

Município em
Juízo

Contestação apresentada nos
Embargos à Execução Fiscal nº
0057740-05.2023.8.19.0001, da
12ª Vara de Fazenda Pública do
Rio de Janeiro

DIOGO DOS SANTOS BAPTISTA*

Autor: Irmandade do Santíssimo Sacramento da Freguesia de
Santa Rita

Réu: Município do Rio de Janeiro

* Procurador do Município do Rio de Janeiro.

AO JUÍZO DA 12ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**Processo nº 0057740-05.2023.8.19.0001**

O **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, nos autos do processo em epígrafe, movido pela Irmandade do Santíssimo Sacramento da Freguesia de Santa Rita, vem à V. Exa., por meio do Procurador signatário, apresentar **Contestação**, pelos fundamentos a seguir expostos. Desde já, informa a tempestividade desta pois, tendo sido citado em 05.07.2024, o prazo de 30 dias úteis, considerando o calendário do tribunal,¹ finda em 16.08.2024.

I - SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de embargos à execução fiscal decorrente de multa pela não realização de autovistoria de imóvel, que teria sido tombado pelo IPHAN em 1938 e estaria em Área de Proteção Ambiental instituída pelo Decreto Rio nº 7.351/1988.

Afirma que a imposição é inconstitucional e ilegal, pois a Lei Complementar Municipal nº 126/2013 teria vícios e confrontaria a Lei Estadual nº 6.400/2013, e pelo Decreto Rio nº 37.426/2013 criar obrigação não prevista em lei. Além disso, afirma que não houve intimação pessoal no processo administrativo e sustenta que o valor da multa é desproporcional.

II - MÉRITO

2.1. Da constitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 126/2013, que instituiu a obrigação de autovistoria predial. Inexistência de antinomia normativa com a Lei Estadual nº 6.400/2013. Competência legislativa concorrente sobre Direito Urbanístico. Competência dos Municípios para suplementar normas pelo seu peculiar interesse local, promover o adequado ordenamento territorial e a política de desenvolvimento urbano. Presunção de constitucionalidade da lei municipal e ausência de comprovação inequívoca dos vícios indicados.

¹ <https://www.tjrj.jus.br/web/portal-conhecimento/feriados-locais-e-suspensao-de-prazos>

Inicialmente, partimos da questão prejudicial sobre a existência ou não de vícios de constitucionalidade e legalidade da Lei Complementar Municipal nº 126/2013 e do Decreto Rio nº 37.426/2013. De acordo com a parte autora, por seu imóvel ser tombado, a autovistoria predial não lhe seria oponível em razão da Lei Estadual nº 6.400/2013.

No âmbito estadual, a Lei Estadual nº 6.400, de 05 de março de 2013, estabeleceu a obrigatoriedade da autovistoria predial:

Art. 1º. Fica instituída, no Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade de autovistoria, decenal, pelos condomínios ou proprietários dos prédios residenciais, comerciais, e pelos governos do Estado e dos municípios, nos prédios públicos, incluindo estruturas, subsolos, fachadas, esquadrias, empenas, marquises e telhados, e em suas instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, eletromecânicas, de gás e de prevenção a fogo e escape e obras de contenção de encostas, com menos de 25 (vinte e cinco) anos de vida útil, a contar do “habite-se”, por profissionais ou empresas habilitadas junto ao respectivo Conselho Regional de Engenharia, e Agronomia - CREA ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro - CAU/RJ.

§ 1º Os condomínios ou proprietários de prédios comerciais e residenciais de que trata o caput do artigo 1º com mais de 25 (vinte e cinco) anos de vida útil, tem a obrigatoriedade de realizar autoinspeções quinquenais.

I - Os **prédios tombados ou preservados não estão sujeitos à obrigação estabelecida no caput**, ficando sua vistoria a cargo do órgão público municipal responsável pela fiscalização da estabilidade e segurança das edificações.

