pode resultar, de forma desproporcional, em aumentos remuneratórios para um número considerável de indivíduos. Além disso, ao impactar também o regime de paridade e, por conseguinte, os inativos, tais ajustes podem colocar em xeque o já combalido equilíbrio financeiro e atuarial da previdência municipal.

Sem critérios mais precisos e delimitadores, a paridade, conjugada à interpretação ampla do conceito de carreira, agrava sensivelmente o impacto financeiro e jurídico da medida. Nesse sentido, torna-se imperativo o estabelecimento de parâmetros mais rigorosos, a fim de preservar a sustentabilidade dos cofres públicos e, ao mesmo tempo, evitar distorções indevidas nas remunerações das carreiras efetivamente ligadas à administração tributária.

Uma vez mais, estar-se-á diante de violação ao disposto no art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal, já que os recursos prioritários, a serem destinados à carreira específica de administração tributária, serão, na prática, pulverizados entre um número significativo de servidores municipais.

A despeito da promulgação da Emenda Constitucional 132/2023, não se pode deixar de refletir acerca do estabelecimento de um teto nacional para a remuneração dos auditores fiscais e demais servidores da administração tributária.

Isso porque não se leva em consideração as realidades financeiras díspares, especialmente entre os municípios e estados de um país continental como o Brasil.

Ao equiparar, por exemplo, a remuneração de um auditor fiscal de um pequeno município do Estado de Rondônia à de um auditor fiscal do gigante Município de São Paulo, ou da própria Secretaria da Receita Federal do Brasil, ignora-se as disparidades econômicas regionais.

Tal incoerência já foi objeto de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 6.391 oriunda do Distrito Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 37, XI e § 12 da Constituição Federal, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais n. 41/2003 e 47/2005. 3. Pedido de interpretação conforme de modo a estabelecer um teto nacional para os vencimentos dos auditores fiscais municipais. 4. A possibilidade da instituição de subtetos após a vigência da EC 41/03 encoraja os entes federativos a proceder de forma particular quanto à limitação da remuneração do serviço público, buscando soluções compatíveis com as respectivas realidades financeiras. 5. Ausência de violação aos princípios constitucionais alegados. 6. Precedente da ADI 3.872. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 6391/DF - Distrito Federal; Relator(a): Min. GILMAR MENDES; Julgamento: 14/02/2022; Publicação: 07/03/2022; Órgão julgador: Tribunal Pleno)

Dessa maneira, restam evidenciadas práticas irregulares perpetradas pela Administração Municipal de Porto Velho: a) o uso de recursos do FUMDAF para pagamentos de despesas alheias à Subsecretaria da Receita Municipal, responsável pela administração tributária municipal; e b) a inclusão, dentro da administração tributária municipal, de servidores até mesmo alheios à Secretaria Municipal de Fazenda.

III - DAS MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA A RESTAURAÇÃO DA LEGALIDADE

No que se refere ao primeiro ponto[12], cabe ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia determinar ao Prefeito Municipal de Porto Velho e ao Secretário Municipal de Fazenda que restrinjam a utilização dos recursos do FUMDAF exclusivamente às atividades e servidores vinculados à Subsecretaria da Receita Municipal, a qual é a verdadeira responsável pela administração tributária no âmbito municipal.

Isso se justifica pela necessidade de garantir que os recursos oriundos da arrecadação de impostos sejam aplicados de forma eficiente e em conformidade com a legislação, cumprindo sua destinação constitucionalmente prevista para a melhoria da gestão tributária (arts. 37, XXII e 167, IV da Constituição Federal).

O uso inadequado desses recursos em áreas alheias à administração tributária compromete a transparência, a eficácia e a legalidade dos gastos públicos, além de desvirtuar a finalidade do próprio FUMDAF, que, por conter receita oriunda da arrecadação de impostos, deve ser destinado exclusivamente ao fortalecimento da estrutura da administração tributária municipal.

