

Processo: 1047670
Natureza: TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO
Órgão: Prefeitura Municipal de Augusto de Lima
Signatário: João Carlos Batista Borges – Prefeito Municipal
Interessada: Câmara Municipal de Augusto de Lima
Processo referente: 1031292, Auditoria de Conformidade
Ano de referência: 2017
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

TRIBUNAL PLENO – 30/3/2022

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG). ART. 16 DA RESOLUÇÃO N.14/2014 DESTE TRIBUNAL. CUMPRIMENTO PARCIAL DAS METAS. NÃO ATENDIMENTO DE MENOS DE 15% DAS METAS PROPOSTAS. DADOS LEVANTADOS PELO TCU. RESULTADO DE AUDITORIAS E MONITORAMENTOS. MÉDIA DE 60 E 75% DE IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS SUGERIDAS E ORDENADAS. APROVEITAMENTO SUPERIOR À MÉDIA NESTES AUTOS. BENEFÍCIOS PRETENDIDOS. ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO. NECESSIDADE.

1. Conforme o art. 16 da Resolução n. 14/2014 desta Corte, o Relator proporá ao Tribunal Pleno o arquivamento do TAG no caso de cumprimento das metas (I) ou a aplicação de multa em caso de descumprimento (II).
2. O Tribunal de Contas da União, em material intitulado “Roteiro para Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional”, levantou dados no sentido de que entidades de controle internacional estimam que de 60 a 75% das metas propostas ou ordenadas pelos órgãos controladores aos jurisdicionados são efetivamente implementadas, tendo-se, portanto, como satisfatório desempenho superior a tais percentuais.
3. A constatação do atingimento de 90% das metas propostas revela o atingimento dos benefícios esperados a partir do procedimento, razão pela qual é razoável a proposta de arquivamento dos autos sem a aplicação de qualquer penalidade.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) determinar o arquivamento do presente TAG, nos termos do art. 16, I, da Resolução n. 14/2014 deste Tribunal, uma vez atendidas 90% (noventa por cento) das metas pactuadas; bem como da Auditoria n. 1031292 – processo piloto – tendo em vista ter se cumprido por meio do atingimento das metas do TAG o fim ao qual se destinava;
- II) recomendar à atual gestão:
 - a) quanto às metas descumpridas, quais sejam as de n. 4, 7 e 17, sua implementação plena, nos termos pactuados;
 - b) quanto às metas n. 9 e 10, que encaminhe, quando da aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 2/2020, o respectivo comprovante de sua promulgação;

- c) quanto à meta 12, que institua programa de fiscalização que delineie frequência das ações, critérios de amostragem, objeto das fiscalizações e condutas dos fiscais em relação à atualização dos cadastros imobiliários do Município, ultrapassando, portanto, somente a distribuição de responsabilidades aos agentes públicos competentes;
 - d) quanto à meta 14, que normatize procedimento interno que oriente a ação dos fiscais tributários no sentido de utilização dos dados das concessionárias a fim de localizar e viabilizar a cobrança de contribuintes cujo endereço seja desconhecido;
 - e) quanto à meta 18, que dê sequência à intensificação da fiscalização do ISS no Município, valendo-se, principalmente, dos artifícios digitais postos à disposição do gestor a partir do implemento das metas previstas neste instrumento consensual;
 - f) quanto à meta 22 e em relação às demais, no que couber, que a atual Administração se atente às normas relativas à legística quando da propositura de atos normativos de sua iniciativa, notadamente a Lei Complementar n. 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis;
 - g) ainda quanto à meta 22, que elabore rotinas internas relativamente à fiscalização tributária municipal, estipulando a frequência da realização de procedimentos, a forma de sua realização, localidades a serem contempladas, hipóteses de ação proativa dos fiscais do Município e outros critérios para coordenar a atividade espontânea da fiscalização na municipalidade;
 - h) quanto à meta 28, que implemente procedimentos de verificação da legalidade, certeza e liquidez do crédito para fins de inscrição em Dívida Ativa antes de promovê-la;
 - i) quanto à meta 29, a normatização da abertura de processo administrativo para fins de cancelamento de crédito tributário;
- III)** alertar o gestor no sentido de que, em eventual fiscalização futura, serão consideradas as presentes recomendações a fim de composição da matriz de responsabilização do chefe do Executivo;
- IV)** determinar a intimação do responsável, nos termos do art. 166, § 1º, I, do RITCEMG, bem como da atual gestão, nos termos do inciso II do mesmo dispositivo;
- V)** determinar que, cumpridas as disposições regimentais e da Resolução n. 14/2014, os autos sejam arquivados.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 30 de março de 2022.

MAURI TORRES
Presidente

WANDERLEY ÁVILA
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 30/3/2022

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) celebrado entre o Tribunal de Contas, por mim representado no pactuar do instrumento, e a Prefeitura Municipal de Augusto de Lima, na forma da Resolução n. 14/2014 deste Tribunal, para a adequação consensual da estrutura tributária municipal diante dos apontamentos realizados por meio da Auditoria de Conformidade n. 1.031.292, visando à maximização da arrecadação e o consequente incremento da receita municipal.

Os autos digitalizados se encontram nas Peças n. 25/29 do Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP).

