

Processo: 1054055
Natureza: AUDITORIA
Órgão: Prefeitura Municipal de Santos Dumont
Período: janeiro de 2017 a julho de 2018
Responsáveis: Carlos Alberto de Azevedo (Prefeito Municipal), Paulo Mendes Barreto Filho (Diretor da Secretaria Municipal de Finanças) e Priscila Ferreira Polcaro dos Santos (Chefe de Departamento de Receitas)
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

PRIMEIRA CÂMARA – 4/8/2020

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL. ANÁLISE DA ESTRUTURA LEGISLATIVA, FÍSICA E ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL. REGULARIZAÇÃO DOS ACHADOS DE AUDITORIA. OTIMIZAÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS. AUDITORIA OPERACIONAL. METAS E PRAZOS. RECOMENDAÇÃO. DECISÃO ADMINISTRATIVA. POLÍTICAS PÚBLICAS. COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA DO GESTOR. ATUAÇÃO INSTITUCIONAL. LIMITES. TRIPARTIÇÃO DAS FUNÇÕES ESTATAIS. RECOMENDAÇÕES.

1. Considerando os problemas constatados na estrutura legislativa, física e operacional da Administração Tributária Municipal e tendo em vista a consistência das conclusões obtidas pela equipe de auditoria, acolhem-se integralmente as medidas propostas para melhoria da arrecadação própria municipal, recomendando-se às autoridades competentes a adoção das providências cabíveis a fim de que sejam sanadas tais ocorrências.
2. Não cabe determinar medidas essencialmente administrativas em auditoria de conformidade, por ajustar-se com a auditoria operacional. Portanto, essas medidas devem ser apresentadas ao gestor sob a forma de recomendações, sem aplicar sanção, devendo as metas e prazos serem tomados também como recomendação, de modo a contribuir para a solução das deficiências e problemas identificados pela auditoria.
3. A decisão administrativa, em geral, e na execução de políticas públicas, em particular, é atribuição exclusiva do gestor. O controle externo não deve tratar de questão atinente à competência discricionária do ente administrativo sem observar os limites da atuação institucional, no intuito de evitar conflitos e violação à tripartição das funções estatais.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, considerando que a auditoria de conformidade apurou problemas constantes na estrutura legislativa, física e operacional da Administração Tributária Municipal e tendo em vista a consistência das conclusões obtidas pela equipe de auditoria, em:

I) acolher integralmente as propostas de melhoria da arrecadação própria municipal, passando as seguintes recomendações à Prefeitura Municipal de Santos Dumont:

- Para adoção no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

1. Elabore e encaminhe Projeto de Lei à Câmara Municipal estabelecendo nova Planta Genérica de Valores do município, observando:
 - a) a avaliação de imóveis, para fins de tributação, a ser efetuada por profissionais habilitados para atividade técnica de avaliar imóveis, sendo referenciada em boas práticas reconhecidas e aceitas para o exercício dessa função (NBR 14653-1:2001 e 14653-2:2004, da ABNT);
 - b) a média dos quocientes dos valores avaliados, conforme constam no cadastro fiscal, em relação aos preços praticados no mercado para cada tipo de imóvel (nível de avaliação), mantendo-se entre 70% (setenta por cento) e 100% (cem por cento), conforme o § 4º do art. 30 da Portaria n. 511/09 do Ministério das Cidades;
 - c) a previsão da possibilidade de gradação de eventuais aumentos individuais acentuados, decorrentes da implementação de uma nova Planta Genérica de Valores, de forma a respeitar o Princípio da Não Surpresa e da Capacidade Contributiva;
2. Elabore e encaminhe Projeto de Lei à Câmara Municipal instituindo a progressividade fiscal de alíquotas para o IPTU, sob a modalidade graduada;
3. Elabore e encaminhe Projeto de Lei à Câmara Municipal especificamente para a área incluída no Plano Diretor, determinando o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, fixando as condições e os prazos para implementação da referida obrigação, para a aplicação da progressividade no tempo das alíquotas de IPTU;
4. Elabore e encaminhe Projeto de Lei à Câmara Municipal especificamente para a aplicação da progressividade no tempo das alíquotas de IPTU para os terrenos subutilizados ou não utilizados;

- Para adoção no prazo de 120 (cento e vinte) dias:

5. Estabeleça, no Organograma do Poder Executivo Municipal, um setor responsável pela gerência e atualização do cadastro imobiliário;
6. Efetive ações de recadastramento para conferir com mais fidedignidade o cadastro imobiliário do município;
7. Normatize e implemente procedimento de controle que consista no cruzamento de dados referentes a unidades autônomas tributáveis pelo IPTU com aqueles constantes de cadastros de clientes, do território do município, de concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e água tratada;
8. Normatize e implemente procedimento de controle que consista no encaminhamento ao setor em que constem modificações, inclusive de uso, ocorridas em imóveis e loteamentos no território municipal;
9. Estruture o plano de carreira de Técnico Fiscal Fazendário de forma a aumentar o número de vagas e, em consonância com a essencialidade e a priorização de recursos prevista constitucionalmente para a função (art. 37, XXII), adote a gratificação por produtividade, com base no § 7º do art. 39 da CF, vinculada ao desempenho da arrecadação em relação a metas a serem fixadas pela administração tributária;

10. Realize concurso público para provimento dos cargos de Técnico Fiscal Fazendário criados por lei e convoque os aprovados para exercício das funções de administração tributária;
 11. Estruture a Administração Tributária com sistema informatizado eficiente e setores específicos com rotinas de procedimentos para as atividades de Lançamento; Cobrança do Crédito; Fiscalização; Cadastro de Contribuintes, Dívida Ativa e respectivos controles;
 12. Implante e implemente um programa de capacitação para os servidores da Administração Tributária para o desempenho de suas atribuições específicas, orientando-os no sentido de obter os resultados desejados pela Administração, estimular o desenvolvimento funcional, criando condições propícias ao constante aperfeiçoamento;
 13. Determine que, nas peças orçamentárias do município (LDO e LOA), para os próximos exercícios, seja inserida dotação destacada e especificamente relacionada à modernização ou aparelhamento da administração tributária, classificando as despesas de custeio, ampliação e modernização da administração tributária em projetos e atividades específicas dentro da Subfunção 129 – Administração de Receitas, nos termos da Portaria MPOG 42/99.
- Para adoção no prazo de 90 (noventa) dias:
14. Implante e implemente o planejamento das ações fiscais, materializado num Plano Anual de Fiscalizações que estabeleça os critérios das escolhas para a fiscalização do imposto, bem como as metodologias a serem adotadas, de forma a garantir a impessoalidade na escolha dos contribuintes a serem fiscalizados e possibilitar o controle de seu resultado e a aferição da eficiência e da eficácia dos trabalhos realizados;
 15. Regule o art. 46 da Lei Municipal n. 3.774/05 – CTM (Decreto, Portaria, Instrução normativa, ordem de serviço etc.) que instituiu os instrumentos de autorização para a realização da ação fiscal, com vistas a garantir a vinculação da atividade fiscalizatória e mitigar a ocorrência de ações arbitrárias de fiscalização;
 16. Implante e implemente procedimentos referentes à obrigatoriedade da utilização do termo autorizativo para qualquer ação fiscal em diligência externa a ser realizada;
 17. Cadastre os Cartórios em nome de seus Titulares e autue as infrações e execuções fiscais contra o CPF do Titular do cartório;
 18. Implante e implemente sistema informatizado de controle da arrecadação com módulo específico para a fiscalização do ISS, adequado para registrar os instrumentos de planejamento, execução e controle da fiscalização do ISS, tais como: Ordem de Fiscalização; Termo de Início de Ação Fiscal, Relatório de Fiscalização, Notificação, Auto de Infração, entre outros, com vistas a automatização e maior controle do gestor sobre os atos de fiscalização;
 19. Normatize a instituição acessória de apresentação mensal de informações da movimentação econômica de seus contribuintes, por sistema informatizado, que possibilite a fiscalização e a homologação dos lançamentos do ISS;
 20. Implante e implemente acompanhamento periódico dos contribuintes obrigados à entrega de declaração periódica da movimentação econômica, de modo a promover fiscalização naqueles que deixaram de cumprir a obrigação e/ou lavrar auto de infração com base na legislação municipal;