Dessa forma, a intervenção do Tribunal de Contas é essencial para assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira restrita e exclusivamente para os fins que o justificam, evitando a diluição de sua aplicação e garantindo a observância dos princípios da eficiência, da legalidade na gestão pública e da máxima efetividade das normas constitucionais.

Por outro lado, quanto à Lei Complementar n. 187/2004, é clara a sua inconstitucionalidade, pois ao criar o Grupo de Tributação, Arrecadação e Fiscalização (TAF), incluindo servidores que não pertencem à Secretaria Municipal de Fazenda e, portanto, à Subsecretaria da Receita Municipal, a referida norma viola o princípio da simetria, além de contrapor o disposto no art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal[5634].

Tal medida possibilita, entre outras consequências, o acesso indevido a dados sigilosos protegidos constitucionalmente, uma vez que servidores alheios à administração tributária poderiam ter acesso a informações fiscais confidenciais.

Ademais, a inclusão desses servidores na administração tributária também resulta na aplicação inadequada do teto remuneratório único, estendendo benefícios e prerrogativas a cargos que não integram a verdadeira carreira de administração tributária, contrariando a teleologia da Constituição, que prevê a destinação prioritária de recursos para os servidores responsáveis pela administração tributária.

Assim, a criação desse grupo, nos moldes previstos, compromete a eficácia e a legalidade da administração tributária municipal, gerando riscos de ineficiência e práticas irregulares e violando o princípio da supremacia da Constituição

Contudo, quanto a esse ponto, conforme consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança n. 35410/DF[13], a declaração de inconstitucionalidade, com efeitos erga omnes e vinculantes, está além da competência da Corte de Contas.

Assim, dada a gravidade da questão e sua implicação em normas constitucionais, é imprescindível o encaminhamento da matéria ao Ministério Público Estadual de Rondônia, para a adoção das medidas pertinentes, incluindo a possibilidade de questionamento judicial da Lei Complementar n. 187/2004, visando corrigir a inconstitucionalidade e assegurar a observância dos princípios constitucionais, como o da simetria e da legalidade.

Diante do exposto, cumpre esclarecer que a competência desse Tribunal Especializado está fixada no disposto nos arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, c/c art. 49 da Constituição do Estado de Rondônia, na forma parametrizada no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar 154, de 1996. Tais dispositivos atribuem ao Tribunal de Contas o dever de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, bem como a competência para apreciar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.

Nesse sentido, conforme a ordem constitucional vigente, o Tribunal de Contas não exerce controle repressivo de constitucionalidade, tarefa essa exclusiva do Poder Judiciário. A Corte de Contas, entretanto, ao verificar atos administrativos que ensejem dispêndio de recursos públicos acima dos limites e parâmetros estabelecidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, atua no controle de legalidade, legitimidade e economicidade desses atos, afastando a incidência de normas que se revelem incompatíveis com tais parâmetros.

Não se trata, pois, de realizar o controle concentrado de constitucionalidade, mas sim de examinar a adequação dos pagamentos efetuados, confrontando-os com as normas constitucionais, a jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal e a legislação infraconstitucional aplicável. Ao assim proceder, a Corte de Contas não declara a inconstitucionalidade da lei, o que é prerrogativa do Judiciário, mas pode e deve negar executoriedade a atos ou normas que conflitem, no caso concreto, com os princípios constitucionais, recusando-se a aplicá-los quando resultem em prejuízo ao erário ou afronta à ordem jurídica.

Assim, o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode afastar a incidência de norma incompatível com o ordenamento jurídico-constitucional, sem suprimi-la do mundo jurídico, evitando a prática de atos que se revelem inquinados de ilegalidade ou contrários ao interesse público.

Nesse contexto, como efeito de se negar executoriedade a normas inconstitucionais, deve-se impedir a expedição de atos administrativos que tenham tais normas como fundamento, evitando, assim, a multiplicação de atos nulos e protegendo o erário contra dispersões indevidas de recursos.