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, dias após foi editada a Lei Complementar nº 126/2013, atualmente com a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituída a obrigatoriedade de realização de vistorias técnicas periódicas, com intervalo máximo de cinco anos, nas edificações existentes no Município do Rio de Janeiro, para verificar suas condições de conservação, a estabilidade e a segurança, bem como a existência das ligações prediais ao sistema público de coleta de esgoto e garantir, quando necessário, a execução das medidas reparadoras. (Redação dada pela Lei Complementar nº 210/2019)

§ 3º **Excluem-se da obrigação prevista no caput:**

I - as edificações residenciais unifamiliares e bifamiliares;

II - nos primeiros cinco anos após a concessão do "habite-se", todas as demais edificações.

Daí já se vê que a exceção contida na Lei Estadual não consta na Lei Complementar Municipal, qual seja, a obrigatoriedade de autovistoria a imóveis tombados e preservados. O Decreto Rio nº 37.426/2013, mais enfático, regulamentou o assunto da seguinte forma:

Art. 1º Ficam os responsáveis pelas edificações existentes no Município do Rio de Janeiro, **inclusive as edificações tombadas, preservadas e tuteladas**, obrigados a realizar vistorias técnicas periódicas, com intervalo máximo de cinco anos, para verificar as condições de conservação, estabilidade e segurança e garantir, quando necessário, a execução das medidas reparadoras.

A tese autoral pressupõe que a competência legislativa para o tema é atribuída ao Estado-Membro, de modo que a norma municipal seria inconstitucional ou ineficaz.

A premissa é infundada e equivocada.

A inspeção predial é uma **questão edilícia** e, portanto, se insere no Direito Urbanístico. A competência legislativa para editar normas sobre o assunto é concorrente, assim prevista na Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**;

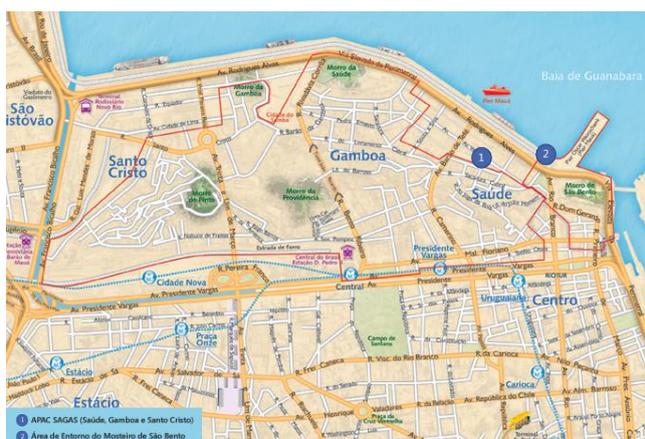
Sendo assim, cabe à União editar normas gerais e aos Estados a competência suplementar ou, a depender a inexistência de lei federal, plena (CF, art. 24, §§ 1º a 3º). Isso sem prejuízo da competência dos Municípios para suplementar a lei federal e estadual (CF, art. 30), editando normas específicas que digam respeito ao peculiar interesse local.

A interpretação que compatibiliza a constitucionalidade das leis estadual e municipal em questão é a de (i) conferir eficácia normativa à lei do Estado do Rio de Janeiro

aos Municípios que não tenham lei sobre o tema ou não disponham de forma contrária, de modo que (ii) a norma do Município do Rio de Janeiro, por ser específica e envolver questão de seu peculiar interesse local, prevalece diante do aparente conflito.

Essa solução sequer chega ao ponto da difícil tarefa de verificar se a norma estadual, a pretexto de suplementar a lei federal ou mesmo de criar uma norma geral, estaria esgotando o tema e invadindo o âmbito de competência dos Municípios. Ou seja, essa tese dispensa a necessidade de analisar se a densidade da lei estadual lhe confere status de norma geral ou não.