21. Implante e implemente programa permanente de fiscalizações nos contribuintes de ISS no Município, enquadrados no Simples Nacional, de modo a apurar e lançar o imposto com base na movimentação econômica;
 22. Implante e implemente procedimentos no intuito de comparar o faturamento bruto informado para o recolhimento do Simples Nacional, por meio do PGDAS-D, com o faturamento declarado com base na emissão de documentos fiscais, para fins de apurar o ISS devido;
- Para adoção no prazo de 60 (sessenta) dias:
23. Normatize e implemente procedimentos de cobrança administrativa sistemática e com busca ativa de inadimplentes, dentre os quais deve constar, no mínimo:
 - a) o envio de notificação aos devedores junto com o carnê de pagamento do IPTU, acompanhada de guia padrão Febraban com opções para pagamento à vista ou da primeira parcela da dívida, estabelecendo, no documento, referência expressa à lei de parcelamento, o prazo para pagamento e o local em que deve comparecer para assinatura do Termo de Confissão de Dívida ou, caso deseje, apresentar contestação do valor da dívida;
 - b) a implementação, no sistema informatizado de controle da arrecadação, de módulo específico para controle e execução de cobrança administrativa, automatizando a emissão de notificações aos devedores, a emissão de relatórios de notificações emitidas e encaminhadas aos devedores por período; e
 - c) a emissão e arquivamento de relatórios gerenciais periódicos, com registros da cobrança administrativa realizada (quantitativo de notificações emitidas em cada ano e de notificações não entregues), possibilitando, tanto ao sistema de controles internos do município quanto aos Órgãos de controle externo, aferir a taxa de sucesso relativa a essa cobrança, bem como as causas dos eventuais insucessos.
 24. Implemente o protesto extrajudicial como forma de cobrança administrativa, devendo a Administração Tributária Municipal, para tanto:
 - a) efetivar convênio com o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Minas Gerais para a isenção de custas para a administração;
 - b) efetivar a normatização relativa aos procedimentos de protesto, contendo, dentre outros, a qualificação mínima dos contribuintes, a periodicidade da realização, a notificação prévia, os procedimentos para inscrição em dívida ativa e para qualificação e emissão da Certidão de Dívida Ativa, evitando sua emissão automática;
 - c) iniciar procedimentos de qualificação mínima dos cadastros dos contribuintes devedores e das Certidões de Dívida Ativa;
 - d) iniciar os procedimentos de protesto com os contribuintes que possuam cadastro com eventos indicativos de atualização recente como: transmissão de propriedade, alteração de cadastro e pedido de parcelamento.
 25. Implemente a cobrança judicial a tempo de executá-la antes de findo o prazo prescricional.

II) determinar que o atual Chefe do Poder Legislativo Municipal de Santos Dumont seja cientificado acerca do exposto nos itens *II.2* e *II.3* da fundamentação do inteiro teor deste acórdão;

III) determinar o encaminhamento dos autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, para realização do monitoramento das recomendações.

IV) determinar o cumprimento das disposições regimentais pertinentes e, após, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Durval Ângelo. Vencido, em parte, o Relator.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de agosto de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente e Relator

SEBASTIÃO HELVECIO
Prolator do voto vencedor
(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 4/8/2020

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Santos Dumont, no período de janeiro de 2017 a julho de 2018, com o objetivo de analisar a estrutura legislativa, física e organizacional da Administração Tributária Municipal.

Em seu estudo inicial de fls. 08/37, a unidade técnica apontou evidências constatadas e, visando à sua regularização, assim como oportunizando a melhoria da arrecadação tributária na municipalidade, salientou que:

Considerando que a auditoria tem como objetivo propiciar ao Município de Santos Dumont um incremento em suas normas, em seu quadro de pessoal, em sua infraestrutura e nas rotinas de gestão de seus tributos próprios, inclusive quanto à cobrança administrativa e judicial, com vistas à melhoria de sua arrecadação tributária, e que, no caso concreto, foram verificadas fragilidades nas vertentes destacadas neste relatório, propõe-se que, nos termos da Resolução n. 14/2014, seja oportunizada a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, com obrigações e metas a serem assumidas, bem como o estabelecimento de prazos para sua implementação, a serem pactuados entre o jurisdicionado e este Tribunal.

Acolhendo a sugestão da unidade técnica, esta Relatoria determinou a citação do Prefeito Municipal de Santos Dumont, Sr. Carlos Alberto de Azevedo, e do Secretário Municipal de Finanças, Sr. Paulo Mendes Barreto Filho, às fls. 46/46v, para que se manifestassem acerca dos apontamentos constantes no relatório técnico e, especialmente, sobre a proposta de celebração de TAG com este Tribunal.

Em resposta, à fl. 53, o Prefeito Municipal requereu a prorrogação do prazo concedido para apresentar defesa em face dos “Achados de Auditoria” e manifestar-se acerca da proposta de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

Após, o responsável encaminhou as justificativas e os documentos constantes às fls. 58/66, alegando, em síntese, que a municipalidade vem adotando as medidas recomendadas pela unidade técnica, entendendo ser desnecessária a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

O novo exame técnico encontra-se às fls. 69/71.

Em seguida, às fls. 75/87, foi apresentada documentação complementar com o intuito de comprovar o alegado.

Naquela oportunidade, à fl. 73, considerando as medidas apresentadas pela Administração para atendimento das propostas de encaminhamento sugeridas pela unidade técnica, demonstrando o interesse em regularizar sua situação perante esta Corte de Contas e, considerando ainda, ser o TAG um instrumento jurídico à disposição da parte para tal finalidade, determinei o retorno dos autos ao órgão técnico para adoção das tratativas necessárias à celebração do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), em especial, a realização de reunião com os jurisdicionados para que fossem pactuados os prazos para o cumprimento das metas e ações necessárias à regularização dos apontamentos.

O Prefeito Municipal, à fl. 100, mais uma vez, requereu a prorrogação do prazo concedido para manifestar-se quanto a Minuta do TAG elaborada pela unidade técnica.

Tendo em vista que todas as opções, concretas e pormenorizadas, voltadas à regularização dos apontamentos foram devidamente tratadas no conteúdo da minuta apresentada, sendo o prazo fixado suficiente para sua análise, restou indeferido o pedido de dilação, sendo encaminhados os autos ao órgão ministerial para parecer conclusivo.