Em suma, não se trata de suprimir a norma do ordenamento, mas de negar-lhe aplicação nos casos concretos em que sua observância redundaria em afronta à supremacia da Constituição e à boa prática administrativa. Dessa forma, a Corte assegura a efetividade dos princípios constitucionais e a probidade na gestão da coisa pública, sem, contudo, usurpar a competência exclusiva do Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade das leis.

Por outro lado, há também a possibilidade de controle repressivo de constitucionalidade pelo Poder Executivo.

Muito se tem questionado acerca da negativa da excoutoriedade de lei entendida como inconstitucional pelo Chefe do Poder Executivo, especialmente diante do reconhecimento de sua legitimidade para instaurar o controle abstrato de normas (art. 103, V da Constituição Federal[14] e art. 88, IV da Cosntituição Estadual[15]) e, dentro dessa, requerer liminar que suspenda imediatamente o diploma questionado.

Contudo, a possibilidade de afastamento da excoutoriedade pelo Chefe do Poder Executivo encontra-se amplamente reconhecida e respaldada pela jurisprudência dos tribunais superiores, em arestos proferidos já sob a égide da Constituição Federal de 1988.

Perante o Superior Tribunal de Justiça, foi assim decidido:

LEI INCONSTITUCIONAL - PODER EXECUTIVO - NEGATIVA DE EFICACIA. O PODER EXECUTIVO DEVE NEGAR EXECUÇÃO A ATO NORMATIVO QUE LHE PAREÇA INCONSTITUCIONAL. (REsp n. 23.121/GO, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, julgado em 6/10/1993, DJ de 8/11/1993, p. 23521.)

O Supremo Tribunal Federal, de forma semelhante, sedimentou que:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISORIA. REVOGAÇÃO. PEDIDO DE LIMINAR. - POR SER A MEDIDA PROVISORIA ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI, NÃO É ADMISSÍVEL SEJA RETIRADA DO CONGRESSO NACIONAL A QUE FOI REMETIDA PARA O EFEITO DE SER, OU NÃO, CONVERTIDA EM LEI. - EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, NÃO SE ADMITE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU DE ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI POR LEI OU POR ATO NORMATIVO COM FORÇA DE LEI POSTERIORES. **O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI OU DOS ATOS NORMATIVOS E DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER JUDICIÁRIO. OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, POR SUA CHEFIA - E ISSO MESMO TEM SIDO QUESTIONADO COM O ALARGAMENTO DA LEGITIMAÇÃO ATIVA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -, PODEM TÃO-SÓ DETERMINAR AOS SEUS ÓRGÃOS SUBORDINADOS QUE DEIXEM DE APLICAR ADMINISTRATIVAMENTE AS LEIS OU ATOS COM FORÇA DE LEI QUE CONSIDEREM INCONSTITUCIONAIS.** - A MEDIDA PROVISORIA N. 175, POREM, PODE SER INTERPRETADA (INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO) COMO AB-ROGATÓRIA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS N.S. 153 E 156. SISTEMA DE AB-ROGAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DO DIREITO BRASILEIRO. - REJEIÇÃO, EM FACE DESSE SISTEMA DE AB-ROGAÇÃO, DA PRELIMINAR DE QUE A PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTA PREJUDICADA, POIS AS MEDIDAS PROVISÓRIAS N.S. 153 E 156, NESTE MOMENTO, SÓ ESTAO SUSPENSAS PELA AB-ROGAÇÃO SOB CONDIÇÃO RESOLUTIVA, AB-ROGAÇÃO QUE SÓ SE TORNARA DEFINITIVA SE A MEDIDA PROVISORIA N. 175 VIER A SER CONVERTIDA EM LEI. E ESSA SUSPENSÃO, PORTANTO, NÃO IMPEDE QUE AS MEDIDAS PROVISÓRIAS SUSPENSAS SE REVIGOREM, NO CASO DE NÃO CONVERSAO DA AB-ROGANTE. - O QUE ESTA PREJUDICADO, NESTE MOMENTO EM QUE A AB-ROGAÇÃO ESTA EM VIGOR, E O PEDIDO DE CONCESSÃO DE LIMINAR, CERTO COMO E QUE ESSA CONCESSÃO SÓ TEM EFICACIA DE SUSPENDER "EX NUNC" A LEI OU ATO NORMATIVO IMPUGNADO. E, EVIDENTEMENTE, NÃO HÁ QUE SE EXAMINAR, NESTE INSTANTE, A SUSPENSÃO DO QUE JA ESTA SUSPENSO PELA AB-ROGAÇÃO DECORRENTE DE OUTRA MEDIDA PROVISORIA EM VIGOR. PEDIDO DE LIMINAR JULGADO PREJUDICADO "SI ET IN QUANTUM". (ADI 221 MC, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 29-03-1990, DJ 22-10-1993 PP-22251 EMENT VOL-01722-01 PP-00028)