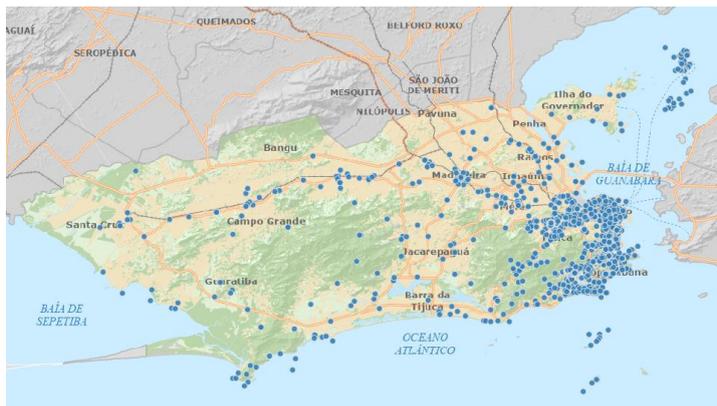
O peculiar interesse local do Município do Rio de Janeiro, exigindo autovistoria em bens tombados e preservados, se justifica pelos inúmeros imóveis nesta situação. A título de exemplo, na Cidade do Rio de Janeiro foram instituídas as Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), sendo extensas áreas que criam uma tutela específica aos imóveis nelas inseridas:



Exemplo da delimitação da APAC de SAGAS

O Município do Rio de Janeiro é pródigo no reconhecimento do valor cultural de bens imóveis, promovendo seu tombamento e instituindo áreas de proteção, como se vê no mapa a seguir:²

² Disponível em: <https://www.data.rio/datasets/PCRJ::bens-tombados/explore>



Indicação de bens protegidos e áreas de proteção

Não se verifica experiência semelhante em outros Municípios do território fluminense, de tal modo que a diminuta quantidade de imóveis tombados ou preservados em outras cidades viabilizaria o afastamento da exigência de autovistoria para que fosse feita pelas próprias Prefeituras. Pelo aspecto consequencialista, **afastar a exigência de autovistoria em imóveis tombados e preservados no Município do Rio de Janeiro geraria uma expressiva e incalculável demanda por fiscalizações pela Prefeitura, gerando mais gastos públicos e impactando negativamente a própria tutela do patrimônio cultural.**

Portanto, não há antinomia entre as leis.

A Lei Complementar nº 126/2013, por ser específica e editada em razão do peculiar interesse local, deve prevalecer ao caso. Ademais, compete aos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial” e executar “a política de desenvolvimento urbano” (CF, arts. 30, VIII, e 182), de modo que eventual dúvida deve prevalecer ao ente com maior atribuição para tratar do assunto.

2.2. Da legalidade do Decreto Rio nº 37.426/2013. Norma interpretativa da lei complementar municipal, que não excluiu expressamente a obrigação de autovistoria sobre imóveis tombados e preservados. Inexistência de criação de nova obrigação. Ausência de violação ao princípio da legalidade e ausência de violação ao poder regulamentar.

Não há ilegalidade no Decreto Rio nº 37.426/2013, que sequer criou obrigação. O que ele fez foi apenas explicitar a *mens legis* da Lei Complementar Municipal nº 126/2016, deixando claro que os bens tombados e preservados não estariam excluídos do dever legal.

A lei não excluiu os bens tombados e preservados:

Art. 1º (...)

§ 3º Excluem-se da obrigação prevista no caput:

I - as edificações residenciais unifamiliares e bifamiliares;

II - nos primeiros cinco anos após a concessão do "habite-se", todas as demais edificações.

A contrario sensu, se os imóveis tombados e preservados não estão excluídos da obrigatoriedade, significa que eles estão sujeitos a ela. Se assim não fosse, a lei complementar teria que prever expressamente todas as situações possíveis que estariam sujeitas à obrigação. A rigor, o princípio da legalidade já embasa a desnecessidade de um decreto prevendo que os imóveis tombados e preservados estariam incluídos nesta obrigação:

CF, Art. 5º (...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Ou seja, o Decreto Rio nº 37.426/2013 disse o óbvio, mas assim o fez para afastar qualquer dúvida de que os bens tombados e preservados não estariam excluídos da obrigatoriedade de autovistoria:

Art. 1º Ficam os responsáveis pelas edificações existentes no Município do Rio de Janeiro, **inclusive as edificações tombadas, preservadas e tuteladas**, obrigados a realizar vistorias técnicas periódicas, com intervalo máximo de cinco anos, para verificar as condições de conservação, estabilidade e segurança e garantir, quando necessário, a execução das medidas reparadoras.