O *Parquet* de Contas, às fls. 104/106, emitiu parecer conclusivo pela irregularidade dos apontamentos realizados pela equipe inspetora e mantidos, no reexame final, pela unidade técnica, opinando pela concessão do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para adoção das providências necessárias à sua correção, além da realização de monitoramento por este Tribunal.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A equipe de auditoria esclareceu, inicialmente, que *teve por objetivo analisar a estrutura legislativa, física e organizacional da Administração Tributária Municipal e, conseqüentemente, apresentar propostas de melhoria da arrecadação própria municipal por meio da utilização de Termo de Ajustamento de Gestão.*

Ato contínuo, frisou que a realização da auditoria visa à *eventual identificação de deficiências nos procedimentos adotados, na estrutura legal, física e de pessoal da administração tributária e a ciência aos responsáveis das propostas de encaminhamento para sua regularização constituem estímulo ao aprimoramento da fiscalização tributária municipal (...).*

Nesse contexto, destaco que o defendente se limitou a apresentar argumentos genéricos acerca das evidências constantes do Relatório de Auditoria, no sentido de que *boa parte das medidas ali indicadas demandam tempo e recursos financeiros para sua implantação e execução, o que, contemporaneamente, assevera-se inviável diante da situação de extrema calamidade financeira a qual se subsomem a maioria dos municípios brasileiros (...).*

Aduziu, ainda, o responsável que as constantes decisões judiciais desarticulam o planejamento orçamentário, configurando uma espécie de intervenção financeira nos municípios, além do impacto negativo no orçamento decorrente da ausência de repasses de recursos do FUNDEB, saúde e outras verbas constitucionais.

Encerrou informando que:

- Baixou a Portaria n. 109 de 05 de dezembro de 2018, instituindo Comissão Especial a fim de objetivar a consolidação das normas tributárias;
- Oficiou as concessionárias COPASA e CEMIG para ter acesso aos seus cadastros de clientes e unidades neles registrados, a fim de promover a atualização do cadastro de contribuintes municipais (...);
- Está promovendo a adequação das condições administrativas dos contribuintes para execução judicial dos créditos de dívida ativa através de envio de Projeto de Lei ao Poder Legislativo, estipulando valor mínimo para promoção das ações judiciais e cobrança via administrativa, inclusive por cartório de protesto.

Ao final, entendeu ser desnecessária a celebração do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) com este Tribunal, tendo em vista as medidas já adotadas pela municipalidade voltadas para o atingimento das recomendações contidas no relatório.

Para comprovar o alegado, colaciona aos autos a seguinte documentação:

- cópia do Ofício n. 003/2019, encaminhado à Presidência da CEMIG/MG, propondo a celebração de convênio para acesso, por parte da Administração Municipal, aos seus cadastros de clientes e unidades registradas no território municipal (fl. 61);
- cópia do Ofício n. 002/2019, encaminhado à Presidência da Copasa/MG, propondo a celebração de convênio para acesso por parte da Administração Municipal aos seus cadastros de clientes e unidades registradas no território municipal (fl. 63);
- cópia da Comunicação Externa n. 015/2019 – DVFA, por meio da qual o Sr. Leandro Moreira de Oliveira, pertencente ao setor de Divisão de Cadastro e Faturamento da COPASA/MG, encaminha relação de documentos necessários e uma Minuta do Acordo para análise e considerações (fl.65);
- cópia do Ofício n. 042/2019, encaminhado pela Presidente da Comissão para Consolidação das Normas Tributárias Municipais informando o andamento dos trabalhos (fl. 66);
- cópia da Portaria n. 109/2018, nomeando Comissão Especial de estudos para consolidação das normas tributárias municipais (fls. 77/78);
- certidão assinada pela Comissão informando que está sendo providenciada a unificação de toda a legislação tributária e fiscal no âmbito da municipalidade, informando, ainda, o estágio dos trabalhos (fl. 79);
- cópia do ofício de encaminhamento ao Presidente da Câmara do Projeto de Lei referente à fixação do valor mínimo para ajuizamento das ações fiscais da dívida ativa (fl.80);
- cópia de Projeto de Lei e Mensagem referente a fixação do valor mínimo para ajuizamento das ações fiscais da dívida ativa enviado ao Legislativo Municipal (fls. 81/83);
- Ato Ordinário n. 84/2019, que nomeia a Sr^{ta} Luciana Gonçalves da Fonseca para o cargo em comissão de Chefe de Divisão de Execução Financeira (fl. 84);
- documentos referente ao Sistema Eletrônico de Informação do Governo do Estado de Minas Gerais – SEI MG (fls. 85/86);
- declaração do não emprego de menores (fl. 87).

Em sede de reexame, às fls. 69/71, assim como no novo exame, de fls. 89/90, a unidade técnica ratifica as irregularidades apresentadas no exame inicial, destacando que *“ficou evidenciado que a Administração vem tomando medidas para o atendimento às propostas sugeridas pela Equipe de Auditoria quanto à **Consolidação da Legislação Tributária Municipal e fixação de um novo valor mínimo para a cobrança judicial**”*. (destaquei)

Dito isso, passo a análise dos *“Achados de Auditoria”*.

II.1 Legislação Tributária não consolidada e disponibilizada adequadamente (fls. 13/15)

De acordo com o relatório inicial, a Lei Municipal n. 1.440/77 instituiu o Código Tributário Municipal, assim como o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, o Imposto Sobre Serviços – ISS, as Taxas e a Contribuição de Melhoria; contudo, o referido código não está consolidado com vários atos normativos que o alteraram, assim como o novo Código, instituído pela Lei Municipal n. 3.774/2005, não trata do IPTU, tampouco do ITBI, não revogando inteiramente as Leis Municipais n. 1.440/77 e n. 2.147/89.

Face à ausência de rotina para consolidação da legislação tributária municipal, visando ao controle e à atualização, além do fácil acesso às informações, propôs o órgão técnico a implantação de procedimentos definidos de consolidação das normas, de maneira que estejam permanentemente consolidadas e publicadas no site da Prefeitura ou Câmara Municipal.

No novo exame, com base nos documentos carreados aos autos pelo defendente, a equipe de auditoria reconheceu que o Município vem promovendo as medidas necessárias à consolidação da legislação tributária municipal, tendo em vista a constituição da comissão especial de estudos por meio da Portaria n. 109/2018.

Diante do acima exposto, **desconsidero a falha inicialmente apontada relativamente a este item.**

II.2 Irregularidades na Planta Genérica de Valores (fls. 15/17v)

Ao analisar a matéria, o órgão técnico constatou que o município não realizou a revisão da Planta Genérica de Valores – PGV desde a sua instituição, em 1995, evidenciando a inobservância ao ciclo mínimo de 04 (quatro) anos, recomendado na Portaria n. 511 do Ministério das Cidades, restringindo-se à atualização monetária dos valores vigentes, por meio de decretos.

A esse respeito, ressaltou que a PGV defasada em relação às alterações da configuração urbana, em especial, do valor venal do imóvel, torna o IPTU regressivo e desproporcional à capacidade econômica dos contribuintes.

Sendo assim, diante da utilização de fatores de correção não previstos na legislação tributária para apuração da base de cálculo do IPTU, assim como pela ausência de revisão da Planta Genérica de Valores desde sua instituição no exercício de 1995, concluiu pela adoção das seguintes medidas:

Elaborar e encaminhar, com base no que dispõe o art. 97, IV, do CTN, projeto de lei à Câmara Municipal estabelecendo uma nova Planta Genérica de Valores – PGV do município para que esta retrate adequadamente a realidade imobiliária local e contemple possíveis valorizações e ou desvalorizações havidas em função das transformações urbanas, observando os seguintes aspectos:

- a) a avaliação de imóveis, para fins de tributação, deve ser efetuada por profissionais habilitados para atividade técnica de avaliar imóveis;
- b) a avaliação de imóveis deve ser referenciada em boas práticas reconhecidas e aceitas para o exercício dessa função (NBR 14653-1:2001 e 14653-2:2004, da ABNT);
- c) a média dos quocientes dos valores avaliados, conforme constam no cadastro fiscal, em relação aos preços praticados no mercado para cada tipo de imóvel (nível de avaliação), deve ficar entre 70% (setenta por cento) e 100% (cem por cento), conforme o § 4º do art. 30 da Portaria 511/09 do Ministério das Cidades;
- d) preveja a possibilidade de gradação de eventuais aumentos individuais acentuados, decorrentes da implementação de uma nova Planta Genérica de Valores, de forma a respeitar o princípio da não surpresa e da capacidade contributiva.

