



Processo nº 0801321-26.2022.8.19.0078

MM. Juiz,

O presente caso versa sobre mandado de segurança impetrado pela **Associação dos Auditores e Fiscais Tributários Municipais do Estado do Rio de Janeiro – AFIMERJ** contra ato coator praticado pelo **Coordenador do Cadastro Imobiliário e de Arrecadação**, pelo **Secretário Municipal de Finanças e Arrecadação** e pelo **Prefeito de Município de Armação dos Búzios**, todos vinculados ao Município de Armação dos Búzios.

Em 26/08/2022, houve deferimento da liminar (index 27832649), nos exatos termos requeridos pela impetrante, sendo certo que tal decisão foi mantida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no julgamento do Agravo de Instrumento nº 0073967-10.2022.8.19.0000.

Após parecer final favorável do Ministério Público (index 53371838), foi proferida sentença de procedência (index 53997564), concedendo a segurança, para confirmar a liminar deferida em todos os seus termos e impor multa pessoal aos impetrados no valor de quinze mil reais por cada ato praticado em eventual descumprimento.

Os impetrados foram pessoalmente intimados acerca da sentença em 27/04/2023 (index 58544557, 58563038 e 58566682) e não apresentaram qualquer recurso. De igual modo, o Município de Armação dos Búzios foi intimado da sentença em 27/04/2023 (index 58555087) e não recorreu.

No dia 04/09/2023, ou seja, **mais de um ano depois do deferimento da liminar e quase cinco meses depois da sentença de concessão da segurança**, a AFIMERJ peticionou nos autos (index 75920964), formulando requerimento de cumprimento de sentença, com fulcro no art. 536 do CPC, sob alegação de que os impetrados não cumpriram as obrigações de fazer e não fazer.

Em síntese, a AFIMERJ alega que existe descumprimento sistemático e deliberado da decisão proferida por este Douto Juízo, havendo por parte dos impetrados, incluindo o atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, atos tendentes a enfraquecer, dolosamente, a carreira de Agente Fiscal Fazendário, de modo a permitir a desorganização da Administração Tributária Municipal.



Sobre o requerimento em questão, este órgão requereu a expedição de mandado de verificação (index 82527387), de modo a verificar *in loco* o alegado descumprimento da decisão, o que foi deferido (index 82666857), sendo certo que o cumprimento do expediente ficou a cargo do *Parquet*.

É a síntese do necessário. Passa o Ministério Público a se manifestar acerca do requerimento de cumprimento de sentença de index 75920964.

Como foi destacado por este órgão na manifestação de index 82527387, a sentença cujo cumprimento se objetiva ainda não transitou em julgado, estando sujeita apenas ao reexame necessário (art. 14, §1º, da Lei nº 12.016/2009), o qual, nos termos do art. 496, *caput*, do CPC, possui efeito suspensivo.

Ocorre que a sentença de index 53997564 apenas confirmou a liminar deferida no index 27832649, que, por sua vez, foi confirmada pela Superior Instância no julgamento do Agravo de Instrumento nº 0073967-10.2022.8.19.0000.

Desse modo, entende-se que é perfeitamente possível o cumprimento provisório da sentença, eis que, nesse caso, o que se objetiva é **efetivar tutela de urgência já deferida e, frise-se, estabilizada**.

Dito isso, extrai-se do requerimento de cumprimento de sentença que a AFIMERJ reclama o descumprimento sistemático da decisão liminar aqui proferida, tendo sido apresentada, para tanto, argumentação clara e verossímil. As provas desse descumprimento, por outro lado, são de difícil produção, pois, como apontado pela parte impetrante, faz parte do *modus operandi* dos impetrados, na tentativa de enfraquecimento da carreira dos Agentes Fiscais Fazendários, impedir que os fatos sejam facilmente fiscalizados, inclusive em razão da existência de setores destacados fisicamente do prédio onde estão os Fiscais Fazendários de carreira.

Em diligência realizada no dia 06/11/2023, no cumprimento do mandado de verificação, foi possível constatar, efetivamente, os fatos alegados pela AFIMERJ (cf. termo de ocorrência em anexo).

Inicialmente, deve ser pontuado que o mandado de segurança trata, na origem, do direito líquido e certo dos Agentes Fiscais Fazendários do Município de Armação dos Búzios praticarem, privativamente, o lançamento tributário, na forma do art. 475 do Código Tributário Municipal, mediante **(a)** verificação da ocorrência da obrigação tributária, **(b)** cálculo do montante do tributo devido, **(c)** identificação do contribuinte e, sendo o caso, **(d)** aplicação de penalidade cabível.



Esse direito foi reconhecido na sentença de procedência do *writ*, que, confirmando a liminar anteriormente deferida, determinou que:

Item a: todos os processos que demandem análise de lançamento tributário ou hipótese de não incidência sejam **necessariamente tramitados ao Setor onde lotados os Agentes Fiscais Fazendários e por eles tramitado e analisado** (grifamos);

Item b: **de forma prévia à emissão das guias de recolhimento de tributos**, os processos sejam analisados pelos Agentes Fiscais Fazendários com vistas à efetivação do correto lançamento (grifamos);

Item c: as autoridades coatoras, seus prepostos, subordinados, delegados ou substitutos se abstenham de efetivar ou determinar que se efetive o lançamento tributário por qualquer ocupante de cargo em comissão ou função gratificada, sob pena de nulidade.

Consignou-se no *decisum*, ainda, que as obrigações acima deveriam ser cumpridas mesmo se envolvessem recolhimentos tributários simples, como as taxas de protocolo (taxas de expediente), sendo vedada, em qualquer caso, a substituição dos Agentes Fiscais Fazendários por ocupante de cargo de coordenação, chefia, em comissão, de confiança ou posição equivalente, mesmo que servidores concursados para o referido cargo de agente fiscal fazendário.

Feitas tais considerações, o Ministério Público destaca que, a partir de **depoimento pessoal dos sete Agentes Fiscais Fazendários** (servidores públicos concursados) presentes no momento da diligência realizada no dia 06/11/2023, **e pela ausência de comprovação em contrário**, foi possível constatar a absoluta inexistência de controle sobre os processos que demandavam lançamento tributário, impedindo fiscalização específica por parte dos Agentes Fiscais Fazendários.

Verificou-se que a distribuição dos processos entre os Agentes Fiscais Fazendários efetivos era feita de forma pouco transparente e sem a observância de critérios bem definidos, **com confessado direcionamento de processos relativos a matérias específicas, como o ITBI, para um Agente Fiscal Fazendário que trabalhava de forma destacada dos demais**.

Tal fato foi admitido pelo servidor GUSTAVO LUCAS CRAVO PEREIRA, que trabalha no setor de cadastro e distribuição, o qual afirmou que havia ordens do próprio



Secretário de Fazenda no sentido de destinar um maior volume de processos para um Agente Fiscal Fazendário que trabalha isolado dos demais.

Esse fiscal que trabalha de forma destacada e recebe mais processos de forma direcionada, coincidentemente, é o Agente Fiscal Fazendário VITOR CLAUDIO RODRIGUES FERREIRA, o qual exercia o cargo comissionado de Coordenador de Cadastro Imobiliário, e que apenas foi exonerado de tal função em razão da decisão liminar no presente MS.

Contudo, mesmo após a sua exoneração da função de confiança, ele segue sendo tratado como Agente Fiscal Fazendário “diferenciado”, fato confirmado *in loco*.

Assim, foi constatado que, para simular o cumprimento da decisão aqui proferida, os impetrados promoveram a exoneração de VITOR CLAUDIO do cargo em comissão de Coordenador de Cadastro Imobiliário, mantendo-o, porém, no exercício privilegiado de determinadas funções, com diferenciação injustificada em relação aos outros sete Agentes Fiscais Fazendários, sem que tenha sido sequer explicado *in loco* qualquer interesse público que justificasse essa medida.

Aliás, VITOR CLAUDIO não apenas estava trabalhando em um espaço físico diferente dos outros sete Agentes Fiscais Fazendários, como era o único Fiscal que não estava presente no momento do cumprimento do mandado de verificação, embora a diligência tenha sido cumprida às 15h de uma segunda-feira.

De fato, além de não existir análise prévia ou posterior pelos sete fiscais de carreira que trabalham juntos no setor da Gerência de Fiscalização, o que se nota é que o servidor que atuava como Coordenador de Cadastro Imobiliário, apesar de exonerado do cargo de confiança, segue trabalhando, inexplicavelmente, em ambiente físico diverso dos demais fiscais, recebendo, inclusive, mais processos específicos por determinação da Chefia da Pasta, ou seja, o Secretário de Fazenda.

Isso, por si só, configura ato inquestionável de violação à transparência, à impessoalidade e à eficiência administrativas. Afinal, não existe motivo razoável para que um servidor público seja destacado dos demais, exercendo de forma coordenada a análise de determinados processos.

Alegou-se, para tanto, que essa forma de trabalho seria devida à necessidade de análise mais célere de questões importantes. Aqui, porém, nota-se uma séria violação ao **princípio da legalidade estrita** que rege a Administração Pública, pois não existe um ato definindo claramente a forma de distribuição de trabalho entre os



Agentes Fiscais Fazendários, sendo certo que nem mesmo a conveniência e explica por que se destina mais trabalho para um único fiscal destacado.

A transparência, como princípio norteador da Administração Pública, exige que os atos administrativos sejam públicos, de modo a permitir o seu controle pelos cidadãos, bem como pelos demais servidores públicos. Ocorre que, ao destacar um Agente Fiscal Fazendário para análise privilegiada de determinados processos, como os que envolvem ITBI, os impetrados descumprem a decisão aqui proferida, por impedirem que os outros sete Agentes Fiscais Fazendários pratiquem lançamentos tributários e, ainda, controlem o trabalho feito pelo colega destacado.

Releva notar que, após a prolação de sentença no presente caso, o Prefeito de Armação dos Búzios emanou três decretos, de forma a modificar questões relativas à atuação dos Agentes Fiscais Fazendários.

Nesse ponto, antes de adentrar na análise dos Decretos, registre-se que o Prefeito Municipal, como Impetrado no presente Mandado de Segurança, foi destinatário direto e pessoal das decisões judiciais proferidas nesses autos (seja em sede liminar, recursal ou de sentença).

Como tal, o Chefe do Executivo fica **vinculado** aos termos da decisão em todos os atos de gestão que lhe são conferidos, ou seja, tanto para fins de atos administrativos, como em eventual atuação atípica da função legislativa, quando exercida pelo Prefeito, deve ele respeito e cumprimento a decisões judiciais das quais estava pessoalmente intimado.

Sendo assim, o exercício do poder atípico de legislar, mediante a edição de Decretos Municipais (ainda que fosse possível formalmente, o que tampouco é o caso dos autos, como será demonstrado adiante), se exercido em desconformidade com eventual decisão judicial em vigor, torna-se evidentemente **nulo e ilegal**.

Em outras palavras, a edição de mero Decreto pelo Prefeito Municipal, a toda evidência, jamais teria o condão de tornar lícita condutas de agentes públicos em descumprimento de decisão judicial.

Na verdade, o Decreto em si torna-se ato efetivo de descumprimento por parte do próprio Chefe do Executivo Municipal. Essa é a conclusão que se chega acerca dos Decretos editados pelo Prefeito de A. dos Búzios.



O primeiro deles é o Decreto nº 2.245, de 16/08/2023 que, justificado na necessidade de “garantir a celeridade e eficiência da Administração Fazendária”, prevê em seu art. 9º que, depois de autuado, o processo referente a ITBI será encaminhado ao Setor de ITBI para cálculo e emissão da guia de imposto.

O descumprimento objetivo da decisão judicial de index 27832649 por meio desse Decreto se dá por tirar dos Agentes Fiscais Fazendários a possibilidade de fiscalização prévia à emissão das guias de ITBI. Isso porque o *decisum* é expresso em determinar o cumprimento do Código Tributário Municipal, garantindo aos Agentes Fiscais Fazendários o pleno exercício do lançamento tributário.

Veja-se que o Decreto nº 2.245, de 16/08/2023, apesar de prever que o lançamento do ITBI será feito por homologação, dispõe sobre sistemática própria do lançamento **por declaração**. A diferença é que o cálculo do valor e a emissão das guias seria feito pelo Setor de ITBI.

Isto é, questões próprias do lançamento, ato privativo dos Agentes Fiscais Fazendários, foram atribuídas a outros servidores, violando flagrantemente a decisão que determina que apenas Agentes Fiscais Fazendários façam lançamentos.

Certo é que o Decreto nº 2.245, de 16/08/2023 prevê, no art. 11, que os processos relativos ao ITBI devem ser encaminhados para a Fiscalização Fazendária após a expedição da guia de recolhimento.

Ainda que assim não dispusesse o decreto em questão, o próprio Código Tributário Municipal prevê que todo lançamento tributário, seja ele de ofício, por homologação ou por declaração, deve contar com controle – prévio ou posterior – dos Agentes Fiscais Fazendários.

O mesmo deve ser dito em relação ao Decreto nº 2.246, de 16/08/2023, que prevê, em seu art. 2º, que o cálculo e a emissão de taxas de licenciamento ambiental ficarão a cargo da Gerência de Licenciamento da Secretária de Ambiente e Urbanismo, sem qualquer controle dos Agentes Fiscais Fazendários.

E mais, o Prefeito extrapola o poder regulamentar ao modificar o Código Tributário Municipal, instituído pela Lei Complementar nº 22, de 09/10/2009, por meio de Decretos, que visam claramente diminuir as atribuições dos Agentes Fiscais Fazendários, em flagrante contrariedade à decisão judicial aqui proferida (e em ato evidentemente eivado de vício de inconstitucionalidade formal, por utilizar-se de Decreto para alteração de Lei Complementar).



Efetivamente os Agentes Fiscais Fazendários estão sendo impedidos de realizar análise prévia ou posterior dos processos de ITBI, que são direcionados, por ordem do Secretário de Fazenda, para servidor destacado, sem que seja possível realizar qualquer tipo de controle sobre o devido processo tributário.

Esse fato foi verificado *in loco* e, mesmo com representantes da Procuradoria Geral do Município presentes no momento da diligência, e funcionários da gerência do setor de fiscalização, como o próprio Gerente de Fiscalização e o Subsecretário de Fazenda, **nenhum documento foi apresentado para comprovar o cumprimento da decisão, isto é, que todos os processos que demandam lançamento tributário estão sendo tramitados na GEFIZ e analisados pelos Agentes Fiscais Fazendários efetivos que ali trabalham.**

Aliás, nenhum dos presentes foi capaz de apresentar a essa Promotora de Justiça nenhum processo em que a decisão judicial liminar, confirmada em sede de Agravo de Instrumento e por sentença, foi efetivamente cumprida.

Nem um único processo administrativo em conformidade com a decisão foi apresentado.

Nesse ponto, faz-se necessário um esclarecimento. Essa Promotora de Justiça requereu o cumprimento de diligência de verificação acerca do cumprimento ou não da decisão exatamente porque as alegações da Impetrante são de prova negativa, ou seja, que o Município e os Gestores Impetrados estão deixando de praticar atos de ofício determinados judicialmente.

Evidentemente, a prova negativa é prova diabólica, exatamente porque a comprovação de que os processos não estão passando pela análise dos Fiscais Tributários demanda a efetiva apresentação de tais documentos, para a aferição de controle ou não pelos servidores concursados.

Por essa razão, e com o objetivo de impedir eternas intimações das partes em apresentação de documentos que apenas visam protelar a efetiva prestação da tutela jurisdicional é que o Ministério Público entendeu pelo cumprimento, inclusive de forma exclusiva, do aludido mandado de verificação.

Para o cumprimento adequado, assim que essa Promotora de Justiça chegou à sede da Prefeitura, antes de se dirigir ao setor de Fiscalização, foi requerida a companhia de um dos Procuradores do Município, e tão logo chegamos na sala dos



Fiscais propriamente dita (ou ao menos de sete dos fiscais, já que um deles é alocado separadamente), imediatamente foi solicitada a presença de um servidor da Gerência e responsável pela pasta.

Toda essa cautela no cumprimento, inclusive atestada pelos documentos de Termo de Ocorrência e relação dos presentes assinado por essa Promotora de Justiça e pelo Procurador do Município que acompanhou toda a diligência, foi utilizada exatamente para PERMITIR que o Município tivesse **todas** as condições de COMPROVAR ao Ministério Público o efetivo cumprimento da decisão judicial, ainda que parcialmente.

Frise-se que mesmo depois do deferimento da diligência realizada por essa Promotora de Justiça, os Impetrados peticionaram nos autos, de modo que é incontestável que tinham ciência que em breve haveria o cumprimento do mandado pelo *Parquet*, possibilitando exatamente que pudessem ao menos separar os documentos para comprovar o cumprimento da decisão.

Em outras palavras, o objetivo exato da verificação *in loco* no caso dos autos era sair da zona de alegações escritas e oportunizar a todos os envolvidos a demonstração de que uma decisão judicial proferida por sentença e com todos os termos confirmados liminarmente pelo e. Tribunal de Justiça estaria sendo cumprida.

Todavia, ao longo de toda a diligência e apesar da presença dos responsáveis pelo Setor de Fiscalização Fazendária e de Procuradores do Município, em NENHUM momento foi afirmado por qualquer servidor/ contratado que poderia ser mostrado ou apresentado UM ÚNICO processo administrativo em que a decisão foi respeitada.

Na verdade, é imperioso registrar aqui que os dois representantes da Procuradoria Geral do Município que acompanharam a diligência do dia 06/11/2023, além de não apresentarem qualquer prova documental do cumprimento da decisão, afirmaram, repetidamente, que consideravam a decisão de concessão da liminar aqui proferida “teratológica” (apesar da ausência manifesta de recurso pelos Impetrados), manifestando inequívoca ciência quanto ao descumprimento de decisão judicial confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Para tanto, afirmavam repetidamente que o Prefeito editou Decretos que permitiam a atuação em desconformidade com a decisão – decreto que ele próprio já configura ato de descumprimento pelo Chefe do Executivo, alvo direto e imediato das decisões em comento.



Verificou-se, assim, que os impetrados descumprem deliberadamente a decisão judicial de index 27832649, confirmada pelo e. Tribunal de Justiça em sede de agravo e pela sentença de index 53997564, praticando desobediência totalmente incompatível com a legalidade estrita que rege à Administração Pública, que exige que decisões judiciais sejam regularmente cumpridas.

Ao abrigo de tais considerações, **o Ministério Público se manifesta no sentido de que seja reconhecido o descumprimento da liminar de index 27832649 (confirmada na sentença de index 53997564), com aplicação da multa em face dos Impetrados, pugnando pela sua imediata intimação, para que seja dado cumprimento à decisão judicial, sob pena de majoração da multa pessoal e de responsabilidade civil, penal e administrativa, destacando a possibilidade de configuração de crime de responsabilidade pelo Prefeito de A. dos Búzios.**

Além disso, **oficia o Ministério Público pela suspensão imediata dos efeitos dos Decretos nº 2.245 e nº 2.246, ambos de 16/08/2023**, aqui entendidos como atos de descumprimento por parte do Prefeito de Armação dos Búzios.

Por fim, quanto à quantificação do valor da multa a ser fixada pelos atos de descumprimento já praticados, considerando que a informação de 40 atos trazida pela Impetrante é datada de mais de mais de um mês, sendo possível que o número tenha aumentado consideravelmente, **requer o *Parquet* a intimação da impetrante, a fim de que seja apresentado e comprovado o número atualizado de atos de descumprimento, para fins de cálculo atualizado do valor da multa pessoal.**

Caso não seja possível a aferição exata do número de atos de descumprimento, requer o Ministério Público, que seja aplicado o valor de, ao menos, dois descumprimentos para cada Impetrado, referentes aos dois Decretos acima referidos.

Armação dos Búzios, 14 de novembro de 2023.

RENATA MELLO CHAGAS
Promotora de Justiça