Na Peça n. 25 se veem a minuta de TAG original (fls. 3/6-v.), os esclarecimentos do Prefeito diante do recebimento da minuta (fls. 21/229) e a análise técnica da 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (fls. 232/246-v.), esta no sentido de acolhimento das propostas do Prefeito e elaboração de nova minuta.

Despachei, então, à fl. 248/248-v. a fim de encaminhar ao Prefeito a nova minuta, ao que respondeu o Chefe do Executivo às fls. 253/258-v. da Peça n. 26, com o TAG assinado.

Determinei o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas, em obediência ao rito do art. 5º, § 6º, da Resolução n. 14/2014, por meio do despacho de fl. 260. O *Parquet* de Contas, à fl. 262, opinou no sentido de que o TAG preencheria os requisitos para sua homologação.

Requeri a inclusão do feito em pauta para a aprovação do TAG pela Segunda Câmara (fl. 263/263-v.), o que se deu em sessão do dia 25/04/2019, conforme fls. 264/265, em sequência levando os autos para homologação do Tribunal Pleno, em sessão do dia 22/05/2019, conforme fls. 272-v./273.

Em despacho de fl. 378 determinei a intimação do Prefeito Municipal para que apresentasse comprovação no sentido de que encaminhou o projeto de reforma do Código Tributário Municipal (CTM) à Câmara.

Quanto à numeração, deve-se considerar que foi erroneamente passado diretamente do número 273 para o número 378 em vez de 278, observação que faço a mero título de esclarecimento, uma vez que os autos se encontram digitalizados e, portanto, a contagem de páginas não é alterada, uma vez que constantes de PDF devidamente numerado.

Prosseguindo, o Prefeito apresentou, em resposta à intimação, a documentação de fls. 380/486 e 490/492.

Em despacho de fl. 495, determinei o envio dos autos à Unidade Técnica para análise da documentação enviada e monitoramento do cumprimento do TAG, conforme art. 13 da Resolução n. 14/2014.

Seguiu o Prefeito enviando as documentações pertinentes, conforme se vê na Peça n. 27, fls. 499/646, 649/699-v. e Peça n. 28, fls. 702/744-v., pelo que a Unidade Técnica realizou o

estudo de fls. 746/752, noticiando o atendimento de determinadas metas e o não atendimento de outras.

Despachei, então, à fl. 754, determinando ao jurisdicionado o esclarecimento das observações realizadas pela Unidade técnica, ao que respondeu o Prefeito às fls. 756/784 e 788/925, e Peça n. 29, fls. 928/1.007-v.

Encaminhados os autos à Unidade Técnica pelo despacho de fl. 1.010, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios realizou o estudo de fls. 1.011/1.017, encaminhando-se os autos ao Ministério Público ao Tribunal, que por sua vez emitiu o parecer visto na Peça n. 30.

Vieram conclusos os autos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Entendo por bem transcrever as metas pactuadas junto à Prefeitura para melhor compreensão deste voto.

1. Promover a consolidação das normas vigentes, encaminhando projeto de lei ao Poder Legislativo e aprovando-o;
2. Implantar procedimentos definidos de consolidação das normas tributárias, de forma que estejam permanentemente consolidadas e publicadas;
3. Estabelecer norma/rotinas para a consolidação das leis e publicação da legislação municipal em vigor no endereço eletrônico do município e no Quadro de Avisos da Prefeitura Municipal, com fácil acesso ao público;
4. Implantar no sistema informatizado da área de tributação todos os parâmetros de composição da PGV;
5. Fazer o lançamento do IPTU de acordo com os parâmetros da nova PGV;
6. Estabelecer rotinas de procedimentos para acompanhamento da PGV;
7. Aprovar lei que estabeleça a obrigatoriedade de o Chefe do Poder Executivo promover a atualização da PGV nos termos da Portaria n. 511/09 do Ministério das Cidades, com proposta de atualização dos valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno e conforme os parâmetros estabelecidos pela Norma Técnica n. 14.653-1:2001 e 14.653-2:2005 da ABNT;
8. Elaborar e encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal estabelecendo as alíquotas do IPTU, corrigindo o Anexo II do CTM;
9. Alterar a legislação municipal no que diz respeito às atribuições do cargo de fiscal de tributos, de modo a torná-las adstritas à administração tributária, notadamente àquelas previstas nos títulos III e IV do Livro Segundo do CTN: fiscalização e lançamento de tributos, modificação, suspensão, extinção e exclusão do crédito tributário;
10. Tomar medidas para que os servidores ocupantes do cargo de Fiscal de Tributos tenham lotação em funções relativas exclusivamente às atribuições de fiscalização tributária;
11. Implantar e implementar a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) com funcionalidades essenciais para auxílio à fiscalização e ao controle do ISS, especialmente o controle e emissão de guias de pagamento e relatórios de movimento econômico e pagamento;