Adoto o estudo técnico como razão de decidir e determino que seja **elaborado e encaminhado Projeto de Lei à Câmara Municipal estabelecendo nova Planta Genérica de Valores do município, nos termos propostos pelo órgão técnico, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.**

Por fim, considerando a situação acima, determino que seja intimado, por via postal e por publicação, o **Presidente da Câmara Municipal** de Santos Dumont para ciência da determinação exarada.

II.3 Inexistência de previsão legal da progressividade fiscal e da progressividade no tempo das alíquotas do IPTU (fls. 17v/19v)

A equipe de auditoria apontou, após análise da legislação municipal, que o Município de Santos Dumont, no cálculo do valor venal do imóvel, utiliza a base de cálculo definida nos arts. 11 e

12 da Lei Municipal n. 1.440/77 (CTM) c/c a Lei Municipal n. 3.475/02, bem como nos Decretos n. 1.337/95 e n. 1.449/99, aplicando-se sobre a totalidade da base de cálculo as alíquotas de 2% para terrenos e de 0,5% para edificações.

Desse modo, considerando a aplicação de alíquota única, restou evidenciada a inexistência da previsão de progressividade fiscal das alíquotas de IPTU em função do valor dos imóveis.

Somado a isso, verificou-se que constam, no Plano Diretor (arts. 76 a 79 da Lei Municipal n. 4.241/12), instrumentos de cumprimento da função social da propriedade urbana que não foram implementados, dentre eles, o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórias, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Desta feita, objetivando permitir que o IPTU seja graduado segundo a capacidade econômica do contribuinte e atendendo, igualmente, à progressividade no tempo, propôs a adoção das seguintes medidas:

- Elaborar e encaminhar à Câmara Municipal projeto de lei instituindo a progressividade fiscal de alíquotas para o IPTU, sob a modalidade graduada.
- Elaborar e encaminhar, à Câmara Municipal, projeto de lei específica para área incluída no Plano Diretor, determinando o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, fixando as condições e os prazos para implementação da referida obrigação, para a aplicação da progressividade no tempo das alíquotas de IPTU;
- Elaborar e encaminhar, à Câmara Municipal, projeto de lei específica para a aplicação da progressividade no tempo das alíquotas de IPTU para os terrenos subutilizados ou não utilizados;
- Dar ciência à Câmara Municipal do teor desta proposta de encaminhamento, tendo em vista que a iniciativa para propositura de projetos de lei em matéria tributária é concorrente, ou seja, qualquer vereador pode elaborar projeto de lei relativa à presente proposta.

Adoto o estudo técnico como razão de decidir e determino que seja **elaborado e encaminhado Projeto de Lei à Câmara Municipal, nos termos acima propostos, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.**

Por fim, considerando a situação acima, determino que seja intimado, por via postal e por publicação, o **Presidente da Câmara Municipal** de Santos Dumont para ciência da determinação exarada.

II.4 Cadastro Imobiliário não fidedigno (fls. 19v/21)

A unidade técnica constatou que estão registrados no Relatório Estatístico de Classificação de Imóveis do Município de Santos Dumont o total de 18.821 imóveis, sendo 15.120 edificações e 3.701 terrenos, classificados quanto ao uso da construção, sendo 14.427 residências, 574 comerciais, 37 industriais, 03 públicos, 18 religiosos, 23 serviços, 11 mistos e 119 outros.

No entanto, o Município não possui setor ou servidor responsável, especificamente, pelas atividades relacionadas a inscrição, manutenção e atualização do cadastro imobiliário, não tendo realizado, ainda, o recadastramento dos contribuintes.

Além disso, apurou-se um número significativo de devolução de Guias de IPTU enviadas aos contribuintes ao longo do exercício, depositadas numa caixa de papelão na Secretaria de Finanças.

Contatou-se, ainda, que o Cadastro Imobiliário não identifica plenamente os contribuintes, eis que, em alguns casos, não consta seu CPF, inviabilizando a execução fiscal dos créditos inadimplidos, além de não possuir rotina de atualização de dados dos contribuintes a partir do acompanhamento processual das execuções fiscais ajuizadas.

Diante disso, adoto a análise técnica como razão de decidir e determino **ao gestor municipal e ao Diretor da Secretaria Municipal de Finanças, a adoção no prazo de 120 (cento e vinte) dias**, das medidas a seguir transcritas:

- Estabelecer, no Organograma do Poder Executivo Municipal, um setor responsável pela gerência e atualização do cadastro imobiliário;
- Efetivar ações de recadastramento para conferir com maior fidedignidade o cadastro imobiliário do município;
- Normatizar e implementar procedimento de controle que consista no cruzamento de dados referentes a unidades autônomas tributáveis pelo IPTU com aqueles constantes de cadastros de clientes, do território do município de concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e água tratada;
- Normatizar e implementar procedimento de controle que consista no encaminhamento ao setor em que constem modificações, inclusive de uso, ocorridas em imóveis e loteamentos no território do município.

Oportunamente, registro que, em face da documentação encaminhada em sede de defesa, entendo que a Administração Municipal está envidando esforços para firmar convênio com as concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e de água tratada atuantes no município, com intuito de obter acesso aos seus cadastros de clientes e unidades residenciais, razão pela qual, **desconsidero o apontamento inicial relativamente a este item.**

II.5 Inexistência de procedimentos fiscalizatórios de maximização da arrecadação do ISSQN (fls. 21v/24v)

A partir das vistorias realizadas, observou-se que a municipalidade não conta com planejamento de ações de fiscalização do ISSQN, também ausente um instrumento formalizado que contenha uma programação das fiscalizações ou um plano de fiscalizações, com vistas ao direcionamento do trabalho de combate à evasão e à sonegação fiscal.

O órgão técnico relatou que *“não há, na legislação tributária municipal, a obrigatoriedade da expedição pela autoridade competente de instrumento legal de autorização para a realização de fiscalização, bem como, da expedição de ‘Termo de Início de Ação Fiscal’ ou documentos similares que registrem o seu início”*.

No tocante às Instituições Financeiras, com obrigação acessória de apresentar mensalmente a Declaração Eletrônica de Serviços de Instituições Financeiras (DES-IF) – documento fiscal digital, conforme o Modelo Conceitual padrão da DES-IF, instituído pela ABRASF (Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais), que registra as operações e a apuração do ISSQN, de utilização obrigatória pelas instituições financeiras e equiparadas, autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BACEN) – detectou que há regulamentação no Decreto Municipal n. 2.940/16, exigindo, no inciso II do art. 3º, o demonstrativo mensal para a apuração da receita tributável e do ISSQN.

Não obstante, em caso de atraso no recolhimento do imposto, a Técnica Fiscal Fazendária fica encarregada de notificar a instituição financeira e cobrar, inclusive, os juros devidos, não havendo, em contrapartida, comparação das DES-IF com a movimentação econômica declarada obrigatoriamente ao Banco Central pelas Instituições Financeiras.

Relativamente aos Cartórios – existentes 12 (doze) no Município – o Setor Tributário recebe mensalmente as declarações de serviços prestados (DAP), nos quais há registro dos valores de emolumentos, Taxa de Fiscalização Judiciária e Depósitos Compensação Gratuidade (RECOMPE).

No que concerne às Empresas de Construção Civil e às Empresas optantes pelo Simples Nacional, aferiu-se que não há procedimento fiscalizatório capaz de examinar sua movimentação econômica para fins de constituição do ISSQN, abstendo-se de cobrar a concessão do “habite-se” ou demais licenciamentos, certidões ou imposto devido, assim como, não há procedimentos apropriados de fiscalização do Simples Nacional.