O Decreto Rio nº 37.426/2013 não exorbita o poder regulamentar, mas explicita algo que já decorreria de interpretação da Lei Complementar nº 126/2013, não criando, portanto, nova obrigação.

2.3. Ausência de vício formal da Lei Complementar nº 126/2013. Presunção de constitucionalidade e ausência de prova inequívoca. Ausência de participação dos envolvidos na produção da norma para eventual aprofundamento na análise do caso. Câmara do Município que conta com Procuradoria própria. Diálogo institucional.

A parte autora requer, ainda, seja reconhecida inconstitucional uma lei vigente há mais de 10 anos, sustentando haver vício formal e, para embasar seu argumento, juntando algumas páginas extraídas da *web*. Trata-se de ônus que lhe compete, na forma do art. 373, I, do CPC.

Sem qualquer cuidado na apuração do processo administrativo junto ao Poder Legislativo, tampouco com a oitiva de interessados, notadamente a Procuradoria da Câmara Municipal, pretende declarar a inconstitucionalidade de uma norma que busca proteger a vida e a integridade física das pessoas.

Não havendo comprovação inequívoca, não se afasta a presunção de constitucionalidade da lei. Neste sentido:

“Inoponibilidade de supostos vícios no processo legislativo de aprovação da lei pelo próprio Município como justificativa ao descumprimento da lei, sob pena de admissão de comportamento contraditório e violação da moralidade administrativa. **Projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, aprovado em regime de urgência pelo Poder Legislativo, cuja eventual irregularidade formal invocada não é capaz de infirmar a presunção de constitucionalidade da lei.**” (5. Câm. Dir. Público, Apelação nº 0003566-14.2019.8.19.0057, Rel. Des. Eduardo Antonio Klausner, j. 09.08.2023)

Pois bem.

A parte autora afirma haver inconstitucionalidade por (i) vício de iniciativa do Chefe do Executivo, (ii) inexistência de delegação legislativa e (iii) vício material por tratar de responsabilidade civil (Direito Civil) e de sanções punitivas (Direito Penal). Para tanto, extrai trechos obtidos da *web*, sem a devida indicação de fonte,³ no intuito de dar credibilidade à tese.

Pois bem.

³ Vide a informação em id. 31, obtida em <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/art-1-capitulo-i-diretrizes-gerais-leis-civis-comentadas-e-anotadas/1153076848>.

A questão é simples: **a norma envolve fiscalização, atividade inerente ao poder de polícia que, por sua vez, constitui reserva de Administração.** A autovistoria constitui-se na chamada “atividade privada comunicada”, em que o poder de polícia é exercido mediante declaração prestada pelo particular à Administração Pública, em razão de dever legal dirigido àquele.⁴ O mesmo ocorre no lançamento por homologação e na autoinspeção veicular.

Por consequência, a competência legislativa para a matéria é reservada ao Chefe do Poder Executivo, por envolver atribuições de órgãos da Administração Pública. E, assim, não há falar em delegação legislativa.

Neste sentido, este Eg. Tribunal de Justiça já reconheceu a iniciativa do Chefe do Executivo para questões de poder de polícia:

“A Lei ao estabelecer protocolos preventivos envolvendo o uso bens imóveis novos e antigos do Município, destina atividades de segurança pública e poder de polícia à Administração Municipal, invadindo a prerrogativa conferida ao Poder Executivo, a quem incumbe a escolha e definição da política urbana de prevenção e controle, ocasionando o vício de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da separação de poderes (CERJ, artigos 7º e 145, II; CF/88, artigos 2º e 60, § 4º, III).” (Órgão Especial, Processo nº 0068122-60.2023.8.19.0000, Rel. Des. Cláudio Luiz Braga Dell’Orto, j. 17.06.2024)

Além disso, a lei não versa sobre responsabilidade civil ou penal, mas estabelece sanções administrativas, que se insere no campo do Direito Administrativo Sancionador. Neste sentido, a Lei Complementar Municipal nº 126/2013 apenas prevê a multa como sanção e, em dado momento, deixa claro que se trata de esferas distintas:

Art. 2º (...)

§ 2º Em caso de prestação de informações falsas ou de omissão deliberada de informações, aplicar-se-á ao profissional de que trata este artigo multa no valor equivalente a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), **sem prejuízo das demais responsabilidades civis, administrativas e criminais previstas na legislação em vigor.**

⁴ Assemelhando-se à ideia de lançamento tributário por homologação e da autoinspeção veicular.

De acordo com o Código Civil, as instâncias administrativa, civil e penal são independentes:

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Portanto, não há falar em vícios na norma.

2.4. Ausência de violação às garantias do contraditório e da ampla defesa. Ônus da prova atribuído ao Embargante que dele não se desincumbiu. Ausência de previsão legal de intimação pessoal. Ciência do interessado pelo Diário Oficial, publicado em 03.03.2016. Previsão do art. 54 do Decreto Rio nº 2.477/1980.

A parte autora não comprovou a alegada violação às garantias de defesa no âmbito administrativo, ônus que lhe compete, seja pelo art. 373, I, do CPC, seja pela previsão da LEF:

Art. 3º A Dívida Ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez.

Parágrafo Único. A presunção a que se refere este artigo é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do executado ou de terceiro, a quem aproveite.

Esta é a jurisprudência deste Eg. Tribunal de Justiça:⁵

Apelação Cível. Embargos à Execução Fiscal. Sentença de improcedência. Insurgência do Banco do Brasil S.A.. Inicialmente, a CDA afigura-se hígida, na forma do art. 202 do CTN e da Lei nº 6.830/80. Registre-se que, a teor da Súmula 125 do TJRJ, não há obrigatoriedade de a Fazenda Pública instruir a CDA com a cópia do procedimento administrativo. Trata-se de multa aplicada pelo PROCON/RJ, decorrente de auto de infração lavrado durante a fiscalização realizada em agência do banco executado. Neste cenário, devemos observar que o ato administrativo goza de presunção de legitimidade, sendo certo que o recorrente não acostou elemento hábil a comprovar o suscitado cerceamento de

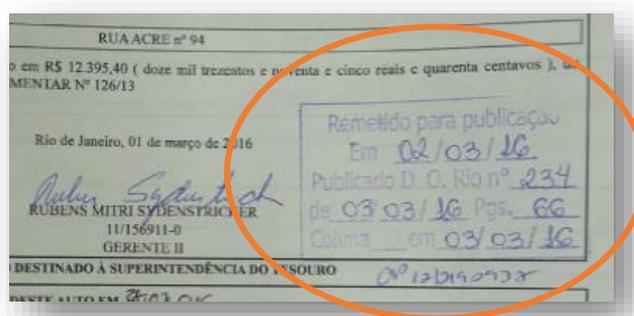
⁵ Vide, ainda: 6. Câmara de Dir. Público, Apelação nº 0070465-65.2019.8.19.0001, Rel. Des. Jds. Isabela Pessanha Chagas, j. 20.04.2023; 23. Câmara Cível, Agravo de Inst. nº 0073326-22.2022.8.19.0000, Rel. Des. Murilo André Kieling Cardona Pereira, j. 15.02.2023.

defesa. (...) (6. Câ. de Dir. Público, Apelação nº 0109850-49.2021.8.19.0001, Rel. Des. Geraldo da Silva Batista Junior, j. 07.06.2023)

Ademais, não há previsão legal de intimação pessoal no processo administrativo, admitindo-se sua cientificação pelo Diário Oficial, de acordo com o art. 54 do Decreto Rio nº 2.477/1980, que regulamenta a Lei Municipal nº 133/1979. Neste sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. Ação pelo procedimento comum, com pedido declaratório de nulidade de auto de infração e da multa dele decorrente. Alegação do condomínio de que não foi notificado regularmente. Sentença de improcedência. **Auto de infração lavrado em decorrência de descumprimento de obrigação relativa a procedimento de autovistoria predial, instituído pela Lei Complementar deste município nº 126/2013, que deu origem à multa. Notificação devidamente realizada, com base no Decreto nº 2.477/1980, que, em seu artigo 54, inciso I, dispõe acerca da cientificação de atos através do Diário Oficial.** Precedentes. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (2. Câ. Dir. Público, Apelação nº 0058050-16.2020.8.19.0001, Rel. Des. Patrícia Ribeiro Serra Vieira, j. 06.10.2021)

A execução fiscal teve por base a CDA nº 63/068087/2016-00, decorrente do Auto de Infração nº 769828. Conforme id. 121, a autuação foi publicada no Diário Oficial de 03.03.2016, ora anexado:



Portanto, não há falar em ausência de notificação.

2.5. Ausência de desproporcionalidade da multa. Precedente do TJRJ que reconheceu a constitucionalidade dos parâmetros fixados na Lei Complementar nº 126/2013.

Não há falar em desproporcionalidade da multa.

O argumento já foi apreciado pelo Eg. Tribunal de Justiça na apelação nº 0215302-24.2016.8.19.0001. Naquele processo se questionou a razoabilidade de multa por infração à Lei Complementar nº 126/2013, inclusive questionando o cálculo feito no IPTU. O acórdão teve a seguinte fundamentação:

“A uma, porque o diploma legal elencou três espécies de infração colocando-as em idêntico patamar de gravidade, não havendo, portanto, que se falar em distinção entre graves, médias e leves. E, a duas, **porque a distinção, na base de cálculo da penalidade, entre imóveis residenciais e não-residenciais, tal qual se faz no cálculo do IPTU, não importa em violação dos princípios constitucionais da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade, mas opção do legislador a partir da destinação do bem**, ressaltando-se que, assim como naquele imposto, a disparidade de valores conforme a localização do imóvel se relaciona à condição econômica do titular do bem, o que, no caso, corresponde ao infrator.” (5. Câm. Cível, Apelação nº 0215302-24.2016.8.19.0001, Rel. Des. Cristina Tereza Gaulia, j. 10.06.2020)

De fato, os critérios utilizados seguem lógicas distintas.

A obrigação de autovistoria, enquanto atividade comunicada do poder de polícia, se justifica para informar a higidez e conservação da edificação, a fim de garantir a integridade física daqueles que residem no próprio imóvel, nos imóveis vizinhos e de transeuntes.

E em se tratando de bens tombados ou preservados, **a medida também assegura o patrimônio histórico-cultural:**

CF, Art. 216. (...)

§ 1º O Poder Público, **com a colaboração da comunidade**, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Tais elementos informam a importância da autovistoria predial, devendo haver maior rigidez diante daqueles que não a cumprem.

Por fim, a parte autora omite intencionalmente que a execução fiscal foi ajuizada **no valor de R\$ 24.332,81**, nele incluído juros, correção e encargos legais. Não apresentou qualquer parâmetro objetivo que possa concluir pela desproporcionalidade. O valor cobrado **se baseia unicamente nos critérios previstos na norma aplicável**, de modo a evitar qualquer subjetivismo.

IV – CONCLUSÃO

Considerando que (i) a Lei Complementar Municipal nº 126/2013 é norma específica e editada em razão do interesse local da Cidade do Rio de Janeiro, (ii) sendo do Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa para a norma, que trata do exercício do poder de polícia e de sanções administrativas pelo descumprimento dos deveres, (iii) tendo o Decreto Rio nº 37.426/2013 explicitado sua mens legis, haja vista que os bens tombados e preservados não foram excluídos da obrigação legal, e (iv) que o interessado tomou ciência da autuação por meio do Diário Oficial, na forma do Decreto Rio nº 2.477/1980, o Município do Rio de Janeiro requer:

1. A improcedência total dos pedidos;
2. A prévia oitiva da Procuradoria da Câmara Municipal em caso de reconhecimento da inconstitucionalidade da lei impugnada;
3. A condenação em honorários sucumbenciais.

Protesta pela produção de todas as provas em direito admitidas, especialmente a documental suplementar.

As intimações ao Município do Rio de Janeiro devem ser dirigidas à sede da Procuradoria-Geral do Município, na Travessa do Ouvidor, nº 4, Centro, RJ, CEP. 20.040-040.

Rio de Janeiro, 7 de janeiro de 2025.

DIOGO DOS SANTOS BAPTISTA

Procurador do Município do Rio de Janeiro

OAB/RJ nº 251.758 / Mat. 10/338.773-5