12. Implementar programa de fiscalização para atestar, para fins de atualização cadastral, o cumprimento da comunicação, por parte dos contribuintes, no prazo determinado, sobre fatos ou circunstâncias que venham a alterar a unidade imobiliária;
13. Firmar convênio com as concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e de água tratada atuantes no município, para que disponibilizem o acesso da administração aos seus cadastros de clientes e unidades residenciais. Caso não seja possível viabilizar o acesso aos dados via convênio, encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal instituindo obrigação acessória para que as mencionadas concessionárias disponibilizem seus cadastros, sob pena de multa;
14. Normatizar e implementar procedimento de controle que consista no cruzamento de dados referentes às unidades autônomas tributáveis pelo IPTU com aqueles constantes de cadastros de clientes, no território do município, de concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e de água tratada;
15. Normatizar e implementar procedimento de controle que consista no encaminhamento ao setor responsável pela gerência e atualização do cadastro dos processos de fiscalização de obras e de atividades econômicas (posturas) em que constem modificações, inclusive de uso, ocorridas em imóveis e loteamentos no território do município;
16. Promover a implantação de declarações periódicas de movimentação econômica dos contribuintes;
17. Monitoramento de contribuintes por atividade ou que apresentaram variações atípicas em seus recolhimentos;
18. Promover a intensificação da fiscalização ou monitoramento em determinados segmentos, como instituições bancárias;
19. Normatizar a instituição de instrumento 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;
20. Implantar e implementar procedimentos referentes à obrigatoriedade da utilização do termo autorizativo para qualquer ação fiscal em diligência externa a ser realizada;
21. Normatizar a instituição do Termo de Início da Ação Fiscal, de acordo com o art. 196 do CTN, para toda ação fiscal em diligência externa a ser realizada, com a menção expressa do prazo máximo para a conclusão da fiscalização;
22. Implantar e implementar rotinas de acompanhamento dos resultados das ações fiscais em diligência externa de ISS realizadas no município;
23. Implementar procedimento de fiscalização do ITBI que consista no confronto do valor da base de cálculo do imposto declarado pelo contribuinte com o valor de mercado do imóvel objeto da transmissão, regularmente avaliado pela administração ou constante de banco de dados de valores de transações imobiliárias ocorridas no município, não vinculado ao valor venal utilizado como base de cálculo do IPTU;
24. Implementar procedimentos para avaliação do valor de mercado, para fins de tributação, dos imóveis objeto de transmissão no município com base nas normas técnicas NBR 14653-1 e 14653-2, expedidas pela ABNT, com o objetivo de alimentar banco de dados orientador da fiscalização da base de cálculo do ITBI declarada pelos contribuintes do imposto;
25. Implementar procedimento normatizado para arbitramentos de ITBI em que sejam estabelecidos, como condicionantes da validade dos atos: a abertura de processo administrativo; a aposição de parecer técnico lavrado por agente integrante de carreira específica da administração tributária, contendo, obrigatoriamente, a explicitação dos parâmetros e fatores que embasaram a forma de cálculo utilizada para valoração do imposto e a motivação legal para o arbitramento; a ratificação do valor arbitrado por

autoridade hierarquicamente superior, comissão permanente de avaliação ou similar, formalmente designada para tal atividade, observando o princípio da segregação de funções; a comprovação de notificação ao contribuinte em que constem prazo e local para impugnação;

26. Implementar rotina sistemática para cobrança administrativa;

27. Implementar o protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa;

28. Implantar e implementar procedimentos de preparação para a cobrança judicial e execução dos créditos tributários que envolvam, entre outros: verificação da legalidade, certeza e liquidez do crédito para fins de inscrição em Dívida Ativa; estabelecimento de valor mínimo para ajuizamento da cobrança judicial em função da realidade tributária do município e implementação da cobrança judicial em função do valor mínimo estabelecido; assegurar que estas sejam realizadas de forma eficiente, em prazos determinados – pelo menos de 4 em 4 anos – e com acumulação de dívidas de mais de um exercício de um mesmo devedor;

29. Implementar a abertura de processo administrativo em que fiquem evidenciados os pressupostos de fato e de direito que embasaram o cancelamento do crédito tributário.

Após todas as informações prestadas pelo Prefeito, a Unidade Técnica entendeu não terem sido cumpridas as metas de n. 4, 5, 17 e 18 do TAG:

4. Implantar no sistema informatizado da área de tributação todos os parâmetros de composição da PGV;

5. Fazer o lançamento do IPTU de acordo com os parâmetros da nova PGV;

[...]

17. Monitoramento de contribuintes por atividade ou que apresentaram variações atípicas em seus recolhimentos;

18. Promover a intensificação da fiscalização ou monitoramento em determinados segmentos, como instituições bancárias;

O *Parquet*, por sua vez, mencionou em seu parecer apenas a manifestação da Unidade Técnica vista nas fls. 746/752 da Peça n. 28, não incluindo em sua análise a de fls. 1.011/1.017, na qual a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios se manifestou nos termos supra.

Passo, portanto, à apreciação das manifestações da Unidade Técnica e do cumprimento das metas por parte do jurisdicionado.

Quanto à meta n. 1, a Unidade Técnica, à fl. 747-v. dos autos, o Prefeito juntou à fl. 618 o Decreto Municipal n. 25/2018, por meio do qual foi determinado que toda a legislação municipal deveria ser consolidada no *site* oficial da Prefeitura, tendo o Órgão Técnico atestado como atendida a meta, posicionamento que acompanho.

Quanto à meta n. 2, a Unidade Técnica apontou que foi elencada à fl. 796 a Portaria n. 10/2020, na qual o Prefeito incumbiu a Procuradoria Municipal de realizar a atualização e consolidação da legislação municipal, no prazo máximo de 3 dias úteis após a assinatura pela autoridade competente, dando-se, portanto, como cumprida a meta.

Juntando-se o procedimento do Decreto n. 25/2018 – disponibilização das alterações legislativas com a indicação do respectivo diploma modificador – ao da Portaria n. 10/2020, estabelecendo prazo para a implementação da medida, entende-se ter havido, de fato, o estabelecimento do procedimento necessário, confirmando o cumprimento da meta.

Quanto à meta n. 3, citou a Unidade Técnica, além de todos os normativos supra, o Ofício n. 25/2020, por meio do qual a Procuradoria Municipal solicitou ao setor de licitações municipal a renovação do Contrato n. 25/2019, que versava sobre a contratação de sociedade empresária a fim de realizar a consolidação e publicação da legislação local (fl. 797), tendo-se, por isso, como atendida a meta.

Tenho, portanto, como atendidas as metas supra.

Quanto às metas n. 4 e 5, a Unidade Técnica asseverou que os Boletins de Informações Cadastrais vistos às fls. 824/835 não estão preenchidos com os valores referentes às pontuações correspondentes às características dos imóveis, conforme os critérios estatuídos no CTM.

Verificou que as guias de IPTU, juntadas às fls. 836/841, também padecem do mesmo vício.

Observo que, com efeito, dos Boletins de Informações Cadastrais apresentados, nem um sequer foi preenchido com as pontuações referentes às características dos imóveis.

Todavia, quanto às guias de IPTU, aparentam ter contemplado as pontuações respectivas dos imóveis, conforme se percebe nos campos “PTS. TERR.”, “PTS. CONSTR.”, “VR. CONSTRUÇÃO”, “ALIQ. TERR.”, “ALIQ. CONST”, “IMP. TERR.”, “IMP. PRED.”, que vem preenchidos com diferentes pontuações, além de outros campos com as discriminações das metragens do imóvel.

Portanto, embora não tenha, de fato, demonstrado o adequado preenchimento das informações cadastrais dos imóveis nos termos dos parâmetros da Planta Genérica de Valores (PGV), não é possível afirmar com certeza que as metas foram descumpridas, mormente a n. 5, que se referia especificamente ao lançamento do IPTU de acordo com os parâmetros em questão.

Assim, uma vez que o responsável não logrou demonstrar totalmente o atendimento à meta n. 4, tenho-a por descumprida, mas considero cumprida a meta n. 5.

Prosseguindo, quanto à meta n. 6, a Unidade Técnica a considerou cumprida, tendo em vista a publicação da Portaria n. 9/2020, que instituiu a Comissão de Valores Imobiliários, responsável por atualizar a PGV de acordo com as modificações das características dos imóveis, conforme visto às fls. 843/844.

A meta n. 7, por sua vez, se destinava a criar obrigatoriedade ao chefe do Executivo no sentido de promover as atualizações em questão, comando este não contido no diploma supra, embora apontado pela Unidade Técnica como atendido o comando.

Considero, então, cumprida a meta n. 6 e descumprida a n. 7.

O cumprimento da meta n. 8 foi apontado pela Unidade Técnica à fl. 748-v., indicando que o novo CTM previra as alíquotas do IPTU, conforme apontado pelo Prefeito nas fls. 503/504, e comprovando à fl. 555, com cópia do trecho do diploma legal tributário.

Atendida, então, a meta.

Quanto às metas n. 9 e 10, foi encaminhado às fls. 848/849 o Projeto de Lei Complementar n. 2/2020, o qual modificava as competências dos fiscais tributários do Município, limitando suas funções àquelas referentes à administração tributária.

Não foi demonstrada a aprovação do projeto, pelo que o Órgão Técnico declinou que deveria ser dada ciência do TAG ao Legislativo Municipal a fim de que fosse encaminhado o diploma legal aprovado após seu regular trâmite, além do que o Prefeito haveria cumprido a meta, porquanto não lhe competiria aprovar o projeto, mas sim propô-lo, tal como fez.

Acolho a interpretação da Unidade Técnica, entendendo, porém, ser desnecessário o chamamento da Câmara, até porque na exposição de motivos do projeto de lei complementar o Prefeito explicita ser a medida devida ao cumprimento deste TAG, razão pela qual a Câmara está ciente deste procedimento, bastando recomendar seu envio ao Tribunal quando de sua aprovação.

Considero cumpridas, então, as metas n. 9 e 10.

A Unidade Técnica considerou cumprida a meta n. 11, uma vez que constam das fls. 887/913 o Contrato n. 17/2019 e seu respectivo termo de referência, por meio do qual se contratou a sociedade HLH Assessoria e Consultoria Ltda. para desenvolvimento de sistema de nota fiscal eletrônica.

Foi juntada declaração da conclusão de implantação à fl. 917 e às fls. 918/925 foi anexado o Decreto Municipal n. 13/2020, que regulamenta a instituição do gerenciamento eletrônico do ISS, a escrituração econômico-fiscal e a emissão de Documento de Arrecadação Municipal – DAM por meio eletrônico.

O Órgão Técnico ainda aduz ter consultado o sítio eletrônico da Prefeitura e constatado o funcionamento do serviço.

Atendida, portanto, a meta.