Por fim, no que se refere aos Tomadores de Serviços, examinou a realização de fiscalizações relativas às prestações de serviços tomados por algumas empresas, tais como instituições bancárias, CEMIG, Palmyra do Brasil Indústria e Comércio de Silício Met. e Rec. Nat. Ltda., Exterran e UNIMED, concluindo pela inexistência de procedimentos fiscalizatórios para a arrecadação do ISSQN, à exceção da atuação junto aos Cartórios, considerando que os demais procedimentos de ações fiscais realizados pela Técnica Fiscal Fazendária se restringem à cobrança do ISSQN devido, com base nas declarações mensais informadas.

Posto isso, adoto o estudo técnico como razão de decidir e **determino ao gestor municipal e ao Diretor da Secretaria Municipal de Finanças, que promovam, no prazo de 90 (noventa) dias, as seguintes medidas:**

- Implantar e implementar o planejamento das ações fiscais materializado num Plano Anual de Fiscalizações que estabeleça os critérios das escolhas para a fiscalização do imposto, bem como as metodologias a serem adotadas, de forma a garantir a impessoalidade na escolha dos contribuintes a serem fiscalizados e possibilitar o controle de seu resultado e a aferição da eficiência e da eficácia dos trabalhos realizados;
- Regulamentar o art. 46 da Lei Municipal n. 3.774/05 – CTM (Decreto, Portaria, Instrução normativa, ordem de serviço etc.) que instituiu os instrumentos de autorização para a realização da ação fiscal, com vistas a garantir a vinculação da atividade fiscalizatória e mitigar a ocorrência de ações arbitrárias de fiscalização;
- Implantar e implementar procedimentos referentes à obrigatoriedade da utilização do termo autorizativo para qualquer ação fiscal em diligência externa a ser realizada;
- Cadastrar os Cartórios em nome de seus Titulares e autuar as infrações e execuções fiscais contra o CPF do Titular do cartório;
- Implantar e implementar sistema informatizado de controle da arrecadação com módulo específico para a fiscalização do ISS, adequado para registrar os instrumentos de planejamento, execução e controle da fiscalização do ISS, tais como: Ordem de Fiscalização; Termo de Início de Ação Fiscal; Relatório de Fiscalização; Notificação; Auto de Infração, entre outros, com vistas a automatização e maior controle do gestor sobre os atos de fiscalização.
- Normatizar a instituição de obrigação acessória de apresentação mensal de informações da movimentação econômica de seus contribuintes, por sistema informatizado, que possibilite a fiscalização e a homologação dos lançamentos do ISS.
- Implantar e implementar acompanhamento periódico dos contribuintes obrigados à entrega de declaração periódica da movimentação econômica, de modo a promover fiscalização naqueles que deixaram de cumprir a obrigação e/ou lavrar auto de infração com base na legislação municipal;
- Implantar e implementar programa permanente de fiscalizações nos contribuintes de ISS no Município, enquadrados no Simples Nacional, de modo a apurar e lançar o imposto com base na movimentação econômica.
- Implantar e implementar procedimentos no intuito de comparar o faturamento bruto informado para o recolhimento do Simples Nacional, por meio do PGDAS-D, com o faturamento declarado com base na emissão de documentos fiscais, para fins de apurar o ISS devido.

II.6 Não implementação da Administração Tributária Municipal (fls. 24v/27)

Aduz a unidade técnica, em consulta à Lei Municipal n. 2.274/90, responsável pela instituição da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santos Dumont, que compete à Secretaria Municipal de Finanças o cadastro, o lançamento e a arrecadação dos tributos e demais receitas municipais, procedendo à fiscalização tributária, compreendendo em sua estrutura o Departamento de Receita, o Departamento de Contabilidade e a Divisão de Tesouraria.

Nesse contexto, foi verificado que o Departamento de Receita não foi devidamente implementado com as atribuições da unidade, que os servidores ocupantes dos cargos de *Chefia do Departamento de Receitas* e *Chefe de Divisão de Fiscalização Fazendária* não estão exercendo minimamente as respectivas atribuições previstas no Decreto Municipal n. 1.180/90, assim como que, em um mesmo espaço físico, encontram-se a Secretaria de Finanças, o Departamento de Receita, a Tesouraria, a Fiscalização Tributária, a Junta Comercial – JUCEMG e o Protocolo, que atende à toda Prefeitura, provocando a confusão de atividades específicas da Administração Tributária.

Além disso, percebeu-se o desvio de funções dos servidores lotados para o cargo de “Chefe de Departamento de Receita” e “Chefe de Divisão de Fiscalização Tributária”, exercendo atribuições incompatíveis com o cargo ocupado.

Ausente, ainda, a priorização de recursos para a capacitação dos servidores pertencentes à Administração Tributária, em especial, para área de fiscalização.

Por fim, destacou que o registro da execução das despesas com a Administração Tributária não é realizado pelo Município na Subfunção específica 129 – Administração de Receitas, conforme estabelecido na Portaria MPOG n. 42/99, garantindo a transparência e “*averiguação da priorização de recursos prevista constitucionalmente, sendo imprescindível que as dotações orçamentárias para as atividades da administração tributária sejam específicas, de forma a ser possível quantificar o montante gasto com custeio, aparelhamento e modernização dessa atividade*”.

Em razão do exposto, concluiu a equipe de auditoria que “*a Administração Tributária, atividade essencial ao funcionamento do Município, não foi devidamente implementada e não tem prioridade quanto aos recursos orçamentários para a realização de suas atividades*”.

Dito isso, adoto o estudo técnico como razão de decidir e passo a transcrevê-lo, restando determinada **ao gestor municipal e ao Diretor da Secretaria Municipal de Finanças, a adoção das seguintes medidas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias:**

- Estruturar o plano de carreira de Técnico Fiscal Fazendário de forma a aumentar o número de vagas e, em consonância com a essencialidade e a priorização de recursos prevista constitucionalmente para a função (art. 37, XXII), adotar a gratificação por produtividade, com base no § 7º do art. 39 da CF, vinculada ao desempenho da arrecadação em relação a metas a serem fixadas pela administração tributária.
- Realizar concurso público para provimento dos cargos de Técnico Fiscal Fazendário criados por lei e convocar os aprovados para exercício das funções de administração tributária;
- Estruturar a Administração Tributária com sistema informatizado eficiente e setores específicos com rotinas de procedimentos para as atividades de Lançamento; Cobrança do Crédito; Fiscalização; Cadastro de Contribuintes, Dívida Ativa e respectivos controles;
- Implantar e implementar um programa de capacitação para os servidores da Administração Tributária para o desempenho de suas atribuições específicas, orientando-os no sentido de obter os resultados desejados pela Administração, estimular o desenvolvimento funcional, criando condições propícias ao constante aperfeiçoamento;

- Determinar que, nas peças orçamentárias do município (LDO e LOA), para os próximos exercícios, seja inserida dotação destacada e especificamente relacionada à modernização ou aparelhamento da administração tributária, classificando as despesas de custeio, ampliação e modernização da administração tributária em projetos e atividades específicas dentro da Subfunção 129 – Administração de Receitas, nos termos da Portaria MPOG 42/99.

II.7 Não implementação de cobrança administrativa periódica, sistemática e proativa dos créditos tributários (fls. 27/28v)

Compete ao Município a instituição, previsão e efetiva arrecadação de tributos de sua competência constitucional, configurando um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

Apurou o órgão técnico que a municipalidade, em que pese contar com previsão normativa para cobrança administrativa do crédito tributário inscrito em Dívida Ativa, qual seja, Lei Municipal n. 3.774/05, não dispõe de servidor, setor ou qualquer rotina de controle a cobrança administrativa de tais créditos.