Portanto, é imprescindível que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em respeito à supremacia da Constituição Federal, negue excoutoriedade à Lei Complementar n. 187/2004, no que se refere à inclusão de servidores alheios à Subsecretaria da Receita Municipal na administração tributária municipal, diante de sua flagrante inconstitucionalidade.

Eventualmente, caso não seja esse entendimento dessa Corte, seja determinado ao Chefe do Poder Executivo que promova por meio do controle político repressivo de constitucionalidade, na forma autorizada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o afastamento da Lei Complementar n. 187/2004, dada sua patente inconstitucionalidade.

III- DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE TUTELA INIBITÓRIA.

O artigo 3º-A da LCE n. 154/1996, estabelece que, em situações de risco iminente de danos ao erário ou de graves irregularidades, e quando houver receio de que a decisão final seja ineficaz, o Tribunal de Contas pode conceder tutela de urgência.

Essa medida pode ser tomada por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, e visa antecipar os efeitos de uma possível decisão final, geralmente com caráter inibitório.

Veja-se:

Art. 3º-A. Nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final, o Tribunal de Contas poderá, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, nos termos do Regimento Interno, conceder tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no art. 108-A, sobre a matéria, dispõe que:

Art. 108-A. A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final. (Incluído pela Resolução nº 76/TCE/RO-2011)

§ 1º A Tutela Antecipatória, informada pelo princípio da razoabilidade, pode ser proferida em sede de cognição não exauriente e acarreta, dentre outros provimentos, a emissão da ordem de suspensão do ato ou do procedimento impugnado ou ainda a permissão para o seu prosseguimento escoimado dos vícios, preservado, em qualquer caso, o interesse público.

Dessa maneira, a medida de urgência só detém cabimento diante de possível concretização de atos contrários às regras contidas no ordenamento jurídico, sendo os pressupostos para sua concessão: a) o fundado receio de consumação, reiteração ou continuidade de lesão ao erário ou de grave irregularidade (*fumus boni iuris*) e b) o justificado receio de ineficácia da decisão final (*periculum in mora*).

No caso em questão, a irregularidade na utilização dos recursos do FUMDAF, que conta, entre suas receitas, com recursos oriundos da arrecadação de impostos e, por isso, deve ter seu uso restrito à administração tributária municipal, responsabilidade da Subsecretaria da Receita Municipal, está claramente evidenciada.

Como já consignado, anexados à presente encontram-se comprovantes de pagamento de diárias com recursos do FUMDAF a servidor alheio à Subsecretaria da Receita Municipal, sendo apenas uma amostra de como está sendo gerido o fundo. Isso evidencia claramente indícios de uso indevido dos recursos do erário.

Por outro lado, resta demonstrada a inconstitucionalidade da inclusão, nos termos da Lei Complementar n. 187/2004, de servidores alheios à Subsecretaria da Receita Municipal e, inclusive, à própria Secretaria Municipal de Fazenda, como integrantes da administração tributária municipal.

Assim, presentes indícios suficientes de irregularidades, fica **configurada a fumaça do bom direito**, requisito essencial para a concessão de tutela inibitória pela Corte de Contas.

Quanto ao **perigo da demora e ao resultado útil do processo**, destaca-se a possibilidade de continuidade no uso indevido de recursos do FUMDAF para despesas alheias à administração tributária, cuja competência é atribuída à Subsecretaria da Receita Municipal.