À fl. 749 se vê que a Unidade Técnica considerou cumprida a meta n. 12 em função das normas previstas no art. 199 e seguintes do CTM, principalmente as do art. 206 e 207.

Como observado pelo Órgão Técnico, de fato não se trata de implementação de programa de fiscalização, uma vez que os dispositivos em questão atribuem responsabilidades e determinam medidas a fim de manter atualizado o cadastro de imóveis municipal.

Todavia, há previsões de atribuição de responsabilização às autoridades competentes que eventualmente se imiscuem em relação às determinações legais de atualização e fiscalização dos imóveis em questão, bem como a ordem para que seja realizada, pela Fazenda, a atualização cadastral constante (art. 199), inclusive atribuindo ao responsável pela concessão de “habite-se” responsabilidade funcional caso não remeta à Fazenda o processo respectivo.

Tenho, então, por suficientes as medidas, cabendo, contudo, recomendação à gestão atual para implementação completa da meta.

Quanto às metas n. 13 e 14, da fl. 749/749-v. constou que foram cumpridas por meio do comando do art. 207 do CTM, notadamente nos §§ 2º e 3º, que estabelecem a obrigação de as concessionárias disponibilizarem acesso a seus cadastros para utilização da Administração a fim de obter dados dos contribuintes e autorizaria o fisco a, caso seja impedido de acessar o imóvel do contribuinte, cruzar seus dados com aqueles constantes dos cadastros e realizar por estimativa a atualização cadastral.

Também foi juntado o acordo de cooperação técnica firmado entre o Município e a Copasa, no qual a concessionária fica responsável pelo envio e disponibilização de dados ao ente municipal.

Novamente o jurisdicionado normatizou a questão a fim de atender a meta, mas não implementou procedimentos e processos internos para a utilização dos instrumentos permitidos por meio da alteração do diploma legal.

Falta-lhe, portanto, compreender a necessidade de sistematização das práticas de controle relativamente à arrecadação tributária e implementar, de fato, programas e rotinas destinadas a tais práticas.

Tenho, assim, por cumpridas as metas, cabendo, todavia, recomendação à gestão atual quanto à meta n. 14.

Quanto à meta n. 15, foi anexada à fl. 616 a Portaria n. 22/2018, que delegou responsabilidade ao Setor de Engenharia e Tributos pelo encaminhamento ao Diretor do Departamento de Cadastro de Tributação e fiscalização de todas as modificações, inclusive de uso, ocorridos em imóveis e loteamentos no território do Município, em até 30 (trinta) dias, pelo que a Unidade Técnica deu por atendida a meta.

Acolho a manifestação da Unidade, uma vez que normatizada a questão e definida a autoridade competente e o prazo para realização dos objetivos da meta.

Quanto à meta n. 16, a Unidade Técnica a deu por cumprida em função da nova redação do art. 275 do CTM, que define em seus parágrafos a obrigatoriedade de encaminhamento por parte do contribuinte das notas fiscais por ele emitidas até o dia 10 do mês subsequente.

A meta era no sentido de implantação de declarações periódicas de movimentação econômica, tendo o Município implementado prática mensal, até superior, portanto, à pretensão da meta no quesito de frequência de controle.

Atendida a meta, portanto.

O Órgão Técnico salientou, quanto à meta n. 17, à fl. 1.014, que o sistema de nota fiscal eletrônica é recente, razão pela qual não foram anexados exemplos de monitoramento de contribuintes, embora tenha ocorrido a juntada do Contrato n. 17/2019, no qual se aferem os instrumentos e condições para realização do monitoramento dos contribuintes.

Entendeu como não cumprida a meta.

Acompanho a Unidade Técnica, frisando, todavia, que foi celebrado contrato especificamente para o cumprimento da meta, com previsão dos instrumentos disponibilizados para tanto, não tendo somente sido demonstrado nos autos a efetiva implementação das medidas.

Por isso, entendo que cabe recomendação ao gestor.

Quanto à meta n. 18, o Órgão Técnico aduziu que, embora tenha sido alegado pelo gestor que intensificou a fiscalização e monitoramento em determinados segmentos, inclusive em relação às instituições bancárias, somente foi apresentado um auto de infração direcionado ao Banco Bradesco, em 13/05/2019, e documentação anexa constante das fls. 929/950, não havendo qualquer demonstração no sentido de fiscalização de cartórios, construção civil, empresas do Simples Nacional e afins, considerando, portanto, não cumprida a meta.

Entendo, porém, que o fato de ausência de demonstração de atuação de outros agentes econômicos do Município não significa que não se tenha intensificado a fiscalização ou que ela não esteja sendo adequadamente realizada.

Demonstrou o gestor adequadamente ter procedido à cobrança de ISS em relação ao banco em questão e concedido prazo para manifestação ao contribuinte, devidamente conduzindo, portanto, o processo administrativo de lançamento do tributo.

Na ausência de comprovação de fiscalização mais ampla, entendo que cabe recomendar ao gestor que prossiga em referida intensificação, considerando, porém, cumprida a meta.