Nesse passo, frisou que:

A última cobrança administrativa realizada pela Prefeitura ocorreu no exercício de 2014. Esta cobrança administrativa foi em massa e não houve controle gerencial dos resultados, tais como registro das cobranças realizadas, quantitativo de notificações emitidas, notificações não entregues e taxa de sucesso na recuperação dos créditos tributários. Não houve, também, um controle efetivo e nem um gerenciamento dos Termos de Confissão e Parcelamento dos Débitos Fiscais decorrentes dessa cobrança administrativa conforme Sumário das Parcelas de Dívida Ativa.

Esclareceu a unidade técnica que a cobrança sistemática é aquela “*normatizada estruturada, com clareza e definição de procedimentos e atribuição de competência a agentes públicos envolvido*”, implementando-se controle gerencial sobre seus resultados.

Sendo assim, acorde com a proposta da Unidade Técnica, a qual adoto como razão de decidir, determino **ao gestor municipal e ao Diretor da Secretaria Municipal de Finanças que adotem, no prazo de 60 (sessenta) dias, a seguinte medida:**

- Normatizar e implementar procedimentos de cobrança administrativa sistemática e com busca ativa de inadimplentes, dentre os quais deve constar, no mínimo: (i) o envio de notificação aos devedores junto com o carnê de pagamento do IPTU, acompanhada de guia padrão Febraban com opções para pagamento à vista ou da primeira parcela da dívida, estabelecendo no documento referência expressa à lei de parcelamento, o prazo para pagamento e o local em que deve comparecer para assinatura do Termo de Confissão de Dívida ou, caso deseje, apresentar contestação do valor da dívida; (ii) a implementação, no sistema informatizado de controle da arrecadação, de módulo específico para controle e execução de cobrança administrativa, automatizando a emissão de notificações aos devedores, a emissão de relatórios de notificações emitidas e encaminhadas aos devedores por período; e (iii) a emissão e arquivamento de relatórios gerenciais periódicos, com registros da cobrança administrativa realizada (quantitativo de notificações emitidas em cada ano e de notificações não entregues), possibilitando, tanto ao sistema de controles internos do município quanto aos Órgãos de controle externo, aferir a taxa de sucesso relativa a essa cobrança, bem como as causas dos eventuais insucessos.

Derradeiramente, esclareço que, com base nos documentos encaminhados pelo defendente, entendo que a Administração Municipal está promovendo as medidas necessárias ao desenvolvimento de estudo voltado para revisão do valor mínimo para o ajuizamento da

cobrança judicial em função do custo total de uma ação de execução fiscal. Dessa forma, **desconsidero o apontamento relativamente a este item.**

II.8 Não implementação do protesto extrajudicial de dívidas como forma de cobrança administrativa (fls. 28v/29v)

Constatou-se que o Município não elegeu o protesto extrajudicial como forma de cobrança administrativa, embora a Lei Federal n. 9.492/97, com redação dada pela Lei Federal n. 12.767/12, tenha incluído, entre os títulos sujeitos a protesto, as certidões de dívida ativa dos Municípios, passando esta forma de cobrança administrativa a ser instrumento obrigatório ao administrador da Fazenda Pública.

Nesse sentido, **determino ao Chefe do Poder Executivo Municipal e ao Diretor da Secretaria Municipal de Finanças**, nos termos propostos pela equipe de auditoria, que implemente, no **prazo de 60 (sessenta) dias**:

- (...) o protesto extrajudicial como forma de cobrança administrativa, devendo a Administração Tributária Municipal, para tanto: (i) efetivar convênio com o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Minas Gerais para a isenção de custas para a administração; (ii) efetivar a normatização relativa aos procedimentos de protesto, contendo, dentre outros, a qualificação mínima dos contribuintes, a periodicidade da realização, a notificação prévia, os procedimentos para inscrição em dívida ativa e para qualificação e emissão da Certidão de Dívida Ativa, evitando sua emissão automática; (iii) iniciar procedimentos de qualificação mínima dos cadastros dos contribuintes devedores e das Certidões de Dívida Ativa; (iv) iniciar os procedimentos de protesto com os contribuintes que possuam cadastro com eventos indicativos de atualização recente como: transmissão de propriedade, alteração de cadastro e pedido de parcelamento.

II.9 Ausência de procedimentos que maximizem a cobrança judicial do crédito tributário (fls.29v/31)

Nos achados de auditoria foi apontado que:

Com base nas informações extraídas do Sistema de Tributos Municipais – Cadastro de Dívida Ativa por Contribuinte, apurou-se créditos em aberto no total de R\$ 5.861.545,31, sendo deste valor, R\$ 1.990.970,11, referente aos exercícios de 2008 a 2012, que se encontram prescritos por ausência de cobrança e o valor de R\$ 3.870.575,20 referente aos exercícios de 2013 a 2017 (...).

No exercício de 2013, a Administração, por meio da Lei Municipal n. 4.265 de 19/03/2013, concedeu descontos de 90%, 75% e 50%, sobre o valor dos juros e multa referente a todos os débitos tributários vencidos até a data de publicação desta lei, para pagamento realizado à vista; de duas até doze vezes; e de treze a vinte e quatro vezes, respectivamente.

Programas de Recuperação Fiscal – REFIS, similares a este, também foram instituídos nos exercícios de 2014, 2015 e 2017 por meio das Leis Municipais n. 4.352/14, 4.419/15 e 4.460/17.

Isso posto, concluiu que inexistem no Município procedimentos que maximizem a cobrança judicial do crédito tributário, propondo que seja implementada a cobrança judicial a tempo de executá-la antes de findo o prazo prescricional.

Adoto o estudo técnico como razão de decidir e **determino sejam adotados os procedimentos administrativos necessários à implementação da cobrança judicial do crédito tributário a tempo e modo**, evitando sua prescrição.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, uma vez que a auditoria de conformidade apurou problemas constantes na estrutura legislativa, física e operacional da Administração Tributária Municipal e tendo em vista a consistência das conclusões obtidas pela equipe de auditoria, acolho integralmente as propostas de melhoria da arrecadação própria municipal, passando às seguintes **determinações à Prefeitura Municipal de Santos Dumont**:

- Para adoção no **prazo de 180 (cento e oitenta) dias**:

1. **Elabore e encaminhe Projeto de Lei** à Câmara Municipal estabelecendo nova Planta Genérica de Valores do município, observando:
 - a) a avaliação de imóveis, para fins de tributação, a ser efetuada por profissionais habilitados para atividade técnica de avaliar imóveis, sendo referenciada em boas práticas reconhecidas e aceitas para o exercício dessa função (NBR 14653-1:2001 e 14653-2:2004, da ABNT);
 - b) a média dos quocientes dos valores avaliados, conforme constam no cadastro fiscal, em relação aos preços praticados no mercado para cada tipo de imóvel (nível de avaliação), mantendo-se entre 70% (setenta por cento) e 100% (cem por cento), conforme o § 4º do art. 30 da Portaria 511/09 do Ministério das Cidades;
 - c) a previsão da possibilidade de gradação de eventuais aumentos individuais acentuados, decorrentes da implementação de uma nova Planta Genérica de Valores, de forma a respeitar o Princípio da Não Surpresa e da Capacidade Contributiva;
2. **Elabore e encaminhe Projeto de Lei** à Câmara Municipal instituindo a progressividade fiscal de alíquotas para o IPTU, sob a modalidade graduada;
3. **Elabore e encaminhe Projeto de Lei** à Câmara Municipal especificamente para a área incluída no Plano Diretor, determinando o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, fixando as condições e os prazos para implementação da referida obrigação, para a aplicação da progressividade no tempo das alíquotas de IPTU;
4. **Elabore e encaminhe Projeto de Lei** à Câmara Municipal especificamente para a aplicação da progressividade no tempo das alíquotas de IPTU para os terrenos subutilizados ou não utilizados;