Conforme demonstram os documentos anexos, foram pagas diárias no valor de R\$ 9.600,00 ao servidor Luiz Henrique Gonçalves, Contador e Diretor do Departamento de Contabilidade, integrante da Subsecretaria de Finanças e Contabilidade, e não da Subsecretaria da Receita Municipal.

Além disso, em relação à Lei Complementar n. 187/2004, o *periculum in mora* decorre da admissão de servidores estranhos à Subsecretaria da Receita Municipal e, até mesmo, à Secretaria Municipal de Fazenda, como integrantes da administração tributária municipal.

Essa inclusão indevida lhes confere prerrogativas para acessar informações protegidas constitucionalmente pelo sigilo, além de possibilitar, futuramente, a extensão do teto remuneratório único previsto no §18 do art. 37 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 132/2023, e os reflexos sobre os inativos e o sobre o equilíbrio financeiro-atuarial do RPPS municipal.

Assim, **faz-se necessária a concessão de tutela antecipatória inibitória para determinar que o Prefeito Municipal de Porto Velho e o Secretário Municipal da Fazenda Pública se abstenham de utilizar recursos do FUMDAF em atividades alheias à competência da Subsecretaria da Receita Municipal.**

Nessa linha, é imprescindível que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em respeito à supremacia da Constituição Federal, negue, liminarmente, a exequibilidade da Lei Complementar n. 187/2004, no que se refere à inclusão de servidores alheios à Subsecretaria da Receita Municipal na administração tributária municipal, diante de sua flagrante inconstitucionalidade.

Eventualmente, caso não seja esse entendimento dessa Corte, seja determinado, liminarmente, ao Chefe do Poder Executivo que promova por meio do controle político repressivo de constitucionalidade, na forma autorizada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o afastamento da Lei Complementar n. 187/2004, dada sua patente inconstitucionalidade.

IV- DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas requer:

I – **o recebimento e o processamento** da Representação, com fundamento no art. 80, inciso III, da Lei Complementar n. 154/1996, procedendo à distribuição ao relator competente, para apurar a situação fática apontada em desfavor do Prefeito Municipal de Porto Velho, Hildon de Lima Chaves, e do Secretário Municipal da Fazenda, João Altair Caetano dos Santos, ou quem venha a substituí-los, diante da possível violação aos princípios da simetria, da máxima efetividade e da supremacia da Constituição, bem como aos arts. 37, XXII, e 167, IV, da Constituição Federal;

II – **a concessão de tutela antecipada**, com fundamento nos arts. 3º-A da Lei Complementar n. 154/1996 e 108-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RITCERO), para determinar, liminarmente, ao Prefeito Municipal de Porto Velho e ao Secretário Municipal da Fazenda, ou seus substitutos legais, que:

a) **Neguem exequibilidade à Lei Complementar n. 187/2004**, no que se refere à inclusão de servidores alheios à Subsecretaria da Receita Municipal na administração tributária municipal, considerando sua flagrante inconstitucionalidade, em respeito à supremacia da Constituição Federal e aos arts. 37, XXII, e 167, IV, da CF;

b) **Abstenham-se de utilizar recursos** do Fundo de Modernização, Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Administração Fazendária (FUMDAF) em atividades ou benefícios que não estejam estritamente vinculados à competência da Subsecretaria da Receita Municipal;

c) **Promovam** a adoção de medidas imediatas para **reavaliar e revisar os critérios de aplicação dos recursos do FUMDAF**, com o objetivo de garantir sua alocação exclusiva para atividades da administração tributária, conforme disposto no art. 37, XXII, e no art. 167, IV, da Constituição Federal;

d) **Abstenham-se de autorizar ou conceder benefícios, vantagens ou prerrogativas a servidores que não integrem a Subsecretaria da Receita Municipal** e que estejam em desacordo com o conceito constitucional de administração tributária.

