

Processo: 1148739
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Representada: Prefeitura Municipal de Martinho Campos
Responsável: Wilson Corrêa Alves Afonso de Carvalho
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 1º/7/2025

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PROJETO RECEITAS. IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES NA GESTÃO TRIBUTÁRIA. FALTA DE AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO ESPECÍFICA QUE COMPROVE AS FRAGILIDADES IDENTIFICADAS. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. ARRECADAÇÃO A MENOR DE IPTU. RENÚNCIA IRREGULAR DE RECEITAS. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO.

1. Considerando a falta de ação de fiscalização específica que comprove as fragilidades identificadas no âmbito do Projeto Receitas, impõe-se o julgamento pela improcedência do apontamento de irregularidade. Todavia, diante dos indícios de falhas na gestão tributária do município, e considerando a função pedagógica deste Tribunal de Contas, cabe a emissão de recomendações visando o seu aperfeiçoamento.
2. É requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a devida previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência dos entes respectivos. A concessão de incentivos ou benefícios fiscais deve atender condicionantes constitucionais e legais, portanto, o recolhimento a menor e injustificado do IPTU, enseja renúncia irregular de receitas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedentes os apontamentos da representação, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil;
- II) recomendar ao atual prefeito que:
 - i) Em termos de **legislação**:
 - i.i) Envide esforços para a elaboração dos respectivos projetos de lei e atos normativos, conjuntamente com o Poder Legislativo local, com vistas a abarcar:
 - a) As concessões de benefícios ou incentivo fiscais relativos aos tributos de competência municipal;
 - b) A devida atualização da Planta Genérica de Valores dos Imóveis nos últimos dois anos;
 - c) A elaboração de norma ou convênio com o fim de tornar possível o acesso ao cadastro de clientes e de domicílios das

concessionárias de serviços públicos de energia elétrica/água tratada;

- i.ii) Determine, ao órgão competente, o lançamento dos valores concernentes às contribuições de melhoria nos últimos três exercícios;

ii) Em termos de **recursos humanos**:

- ii.i) Envide esforços para a elaboração, conjuntamente ao Poder Legislativo local e ao controle interno, de projeto de lei com fins a regulamentar, no âmbito municipal, o cargo de “fiscal de tributos”, assim como suas atribuições e demais aspectos;
- ii.ii) Regularize a situação dos servidores que eventualmente exerçam função de caráter tributário-fiscalizatório sem que se encontrem devidamente investidos nos respectivos cargos;
- ii.iii) Envide esforços para realização da devida capacitação aos servidores responsáveis com vistas ao desempenho de suas atribuições específicas de fiscalização;

iii) Em termos de **infraestrutura física e tecnologia da informação**:

- iii.i) Determine a elaboração, pelo órgão fazendário, das medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal, para serem publicadas conjuntamente ao desdobramento da receita em metas bimestrais de arrecadação, conforme previsto no art. 13 da LRF;
- iii.ii) Determine, ao setor responsável, a confecção de procedimentos formalizados de conciliação entre o sistema que controla o lançamento e a arrecadação de tributos e a contabilidade;
- iii.iii) Determine, ao setor responsável, que promova a automação do registro das informações de lançamentos de tributos, constantes do sistema de arrecadação, no sistema de contabilidade;
- iii.iv) Determine, ao setor responsável, a adequação do registro de lançamento do IPTU em relação ao disposto na Portaria Conjunta STN/Sof. n. 1/2014;

iv) Em termos de **procedimentos de fiscalização**:

iv.i) Determine, ao órgão fazendário, que elabore:

- a) o cronograma de fiscalização tributária;
- b) procedimento formal para o planejamento com vistas a realizar os trabalhos de fiscalização em contribuintes de ISS;
- c) procedimentos de fiscalização mediante comparação com demonstrativos contábeis, no que se refere aos valores informados e recolhidos pelas instituições financeiras;

- iv.ii) Mobilize o Poder Legislativo municipal sobre a falta de previsão, na legislação municipal, da obrigatoriedade de expedição de instrumento legal de autorização para a realização da fiscalização do ISS, além de ausência de norma que estabeleça a documentação e registro prévio das fiscalizações;

iv.iii) Envide esforços para que os agentes fiscais:

- a) Sejam devidamente certificados perante o e-CPF, de modo a possibilitar o acesso ao Portal do Simples Nacional;
- b) Recebam treinamentos acerca das normas do Simples Nacional e/ou acerca das funcionalidades das ferramentas utilizadas no Portal do Simples Nacional;
- iv.iv) Promova a realização de convênios com a administração fazendária de outros municípios, Estado, União ou Órgãos para compartilhamento de cadastros e informações fiscais;
- v) Em termos de **cobrança judicial de créditos tributários**:
 - v.i) Envide esforços, conjuntamente ao setor responsável, para elaboração:
 - a) de ato normativo próprio para regulamentar e estabelecer rotina de envio de créditos inscritos em dívida ativa para cobrança judicial;
 - b) de sistema informatizado que possibilite controlar as ações fiscais ajuizadas, em especial os prazos de prescrição;
 - c) de regulamento para estabelecer o valor mínimo de alçada para ajuizamento das ações de execução fiscal;
 - d) regulamentação para inscrição de inadimplentes em cadastro de devedores (Cadín, Serasa);
- III) recomendar ao atual prefeito que promova a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação, em especial do IPTU, em cumprimento ao disposto no art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- IV) determinar à Superintendência de Controle Externo que avalie a conveniência e a oportunidade de inclusão de ação de controle do Município de Martinho Campos, na atividade fiscalizatória de acompanhamento das receitas municipais;
- V) intimar o representante na forma regimental e o responsável por meio eletrônico e pelo DOC;
- VI) determinar o arquivamento dos autos, após promovidas as medidas cabíveis à espécie, nos termos do art. 258, IV, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 1º de julho de 2025.