- Para adoção no **prazo de 120 (cento e vinte) dias**:

5. **Estabeleça** no Organograma do Poder Executivo Municipal, um setor responsável pela gerência e atualização do cadastro imobiliário;
6. **Efetive** ações de recadastramento para conferir com mais fidedignidade o cadastro imobiliário do município;
7. **Normatize e implemente** procedimento de controle que consista no cruzamento de dados referentes a unidades autônomas tributáveis pelo IPTU com aqueles constantes de cadastros de clientes, do território do município de concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e água tratada;
8. **Normatize e implemente** procedimento de controle que consista no encaminhamento ao setor em que constem modificações, inclusive de uso, ocorridas em imóveis e loteamentos no território municipal;

9. **Estruture** o plano de carreira de Técnico Fiscal Fazendário de forma a aumentar o número de vagas e, em consonância com a essencialidade e a priorização de recursos prevista constitucionalmente para a função (art. 37, XXII), **adote** a gratificação por produtividade, com base no §7º do art. 39 da CF, vinculada ao desempenho da arrecadação em relação a metas a serem fixadas pela administração tributária;
 10. **Realize** concurso público para provimento dos cargos de Técnico Fiscal Fazendário criados por lei e convoque os aprovados para exercício das funções de administração tributária;
 11. **Estruture** a Administração Tributária com sistema informatizado eficiente e setores específicos com rotinas de procedimentos para as atividades de Lançamento; Cobrança do Crédito; Fiscalização; Cadastro de Contribuintes, Dívida Ativa e respectivos controles;
 12. **Implante e implemente** um programa de capacitação para os servidores da Administração Tributária para o desempenho de suas atribuições específicas, orientando-os no sentido de obter os resultados desejados pela Administração, estimular o desenvolvimento funcional, criando condições propícias ao constante aperfeiçoamento;
 13. **Determine** que, nas peças orçamentárias do município (LDO e LOA), para os próximos exercícios, seja inserida dotação destacada e especificamente relacionada à modernização ou aparelhamento da administração tributária, classificando as despesas de custeio, ampliação e modernização da administração tributária em projetos e atividades específicas dentro da Subfunção 129 – Administração de Receitas, nos termos da Portaria MPOG 42/99.
- Para adoção no **prazo de 90 (noventa) dias**:
14. **Implante e implemente** o planejamento das ações fiscais materializado num Plano Anual de Fiscalizações que estabeleça os critérios das escolhas para a fiscalização do imposto, bem como as metodologias a serem adotadas, de forma a garantir a impessoalidade na escolha dos contribuintes a serem fiscalizados e possibilitar o controle de seu resultado e a aferição da eficiência e da eficácia dos trabalhos realizados;
 15. **Regulamente** o art. 46 da Lei Municipal n. 3.774/05 – CTM (Decreto, Portaria, Instrução normativa, ordem de serviço etc.) que instituiu os instrumentos de autorização para a realização da ação fiscal, com vistas a garantir a vinculação da atividade fiscalizatória e mitigar a ocorrência de ações arbitrárias de fiscalização;
 16. **Implante e implemente** procedimentos referentes à obrigatoriedade da utilização do termo autorizativo para qualquer ação fiscal em diligência externa a ser realizada;
 17. **Cadastre** os Cartórios em nome de seus Titulares e **autue** as infrações e execuções fiscais contra o CPF do Titular do cartório;
 18. **Implante e implemente** sistema informatizado de controle da arrecadação com módulo específico para a fiscalização do ISS, adequado para registrar os instrumentos de planejamento, execução e controle da fiscalização do ISS, tais como: Ordem de Fiscalização; Termo de Início de Ação Fiscal, Relatório de Fiscalização, Notificação, Auto de Infração, entre outros, com vistas a automatização e maior controle do gestor sobre os atos de fiscalização;

19. **Normatize** a instituição acessória de apresentação mensal de informações da movimentação econômica de seus contribuintes, por sistema informatizado, que possibilite a fiscalização e a homologação dos lançamentos do ISS;
 20. **Implante e implemente** acompanhamento periódico dos contribuintes obrigados à entrega de declaração periódica da movimentação econômica, de modo a promover fiscalização naqueles que deixaram de cumprir a obrigação e/ou lavrar auto de infração com base na legislação municipal;
 21. **Implante e implemente** programa permanente de fiscalizações nos contribuintes de ISS no Município, enquadrados no Simples Nacional, de modo a apurar e lançar o imposto com base na movimentação econômica;
 22. **Implante e implemente** procedimentos no intuito de comparar o faturamento bruto informado para o recolhimento do Simples Nacional, por meio do PGDAS-D, com o faturamento declarado com base na emissão de documentos fiscais, para fins de apurar o ISS devido;
- Para adoção no **prazo de 60 (sessenta) dias**:
23. **Normatize e implemente** procedimentos de cobrança administrativa sistemática e com busca ativa de inadimplentes, dentre os quais deve constar, no mínimo:
 - a) o envio de notificação aos devedores junto com o carnê de pagamento do IPTU, acompanhada de guia padrão Febraban com opções para pagamento à vista ou da primeira parcela da dívida, estabelecendo no documento referência expressa à lei de parcelamento, o prazo para pagamento e o local em que deve comparecer para assinatura do Termo de Confissão de Dívida ou, caso deseje, apresentar contestação do valor da dívida;
 - b) a implementação, no sistema informatizado de controle da arrecadação, de módulo específico para controle e execução de cobrança administrativa, automatizando a emissão de notificações aos devedores, a emissão de relatórios de notificações emitidas e encaminhadas aos devedores por período; e
 - c) a emissão e o arquivamento de relatórios gerenciais periódicos, com registros da cobrança administrativa realizada (quantitativo de notificações emitidas em cada ano e de notificações não entregues), possibilitando, tanto ao sistema de controles internos do município quanto aos Órgãos de controle externo, aferir a taxa de sucesso relativa a essa cobrança, bem como as causas dos eventuais insucessos.
 24. **Implemente** o protesto extrajudicial como forma de cobrança administrativa, devendo a Administração Tributária Municipal, para tanto:
 - a) efetivar convênio com o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Minas Gerais para a isenção de custas para a administração;
 - b) efetivar a normatização relativa aos procedimentos de protesto, contendo, dentre outros, a qualificação mínima dos contribuintes, a periodicidade da realização, a notificação prévia, os procedimentos para inscrição em dívida ativa e para qualificação e emissão da Certidão de Dívida Ativa, evitando sua emissão automática;
 - c) iniciar procedimentos de qualificação mínima dos cadastros dos contribuintes devedores e das Certidões de Dívida Ativa;

- d) iniciar os procedimentos de protesto com os contribuintes que possuam cadastro com eventos indicativos de atualização recente como: transmissão de propriedade, alteração de cadastro e pedido de parcelamento.

25. **Implemente** a cobrança judicial a tempo de executá-la antes de findo o prazo prescricional.

Cientifique-se o atual Chefe do Poder Legislativo Municipal de Santos Dumont acerca do exposto nos itens *II.2* e *II.3*.

Advirta-se o atual Prefeito Municipal que o não cumprimento das determinações ora exaradas no prazo estipulado, a contar da publicação desta decisão, poderá ocasionar a aplicação da multa de R\$500,00 por determinação não certificada, limitada ao percentual previsto no inciso III do art. 85 da Lei Complementar n. 102/08.

Tão logo recebidos os documentos comprobatórios do cumprimento das medidas fixadas, sejam os autos encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para **realização do monitoramento** das deliberações do acórdão que vier a ser prolatado nestes autos.