III – **Subsidiariamente**, caso não seja reconhecida pela Corte a possibilidade de negar executóriedade à Lei Complementar n. 187/2004, que seja ordenado ao Prefeito Municipal de Porto Velho que promova o controle político repressivo de constitucionalidade, afastando os dispositivos da referida Lei que incluam servidores alheios à Subsecretaria da Receita Municipal na administração tributária, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; e

IV - ao final, seja julgada procedente a presente Representação, confirmando-se as medidas determinadas na antecipação de tutela.

Por fim, informa-se o encaminhamento de cópia da presente, pelo MPC, ao Ministério Público Estadual para a adoção das medidas cabíveis quanto à aferição da constitucionalidade do art. 1º da Lei Complementar n. 187/2004, em virtude da inclusão de servidores alheios à Subsecretaria da Receita Municipal e, inclusive, à própria SEMFAZ, na concepção de administração tributária, o que lhes estenderá indevidamente as prerrogativas a ela inerentes.

É pelo que ora se pugna.

Porto Velho, 16 de dezembro de 2024.

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

[1] PAULSEN, LEANDRO. Curso de Direito Tributário Completo / Leandro Paulsen. – 13. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022, pág. 92.

[2] TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 16. ed. São Paulo: Renovar, 2009, p. 119-121.

[3] Art. 23 da Emenda Constitucional n. 132/2023.

[4] Ratificado pelo Decreto Legislativo n. 22, de 1990.

[5] Art. 125. À Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN, Órgão Central do Sistema Operacional de Finanças, compete:

I - formulação da política econômico-tributária do Estado;

II - estudo, regulamentação, fiscalização e controle da aplicação da legislação tributária;

III - orientação dos contribuintes para a correta observância da legislação tributária;

IV - planejamento fiscal, arrecadação e fiscalização de tributos;

V - execução de atividades centrais referentes ao sistema financeiro, atinentes ao planejamento financeiro;

VI - planejamento financeiro, tesouraria, administração da dívida pública, controle interno e a coordenação do Programa de Ajuste Fiscal - PAF;

VII - formulação e execução do controle da Administração Pública Estadual, formulação e execução da política de crédito do Governo do Estado; e

VIII - promoção de todos os atos necessários até a efetiva liquidação e extinção das empresas públicas em processo de liquidação e extinção ou que venha a ingressar nesta condição.

[6] Art. 1º Esta Lei institui a Carreira de Tributação, Arrecadação e Fiscalização do Estado, composta pelos cargos, distintos e autônomos, de Auditor Fiscal de Tributos Estaduais, de Técnico Tributário e do cargo em extinção de Auxiliar de Serviços Fiscais.

Nota: O cargo de Técnico Tributário passa a ser denominado Analista Tributário da Receita Estadual (ATRE) conforme artigo 2º da Lei 5535/2023 – efeitos a partir de 30.03.2023.

[7] O cargo de Técnico Tributário passou a ser denominado Analista Tributário da Receita Estadual (ATRE) conforme artigo 2º da Lei 5535/2023.

[8] Dispõe sobre a reestruturação organizacional e o funcionamento da administração pública municipal, extingue, incorpora, cria órgãos do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências.

[9] Com as alterações ultimadas pela Lei Complementar n. 689, de 31 de outubro de 2017.

[10] Antiga Subsecretaria Tributária.

[11] Apreciada pelo Tribunal Pleno, sob a relatoria do Min. Dias Toffoli, julgada em 24/02/2016 e publicada em 21/10/2016.

[12] Uso indevido dos recursos do FUMDAF.

[13] CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. 1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal. 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal. 3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes. 4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acordão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004. (MS 35410, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021)

[14] Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I - o Presidente da República;

[...]

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

[15] Art. 88. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição:

I - o Governador;

[...]

IV - o Prefeito e a Mesa da Câmara do respectivo Município, em se tratando de lei ou ato normativo local;



Documento assinado eletronicamente por **MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO, Procurador-Geral**, em 16/12/2024, às 13:38, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 4º da [Resolução TCERO nº 165, de 1 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tcero.tc.br/validar>, informando o código verificador **0795395** e o código CRC **7D002C73**.