GILBERTO DINIZ
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 1º/7/2025**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:****I – RELATÓRIO**

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas, à peça n. 1, originada da Notícia de Irregularidade n. 068.2021.466, autuada a partir de denúncia anônima, via canal “Fale Conosco”, na qual são apontadas possíveis irregularidades na arrecadação tributária no Município de Martinho Campos.

O representante informou, em síntese, que, por meio de ações promovidas no âmbito do Projeto Receitas, realizado por este Tribunal de Contas, foi possível diagnosticar a situação tributária de diversos municípios mineiros, além de terem sido executadas auditorias de conformidade contempladas no Plano Anual de Fiscalização do ano de 2017. A partir deste arcabouço, destacou que foram identificadas 28 fragilidades no âmbito do Município de Martinho Campos, o que pode vir a configurar renúncia de receitas de IPTU e contribuição de melhoria, além de dano ao erário decorrente da ausência de cobrança dos créditos tributários municipais inadimplidos.

Ao final, apontou para a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão - TAG e, na sua inviabilidade, pugnou pela procedência da representação, com aplicação de multa ao responsável.

Os autos foram recebidos pela Presidência como representação em 12/7/2023, à peça n. 5, e distribuídos à relatoria do conselheiro Mauri Torres em 13/7/2023, que, por sua vez, encaminhou-os para análise técnica, à peça n. 8.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM, à peça n. 8, argumentou, em síntese, que a arrecadação irregular do IPTU enseja, na prática, renúncia de receita, que deve ser precedida de planejamento pormenorizado, além de afirmar que a medida não se harmoniza com os diversos princípios da Administração Pública. Assim, concluiu pela procedência do apontamento de irregularidade.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, à peça n. 11, ressaltou que o cerne da presente representação não diz respeito apenas às irregularidades na arrecadação do IPTU pelo gestor do município, como também às fragilidades constatadas durante o Projeto Receitas, dentre as quais se destacam : (i) a ausência de cronograma de fiscalização tributária; (ii) o não lançamento de contribuição de melhoria nos últimos exercícios; (iii) a inexistência de medidas de combate à evasão e sonegação fiscal; (iv) a omissão com relação à cobrança das dívidas ativas; (v) a desídia em realizar protestos das CDAs; (vi) a ausência de procedimentos de fiscalização de contribuintes de ISS.

Reafirmou, ainda, a possibilidade de celebração de TAG e, caso não acolhida, pugnou pela citação dos responsáveis e, ao final, pela devida aplicação de sanção e expedição de determinação ao prefeito, além do monitoramento do cumprimento da eventual decisão exarada.

Em sede de despacho, o então relator, à peça n. 12, determinou a citação do Sr. Wilson Corrêa Alves Afonso de Carvalho, prefeito do Município de Martinho Campos à época, para apresentar defesa e os documentos que entendesse pertinentes sobre os apontamentos constantes na representação e no relatório técnico.

Devidamente citado, o representado não se manifestou, consoante certidões às peças n. 15 e 21.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 23, pontuou que o processo respeitou o devido processo legal e, ao final, entendeu estar ele apto para julgamento.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Fragilidades constatadas a partir do Projeto Receitas

O Ministério Público de Contas apontou que, por meio do Projeto Receitas, idealizado e promovido por este Tribunal de Contas, foram diagnosticadas 28 fragilidades no âmbito da política tributária, o que poderia representar inclusive renúncia de receitas, além de prejuízo ao erário.

Destacou, dentre elas, a ausência de cronograma de fiscalização tributária, o não lançamento de contribuição de melhoria nos últimos exercícios, a inexistência de medidas de combate à evasão e sonegação fiscal, a omissão com relação à cobrança das dívidas ativas, a desídia em realizar protestos das CDAs e a ausência de procedimentos de fiscalização de contribuintes de ISS, as quais, a seu ver, constituiriam renúncia de receitas pelo município.

Alegou que, no bojo do diagnóstico elaborado pela Unidade Técnica, havia recomendações sugeridas para que o município sanasse cada uma das irregularidades apuradas. Entretanto, mesmo após mais de 3 anos, não houve comprovação do saneamento de nenhuma delas.

Ao final, registrou a possibilidade de se firmar, com os responsáveis, Termo de Ajustamento de Gestão, com o objetivo de regularização dos apontamentos, a fim de contribuir para o aprimoramento do exercício da fiscalização tributária municipal e consequente otimização da arrecadação e da cobrança dos tributos próprios.

Conforme relatado, a Coordenadoria de Auditoria dos Municípios constatou, por meio do Expediente n. 96/2021, no âmbito do Projeto Receitas, 28 fragilidades no sistema tributário do Município de Martinho Campos, as quais foram comunicadas à municipalidade mediante Ofício n. 484/2019/PRM., que não se manifestou à época. Colaciono, a respeito, quadro que demonstra as fragilidades encontradas:

Código Questão	Dimensão	Fragilidade	Status
I04	Legislação	Inexistência de ato normativo para concessão de benefício ou incentivo fiscal relativo a tributo.	NAO SANEADA
I08	Legislação	Falta de atualização da Planta Genérica de Valores dos Imóveis nos últimos dois anos	NAO SANEADA
I09	Legislação	Inexistência de norma ou convênio que permita à Administração o acesso ao cadastro de clientes e de domicílios das concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e/ou de água tratada	NAO SANEADA
I11	Legislação	Ausência de lançamento de Contribuição de Melhoria nos últimos três exercícios	NAO SANEADA
I19	Recursos Humanos	Inexistência de previsão legal para cargos de fiscal de tributos	NAO SANEADA
II20	Recursos Humanos	Inexistência de previsão legal para as atribuições do cargo de fiscal de tributos	NAO SANEADA
II21	Recursos Humanos	Inexistência de agentes públicos investidos no cargo específico de fiscal de tributos	NAO SANEADA
II22	Recursos Humanos	Existência de servidor que exerça atividade fiscalizatória e não esteja investido no cargo de fiscal de tributos, de rendas ou equivalente	NAO SANEADA

Código Questão	Dimensão	Fragilidade	Status
II23	Recursos Humanos	Inexistência de agentes investidos por concurso público no cargo específico de fiscal de tributos	NAO SANEADA
II25	Recursos Humanos	Falta de capacitação dos fiscais de tributos para o desempenho de suas atribuições específicas de fiscalização	NAO SANEADA
III40	Infraestrutura Física e Tecnologia da Informação	Os fiscais de tributos não estão capacitados para utilizar o sistema de arrecadação/gestão dos tributos municipais	NAO SANEADA
III46	Infraestrutura Física e Tecnologia da Informação	O órgão fazendário não elabora as medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal, para serem publicadas acompanhando o desdobramento da receita em metas bimestrais de arrecadação, conforme previsto no art. 13 da LRF	NAO SANEADA
III47	Infraestrutura Física e Tecnologia da Informação	As medidas de combate à evasão e sonegação fiscal não são publicadas juntamente com as metas bimestrais exigidas pelo artigo 13 da LRF. Não há especificação do que se pretende realizar no exercício.	NAO SANEADA
III48	Infraestrutura Física e Tecnologia da Informação	Falta de procedimentos formalizados de conciliação entre o sistema que controla o lançamento e a arrecadação de tributos e a contabilidade.	NAO SANEADA
III49	Infraestrutura Física e Tecnologia da Informação	As informações de lançamentos de tributos, constantes do sistema de arrecadação, não são registradas no sistema de contabilidade de forma automatizada.	NAO SANEADA
III50	Infraestrutura Física e Tecnologia da Informação	O registro do lançamento do IPTU não está em conformidade com o disposto na Portaria Conjunta STN/SOF 1/2014	NAO SANEADA
IV51	Procedimentos de Fiscalização	Ausência de cronograma de fiscalização tributária.	NAO SANEADA
IV52	Procedimentos de Fiscalização	Ausência de procedimento formal para planejamento para os trabalhos de fiscalização em contribuintes de ISS	NAO SANEADA
IV53	Procedimentos de Fiscalização	Legislação Municipal não prevê a obrigatoriedade de expedição de instrumento legal de autorização para a realização de fiscalização de ISS	NAO SANEADA
IV54	Procedimentos de Fiscalização	Ausência de norma que estabeleça a documentação e registro prévio das fiscalizações	NAO SANEADA
IV59	Procedimentos de Fiscalização	Os valores informados e recolhidos pelas instituições financeiras não passam por procedimentos de fiscalização mediante comparação com seus demonstrativos contábeis.	NAO SANEADA
IV68	Procedimentos de Fiscalização	Os agentes fiscais não possuem o certificado digital e-CPF, de modo a possibilitar o acesso ao Portal do Simples Nacional	NAO SANEADA
IV70	Procedimentos de Fiscalização	Ausência de treinamentos acerca das normas do Simples Nacional e/ou acerca das funcionalidades das ferramentas utilizadas no Portal do Simples Nacional	NAO SANEADA
IV74	Procedimentos de Fiscalização	O Município não mantém convênios com a administração fazendária de outros municípios, Estado, União ou Órgãos para compartilhamento de cadastros e informações fiscais.	NAO SANEADA
V81	Cobrança Judicial de Créditos Tributários	Inexistência de ato normativo próprio para regulamentar e estabelecer rotina de envio de créditos inscritos em dívida ativa para cobrança judicial	NAO SANEADA
V82	Cobrança Judicial de Créditos Tributários	Inexistência de sistema informatizado que possibilite controlar as ações fiscais ajuizadas, em especial os prazos de prescrição	NAO SANEADA
V83	Cobrança Judicial de Créditos Tributários	Inexistência de regulamento para estabelecer o valor mínimo de alçada para ajuizamento das ações de execução fiscal	NAO SANEADA

Código Questão	Dimensão	Fragilidade	Status
V84	Cobrança Judicial de Créditos Tributários	Inexistência de regulamentação para inscrição de inadimplentes em cadastro de devedores (Cadin, Serasa)	NAO SANEADA

A partir dessa informação, o Ministério Público de Contas, considerando a mudança de gestão municipal ocorrida a partir do pleito eleitoral de 2020, requereu novos esclarecimentos ao prefeito recém-eleito Sr. Wilson Corrêa Alves Afonso de Carvalho, que, por meio do Ofício n. 365/2022 GM/WCAAC, confirmou o alto índice de inadimplência existente no ente municipal no que se refere ao recolhimento dos tributos. No entanto, ainda que tenha oferecido alternativas a fim de solucionar o problema, o gestor não tomou, à época, nenhuma providência concreta.

Tem-se, portanto, à primeira vista, provável quadro deficitário que envolve toda a gestão tributária municipal, com possíveis reflexos constatados na estrutura legislativa, física e operacional, fato que, como afirmou o representante, “compromete o desempenho da administração tributária municipal e, via de consequência, a capacidade do município de arrecadar suas próprias receitas”.

Ocorre que o Projeto Receitas buscou, em sua origem, consolidar verdadeira base de dados a fim de melhor entender a situação tributária vivida pelos municípios mineiros, suas dificuldades e deficiências, com enfoque sobretudo em promover a autonomia financeira deles. Sobre a matéria, colaciono trecho esclarecedor do voto do conselheiro Durval Ângelo nos autos da Auditoria n. 1071551, julgada em 21/5/2024 pela Primeira Câmara:

As receitas públicas configuram importante componente da Administração a ser avaliado, uma vez que, além de limitadoras das despesas públicas, representam o suporte financeiro necessário à implantação das políticas públicas e à promoção do desenvolvimento local. Partindo dessa premissa, o Tribunal, no exercício de sua competência para fiscalizar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos que geram receita pública, prevista no art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, desenvolveu, no ano de 2017, um programa de acompanhamento das receitas dos municípios sujeitos a sua jurisdição, denominado Projeto Receitas.

Possuindo como pilares o controle eficiente, eficaz e efetivo da gestão pública, a promoção da evolução da arrecadação tributária municipal e o exercício da justiça fiscal, o objetivo do programa foi o de identificar as deficiências e as boas práticas na administração tributária municipal sob as dimensões da legislação tributária local, dos recursos humanos, da infraestrutura (física e de tecnologia da informação) destinada à arrecadação, das rotinas de fiscalização e das cobrança administrativa e judicial dos tributos de competência municipal, a fim de contribuir para a elevação do grau de autonomia financeira dos municípios e de criar condições para o equilíbrio das contas públicas.

Cumprir mencionar que o programa se desenvolveu com viés notadamente colaborativo, a fim de melhor coordenar as ações eventualmente tomadas pelos gestores no que se refere às políticas adotadas, em especial buscando a eficiência na arrecadação e à implementação de possíveis alternativas conjuntamente. Do referido voto, destaco o seguinte:

O Portal Receitas permite a interação e o diálogo entre o Tribunal e o município selecionado sobre questões afetas à sua administração tributária. O município cadastrado no Portal Receitas está apto a registrar manifestações, providências ou plano de ação para a adequação dos achados de fiscalização. Por outro lado, por meio desse mesmo portal, os auditores do Tribunal verificam a adoção, ou não, pelos municípios das proposições apresentadas para o aprimoramento de sua arrecadação.

Por meio da automatização das ações de acompanhamento, propiciada pelo Portal Receitas, torna-se possível realizar controle concomitante da administração tributária municipal, verificar com mais celeridade e tempestividade a solução, ou não, dos achados de

fiscalização, e sistematizar as oportunidades de melhoria e as boas práticas dos municípios fiscalizados.

Acrescento, ainda, que o escopo das ações de acompanhamento, embora coincida, em parte, com o das auditorias de conformidade do Projeto Receitas, é mais sucinto, o que permitiu a fiscalização simultânea das receitas tributárias de 340 municípios mineiros. Pelos relatórios produzidos pela Coordenadoria de Auditoria dos Municípios, observo que os acompanhamentos realizados em 2021 e 2022 caracterizaram-se como um trabalho de cooperação/colaboração com os gestores públicos, em que foram expedidas orientações quanto à implementação de alternativas para tornar a arrecadação tributária mais eficiente, respeitando-se a autonomia gerencial do município. Observo, ainda, que a adoção daquelas alternativas decorre de um ajuste voluntário do gestor às proposições formalizadas pelo Tribunal.

Assim, entendo que o objetivo Projeto Receitas foi o de identificar e acompanhar as falhas encontradas nos sistemas tributários municipais e propor soluções estudadas pela equipe encarregada, de modo a implementar as melhorias necessárias à sua maior eficiência e não necessariamente a busca pela responsabilização individualizada dos gestores dos municípios contemplados pelo projeto.

O tema ganha especial relevância em trecho de postagem presente no próprio portal do programa, intitulado “Por que fazer o acompanhamento das receitas municipais”¹, no qual correlacionou-se a atuação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, particularmente o 17º, concernente às parcerias e meios de implementação:

Interessante destacar que o ODS 17 funciona como a síntese de todos os outros para o objetivo central: **Promover o desenvolvimento sustentável, sem deixar ninguém para trás**. Esse cuidado já provoca uma profunda mudança em cada um de nós, pois todos teremos que sair do paradigma da desconfiança para o da cooperação. O objetivo maior passa do **desenvolver** a qualquer custo para o **envolver** cada um de nós de forma a assegurar o presente e o futuro de toda a humanidade.

Quando os Analistas de Controle Externo do Tribunal de Contas durante os encontros técnicos promovidos em todo o Estado de Minas Gerais, entre os exercícios de 2019 e 2020, apresentavam o que na época era o Projeto Receitas, era comum ouvir dos senhores prefeitos o temor de responder o **Questionário da Receita** e confessar que a estrutura vigente nas Administrações Tributárias não era adequada, pois poderiam sofrer ações punitivas.

Enquanto Órgão de Controle Externo temos diversas missões para com a Sociedade e os nossos Jurisdicionados, sendo que uma das mais relevantes é agir de forma pedagógica, produzindo conhecimento, disseminando esse conhecimento e orientando dentro dos normativos legais a melhor forma de servir à sociedade. Essa era a lógica do **Projeto Receitas** que continua na atual fase de **acompanhamento por meio do Portal Receitas**.
[Destaques na origem]

Destaco que, no relatório técnico presente no documento registrado sob o n. 8149511/2021, resultado da Notícia de Irregularidade n. 068.2021.466, a Coordenadoria de Auditoria dos Municípios, quando questionada sobre a existência de alguma ação passada de fiscalização deste Tribunal de Contas no âmbito da administração tributária do município, informou que, naquela data, “não foram localizados processos autuados nos últimos 5 exercícios que tratam de fiscalizações no Município de Martinho Campos tendo por objeto a verificação das ações municipais de gestão da receita tributária”.

¹ Disponível em: <https://receitas.tce.mg.gov.br/?p=3046>. Acesso em 23/5/2025

Dessa forma, embora as fragilidades representem indícios do desarranjo na política de cobrança dos tributos no município, entendo que os dados captados no Projeto Receitas são insuficientes para comprovar a existência de irregularidades. Ressalvo, todavia, que o apontamento referente à renúncia de receitas do IPTU será analisado em tópico próprio, considerando os elementos trazidos nos autos sobre este item.

Ressalto que, diferentemente de outros casos que já se desenvolveram no contexto do mencionado projeto, não houve, neste caso, a realização de auditoria *in loco* ou ao menos a formalização de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG.

Vale destacar que, embora tenha havido pedido de formalização de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, na representação formulada pelo *Parquet* de Contas, este, até o momento, não foi apreciado por esta Corte. Nesse sentido, em razão do tempo transcorrido desde a constatação das fragilidades, entendo que a celebração do TAG neste momento não é oportuna, motivo pelo qual indefiro o pedido de celebração do referido instrumento.

A propósito, registro que, nos demais processos oriundos do Projeto Receitas, esta Corte vem priorizando, como solução, a continuidade das ações de fiscalização, com a inclusão do município na atividade de acompanhamento das receitas municipais. Nesse sentido, cito, a caráter exemplificativo, os Processos n. 1054055², 1084263³, 1077093⁴ e 1071551, o último de relatoria do conselheiro Durval Ângelo, julgado em 21/5/2024 pela Primeira Câmara, assim ementado:

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. ESTRUTURA LEGISLATIVA, FÍSICA E ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL. APRIMORAMENTO DO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E OTIMIZAÇÃO DA ARRECADAÇÃO E COBRANÇA DOS TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA MUNICIPAL. CONSTATAÇÃO DE DEFICIÊNCIAS. REGULARIZAÇÃO DE PARTE DOS ACHADOS DE AUDITORIA. INCLUSÃO DO MUNICÍPIO EM AÇÃO DE ACOMPANHAMENTO DE RECEITAS MUNICIPAIS. ARQUIVAMENTO.

1. Não se mostra razoável dar continuidade à tramitação dos autos com a citação dos responsáveis, uma vez que os responsáveis demonstraram interesse em celebrar termo de ajustamento de gestão com este Tribunal e, a despeito de o último ano de gestão ter sido marcado pela ocorrência da pandemia da Covid-19, se empenharam em regularizar parte dos achados de auditoria.

2. Considerando que a auditoria foi realizada há aproximadamente 4 anos e que o exercício do controle externo pauta-se no princípio da razoável duração do processo, na racionalização administrativa e na economia processual, entende-se adequado dar continuidade às ações de fiscalização por meio da inclusão do município na atividade de acompanhamento das receitas municipais.

3. A inclusão do município no acompanhamento objetiva uniformizar as ações de controle externo sobre as receitas municipais, garantindo tratamento isonômico e impessoal aos entes jurisdicionados, além de melhorar a atuação do Tribunal na busca do aprimoramento da administração tributária municipal, por meio de uma atividade de fiscalização mais dialógica/pedagógica, célere, simplificada e propositiva. (Destaquei)

² Auditoria n.1054055, relator conselheiro em exercício Telmo Passareli, julgado em 9/7/2024 pela Segunda Câmara.

³ Auditoria n. 1084263, relator conselheiro em exercício Telmo Passareli, julgado em 13/8/2024 pela Segunda Câmara.

⁴ Auditoria n. 1077093, relator conselheiro em exercício Telmo Passareli, julgado em 6/2/2024 pela Primeira Câmara.

Ante todo o exposto, considerando a falta de ação de fiscalização específica que comprove as fragilidades identificadas no âmbito do Projeto Receitas, julgo improcedente o apontamento de irregularidade.

Todavia, diante dos indícios de falhas na gestão tributária do município, e considerando a função pedagógica deste Tribunal de Contas, recomendo ao atual prefeito que:

i) Em termos de **legislação**:

i.i) Envide esforços para a elaboração dos respectivos projetos de lei e atos normativos, conjuntamente com o Poder Legislativo local, com vistas a abarcar:

a) As concessões de benefícios ou incentivo fiscais relativos aos tributos de competência municipal;

b) A devida atualização da Planta Genérica de Valores dos Imóveis nos últimos dois anos;

c) A elaboração de norma ou convênio com o fim de tornar possível o acesso ao cadastro de clientes e de domicílios das concessionárias de serviços públicos de energia elétrica/água tratada;

i.ii) Determine, ao órgão competente, o lançamento dos valores concernentes às contribuições de melhoria nos últimos três exercícios;

ii) Em termos de **recursos humanos**:

ii.i) Envide esforços para a elaboração, conjuntamente ao Poder Legislativo local e ao controle interno, de projeto de lei com fins a regulamentar, no âmbito municipal, o cargo de “fiscal de tributos”, assim como suas atribuições e demais aspectos;

ii.ii) Regularize a situação dos servidores que eventualmente exerçam função de caráter tributário-fiscalizatório sem que se encontrem devidamente investidos nos respectivos cargos;

ii.iii) Envide esforços para realização da devida capacitação aos servidores responsáveis com vistas ao desempenho de suas atribuições específicas de fiscalização;

iii) Em termos de **infraestrutura física e tecnologia da informação**:

iii.i) Determine a elaboração, pelo órgão fazendário, das medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal, para serem publicadas conjuntamente ao desdobramento da receita em metas bimestrais de arrecadação, conforme previsto no art. 13 da LRF;

iii.ii) Determine, ao setor responsável, a confecção de procedimentos formalizados de conciliação entre o sistema que controla o lançamento e a arrecadação de tributos e a contabilidade;

iii.iii) Determine, ao setor responsável, que promova a automação do registro das informações de lançamentos de tributos, constantes do sistema de arrecadação, no sistema de contabilidade;

iii.iv) Determine, ao setor responsável, a adequação do registro de lançamento do IPTU em relação ao disposto na Portaria Conjunta STN/Sof. n. 1/2014;

iv) Em termos de **procedimentos de fiscalização**:

iv.i) Determine, ao órgão fazendário, que elabore:

a) o cronograma de fiscalização tributária;

b) procedimento formal para o planejamento com vistas a realizar os trabalhos de fiscalização em contribuintes de ISS;

c) procedimentos de fiscalização mediante comparação com demonstrativos contábeis, no que se refere aos valores informados e recolhidos pelas instituições financeiras;

iv.ii) Mobilize o Poder Legislativo munícipe sobre a falta de previsão, na legislação municipal, da obrigatoriedade de expedição de instrumento legal de autorização para a realização da fiscalização do ISS, além de ausência de norma que estabeleça a documentação e registro prévio das fiscalizações;

iv.iii) Envie esforços para que os agentes fiscais:

a) Sejam devidamente certificados perante o e-CPF, de modo a possibilitar o acesso ao Portal do Simples Nacional;

b) Recebam treinamentos acerca das normas do Simples Nacional e/ou acerca das funcionalidades das ferramentas utilizadas no Portal do Simples Nacional;

iv.iv) Promova a realização de convênios com a administração fazendária de outros municípios, Estado, União ou Órgãos para compartilhamento de cadastros e informações fiscais;

v) Em termos de **cobrança judicial de créditos tributários**:

v.i) Envie esforços, conjuntamente ao setor responsável, para elaboração:

a) de ato normativo próprio para regulamentar e estabelecer rotina de envio de créditos inscritos em dívida ativa para cobrança judicial;

b) de sistema informatizado que possibilite controlar as ações fiscais ajuizadas, em especial os prazos de prescrição;

c) de regulamento para estabelecer o valor mínimo de alçada para ajuizamento das ações de execução fiscal;

d) regulamentação para inscrição de inadimplentes em cadastro de devedores (Cadin, Serasa).

Ademais, determino à Superintendência de Controle Externo que avalie a conveniência e a oportunidade de inclusão de ação de controle do Município de Martinho Campos, na atividade fiscalizatória de acompanhamento das receitas municipais.

2. Falta de arrecadação do IPTU e renúncia irregular de receitas

O representante alegou que, em relação aos anos de 2021 e 2022, a arrecadação do IPTU se deu aquém do esperado, sendo arrecadado tão somente 18,31% e 69,86% do total devido, respectivamente, segundo dados coletados no Sicom, sendo que no exercício de 2022 sequer houve a projeção de valores a receber em razão da cobrança do tributo pela dívida ativa existente, multa ou juros.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM, à peça n. 8, asseverou que a falta de arrecadação do IPTU enseja renúncia de receita, que deve ser precedida de planejamento devidamente pormenorizado, o que não se observou, além de afirmar que a medida tomada não se harmoniza com os princípios da Administração Pública. Destacou, ainda, que constitui ato de improbidade administrativa aquele que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres dos entes, na linha do art. 10 da Lei n. 8.249/1992.

Em consulta ao sistema Sicom, verifiquei que a arrecadação do IPTU nos anos de 2021 e 2022, de fato, se deu aquém do esperado, em percentual consideravelmente reduzido, o que reflete possível falta de planejamento ou previsão na consecução das receitas. Nesse sentido, transcrevo os seguintes quadros com informações extraídas do Sicom:

Número da Lei Orçamentária: 002051 Data da Lei: 03/12/2020 Data de Publicação: 03/12/2020

Receitas	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (A)	Realizada no Período (B)	Realizada até o Período (C)	Índice Realizado (C/A)	Saldo (D=A-C)
1.0.0.0.00.0.0 - Receitas Correntes	1.050.652,39	1.050.652,39	192.394,83	192.394,83	18,31%	858.257,56
1.1.0.0.00.0.0 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	1.050.652,39	1.050.652,39	192.394,83	192.394,83	18,31%	858.257,56
1.1.1.0.00.0.0 - Impostos	1.050.652,39	1.050.652,39	192.394,83	192.394,83	18,31%	858.257,56
1.1.1.8.00.0.0 - Impostos Específicos de Estados/DF Municípios	1.050.652,39	1.050.652,39	192.394,83	192.394,83	18,31%	858.257,56
1.1.1.8.01.0.0 - Impostos sobre o Patrimônio para Estados/DF/Municípios	1.050.652,39	1.050.652,39	192.394,83	192.394,83	18,31%	858.257,56
1.1.1.8.01.1.0 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	1.050.652,39	1.050.652,39	192.394,83	192.394,83	18,31%	858.257,56
Total Bruto :	1.050.652,39	1.050.652,39	192.394,83	192.394,83	18,31%	858.257,56
Total Deduções :					0,00%	0,00
Valor Total da Receita Líquida (Total Bruto - Total Deduções) :	1.050.652,39	1.050.652,39	192.394,83	192.394,83	18,31%	858.257,56

Comparativo da Receita Prevista com a Realizada

Número da Lei Orçamentária: 002112 Data da Lei: 21/12/2021 Data de Publicação: 21/12/2021

Receitas	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (A)	Realizada no Período (B)	Realizada até o Período (C)	Índice Realizado (C/A)	Saldo (D=A-C)
1.0.0.0.00.0.0 - Receitas Correntes	850.000,00	850.000,00	593.805,88	593.805,88	69,86%	256.194,12
1.1.0.0.00.0.0 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	850.000,00	850.000,00	593.805,88	593.805,88	69,86%	256.194,12
1.1.1.0.00.0.0 - Impostos	850.000,00	850.000,00	593.805,88	593.805,88	69,86%	256.194,12
1.1.1.2.00.0.0 - Impostos sobre o Patrimônio	850.000,00	850.000,00	593.805,88	593.805,88	69,86%	256.194,12
1.1.1.2.50.0.0 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	850.000,00	850.000,00	593.805,88	593.805,88	69,86%	256.194,12
1.1.1.2.50.0.0 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	850.000,00	850.000,00	593.805,88	593.805,88	69,86%	256.194,12
Total Bruto :	850.000,00	850.000,00	593.805,88	593.805,88	69,86%	256.194,12
Total Deduções :					0,00%	0,00
Valor Total da Receita Líquida (Total Bruto - Total Deduções) :	850.000,00	850.000,00	593.805,88	593.805,88	69,86%	256.194,12

Além disso, embora devidamente citado, o gestor público não ofereceu nenhuma razão ou justificativa acerca do recolhimento a menor de IPTU no município, constatado a partir dos dados disponibilizados pela própria gestão municipal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é clara ao determinar, em seu art. 11, como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a devida previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência dos entes respectivos, vinculando, em seu art. 14, a concessão de incentivos ou benefícios fiscais a condições que devem ser observadas, nos seguintes termos:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

[...]

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição

É, inclusive, nesse sentido a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo da decisão no Acórdão n. 2198/2020, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, julgado em 19/8/2020 pelo Plenário:

As leis e demais normativos que instituírem benefícios tributários e outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais somente podem ser aplicados se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais, considerando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, no art. 113 do ADCT e nos arts. 14 a 16 da LRF.

Diante do exposto, ausente justificativa do gestor público quanto à falta de recolhimento do tributo, sem que reste demonstrada situação específica ou ato normativo balizador da conduta, não obedecidos os requisitos impostos pela legislação aplicável, julgo procedente o apontamento de irregularidade.

Quanto à responsabilização do gestor, entendo que sem um maior detalhamento da situação efetivamente vivida pelo município não é possível afirmar que a falta de recolhimento ocorreu por responsabilidade direta do prefeito sem que reste demonstrado, de sua parte, dolo ou erro grosseiro, sob pena de se incorrer em responsabilidade objetiva, vedada pelo ordenamento jurídico, razão pela qual deixo de aplicar multa a ele. Nesse sentido, destaco decisão de minha relatoria no Recurso Ordinário n. 1101667, julgado em 29/3/2023 pelo Tribunal Pleno e assim ementada:

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. RESPONSABILIZAÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL PELA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. ART. 28 DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. LINDB. AUSÊNCIA DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO. AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO. PROVIMENTO. REFORMA DA DECISÃO. AFASTAMENTO DA MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. Não há responsabilidade do prefeito municipal que não concorre para a concretização das irregularidades apuradas, razão pela qual deve ser desconstituída a premissa de que o agente pode ser responsabilizado apenas em razão de ocupar determinado cargo ou função na Administração Pública.
2. A responsabilização do gestor público deve observar o disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, o qual prescreve que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.
3. O princípio da individualização da pena consiste na exigência de correspondência entre a conduta praticada pelo agente, as circunstâncias da ocorrência do ilícito e a sanção a ser aplicada, a fim de que, em última análise, a sanção atinja suas finalidades de repressão e prevenção.

Não obstante, recomendo ao atual prefeito que promova a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação, em especial do IPTU, em cumprimento ao disposto no art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade da representação, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Recomendo ao atual prefeito que:

i) Em termos de **legislação**:

i.i) Envide esforços para a elaboração dos respectivos projetos de lei e atos normativos, conjuntamente com o Poder Legislativo local, com vistas a abarcar:

a) As concessões de benefícios ou incentivo fiscais relativos aos tributos de competência municipal;

b) A devida atualização da Planta Genérica de Valores dos Imóveis nos últimos dois anos;

c) A elaboração de norma ou convênio com o fim de tornar possível o acesso ao cadastro de clientes e de domicílios das concessionárias de serviços públicos de energia elétrica/água tratada;

i.ii) Determine, ao órgão competente, o lançamento dos valores concernentes às contribuições de melhoria nos últimos três exercícios;

ii) Em termos de **recursos humanos**:

ii.i) Envide esforços para a elaboração, conjuntamente ao Poder Legislativo local e ao controle interno, de projeto de lei com fins a regulamentar, no âmbito municipal, o cargo de “fiscal de tributos”, assim como suas atribuições e demais aspectos;

ii.ii) Regularize a situação dos servidores que eventualmente exerçam função de caráter tributário-fiscalizatório sem que se encontrem devidamente investidos nos respectivos cargos;

ii.iii) Envide esforços para realização da devida capacitação aos servidores responsáveis com vistas ao desempenho de suas atribuições específicas de fiscalização;

iii) Em termos de **infraestrutura física e tecnologia da informação**:

iii.i) Determine a elaboração, pelo órgão fazendário, das medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal, para serem publicadas conjuntamente ao desdobramento da receita em metas bimestrais de arrecadação, conforme previsto no art. 13 da LRF;

iii.ii) Determine, ao setor responsável, a confecção de procedimentos formalizados de conciliação entre o sistema que controla o lançamento e a arrecadação de tributos e a contabilidade;

iii.iii) Determine, ao setor responsável, que promova a automação do registro das informações de lançamentos de tributos, constantes do sistema de arrecadação, no sistema de contabilidade;

iii.iv) Determine, ao setor responsável, a adequação do registro de lançamento do IPTU em relação ao disposto na Portaria Conjunta STN/Sof. n. 1/2014;

iv) Em termos de **procedimentos de fiscalização**:

iv.i) Determine, ao órgão fazendário, que elabore:

a) o cronograma de fiscalização tributária;

b) procedimento formal para o planejamento com vistas a realizar os trabalhos de fiscalização em contribuintes de ISS;

c) procedimentos de fiscalização mediante comparação com demonstrativos contábeis, no que se refere aos valores informados e recolhidos pelas instituições financeiras;

iv.ii) Mobilize o Poder Legislativo municipal sobre a falta de previsão, na legislação municipal, da obrigatoriedade de expedição de instrumento legal de autorização para a realização da fiscalização do ISS, além de ausência de norma que estabeleça a documentação e registro prévio das fiscalizações;

iv.iii) Envide esforços para que os agentes fiscais:

a) Sejam devidamente certificados perante o e-CPF, de modo a possibilitar o acesso ao Portal do Simples Nacional;

b) Recebam treinamentos acerca das normas do Simples Nacional e/ou acerca das funcionalidades das ferramentas utilizadas no Portal do Simples Nacional;

iv.iv) Promova a realização de convênios com a administração fazendária de outros municípios, Estado, União ou Órgãos para compartilhamento de cadastros e informações fiscais;

v) Em termos de **cobrança judicial de créditos tributários**:

v.i) Envie esforços, conjuntamente ao setor responsável, para elaboração:

- a) de ato normativo próprio para regulamentar e estabelecer rotina de envio de créditos inscritos em dívida ativa para cobrança judicial;
- b) de sistema informatizado que possibilite controlar as ações fiscais ajuizadas, em especial os prazos de prescrição;
- c) de regulamento para estabelecer o valor mínimo de alçada para ajuizamento das ações de execução fiscal;
- d) regulamentação para inscrição de inadimplentes em cadastro de devedores (Cadin, Serasa).

Ademais, recomendo ao atual prefeito que promova a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação, em especial do IPTU, em cumprimento ao disposto no art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Determino à Superintendência de Controle Externo que avalie a conveniência e a oportunidade de inclusão de ação de controle do Município de Martinho Campos, na atividade fiscalizatória de acompanhamento das receitas municipais.

Intimem-se o representante na forma regimental e o responsável por meio eletrônico e pelo DOC.

Após, promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

jc/rb