Quanto às metas n. 19 e 20, a Unidade Técnica salientou à fl. 750 que foram cumpridas por meio do art. 41 do CTM, que dispõe sobre a necessidade de termo autorizativo de realização da ação fiscal, conforme demonstrado às fls. 510/513, e ainda mencionando o Decreto n. 29/2019, que regulamentou o termo de início de ação fiscal, constante das fls. 620/621

Verifico que, com efeito, foi normatizado o termo autorizativo de realização da ação fiscal, além do que previsto o competente procedimento no decreto supra, delineando as formas de cientificação do contribuinte.

Cumpridas as metas, portanto.

Quanto à meta n. 21, à fl. 1.014-v. o Órgão Técnico salientou que o Prefeito junto à fl. 955 dos autos o Decreto Municipal n. 7/2020, que definiu o prazo de 90 (noventa) dias para a conclusão da ação fiscal.

Considero cumprida a meta.

Quanto à meta n. 22, o Prefeito apresentou o Decreto n. 19/2020, que estabeleceu rotinas relativas às ações fiscais em diligência externa de ISS (fls. 957/966), razão pela qual a Unidade Técnica entendeu cumprida a meta.

Com efeito, verifico que dos autos consta referido decreto e que há regulamentação acerca da fiscalização externa, bem como de procedimentos dos fiscais tributários para apuração de eventual débito a partir da fiscalização, notadamente no art. 22 do diploma, em que são estabelecidos procedimentos para a fiscalização.

Porém, observo que o decreto em questão possui diversos dispositivos desordenados em relação à numeração, o que, em menor proporção, se pode observar também em diplomas anteriormente mencionados neste voto, contudo em menor escala.

Assim, entendo que cabe recomendar ao setor responsável pelas propostas legislativas ou mesmo pela revisão gramatical e legística dos textos propostos que se atende às normas pertinentes à matéria, a fim de evitar a ocorrência de erros, v.g., notadamente a Lei Complementar nº 95/1998 de âmbito nacional.

Pondero, ainda, que foram estabelecidos mais ritos procedimentais e condutas do que rotinas propriamente ditas quanto ao presente tópico, uma vez que há previsão de “como” devem agir os fiscais, mas não “quando” ou “com qual periodicidade” etc.

Por isso, entendo ser necessário aclarar que a previsão de rotinas visa à organização da atividade administrativa objetivando o exercício de ações de controle com determinada frequência, garantindo o não acúmulo de eventuais fiscalizações e a conseqüente dificuldade em finalizá-las ou minudenciá-las suficientemente, bem como a eficiência administrativa do Município no tangente à consecução de suas receitas, estreitando a margem de possibilidade de sonegação pela conduta de promoção por parte dos agentes administrativos dos controles necessários.

Assim sendo, diante da publicação de diploma com a finalidade de atender à meta e seu atendimento parcial, embora não totalmente adequado à proposta pretendida, tenho-a por cumprida, sem descurar das recomendações supra.

Sobre a meta n. 23, conforme informado pela Unidade Técnica à fl. 750-v. dos autos, foi cumprida por meio da publicação da Portaria n. 23/2018, cujo art. 1º define a necessidade de confrontação da base de cálculo do ITBI com o valor de mercado do imóvel, não vinculado ao valor venal previsto para o IPTU.

Quanto à meta n. 24, considerou-a cumprida a Unidade Técnica à fl. 1.015, porquanto apresentados pelo Prefeito o Decreto n. 16/2020 e n. 17/2020 às fls. 968 e 970/975.

O primeiro decreto menciona as normas da ABNT indicadas na meta, enquanto o segundo prevê normas procedimentais relativas à avaliação dos imóveis para fins de homologação do lançamento do ITBI, prevendo vistoria *in loco*, pesquisa de mercado, hipóteses de arbitramento, impugnação do contribuinte e provas passíveis de produção.

A meta n. 25 previa justamente a normatização dos procedimentos necessários ao arbitramento do ITBI, razão pela qual o Decreto n. 17/2020 a abrange.

Atendidas ambas as metas.

Salientou o Órgão Técnico à fl. 1.015/1.015-v. que a meta n. 26 foi cumprida em função do Decreto Municipal n. 10/2020 (fls. 976/977) – que estabelece o valor mínimo para cobrança extrajudicial do crédito tributário –, da Portaria n. 13/2019 (fl. 978) – que dispõe sobre a cobrança extrajudicial do crédito tributário –, além de cópias de notificações a contribuintes para cobrança administrativa (fls. 979/1.007-v.), especificando que as cobranças continham alerta quanto à possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa.

Verificando a documentação elencada, observo que houve a delegação de competência para a cobrança administrativa dos créditos (Portaria n. 13/2019) e o art. 2º do Decreto n. 10/2020 estipulou que os créditos tributários sujeitos à prescrição poderiam ser consolidados, juntamente aos mais recentemente constituídos, para fins de ajuizamento da respectiva execução fiscal.

Neste caso, visto que o Decreto n. 10/2020 definiu as normas supra, nas quais se define quando a cobrança deve deixar de ser administrativa para tornar-se judicial, entendo que a rotina definida é o envio das notificações até que se afigure próximo o prazo prescricional, acumulando-se os créditos em aberto e ajuizando a respectiva execução fiscal contra o contribuinte.

Embora ausente periodicidade no que diz respeito às atividades de cobrança, está definido marco em que a autoridade administrativa deve se atentar para evitar a ocorrência de prescrição.

Tenho por cumprida a meta, portanto.

A Unidade Técnica abordou a meta n. 27 na fl. 751-v. dos autos, aduzindo ter sido demonstrado seu cumprimento às fls. 623/626, das quais consta o Acordo de Cooperação Técnica entre o Município e o Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil – Seção Minas Gerais (IEPTB/MG).

Consta do documento em referência que o objeto do acordo é a possibilidade de utilização, pelo Município, da Central de Remessa de Arquivos, que “recepcionará, eletronicamente e de forma centralizada, as remessas de arquivos de Certidões de Dívida Ativa (CDAs) e outros documentos representativos de créditos públicos. Da mesma forma, recepcionará os arquivos de cancelamentos por remessa indevida ou autorizações de cancelamento, de desistências (retiradas) por remessa indevida a serem encaminhados aos Distribuidores e Tabelionatos de Protesto do Estado de Minas Gerais, bem como os arquivos confirmação e retorno destes, que serão encaminhados ao **APRESENTANTE**” (*sic*).

Assim, o Município tem acesso ao sistema que permite digitalizar o protesto das CDA's, razão pela qual a meta foi cumprida.

Quanto à meta n. 28, à fl. 751-v. a Unidade Técnica salientou que fora cumprida por meio do Decreto n. 28/2019, visto à fl. 619, e do art. 80 do CTM.

O art. 80, § 2º, do CTM delega a decreto a estipulação de valor mínimo para a cobrança judicial dos créditos tributários, o que é definido pelo Decreto n. 28/2019, que, curiosamente, repete o teor do Decreto n. 10/2020.

Somente o primeiro predicado da meta não foi cumprido, qual seja “implantar e implementar [...] verificação da legalidade, certeza e liquidez do crédito para fins de inscrição em Dívida Ativa”.

Assim, tenho por cumprida a meta, cabendo, porém, recomendação à atual gestão.

Finalmente, quanto à última meta, n. 29, determinava que fosse prevista “a abertura de processo administrativo em que fi[cassem] evidenciados os pressupostos de fato e de direito que embasa[r]iam o cancelamento do crédito tributário”.

A Unidade Técnica mencionou o art. 79 e art. 292 do CTM como aptos a indicar o cumprimento da meta.

Percebo, todavia, que do art. 79 constam hipóteses para o cancelamento do crédito e do art. 292, delegação ao Secretário Municipal da Fazenda, a partir de parecer fundamentado da Procuradoria, para o cancelamento de créditos tributários, sem que houvesse a previsão do respectivo processo administrativo.

As hipóteses para cancelamento são expressamente previstas nos incisos do art. 79, não havendo, porém, qualquer menção à abertura de qualquer procedimento, de maneira que não foi integralmente cumprida a meta.

Tenho-a, porém, como substancialmente atendida, cabendo recomendação à atual gestão.

Feita toda a análise supra, ficou demonstrado que não foram atendidas as metas n. 4, 7 e 17, de todas as 29 pactuadas.

Isso equivale a dizer que pouco menos de 90% (noventa por cento) das metas pactuadas foram cumpridas.

Em manifestação referente ao Monitoramento n. 969.505, de minha relatoria, julgada pelo Tribunal Pleno na sessão de 09/06/2021, em complementação ao meu voto acrescentei:

Senhores Conselheiros,

Peço vênua para divergir do Exmo. Conselheiro Cláudio Terrão, e manter o voto proferido na 9ª sessão ordinária do Tribunal Pleno do dia 12/05/2021.

Conforme fundamentação do voto, entendo que das 16 recomendações e determinações, 10 foram implementadas, 2 parcialmente implementadas e 4 não foram implementadas. Portanto, 75% das recomendações/determinações foram totalmente ou parcialmente implementadas, o que considero um parâmetro aceitável para a auditoria em análise.

Sobre os níveis de implementação das deliberações dos Tribunais de Contas nas auditorias operacionais, ressalto trecho do documento intitulado Roteiro para Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional, publicado pelo Tribunal de Contas da União:

h.1) Segundo informações da entidade de fiscalização superior - EFS do Canadá, as EFS dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Suécia usam a taxa média de implementação de suas recomendações como medida do impacto de seu trabalho. Para essas instituições, a taxa média de implementação flutua entre 60 e 75%. O lapso de tempo entre a realização da auditoria e a realização da avaliação de seu impacto, bem como a metodologia de avaliação utilizada explicam essas variações. Para o Canadá, que avalia o impacto dois anos após proferir suas recomendações, como sugerido neste roteiro, os números são os seguintes: 65% das recomendações implementadas; 24% com implementação insatisfatória e 11% não implementadas por mudanças das circunstâncias ou por discordância do auditado.

Ademais, entendo que prolongar o prosseguimento do processo de monitoramento no presente caso, não é medida hábil a gerar maior efetividade da decisão.

[...]

Desta forma entendo que a presente auditoria cumpriu a finalidade a que foi proposta, razão pela qual mantenho o meu voto na integralidade. Contudo, considerando a importância da avaliação das políticas públicas municipais na mitigação dos impactos negativos da mineração, e principalmente considerando a evolução do contexto em que a auditoria foi realizada, determino que a Superintendência de Controle Externo inclua na matriz de risco do planejamento anual das fiscalizações a realização de novas auditorias operacionais nos municípios mineradores, considerando o atual contexto econômico, social e o Novo Marco Regulatório da Mineração.

É como voto.

No monitoramento da citada auditoria, o Tribunal Pleno aprovou o entendimento por mim exarado, restando vencido o Conselheiro vistor. E mais, considerando que o presente TAG é oriundo de processo assemelhado, auditoria de conformidade, não pode ser outro o desfecho a ser dado por este Tribunal a não ser entender como cumprida a finalidade da auditoria nº 1031292 e por sua vez o presente processo.

O Município implementou quase que a totalidade das metas, o que demonstrou o empenho do gestor em fazer valer o pacto celebrado junto ao Tribunal, além de ter justificado até mesmo com impossibilidades o cumprimento de certas metas.

Conforme aduzido acima, o aproveitamento que se espera desta espécie de procedimento é de aproximadamente 70% (setenta por cento) em órgãos de controle internacionais, razão pela qual se obtivemos aproximadamente 90% (noventa por cento) de implementação das metas pretendidas, o aproveitamento do presente processo está muito acima da média e deve, portanto, o TAG ser considerado substancialmente cumprido.

Por fim, quanto a eventuais sanções aplicáveis ao Prefeito, devem levar em consideração o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), segundo o qual o gestor poderá ser responsabilizado pessoalmente quando eivadas de dolo ou erro grosseiro suas opiniões ou decisões técnicas.

Não é o caso, nitidamente, tendo em vista o índice de metas cumpridas pelo jurisdicionado e, ainda, que até mesmo as que não foram cumpridas tiveram seu atendimento pelo menos tentado pelo Prefeito por meio de diplomas legais e contratos que visavam à consecução plena dos objetivos do Termo.

Assim, entendo que deve ser arquivado o processo, nos termos do art. 16, I, da Resolução n. 14/2014 deste Tribunal, com recomendações à atual gestão. Acrescento, ainda, que a auditoria – processo piloto nº 1031292, processo que originou o presente termo de ajustamento de gestão, também cumprira seu maior desiderato, qual seja, a melhoria na gestão tributária da municipalidade de Augusto de Lima, apesar de se tratar de auditoria de conformidade. Devendo, dessa forma, juntamente com o TAG ser arquivada já que cumprira o propósito de sua realização.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, voto pelo arquivamento do presente TAG, nos termos do art. 16, I, da Resolução n. 14/2014 deste Tribunal, uma vez que atendidas 90% (noventa por cento) das metas pactuadas; bem como da Auditoria nº 1031292 – processo piloto – tendo em vista ter se cumprido por meio do atingimento das metas do TAG o fim ao qual se destinava.

Quanto às metas descumpridas, quais sejam as de n. 4, 7 e 17, **recomendo** à atual gestão sua implementação plena, nos termos pactuados.

Quanto às metas n. 9 e 10, **recomendo** à atual gestão que encaminhe, quando da aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 2/2020, o respectivo comprovante de sua promulgação.

Quanto à meta n. 12, **recomendo** à atual gestão que institua programa de fiscalização que delinear a frequência das ações, critérios de amostragem, objeto das fiscalizações e condutas dos fiscais em relação à atualização dos cadastros imobiliários do Município, ultrapassando, portanto, somente a distribuição de responsabilidades aos agentes públicos competentes.

Quanto à meta n. 14, **recomendo** à atual gestão que normatize procedimento interno que oriente a ação dos fiscais tributários no sentido de utilização dos dados das concessionárias a fim de localizar e viabilizar a cobrança de contribuintes cujo endereço seja desconhecido.

Quanto à meta n. 18, **recomendo** à atual gestão que dê sequência à intensificação da fiscalização do ISS no Município, valendo-se, principalmente, dos artifícios digitais postos à disposição do gestor a partir do implemento das metas previstas neste instrumento consensual.

Quanto à meta n. 22 e em relação às demais, no que couber, **recomendo** que a atual Administração se atente às normas relativas à legística quando da propositura de atos normativos de sua iniciativa, notadamente a Lei Complementar n. 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Ainda quanto à meta n. 22, **recomendo** à atual gestão que elabore rotinas internas relativamente à fiscalização tributária municipal, estipulando a frequência da realização de procedimentos, a forma de sua realização, localidades a serem contempladas, hipóteses de ação proativa dos fiscais do Município e outros critérios para coordenar a atividade espontânea da fiscalização na municipalidade.

Quanto à meta n. 28, **recomendo** à atual gestão que implemente procedimentos de verificação da legalidade, certeza e liquidez do crédito para fins de inscrição em Dívida Ativa antes de promovê-la.

Quanto à meta n. 29, **recomendo** a normatização da abertura de processo administrativo para fins de cancelamento de crédito tributário.

Desde já fica alertado o gestor no sentido de que, em eventual fiscalização futura, serão consideradas as presentes recomendações a fim de composição da matriz de responsabilização do chefe do Executivo.

Intime-se o responsável, nos termos do art. 166, § 1º, I, do RITCEMG, bem como a atual gestão, nos termos do II do mesmo dispositivo.

Cumpridas as disposições regimentais e da Resolução nº 14/2014, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1047670 – Termo de Ajustamento de Gestão
Inteiro teor do acórdão – Página 15 de 15

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

* * * * *

ms/kl