Cumpram-se as disposições regimentais pertinentes.

Após, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, este assunto que Vossa Excelência traz me causa grande preocupação e creio merecer uma reflexão de todos nós.

Porque, na verdade, esta matéria, embora tenha sido classificada como auditoria de conformidade, se nós verificarmos o bojo do trabalho, ela tem muito mais o perfil de uma auditoria operacional.

De modo que eu queria fazer algumas considerações para que Vossa Excelência, inclusive, pudesse sobre elas refletir.

Eu tenho entendimento diferente com relação a determinação pelo Tribunal de Contas de medidas essencialmente administrativas no bojo do processo originário, autuado como auditoria de conformidade. Se é uma auditoria de conformidade, não cabe determinar ações administrativas.

Os compromissos acerca das medidas visivelmente administrativas emanadas por órgão de controle externo nem sempre poderão ser objeto de concretização por parte do jurisdicionado, e, até mesmo, de monitoramento tempestivo pelo Tribunal das ações corretivas adotadas pela Unidade auditada. Exemplifico: no Processo n. 1047860, já em fase mais adiantada de tramitação, o gestor se mostrou impossibilitado de cumprir TAGs nos prazos e termos pactuados, referentes a determinações dessa natureza. Tudo isto, em alguns casos, sob pena de sanções previstas em razão do descumprimento.

Eu nem vou me alongar, há uma recente Recomendação Conjunta do Conselho Nacional do Ministério Público PRESCI-CN N. 2, de 19 de junho de 2020, no intuito de evitar conflitos e violação à tripartição das funções estatais. Segundo esta, fica claro que se considera, dentre outras premissas, os limites da atuação institucional e que a decisão administrativa, em geral, e na execução de políticas públicas, em particular, é atribuição exclusiva do gestor, ao que resolveu, *in verbis*:

Art. 1º Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro que atentem para os limites de suas funções institucionais, evitando-se a invasão indevida das atribuições alheias e a multiplicação de conflitos daí resultantes.

Se nós trouxermos este tema para a área dos Tribunais de Contas, para o nosso controle externo, tratada a questão atinente à competência discricionária do ente administrativo, eu abordo um ponto relacionado à natureza da ação do controle em exame.

A questão central, Senhor Presidente, caros Conselheiros, a meu ver, decorre da autuação do processo originário como auditoria de conformidade. Se ele é auditoria de conformidade, nós temos as NBASPs 100 e 200 que vão tratar, sob o ponto de vista técnico, como que devem ser desenvolvidos e, neste caso concreto, os quesitos examinados *in loco* que estão diretamente relacionados com a organização e o funcionamento da Unidade de Arrecadação Tributária do município, sob os aspectos de adequação da estrutura física, aspectos legislativos, organizacionais, encaixando-se perfeitamente na definição de Auditoria Operacional, devendo portanto ser tratada como tal, conforme o disposto na NBASP 300 – Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional, que dialoga com a NBASP 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. Tudo isto consta do livro azul das auditorias no setor público brasileiro e também na Resolução n. 16/2011 deste Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Só para ilustrar alguns pontos, Senhor Presidente, me causam realmente preocupação, por exemplo, entre estas recomendações, nos itens 1 a 25. No item 1, diz que deve elaborar e encaminhar projeto de lei estabelecendo nova planta genérica de valores do município e traz três itens para fazer a avaliação. Quer dizer, no máximo, poderia constar que o Executivo poderia avaliar da conveniência, verificar a oportunidade, mas encaminha ainda um pouco mais além. Por exemplo, quando chegamos no item 3, pede para elaborar e encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal especificamente para a área incluída no Plano Diretor, determinando o parcelamento, a edificação, fixando as condições e prazos da referida obrigação, para a aplicação da progressividade nos termos das alíquotas de IPTU.

Esta questão do plano diretor do município é assunto relacionado à Câmara Municipal e ao Poder Executivo daquele município. E depois ainda vai um pouco mais adiante. Fala que, no prazo de 120 dias, devem ser adotados uma série de procedimentos e alguns deles, pela sua complexidade, me chamaram a atenção. Por exemplo, determinando para estruturar o plano de carreira de Técnico Fiscal Fazendário de forma a aumentar o número de vagas. Uma época dessa de crise, de pandemia, os municípios vivendo com tantas dificuldades, como eu vou me sentir confortável para determinar, para criar uma carreira, dizer que tem que aumentar? Eu nem sei quantos técnicos existem lá.

O item 10, por exemplo, também me causou profunda preocupação: realizar concurso público para provimento dos cargos de Técnico Fiscal Fazendário criados por lei e convocar os aprovados para exercício das funções de administração tributária.

Quer dizer, tudo isso, ao meu sentir, é uma intromissão na atuação de quem faz a gestão municipal. E vai caminhando ainda mais nessa questão de muitos aspectos que estão ligados certamente a uma auditoria operacional e jamais a uma auditoria de conformidade. Quando, por exemplo, determina que, apenas em 60 dias, sejam normatizados e implementados todos os procedimentos de cobrança administrativa sistemática e com busca ativa de inadimplentes, e faz um trabalho de cruzamento dos dados do IPTU com Copasa, com Cemig etc.

Então, a sugestão que eu faria, se Vossa Excelência estiver de acordo, é que todo esse trabalho que realmente tem grande valia, fosse apresentado como uma contribuição ao município sob a forma simplesmente de recomendações, mas não para aplicar nenhum tipo de sanção, porque, para mim, está claro, que houve, embora autuado como auditoria de conformidade, um

tratamento de auditoria operacional. E entendo que, nesse momento, é descabida a conversão dos autos em auditoria operacional nessa fase processual.

Então, concluindo o meu voto, acolho as propostas de melhoria da arrecadação municipal e voto pela não determinação das medidas administrativas em questão, devendo as metas e prazos serem tomados como recomendação, de modo a contribuir para a solução das deficiências e problemas identificados pela auditoria.

É o meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Pois é. É auditoria de conformidade pois está ferindo procedimentos tributários frente às normas vigentes e não ações de projetos ou programas objeto da auditoria operacional.

Por essa razão, todas as demais auditorias da Receita foram realizadas como de conformidade. A fundamentação do voto apresenta determinações na seara da competência do Chefe do Executivo. Aquilo que depender do Legislativo caberá ao respectivo Poder.

Vou manter para haver o acompanhamento, o monitoramento. Vou manter a determinação.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, eu vejo que Vossa Excelência, Conselheiro José Alves Viana, fez um trabalho precioso, sério e detalhado. Acredito que deva ter tomado muito tempo de Vossa Excelência, como também da assessoria. Acho que é um trabalho que tem que ser destacado e valorizado, mas eu levanto a natureza do que seria uma auditoria de conformidade. Então, até para que não se perca todo esse trabalho de Vossa Excelência e, se houver uma sabedoria e uma recepção positiva, dentro de uma visão republicana, de se preocupar com a arrecadação do município, porque daí depende a implementação de políticas públicas que vão beneficiar o povo, eu estou aderindo ao princípio trazido pelo Conselheiro Sebastião Helvecio. Que, em vez de determinações, fossem recomendações nas 25 determinações de Vossa Excelência. Mudaríamos o verbo, seria uma nova redação, transformando em recomendações.

Então, eu quero valorizar esse trabalho precioso. Os nossos servidores hoje, a nossa assessoria está trabalhando em teletrabalho. Muitos estão dedicando além da sua jornada normal para esse trabalho. Então, eu acho que, para encaminhar essas questões para a Prefeitura, que sejam recomendações. As 25 determinações são recomendações preciosas que um dirigente público sábio vai acolhê-las e recepcioná-las bem. Mas eu fico com essa observação e com a divergência do Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO; VENCIDO, EM PARTE, O RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *