TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RELATÓRIO FINAL DE AÇÃO FISCALIZATÓRIA

ACOMPANHAMENTO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

2021

RELATÓRIO FINAL DE AÇÃO FISCALIZATÓRIA

ACOMPANHAMENTO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

TCEMG
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Presidente
Conselheiro Mauri José Torres Duarte

Vice-Presidente
Conselheiro Gilberto Pinto Monteiro Diniz

Corregedor
Conselheiro Durval Ângelo Andrade

Conselheiros
Wanderley Geraldo de Ávila (Ouvidor)
Cláudio Couto Terrão
José Alves Viana

Conselheiros Substitutos
Licurgo Joseph Mourão de Oliveira
Hamilton Antônio Coelho
Adonias Fernandes Monteiro
Telmo de Moura Passareli

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora-Geral
Elke Andrade Soares de Moura

Subprocurador-Geral
Cristina Andrade Melo

Procuradores
Maria Cecília Mendes Borges
Glaydson Santo Soprani Massaria
Sara Meinberg Schmidt de Andrade Duarte
Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Daniel de Carvalho Guimarães

Expediente

Diretor Geral
Marconi Augusto F. de Castro Braga | Diretor

ELABORAÇÃO

Superintendência de Controle Externo
Simone Reis de Oliveira | Superintendente

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Heliane da Costa Ravaiane Brum | Diretora

Coordenadoria de Auditoria dos Municípios
Thiago Henrique da Silva | Supervisor

Equipe de Auditoria
Mariza Nunes - 1476-9
Felipe Souza Nascimento - TC 3281-3
Jefferson Mendes Ramos - TC 1658-3

Colaborador
Davson Machado Godinho | Analista Administrativo Pleno

REALIZAÇÃO

Diretoria de Comunicação
Luiz Cláudio Diniz Mendes | Diretor

Coordenadoria de Publicidade e Marketing
André Augusto Costa Zocrato | Coordenador
Bruna Gontijo Pellegrino
Lívia Maria Barbosa Salgado
Thaís Godinho Prado
Vivian de Paula

Diagramação e Projeto Gráfico
André Luiz de Oliveira Junior
Giovana Fernandes Almeida

RELATÓRIO FINAL DE ACOMPANHAMENTO DA FISCALIZACÃO

Ato originário: Plano Anual de Fiscalização/DCEM.
Objeto da Fiscalização: Receitas Municipais
Atos de designação: Portaria/DCEM n. 007, de 19/04/2021.
Período abrangido pela fiscalização: 01/03/2021 a 15/11/2021.

RESUMO

A presente fiscalização, do tipo Acompanhamento, teve como objetivo contribuir para a melhoria da arrecadação das receitas municipais ao identificar as deficiências nas administrações tributárias sob os aspectos da legislação, de pessoal, de infraestrutura, de rotinas de fiscalização, de cobranças administrativa e judicial dos créditos e propor ações para aprimorar as arrecadações próprias, sem, contudo, implementar aumento de tributos, referentes ao exercício de 2021.

Para a realização deste trabalho foram observados, no que coube, os procedimentos, métodos e técnicas previstos no Manual de Auditoria deste Tribunal, aprovado pela Resolução n. 02/2013, tendo sido utilizados o Memorando de Planejamento e as Matrizes de Planejamento e de Possíveis Achados, assim como disponibilizados Relatórios Preliminares aos jurisdicionados, para manifestação prévia acerca dos Achados da fiscalização, na forma da previsão contida no subitem 4.4.5 do referido Manual.

A partir do objetivo do trabalho foram formuladas 20 (vinte) questões, que compuseram a Matriz de Planejamento, tendo sido denominados Achados da Fiscalização os fatos cujas ocorrências foram passíveis de constatação.

A proposta de benefício, decorrente do Acompanhamento realizado, tem a natureza quantitativa financeira e qualitativa, com o tipo incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública, haja vista que foi constatada inobservância a norma legal ou regulamentar nos processos de administração das receitas municipais.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12
1.1 - Deliberação que originou a fiscalização 12
1.2 - Visão geral do objeto 12
1.3 - Objetivo e questões de fiscalização 13
1.4 - Metodologia utilizada 15
1.5 - Benefício estimado das fiscalizações 15

2 ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO 16
2.1 - Descrição das situações encontradas 19
2.1.1 - Inexistência de Lei Municipal que estabeleça o Código Tributário Municipal 19
2.1.2 - As leis que regulam o ISS, o IPTU e o ITBI não estão consolidadas 21
2.1.3 - A legislação tributária municipal (Leis, Decretos e demais normas infra legais) não está publicada no endereço eletrônico da Prefeitura 22
2.1.4 - Ausência de previsão legal para revisão periódica da planta genérica de valores dos imóveis para cálculo do IPTU 23
2.1.5 - Inexistência de legislação que institua e regulamente a cobrança da contribuição de melhoria 25
2.1.6 - Inexistência de previsão legal para cargos de fiscal de tributos 26
2.1.7 - Falta de capacitação dos fiscais de tributos para o desempenho de suas atribuições específicas de fiscalização 28
2.1.8 - Ausência de norma que defina a estrutura organizacional da Administração Tributária 29
2.1.9 - Falta de sistema integrado de informática de forma a permitir pelo menos as seguintes funcionalidades: a) execução e controle da arrecadação/gestão de tributos nas atividades de fiscalização; b) emissão eletrônica de todos os documentos de fiscalização; c) emissão e gerenciamento da nota fiscal eletrônica de serviços, 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; d) conciliação entre o sistema que controla o lançamento e a arrecadação de tributos e a contabilidade ou permitir que as informações de lançamentos de tributos, constantes do sistema de arrecadação sejam registradas no sistema de contabilidade de forma automatizada; e) controlar as ações fiscais ajuizadas, em especial os prazos de prescrição 31
2.1.10 - Os fiscais de tributos não estão capacitados para utilizar o sistema de arrecadação/gestão dos tributos municipais 34
2.1.11 - O órgão fazendário não elabora o Plano Anual de Fiscalização contendo 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, não possui cronograma de fiscalização tributária; não possui procedimento formal para planejamento dos trabalhos de fiscalização em contribuintes de ISS e, finalmente, não possui rotinas de controle para aferição do cumprimento das metas e resultados consignados no planejamento 35

2.1.12 - Ausência de norma que estabeleça os procedimentos para a fiscalização, como obrigatoriedade de expedição de instrumento legal de autorização para a realização de fiscalização, bem como de seu registro prévio 37
2.1.13 - Inexistência de monitoramento de arrecadação de contribuintes do ISS para direcionar fiscalizações 39
2.1.14 - Os valores informados e recolhidos pelas instituições financeiras não passam por procedimentos de fiscalização mediante comparação com seus demonstrativos contábeis 40
2.1.15 - Inexistência de Legislação instituindo obrigação acessória nos seguintes aspectos: a) entrega de declaração periódica de movimentação econômica pelas instituições financeiras, b) quanto aos serviços e ISS retido pelos tomadores de serviço, c) previsão na norma local de exigência de constituição do imposto de toda a obra para conceder o "habite-se" de um novo empreendimento construído no Município 41
2.1.16 - Falta de procedimentos implementados no intuito de comparar o faturamento declarado no PGDAS-D com o faturamento declarado, com base na emissão de documentos fiscais pelos contribuintes 43
2.1.17 - A movimentação econômica dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional não é registrada 44
2.1.18 - Ausência de treinamentos acerca das normas do Simples Nacional e/ou acerca das funcionalidades das ferramentas utilizadas no Portal do Simples Nacional 46
2.1.19 - Ausência de procedimentos para avaliar a existência de fato de estabelecimentos prestadores de serviços 46
2.1.20 - Inexistência de ato normativo próprio para regulamentar e estabelecer rotina de envio de créditos inscritos em dívida ativa para cobrança judicial 47
2.2 - Benefícios do Controle 51
2.3 - Objetos nos quais os achados foram constatados 53
2.4 - Critérios de fiscalização 53
2.5 - Evidências 54
2.6 - Causa provável 54
2.7 - Efeitos Potenciais 54

3 CONCLUSÃO 56

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - Deliberação que originou a fiscalização

Em cumprimento às disposições estabelecidas na Portaria DCEM n. 007/2021, foi determinada a realização, de forma remota, de fiscalização do tipo "Acompanhamento", em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização aprovado pela Presidência desta Corte de Contas para o exercício de 2021, por meio da Portaria n. 090, de 18/12/2020.

1.2 - Visão geral do objeto

O objeto da presente fiscalização é a adequação das estruturas legislativas, físicas e organizacionais das Administrações Tributárias Municipais.

Cabe contextualizar que, durante a Conferência da Organização das Nações Unidas - ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Brasil em 2012 e conhecida como Rio+20, acordou-se que um conjunto de metas universais seria desenvolvido com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, as quais teriam como base os avanços dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), cujo prazo foi o final do ano de 2015.

Posteriormente, os 193 (cento e noventa e três) países-membros da ONU adotaram oficialmente nova agenda de desenvolvimento sustentável, intitulada *"Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável"*, na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável realizada na sede daquela Entidade, em Nova York, em setembro de 2015.

A Agenda 2030 contém um conjunto de 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODSs e 169 (cento e sessenta e nove) metas para colocar o mundo em um caminho mais sustentável em um prazo de 15 (quinze) anos.

Os ODSs trazem visões de um futuro melhor, mais justo e inclusivo para todos. Promover a Agenda 2030 e os ODSs implicam alcançar o desenvolvimento sustentável por meio de ações relevantes para a população local, de acordo com as suas necessidades e aspirações.

Por sua vez, uma das macrotendências de Controle Externo identificadas na III Pesquisa de Macrotendências de Controle Externo 2020, realizada por este Tribunal, é *"atuar com foco na promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável"*.

Segundo a pesquisa *"o Tribunal de Contas deve atuar para promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável, contribuindo para a eficiência, eficácia e efetividade das políticas, programas, projetos e ações públicos [...]"*.

Assinala que para o controle externo poder contribuir para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável deve, dentre outras ações, *"avaliar e fomentar o alinhamento dos instrumentos de planejamento e das políticas públicas estaduais e municipais aos ODS"* e *"acompanhar o cumprimento das metas e dos indicadores"*.

Com base na citada pesquisa, no PAF – Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal, aprovado para o exercício de 2021, foi prevista a realização da presente fiscalização (Acompanhamento), a qual tem como eixo de atuação o *"ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável"*.

A presente ação de controle tem adequação, como meta nacional, à prevista no subitem 17.1, que objetiva *"fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para arrecadação de impostos e outras receitas"*.

1.3 - Objetivo e questões de fiscalização

O presente Acompanhamento teve como objetivo contribuir para a melhoria da arrecadação das receitas municipais ao identificar as deficiências nas administrações tributárias sob os aspectos da legislação, de pessoal, de infraestrutura, de rotinas de fiscalização, de cobranças administrativa e judicial dos créditos e propor ações para aprimorar as arrecadações próprias, sem, contudo, implementar aumento de tributos, referentes ao exercício de 2021.

Foi elaborada Matriz de Planejamento, a partir desse objetivo, tendo a execução dos trabalhos sido norteada para verificação das questões propostas, quais sejam:

Q1. Há lei municipal que estabeleça o Código Tributário Municipal?

Q2. As leis que regulam o ISS, o IPTU e o ITBI estão consolidadas em um único texto normativo?

Q3. A legislação tributária municipal (Leis, Decretos e demais normas infralegais) está publicada no endereço eletrônico da Prefeitura?

Q4. Há na legislação municipal a exigência de revisão periódica da planta genérica de valores dos imóveis para cálculo do IPTU?

Q5. O Município possui legislação que institua e regulamente a cobrança da Contribuição de Melhoria?

Q6. No Município, há lei que preveja cargos de fiscal de tributos?

Q7. Nos últimos 03 (três) anos, os fiscais de tributos receberam algum treinamento para o desempenho de suas atribuições específicas de fiscalização, como, por exemplo, a fiscalização de instituições financeiras, construção civil etc.?

Q8. No Município, há norma que defina a estrutura organizacional da Administração Tributária?

Q9. No Município, há disponível uma ferramenta de informática que possibilite o controle da fiscalização/arrecadação/gestão dos tributos municipais?

Q10. Todos os agentes fiscais receberam capacitação adequada para uma eficaz utilização dos sistemas de Tecnologia da Informação - TI disponíveis no exercício de suas funções?

Q11. O órgão fazendário 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?

Q12. Há previsão, na Legislação Tributária Municipal, de obrigatoriedade da expedição, pela autoridade competente, de instrumento legal de autorização para a realização de fiscalização de ISS?

Q13. Existe fiscalização baseada em monitoramento de arrecadação de contribuintes do ISS?

Q14. São realizados procedimentos de fiscalização para averiguar a correção dos valores informados e recolhidos pelas instituições bancárias, mediante comparação com seus demonstrativos contábeis (COSIF)?

Q15. Há previsão, na legislação municipal, de obrigação acessória para apresentação de declaração periódica (p. ex.: arquivos fiscais ou contábeis) pelas instituições financeiras, de modo a possibilitar à administração tributária aferir a base de cálculo do imposto e o acompanhamento do recolhimento do imposto por estas atividades?

Q16. Com relação ao Simples Nacional, o Município possui procedimento implementado no intuito de comparar o faturamento declarado no PGDAS-D com o faturamento declarado com base na emissão de documentos fiscais?

Q17. O Sistema de arrecadação/gestão do ISS registra a movimentação econômica dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional?

Q18. O Município participou ou participa de treinamentos acerca das normas do Simples Nacional e/ou acerca das funcionalidades das ferramentas utilizadas no Portal do Simples Nacional?

Q19. Na Prefeitura há procedimentos formalizados, quando da concessão de alvará de funcionamento, a fim de avaliar a existência de fato de estabelecimento prestador de serviços?

Q20. O Município possui normativo próprio que regulamente e estabeleça a rotina de envio de créditos tributários inscritos em dívida ativa para cobrança judicial?

1.4 - Metodologia utilizada

No desenvolvimento dos trabalhos, realizados a distância, foram observados, no que foi aplicável, os procedimentos, métodos e técnicas previstas no Manual de Auditoria deste Tribunal, aprovado pela Resolução n. 02/2013, tendo sido utilizados o Memorando de Planejamento e as Matrizes de Planejamento e de Possíveis Achados, assim como disponibilizados Relatórios Preliminares aos jurisdicionados, para manifestação prévia acerca dos Achados da fiscalização, na forma da previsão contida no subitem 4.4.5 do referido Manual.

A seleção dos municípios teve como referência as informações obtidas por meio das respostas ao Questionário da Receita que foi disponibilizado a todos os municípios no ambiente do Jurisdicionado, no Portal SICOM.

Para responder às questões levantadas na Matriz de Planejamento foram aplicados os métodos e técnicas de análise documental das legislações e esclarecimentos anexados ao Questionário da Receita, informações disponíveis no Portal Municipal, assim como dos registros contábeis, orçamentários e financeiros, disponibilizados pela Prefeitura no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM e Portal Receitas, relativos ao monitoramento das arrecadaç**ões** municipais.

1.5 - Benefícios estimados da fiscalização

A proposta de benefício, decorrente do Acompanhamento realizado, tem a natureza quantitativa financeira e qualitativa, com o tipo incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública, haja vista que foi constatada inobservância a norma legal ou regulamentar nos processos administração das receitas municipais.

2 - ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

As Receitas Públicas configuram um 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, desenhadas e formuladas a partir de demandas e propostas da sociedade.

No contexto constitucional e político é possível visualizar a dificuldade enfrentada pelos municípios brasileiros na arrecadação das receitas próprias. Além disso, a atual crise econômica brasileira agravou a situação das finanças públicas municipais e evidenciou a importância de se elevar o grau de autonomia financeira dos municípios, de modo a criar condições para o equilíbrio das contas públicas nesses entes da Federação.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG, no exercício da competência para o controle externo da legalidade, da legitimidade, da economicidade e da razoabilidade dos atos que geram receita pública, inscrita no art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, desenvolveu um programa de acompanhamento das receitas públicas dos municípios sujeitos a sua jurisdição, a partir do diagnóstico e do mapeamento individualizado do comportamento da sua arrecadação.

O objetivo do Acompanhamento consiste em identificar as deficiências e as boas práticas na administração tributária municipal sob os aspectos da legislação, de pessoal, de infraestrutura, de rotinas de fiscalização e de cobranças administrativa e judicial dos créditos, a fim de contribuir para a elevação do grau de autonomia financeira dos municípios e de criar condições para o equilíbrio das contas públicas.

Em 2017, a convite do Tribunal de Contas, os municípios jurisdicionados responderam a um questionário online sobre a receita tributária, com perguntas que tratavam da legislação tributária local, dos recursos humanos, da estrutura física e tecnológica destinadas à arrecadação, além dos procedimentos administrativos para fiscalização e cobrança dos tributos de competência municipal.

O resultado foi a produção de um diagnóstico individualizado, agregando ao questionário diversas fontes de dados, dentre as quais destaca-se as informações encaminhadas ao SICOM e as constantes de bancos de dados oficiais, como, por exemplo, o IBGE.

Os 110 (cento e dez) municípios selecionados representam todas as 12 (doze) mesorregiões do Estado e tem uma população de 1.154.572 (um milhão, cento e cinquenta e quatro mil e quinhentos e setenta e dois) habitantes, conforme estima-

tiva do IBGE em 2021. Sua população corresponde a 5,4% em relação à população total do Estado.

O Município com a menor população tem 1.517 (mil quinhentos e dezessete) habitantes, e o maior 243.950 (duzentos e quarenta e três mil, novecentos e cinquenta) habitantes.

A receita total arrecadada pelos municípios selecionados em 2020 totalizou R$4.830.095.860,88 (quatro bilhões, oitocentos e trinta milhões noventa e cinco mil, oitocentos e sessenta reais e oitenta e oito centos), com crescimento de 17% em relação à arrecadação em 2019.

A receita tributária arrecadada foi de R$485.346.499,85 (quatrocentos e oitenta e cinco milhões, trezentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e noventa e nove reais e oitenta e cinco centavos), e foi 13% maior que a de 2019.

O esforço tributário dos municípios selecionados, ou seja, a proporção entre a receita de tributos arrecadada por eles em relação à receita total, varia entre 1,06% e 18,11% A média de arrecadação tributária própria é de 10%.

RECEITAS ARRECADADAS	2017	2018	2019	2020	2021
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	34.579.031,53	46.295.341,81	73.549.770,42	44.227.735,19	36.871.970,62
RECEITA DE CAPITAL	16.417.605,05	20.682.583,38	21.524.748,31	48.477.048,11	30.801.368,64
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	67.729.042,07	75.750.561,90	85.878.451,57	92.253.493,08	73.971.690,70
RECEITA DE EXPLORAÇÃO A ATIVIDADE ECONÔMICA	99.822.433,54	151.751.721,76	159.850.490,41	169.172.971,06	128.055.037,15
RECEITA INTRAORÇAMENTÁRIA	33.429.806,75	34.235.112,22	44.402.257,61	60.596.478,77	50.724.825,52
RECEITA PATRIMONIAL	47.597.444,54	31.026.208,41	54.123.528,20	14.091.901,98	27.270.225,21
RECEITA TRIBUTÁRIA	**356.298.812,58**	**359.393.988,65**	**429.425.589,23**	**485.346.499,85**	**429.905.670,99**
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	2.567.642.337,22	2.655.844.980,91	3.180.198.437,81	3.803.345.122,65	3.223.629.859,47
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	52.419.055,61	87.694.441,82	62.964.996,99	112.584.610,19	121.239.397,21
Total Geral	3.275.935.568,89	3.462.674.940,86	4.111.918.270,55	4.830.095.860,88	4.122.470.045,51

Fonte: SICOM, extração em 08/11/2021.

Encerrado o Projeto Receitas, o TCEMG iniciou Ação de Fiscalização de Acompanhamento e foram apontados 1.918 (mil novecentos e dezoito) indícios de irregularidades a 110 (cento e dez) municípios, escolhidos pelos seguintes critérios:

a) Municípios que no início da fase de planejamento enviaram remessas do acompanhamento mensal do SICOM todos os meses de 2020 (10/03/2021 e 13/07/21);

b) considerando que o objetivo primordial é contribuir para a melhoria da arrecadação de receitas, tendo em vista que parte das ações envolvem entidades parceiras (RFB-NAF, SEBRAE), parte dos municípios integram o Colar Metropolitano, o que tornará possível avaliar outras fontes de arrecadação além das receitas de arrecadação própria, como por exemplo, as receitas de compensação – CFEM. Nesse critério constam 16 (dezesseis) municípios, entretanto, 12 (doze) foram objeto de acompanhamento no Portal.

c) Municípios com maior dificuldade na estruturação de um ambiente adequado

para arrecadação, ou seja, pelo maior número de indícios de irregularidades diagnosticados.

d) Municípios cujo esforço tributário (percentual de receita de arrecadação própria em relação à receita total) seja menor que 20%.

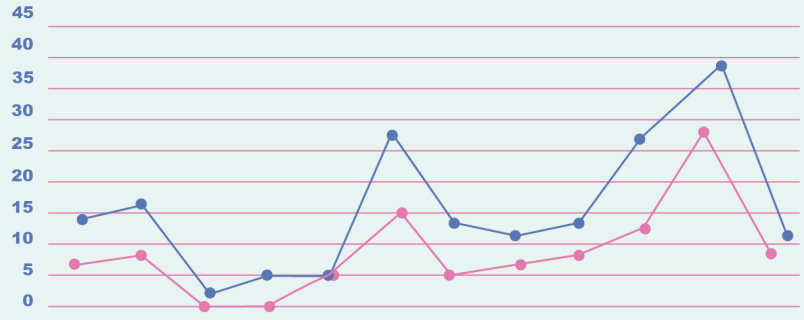
e) Qualidade dos dados encaminhados ao TCEMG por meio da proporção das advertências apontadas nas remessas em 2020 (Fonte: Mina de Dados).

f) Verificação da quantidade de processos existentes relativos a denúncias, representações, auditorias, monitoramentos e tomada de contas especiais (Fonte: Mina de Dados).

g) Contemplar todas as mesorregiões do Estado.

Atualmente, (data de corte em 09/12/21), estão cadastrados no Portal Receitas 357 (trezentos e cinquenta e sete) municípios e 650 (seiscentos e cinquenta) servidores municipais. A evolução dos cadastrados em 2021 pode ser observada no gráfico abaixo:

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS E CPFS CADASTRADOS NO PORTAL RECEITAS NO EXERCÍCIO DE 2021



	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Contagem de Município	6	8	0	0	5	15	5	6	8	13	28	8
Contagem de CPF	14	16	2	5	5	28	14	11	14	27	39	11

Observa-se que municípios e servidores que não fazem parte da amostra dos fiscalizados em 2021, cadastraram-se voluntariamente no Portal, assim, no exercício houve cadastro de 102 (cento e dois) municípios e 186 (cento e oitenta e seis) servidores. Registre-se que 81,8% dos municípios selecionados cadastraram servidores para o Acompanhamento da Ação de Fiscalização.

- MUNICÍPIOS FISCALIZADOS, POR PERÍODO DE SELEÇÃO

PERÍODO EM QUE O MUNICÍPIO FOI SELECIONADO (2021)	CADASTRADO NO PORTAL		TOTAL
	Sim	Não	
1º semestre	25	7	32 (29,1%)
2º semestre	65	13	78 (70,9%)
TOTAL	90 (81,8%)	20 (18,2%)	110

Foram analisadas 1.426 (mil, quatrocentas e vinte e seis) manifestações de 84 (oitenta e quatro) municípios quanto aos indícios de irregularidades apontados e 27,3% desses municípios comprovaram o saneamento do indício. Houve aprovação de 72 (setenta e duas) providências que sanearam os indícios.

- MANIFESTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

INFORMAÇÃO	QUANTIDADE	%
Total de Municípios fiscalizados	110	100%
Manifestaram-se	84	76,4%
Tiveram providência(s) aprovada(s)	30	27,3%

2.1 – Descrição das situações encontradas

2.1.1 - Inexistência de Lei Municipal que estabeleça o Código Tributário Municipal

O Código Tributário Municipal (CTM) regulamenta o Sistema Tributário Municipal ao instituir normas gerais sobre direito tributário aplicáveis aos Municípios. Na maioria dos Municípios o CTM é previsto pela Lei Orgânica e instituído mediante lei complementar.

O Código Tributário Municipal deve ser elaborado, sob pena de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, em conformidade com os princípios, as regras gerais e as competências tributárias estabelecidas pela Constituição Federal, pelo Código Tributário Nacional, pela legislação federal complementar (entre elas a LC 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal e LC 116, de 31 de julho de 2003 - e as leis que a alteraram LC 157, de 29 de dezembro de 2016, LC 175, de 23 de setembro de 2020 - que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal), pela Constituição Estadual e, finalmente, pela Lei Orgânica municipal.

O CTM é essencial para a organização das atividades tributárias municipais. Ele deve prever, além de outros assuntos, as obrigações tributárias acessórias dos contribuintes, a fiscalização tributária, a forma pela qual serão feitos lançamentos de créditos tributários e sua cobrança, o processo administrativo tributário, a inscrição de créditos tributários em dívida ativa e as providências administrativas necessárias para a promoção de execução fiscal.

Deve, também, prever regras para um Cadastro de Contribuintes (CC) informatizado, para expedição de Notas Fiscais Eletrônicas (e-NF) e, especialmente, con-

siderando as atividades desenvolvidas pelos contribuintes municipais, regras para substituição tributária.

É importante destacar que estas previsões devem ser estipuladas tendo em conta as características de cada município ou as suas eficácias ficarão comprometidas. O CTM deve ser elaborado tendo em vista as atividades econômicas desenvolvidas no município, de acordo com sua estrutura administrativa.

As obrigações acessórias, as quais estão sujeitos os contribuintes do município, devem ser correspondentes às atividades econômicas praticadas em seu território.

A atribuição de competência funcional para exercer fiscalização, fazer lançamento de crédito tributário, proceder ao processo administrativo tributário e a inscrição em dívida ativa não pode ser igual em municípios com estruturas administrativas distintas.

Obrigações acessórias, estabelecidas com sabedoria e atribuição de competência funcional específica para a prática de atos indispensáveis para a administração tributária, **são providências que podem garantir menor custo para a atividade de fiscalização e permitir o funcionamento da estrutura tributária municipal.**

O CTM deve estabelecer um rito ágil e eficaz para o processo administrativo tributário e para a administração da dívida ativa para tornar efetiva a arrecadação dos tributos nos cofres públicos. Deve estabelecer uma sistemática para executar judicialmente os seus créditos tributários.

Por fim, um CTM bem elaborado e adequado às peculiaridades municipais provocará inevitavelmente um aumento da receita própria municipal, na medida em que possibilita o exercício de plena capacidade tributária devida pelos gestores.

2.1.1.1 – Propostas para Tomada de Decisão

Nos trabalhos de Acompanhamento foi proposto aos municípios sob fiscalização que enviassem aos Legislativos Municipais Projetos de Leis para instituição dos Códigos Tributários Municipais, e que haja pelo menos a previsão:

a) das obrigações tributárias acessórias;

b) da fiscalização tributária;

c) a forma dos lançamentos de créditos tributários e sua cobrança;

d) substituição tributária;

e) da Nota Fiscal Eletrônica; do processo administrativo tributário;

f) da inscrição de créditos tributários em dívida ativa; e

g) das providências administrativas para a promoção de execução fiscal.

2.1.1.2 – Providências Requeridas

Nos mesmos procedimentos foi solicitado a eles a apresentação das Leis aprovadas dos Códigos Tributários Municipais, dispondo sobre todos os tributos de competência municipal: IPTU, ITBI, ISSQN, Taxas de Poder de Polícia e respectivas obrigações acessórias.

2.1.1.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Dos 110 (cento e dez) municípios selecionados, apenas 11 responderam à época não possuir Código Tributário. Desses 11 (onze), três municípios apresentaram Códigos Tributários, porém, não se encontram consolidados em 2021, em desacordo com o disposto no art. 212 do Código Tributário Nacional: *Os Poderes Executivos federal, estaduais e municipais expedirão, por decreto, dentro de 90 (noventa) dias da entrada em vigor desta Lei, a consolidação, em texto único, da legislação vigente, relativa a cada um dos tributos, repetindo-se esta providência até o dia 31 de janeiro de cada ano*.

2.1.2 - As leis que regulam o ISS, o IPTU e o ITBI não estão consolidadas.

O art. 212 do Código Tributário Nacional determina que as Administrações Tributárias devem editar decretos anuais, até o dia 31 de janeiro de cada exercício, consolidando, em texto único, as leis respectivas de cada tributo.

No âmbito federal, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, dispôs sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. A consolidação das leis e de outros atos normativos é tratada nos arts. 13, 14 e 15. Os art. 16 e 17 tratam do processo de consolidação a ser conduzido no âmbito do Poder Executivo.

A consolidação das leis é prevista para evitar a existência de textos contraditórios sobre a mesma matéria, eliminar as regras ultrapassadas, revisar e organizar as normas vigentes sobre a mesma matéria, condensando-as em um só texto legal. Esse procedimento procura evitar uma série de problemas na aplicação da justiça, como a morosidade, a aplicação inadequada de penas e a impunidade.

A compilação da legislação tributária em texto único, contendo suas alterações no próprio corpo do texto, possibilita ao contribuinte maior compreensão das leis tributárias, uma vez que confere unidade, simplicidade e coerência ao conjunto da legislação, propiciando texto conciso e de fácil consulta.

2.1.2. 1 – Propostas para Tomada de Decisão

No Acompanhamento foi proposto aos municípios que definissem os procedimentos para consolidação das normas tributárias, atribuindo expressamente as competências a determinado(s) setores e/ou agentes públicos, de forma a permitir

e facilitar a consulta e entendimento da regulamentação de cada tributo municipal pelos aplicadores, contribuintes e operadores do direito.

2.1.2.2 – Providências Requeridas

Foi solicitado que os municípios apresentassem as legislaç**ões** tributárias municipais consolidadas e as normas e rotinas de consolidação, atualização e publicação delas.

2.1.2.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Dos 110 (cento e dez) municípios selecionados, 109 (99%) não consolidaram a Legislação Tributária Municipal. Entre os 90 (noventa) que se manifestaram, nenhum saneou o indício apontado.

2.1.3 - A legislação tributária municipal (Leis, Decretos e demais normas infra legais) não está publicada no endereço eletrônico da Prefeitura.

A Constituição da República Federal de 1988 consagrou inúmeros direitos e garantias aos cidadãos, entre eles o acesso à informação, conforme se depreende nos incisos X e XXXIII do art. 5º, § 3º, II, do art. 37 e § 2º do art. 216.

A regulamentação do direito de acesso à informação ganhou um enfoque mais abrangente com a criação da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI.

A LAI veio para conscientizar que as informações públicas pertencem ao cidadão, cabendo ao poder público prestá-la de maneira eficaz, tempestiva e compreensível, de forma a atender às demandas da sociedade e criar uma gestão eficiente.

Em razão da efetividade, os poderes executivos têm o dever de transparência quanto às normas consolidadas em vigor, que deve ser assegurada mediante disponibilização de sua legislação nos sites oficiais do Município, comungando também com o princípio da publicidade insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição da República.

A publicação no endereço eletrônico da Prefeitura da legislação municipal consolidada garantirá maior transparência à população, além de permitir a melhoria na forma de atuação da Administração Tributária, pela redução de erros, desperdícios e irregularidades associadas à complexidade da legislação tributária, bem como pela melhora no ambiente de controle pela comunicação clara aos agentes dos procedimentos e responsabilidades inerentes à administração tributária.

2.1.3.1 – Proposta para Tomada de Decisão

Nos trabalhos realizados foi proposto a implantação de procedimentos de publicação das normas tributárias, atribuindo expressamente estas competências a deter-

minado(s) setores e/ou agentes públicos, de forma que as normas estejam permanentemente consolidadas e publicadas nos endereços eletrônicos das Prefeituras.

2.1.3.2 - Providências Requeridas

No Acompanhamento foram solicitadas informações sobre o link onde as publicações poderiam ser encontradas.

Foram solicitadas, ainda, informações relativas aos nomes dos setores/agentes públicos responsáveis pela manutenção da consolidação e publicação das legislações municipais nos endereços eletrônicos das Prefeituras.

2.1.3.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Do universo de municípios selecionados (110), 85% têm população abaixo de dez mil habitantes. Destaca-se positivamente que, parte desses municípios, embora desobrigados, publicam parcialmente a legislação municipal em seus Portais Eletrônicos. Dos 17 (dezessete) municípios comunicados, 23,53% informaram providências que sanearam o indício. Dois municípios não se manifestaram.

2.1.4 - Ausência de previsão legal para revisão periódica da planta genérica de valores dos imóveis para cálculo do IPTU.

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel que, de acordo com a ABNT, *"é a quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, numa data de referência, dentro das condições do mercado vigente"*. Entretanto, dada a dificuldade em valorar de forma precisa a base de cálculo para cada imóvel individualmente, o princípio da praticidade autoriza que sejam utilizados valores genericamente estabelecidos para cada região específica.

A atribuição desses valores é feita por intermédio de uma Planta Genérica de Valores (PGV). Para que seja considerada existente, a PGV deve conter fatores que segreguem os imóveis a partir de certas características (p. ex.: depreciação do logradouro; testada; limitação pedologia; topografia; entre outros), pois o cálculo uniforme do IPTU para regiões distintas fere o princípio da isonomia. Esses fatores podem variar em função das peculiaridades de cada município.

A elaboração da Planta Genérica de Valores do município, com base no que dispõe o art. 97, IV, do CTN, tem como objetivo refletir, adequadamente, a realidade imobiliária local e contemplar possíveis valorizações e ou desvalorizações havidas em função das transformações urbanas, observando os seguintes aspectos:

I) a avaliação de imóveis, para fins de tributação, deve ser efetuada por profissionais habilitados para atividade técnica de avaliar imóveis, conforme Resolução CONFEA 345/1990 c/c Lei Federal 5.194/1966 e Lei Federal 12.378/2010;

II) A avaliação de imóveis é um processo técnico, que deve ser transparente, estar em conformidade com as normas da ABNT e fornecer ao Município o valor venal, entendido como o valor de mercado, base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e demais tributos imobiliários;

III) O resultado da avaliação deve retratar a real situação dos valores dos imóveis no mercado, permitindo o fortalecimento da arrecadação local dos tributos imobiliários e a promoção da justiça fiscal e social, com o tratamento isonômico dos contribuintes.

IV) A atividade de avaliação dos imóveis e a necessidade de manter os seus valores atualizados cabe aos administradores municipais.

Conforme o art. 30 da Portaria Mcid nº 511, de 07/12/2009, para manter atualizada a base de cálculo do IPTU e demais tributos imobiliários propôs-se que o ciclo de avaliação dos imóveis seja de, no máximo, 4 (quatro) anos.

Para Municípios com população até 20.000 habitantes e em que não ocorra evidência de variação significativa nos valores dos imóveis, comprovada por meio de relatórios e pareceres técnicos, a avaliação de imóveis poderá ser dispensada no período de um ciclo, desde que observado o limite máximo de 8 (oito) anos.

O nível de avaliação é definido como a média dos quocientes dos valores avaliados, conforme constam no cadastro fiscal, em relação aos preços praticados no mercado para cada tipo de imóvel.

A ocorrência de nível de avaliação para cada tipo de imóvel inferior a 70% (setenta por cento) ou acima de 100% (cem por cento) indica a necessidade de atualização dos valores. A uniformidade é definida pelo coeficiente de dispersão dos valores, que se traduz como o percentual médio das variações, em módulo, dos valores avaliados em relação aos preços praticados no mercado, para cada tipo de imóvel.

A ocorrência de coeficiente de dispersão para cada tipo de imóvel, superior a 30% (trinta por cento), indica falta de homogeneidade nos valores e a necessidade de atualização. Por fim, a portaria propõe que os municípios forneçam informações claras e precisas dos dados físicos e do valor do imóvel ao contribuinte, facilitando o atendimento a esclarecimentos e reclamações decorrentes da avaliação dos imóveis.

2.1.4.1 – Proposta para Tomada de Decisão

Nos trabalhos de Acompanhamento foi proposto aos municípios fiscalizados elaborar e encaminhar, às Câmaras Municipais, Projetos de Leis, pelo menos a cada quatro/oito (</>20.000 habitantes) anos:

a) revisando a Planta Genérica de Valores dos municípios, com base no que dis-

põe o art. 97, IV, do CTN, com o objetivo de que reflitam, adequadamente, as realidades imobiliárias locais e contemplem possíveis valorizações e/ou desvalorizações havidas em função das transformações urbanas;

b) prevendo a gradação de eventuais aumentos individuais acentuados, decorrentes da instituição das Plantas Genéricas de Valores, de forma a respeitar o princípio da não-surpresa e da capacidade contributiva.

2.1.4.2 Providências Requeridas

Foi solicitada a apresentação de Leis aprovadas para revisões periódicas das Plantas Genéricas de Valores dos Municípios, assim como:

- A apresentação de ARTs - Anotações de Responsabilidades Técnicas e número dos registros no CREA ou CAU dos responsáveis pelas avaliações dos imóveis;

- A atualização dos cadastros de imóveis para que os dados referentes aos terrenos e edificações existentes dos municípios estejam compatíveis com as novas PGVs;

- A apresentação de Leis que promovessem as atualiza**ções** monetárias das bases de cálculo do IPTU.

2.1.4.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

A totalidade dos municípios selecionados não atualizou a Planta Genérica de Valores e nenhum saneou o indício até a data de corte em 09/12/2021. Destaca-se que diversos municípios estão em fase de revisão dos Códigos Tributários e que a aprovação dos projetos de lei encaminhados às Câmaras Municipais demanda análises e prazos maiores que o período da presente ação de fiscalização. Outros municípios estão atualizando os cadastros imobiliários.

2.1.5 - Inexistência de legislação que institua e regulamente a cobrança da contribuição de melhoria.

A contribuição de melhoria é uma importante fonte de receitas e a falta de sua cobrança por parte do município caracteriza renúncia de receitas em desacordo com os arts. 11 a 13 da LRF, além da perda de uma inestimável fonte de recursos que permitiria o investimento em outras obras públicas.

A instituição da contribuição de melhoria tem por objetivo contribuir com o custo de obras públicas que promovam valorização imobiliária, tendo como limite o total da despesa realizada e como limite individual o valor que a obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Entre 2017 e 2021 os municípios mineiros realizaram obras de domínio público no valor de R$7.503.834.893,74 (sete bilhões, quinhentos e três milhões, oitocentos

e trinta e quatro mil, oitocentos e noventa e três reais e setenta e quatro centavos). A título de contribuição de melhoria foi arrecadado o total de R$21.342.762,74 (vinte e um milhões, trezentos e quarenta e dois mil, setecentos e sessenta e dois reais e setenta e quatro centavos), ou seja, 0,28% do valor dos investimentos em obras. 89,35% dos municípios não lançaram contribuição de melhoria.

2.1.5.1 – Propostas para Tomada de Decisão

No Acompanhamento foi proposto aos municípios o envio aos Legislativos Municipais de Projetos de Leis para instituir e regulamentar a cobrança das contribuições de melhoria.

2.1.5.2 – Providências Requeridas

Foi solicitada a apresentação das Leis e Regulamentos que instituíssem as Contribuições de Melhoria.

2.1.5.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Entre os municípios selecionados, no período de 2017 a 2021, a arrecadação da Contribuição de Melhoria somou R$3.226.446,25 (três milhões, duzentos e vinte e seis mil, quatrocentos e quarenta e seis reais e vinte e cinco centavos) e as obras de Domínio Público liquidadas somaram R$692.717.277,40 (seiscentos e noventa e dois milhões, setecentos e dezessete mil, duzentos e setenta e sete reais e quarenta centavos).

Nos 101 (cento e um) municípios comunicados, ainda que a Contribuição de Melhoria esteja prevista nos Códigos Tributários Municipais, somente um município apresentou a instituição e regulamentação da Contribuição de Melhoria, ressalva-se, entretanto que o CTM, instituído em 1997, não está consolidado.

2.1.6 - Inexistência de previsão legal para cargos de fiscal de tributos.

As Administrações Tributárias Municipais são atividades essenciais ao funcionamento do Estado e devem ter as suas atividades - dentre as quais se encontra a de fiscalização tributária - exercidas por servidores efetivos investidos em carreiras específicas.

Carreira Específica ou Típica de Estado é uma carreira diferenciada das demais, própria de Estado, com atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal que integram o núcleo estratégico do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação, autonomia, responsabilidade e independência.

Hoje, já existe uma percepção de que o Estado existe primordialmente para garantir Justiça entre os cidadãos, instituições e empresas, e de que essa garantia só será efetiva por meio do entendimento, pela sociedade, da importância de se conhecer e valorizar essas carreiras.

Assim sendo, por terem tamanha importância e de atribuições tão especificas, a carreira de Fiscal de Tributo demanda nível de conhecimento elevado, entendendo-se, nesse caso, o nível superior de formação como mínimo de exigência para investidura no cargo, assim como sua remuneração deveria ser compatível com o seu grau de capacitação, autonomia, responsabilidade e independência.

O plano de carreira de fiscal de tributos deve ser estruturado em consonância com a essencialidade e a priorização de recursos, prevista constitucionalmente para a função (art. 37, incisos XVIII, XXII), adotando 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.

A lei que criar o cargo deve definir expressamente as atribuições do cargo de fiscal de tributos, pois são elas que conferem legitimidade aos atos administrativos praticados pelo servidor público no exercício das suas funções.

Segundo a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, são Fiscais de Tributos Municipais aqueles que fiscalizam o cumprimento da legislação tributária, constituem o crédito tributário mediante lançamento, controlam a arrecadação e promovem a cobrança de tributos, aplicando penalidades, analisam e tomam decisões sobre processos administrativo-fiscais, controlam a circulação de bens, mercadorias e serviços, atendem e orientam os contribuintes e, ainda, planejam, coordenam e dirigem os órgãos da administração tributária.

Não é demais lembrar que:

a) os cargos de fiscalização só podem ser ocupados por servidores efetivos, porque o Poder de Polícia, nos termos do art. 30 da CF e art. 78 do CTN, é indelegável, contínuo e permanente;

b) nenhum fiscal de poder de polícia tem atribuição para lançar ou cobrar tributo. O fiscal de Poder de Polícia participa ativamente do fato gerador. É a sua prestação de serviço que caracteriza necessariamente a obrigação de pagar o tributo;

c) a fiscalização e cobrança de tributos compete aos Agentes Fiscais Fazendários ou Tributários, servidores de carreira específica, com atuação exclusiva nas competências da Administração Tributária. O fiscal de tributos quase sempre atua após a ocorrência do fato gerador. Ele não faz parte da relação jurídica tributária de constituição do crédito e se preocupa tão somente em verificar a regularidade dos lançamentos, os respectivos cálculos, se os valores cobrados estão corretos e se foram recebidos.

2.1.6.1 – Propostas para Tomada de Decisão

Nos Acompanhamentos foi proposto aos municípios sob fiscalização que elaborassem e encaminhassem às Câmaras Municipais projetos de lei que criassem carreiras específicas de fiscais de tributos de nível superior, ou seja, planos de cargos com expressa previsão de atribuições adstritas às Administraç**ões** Tributárias, notadamente aquelas previstas nos títulos III e IV do CTN, quais sejam: fiscalização e lançamento de tributos; e modificação, suspensão, extinção e exclusão do crédito tributário.

Foi proposto, ainda, que estruturassem os planos de carreira de fiscais de tributos, em consonância com a essencialidade e a priorização de recursos, prevista constitucionalmente para a função (art. 37, XXII), adotando a gratificação por produtividade, com base no § 7º do art. 39 da CF, vinculadas ao desempenho da arrecadação em relação a metas a serem fixadas pelas administrações tributárias.

2.1.6.2 – Providências Requeridas

Foi solicitado a eles a apresentação das Leis de criação das carreiras de fiscais de tributos, com expressa previsão de atribuições adstritas às Administrações Tributárias.

Também foi requerido que informassem os servidores que trabalhassem nas fiscalizações de tributos: Nomes, cargos, anexar instrumentos legais de nomeações, atribuições do cargo, bem como que apresentassem organogramas dos órgãos responsáveis pelas administrações tributárias municipais.

2.1.6.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Foi apurado que 97 (noventa e sete) dos 110 (cento e dez) municípios selecionados não possuem legislação que preveja o cargo e as atribuições do Fiscal de Tributos. Dois municípios sanearam a irregularidade.

Destaca-se, entretanto, que muitos se manifestaram pelo início das ações, entre elas a criação de Comissões de Trabalho e elaboração de Projetos de Lei de Criação de Cargos e atribuições.

2.1.7 - Falta de capacitação dos fiscais de tributos para o desempenho de suas atribuições específicas de fiscalização.

Diante da essencialidade da Administração Tributária reconhecida no art. 37 da CF, os municípios devem sempre ter em mente que a melhoria da arrecadação precisa de programas de capacitação destinada aos agentes da administração tributária, visando ao 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 dos servidores.

O sucesso da arrecadação municipal dependerá, em grande parte do fiscal de tributos, que bem treinado e com recursos de infraestrutura física e de tecnologia da informação adequados, será capaz de fiscalizar o cumprimento da legislação tributária, constituir o crédito tributário, controlar a arrecadação de tributos, efetuar o controle de bens, mercadorias e serviços, analisar processos administrativos fiscais, organizar o sistema de informações cadastrais, realizar diligências e atender o contribuinte.

2.1.7.1 – Proposta para Tomada de Decisão

Na execução dos Acompanhamentos foi proposto aos municípios a criação e execução de programas de capacitação continuada destinados aos agentes das administrações tributárias, visando ao desempenho de suas atribuições específicas, orientando-os no sentido de obter os resultados desejados pelas Administrações, estimulando o desenvolvimento funcional, criando condições propícias ao constante aperfeiçoamento dos servidores.

Foi sugerida a criação de um grupo de servidores que fosse responsável por apresentar às Administrações Municipais eventuais demandas de capacitação, decorrentes de insuficiências técnicas e práticas deparadas no exercício das atividades cotidianas das Administrações Tributárias pelos servidores.

2.1.7.2 – Providências Requeridas

Foi solicitada a apresentação de Planos Anuais de Capacitação, de certificados ou comprovações equivalentes de capacitações com nomes dos servidores, datas e conteúdo dos cursos, assim como as relações de funcionários em efetivo exercício nos órgãos das administrações tributárias.

2.1.7.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Dos 108 (cento e oito) municípios comunicados, somente dois apresentaram um programa de educação continuada, além dos certificados de conclusão de cursos realizados entre 2019 e 2021.

2.1.8 - Ausência de norma que defina a estrutura organizacional da Administração Tributária.

A Administração Pública Municipal deve regulamentar sua estrutura administrativa de modo a viabilizar o desempenho legítimo e eficiente das competências que lhe foram atribuídas constitucionalmente.

Neste caso, em específico, a estrutura da Administração Tributária, atividade essencial ao funcionamento do ente público - definida como prioritária pela própria Constituição da República, art. 37, *caput*, deve estar suficientemente regulamentada pelo Município, de forma que suas atividades desenvolvidas estejam respaldadas

legalmente, com clara definição da estrutura de pessoal das unidades responsáveis pela gestão das receitas municipais, além de disciplinar como são realizadas as atividades do sistema de receitas, fixando o fluxo procedimental, as unidades responsáveis por executá-los, os prazos para a realização de cada etapa, as informações mínimas a serem registradas e os modelos de documento para registrá-las, permitindo a segregação de funções e o controle das ações realizadas.

A regulamentação da Administração Tributária, mediante uma adequada distribuição de suas competências típicas entre eventuais setores criados para o seu desempenho, eleva a organização das tarefas e, por conseguinte, a eficiência administrativa.

Tão importante quanto a estruturação da Administração Tributária, a ela devem ser assegurados recursos para execução de suas atividades, tais como, por exemplo, computadores com acesso aos sistemas de TI e internet em quantidade equivalente ao número de servidores de fiscais de tributos, servidores investidos legalmente para o exercício de suas competências, capacitados em suas atribuições e na utilização de sistemas internos e externos, como por exemplo, o do Simples Nacional.

Ainda que a utilização de ferramentas tecnológicas permita cada vez mais a realização de fiscalizações à distância, sempre haverá necessidade de realização de diligências aos locais onde ocorrem as prestações de serviços para efetuar ações de fiscalização. Dessa forma, é importante, dentro da realidade de cada localidade, que haja viaturas disponíveis para a realização das atividades de fiscalização.

A fim de garantir a transparência e permitir a averiguação da priorização de recursos prevista constitucionalmente, é 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. Além da averiguação da priorização, essa informação também servirá para medir a eficiência do gasto com a cobrança dos tributos municipais e identificar oportunidades de redução de desperdícios.

Portanto, deve o município alocar recursos com dotação específica destinada a despesas com pessoal, modernização e aparelhamento da administração tributária nas peças orçamentárias (LDO e LOA), suficientes à execução da atividade tributária.

A intenção da previsão orçamentária é a de dar transparência ao que será realizado em um determinado período, por meio de programas e ações e ao quanto irão custar à sociedade e não a de apenas apresentar objetos de gastos, que isoladamente não garantem a transparência necessária.

A Portaria MPOG nº 42/1999 que, entre outros, estabeleceu os conceitos de função, subfunção, programa, projeto e atividade – criou dentro da função Administração a subfunção Administração de Receitas, a qual visa agregar as despesas com o conjunto de ações relacionadas com a cobrança, arrecadação, guarda e controle das receitas públicas.

2.1.8.1 – Propostas para Tomada de decisão

Nos Acompanhamentos foi proposto a elaboração e encaminhamento às Câmaras Municipais de projetos de leis que regulamentassem as Administrações Tributárias Municipais, definindo de forma expressa as atividades típicas da tributação, tais como cadastros e atendimentos de contribuintes, lançamentos e fiscalizações de tributos, gestão e cobrança das dívidas ativas, bem como os setores responsáveis pelas suas execuções.

2.1.8.2 – Providências Requeridas

Foi solicitado aos municípios sob fiscalização que apresentassem as Leis que regulamentassem as estruturas organizacionais das Administrações Tributárias Municipais.

2.1.8.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Dos 106 (cento e seis) municípios comunicados, sete comprovaram possuir norma que defina a estrutura organizacional da Administração Tributária.

2.1.9 - Falta de sistema integrado de informática de forma a permitir pelo menos as seguintes funcionalidades: a) execução e controle da arrecadação/gestão de tributos nas atividades de fiscalização; b) emissão eletrônica de todos os documentos de fiscalização; c) emissão e gerenciamento da nota fiscal eletrônica de serviços, 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; d) conciliação entre o sistema que controla o lançamento e a arrecadação de tributos e a contabilidade ou permitir que as informações de lançamentos de tributos, constantes do sistema de arrecadação sejam registradas no sistema de contabilidade de forma automatizada; e) controlar as ações fiscais ajuizadas, em especial os prazos de prescrição.

A utilização, pela fiscalização, de sistemas e demais ferramentas de TI, é requisito essencial para atendimento ao comando de eficiência determinado a toda a Administração Pública. Na gestão do ISS, destaca-se como imprescindível a implantação de sistema de controle de fiscalização e de Nota Fiscal Eletrônica (NFS-e).

A adoção da NFS-e trata-se de um inevitável movimento rumo à modernização da administração tributária municipal, que traz melhorias de eficiência e controle para a fiscalização e para o contribuinte/responsável.

A gestão tributária exige softwares que permitam auditoria permanente e segurança do gestor quanto a desvios éticos promovidos por servidores na baixa irregular de pagamentos e lançamentos indevidos de informes nos bancos de dados e cadastro das prefeituras quanto ao IPTU, ISS e ITBI.

Nos termos do inciso II do art. 48-A da LRF o município deve disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes ao lançamento e recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

O sistema adotado deve ter funcionalidades que permitam, pelo menos:

- A tramitação informatizada dos processos e documentos;

- O controle de indicadores qualitativos e quantitativos sobre a gestão de receitas;

- A transparência e a prestação de contas a órgãos de controle;

- O controle de usuários sobre as transações realizadas;

- Verificar se os sistemas informatizados não permitem a exclusão de lançamentos, sem que se mantenha registro permanente de tais operações;

- Verificar se as solicitações de adequação dos sistemas informatizados são formalizadas e se o seu atendimento é realizado em prazo razoável e a preços compatíveis com o mercado.

O sistema informatizado utilizado para a gestão da dívida ativa deve ser capaz de gerar informações tempestivas e com posição histórica dos saldos e movimentações da Dívida Ativa, tais como:

inscrição, baixa por recebimento, baixa por prescrição,

baixa por cancelamento, créditos parcelados,

classificação por tipo de cobrança (administrativa, judicial, protesto),

alertas de prescrição,

alertas de não pagamento dos parcelamentos e

outras informações gerenciais capazes de respaldar a tomada de decisões quanto à gestão da dívida ativa do Município e demais órgãos públicos.

Importante observar que a adoção de um sistema para controle de todas as etapas da Administração de Receitas deve observar sua aderência ao novo Siafic, pois o software de contabilidade deverá estar integrado aos demais sistemas estruturantes

das entidades, ou seja, aqueles responsáveis por informações que afetem as áreas fiscal, patrimonial e orçamentária (controle patrimonial, arrecadação, contratações públicas, dentre outras).

Nos termos do Decreto 10.540/2020 todos os municípios teriam que apresentar até o dia 5 de maio de 2021 um Plano de Ação para implantação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, o Siafic, a ser utilizado, obrigatoriamente, por todas as entidades públicas de um mesmo município a partir de 1º de janeiro de 2023. Ou seja, prefeituras e governos estaduais precisam divulgar de que forma farão a adequação aos requisitos mínimos de qualidade definidos no Decreto.

2.1.9.1 – Propostas para Tomada de Decisão

Nos Acompanhamentos foi proposto aos municípios que:

1) Implantassem e implementassem a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) com funcionalidades essenciais para auxílio às fiscalizações e aos controles do ISS, especialmente os controles e emissões de guias de pagamento e relatórios de movimento econômico e pagamento;

2) implantassem e implementassem sistemas informatizados de controles das arrecadações, com módulos específicos para a fiscalização dos tributos, adequados para registrar os instrumentos de planejamento, execução e controle das fiscalizações, tais como: Mandado de Procedimento Fiscal, Termo de Início de Ação Fiscal, Relatório de Fiscalização, Notificação, Auto de Infração, entre outros, com vistas a automatização e maior controle dos gestores sobre os atos de fiscalização;

3) implantassem e implementassem procedimentos de controle para que os valores de arrecadações tributárias e dívidas ativas, registrados nos sistemas informatizados de arrecadação, sejam consistentes com aqueles registrados nas contabilidades, em atendimento ao art. 85 da LF 4320/64 e do art. 48 da LRF;

4) implantassem e implementassem sistemas informatizados de controle das ações fiscais ajuizadas, em especial os prazos de prescrição.

2.1.9.2 – Providências Requeridas

Foi solicitado a eles que:

a) Informassem nomes e versões dos sistemas, com descrição de principais funcionalidades. Na hipótese de os sistemas fossem contratados, informassem nomes e CNPJs dos fornecedores, bem como números e datas dos processos licitatórios e contratos firmados;

b) Informassem links para acesso aos sistemas de notas fiscais eletrônicas;

c) Apresentassem amostras de relatórios que evidenciassem a conformidade entre os relatórios das Contabilidades e Secretarias da Fazenda: Posição das Dívidas Ativas Tributárias Municipais, Relatórios das Fiscalizações realizadas; Acompanhamento dos Planos Anuais de Fiscalizações, com as metas pretendidas e as alcançadas, por exemplo.

2.1.9.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Os sistemas utilizados pelos municípios comunicados ainda não permitem uma gestão efetiva das Administrações Tributárias desde o lançamento e arrecadação até a efetiva cobrança dos créditos tributários. Um fato positivo a se destacar é que diversos municípios já implantaram e utilizam a nota fiscal eletrônica de serviços e dos 107 (cento e sete) comunicados, sete realizaram as adequações necessárias aos Sistemas utilizados pelas Administrações Tributárias.

2.1.10 - Os fiscais de tributos não estão capacitados para utilizar o sistema de arrecadação/gestão dos tributos municipais.

O aprimoramento e a implantação de uma cultura de eficiência em matéria de gestão tributária devem ser contínuos dentro da própria estrutura do Município, para que seja obtido êxito na política de arrecadação e fiscalização. Assim, para o sucesso da Administração de Receitas é primordial que os servidores estejam capacitados para a utilização dos sistemas utilizados em todas as etapas da gestão dos tributos municipais.

2.1.10.1 – Propostas para Tomada de Decisão

Nos Acompanhamentos foi proposto aos municípios que promovessem as capacitações de todos os servidores que atuassem nas Administrações Tributárias, em especial dos fiscais de tributos, para uma eficaz utilização de todos os sistemas de TI disponíveis para fiscalização dos tributos.

2.1.10.2 – Providências Requeridas

Foi solicitado a eles que:

a) Apresentassem Programas Anuais ou de Educação Continuada para Capacitação dos agentes Fiscais;

b) Apresentassem certificados ou comprovações equivalentes de capacitação com nomes dos servidores, datas e conteúdo dos cursos.

2.1.10.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Foi apurado que os servidores não receberam capacitação para a utilização plena dos sistemas. Nenhum dos 102 (cento e dois) municípios comunicados apresentaram o Plano Anual de Capacitação, nem certificados que atestassem a capacitação dos servidores para a plena utilização dos sistemas.

2.1.11.a - O órgão fazendário não elabora o Plano Anual de Fiscalização contendo as medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal, para serem publicadas acompanhando o desdobramento da receita em metas bimestrais de arrecadação.

2.1.11.b - O órgão fazendário não possui cronograma de fiscalização tributária.

2.1.11.c - O órgão fazendário não possui procedimento formal para planejamento dos trabalhos de fiscalização em contribuintes de ISS.

2.1.11.d - O órgão fazendário não possui rotinas de controle para aferição do cumprimento das metas e resultados consignados no planejamento.

Entre os objetivos do planejamento das fiscalizações, inibir a disseminação da sonegação e da evasão fiscal, aumentar a arrecadação e a competitividade da economia estão entre os mais importantes.

Para tanto, na elaboração do Plano Anual de Fiscalização, o município deve ter em mente os requisitos mínimos de levantamento de situações como:

a) conhecer causas, manifestações e dimensão da evasão fiscal;

b) dispor de recursos legais, materiais, financeiros tecnológicos e humanos;

c) possuir ferramentas que permitam conhecer o contribuinte, seu negócio, seu relacionamento com o fisco.

O Plano deve explicitar a decisão estratégica de gestão para enfrentar a evasão fiscal, mediante política de fiscalização programada e controlada.

A formalização de um planejamento fiscalizatório periódico é medida essencial para documentar os atos de gestão da Administração Tributária, devendo aferir e expor os resultados do planejamento anterior para permitir a qualificação ou eventual documentação de justificativas para os acontecimentos que impediram sua realização.

É importante que o plano reúna e indique os elementos que definem os critérios das atividades fiscalizatórias, de forma a evidenciar a impessoalidade do trabalho, além de permitir a adoção de uma inteligência fiscal.

O planejamento anual da fiscalização permite a divisão por períodos para cada atividade. Os relatórios gerenciais emitidos pelo sistema de arrecadação devem identificar as empresas prestadoras de serviços pelo porte, de forma a priorizar as maiores em razão da maior materialidade.

O planejamento da fiscalização deve ser realizado com o auxílio da tecnologia da informação, de forma que seja viável a maior análise possível de dados, reservando-se a intervenção humana para aquelas atividades em que ela seja indispensável.

A elaboração do Cronograma de atividades serve para facilitar o acompanhamento da execução do plano, evidenciando onde se pretende chegar, adaptar a mão de obra disponível às demandas de fiscalização, avaliar o risco e a materialidade de cada ação, além das obrigações legais, a fim de definir quanto e quem será fiscalizado.

O cronograma permite escolher medidas que tragam maior retorno à Administração Pública, com menor custo e menor esforço, de forma a implementar a eficiência, evitando desperdícios.

De forma a subsidiar os planejamentos futuros e verificação de resultado das ações de fiscalização, a administração tributária deve implementar controle das ações fiscais.

A fiscalização não se encerra com a autuação. É necessário um acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos na fiscalização, em obediência os princípios da eficiência e da transparência.

O planejamento deve possuir não apenas as ações a serem adotadas no período a qual se refere, mas também os registros dos resultados e justificativas sobre o cumprimento do planejamento anterior, para motivar as novas escolhas, determinando até eventual continuidade das ações anteriormente previstas que não foram executadas. Assim, um Plano Anual deve conter, pelos menos:

a) Diagnóstico a respeito da evolução das receitas tributárias municipais;

b) Considerações a respeito da estrutura de pessoal, material, de recursos tecnológicos e financeiros disponíveis para a administração tributária;

c) Considerações a respeito das consequências das limitações de recursos;

d) Indicação das ações de monitoramento a serem realizadas durante o período do plano de fiscalização, indicando, no mínimo, a periodicidade dos exames e os critérios para seleção de amostra e de avaliação;

e) Indicação das ações de auditoria regulares a serem realizadas, indicando, no mínimo, a periodicidade dos exames e os critérios para seleção de amostra e de avaliação;

f) Ações fiscalizatórias (acompanhamentos e auditorias) em relação aos maiores contribuintes/devedores de ISSQN e de IPTU;

g) Ações fiscalizatórias (acompanhamentos e auditorias) em relação às principais empresas tomadoras de serviços sujeitas à responsabilidade pelo recolhimento do ISSQN;

h) Ações fiscalizatórias (acompanhamentos e auditorias) para manter atualizados os valores constantes da planta genérica de valores, para fins de incidência do

IPTU e do ITBI;

i) Ações fiscalizatórias (acompanhamentos e auditorias) em relação aos critérios de incidência do ITBI.

2.1.11.1 – Proposta para Tomada de Decisão

Foi proposto aos municípios sob Acompanhamento que elaborassem os Planos Anuais de Fiscalizações contendo previsões quanto aos seguintes aspectos:

a) especificação das medidas a serem adotadas para o combate à evasão e sonegação fiscal e publicá-las em anexo às metas bimestrais de arrecadação, nos termos do art. 13 da LRF;

b) implantação e implementação dos planejamentos das ações fiscais que estabelecessem os critérios das escolhas para as fiscalizações dos impostos, 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 seus resultados a fim de medir a eficiência e a eficácia dos trabalhos realizados;

c) implantação e implementação de rotinas de acompanhamento dos resultados das ações fiscais em diligências externas de ISS realizadas nos municípios.

2.1.11.2 – Providências Requeridas

Foi solicitada a apresentação dos Planos Anuais de Fiscalizações.

2.1.11.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Dos 110 (cento e dez) municípios selecionados, um apresentou um Plano Anual de Fiscalização.

2.1.12 - Ausência de norma que estabeleça os procedimentos para a fiscalização, como obrigatoriedade de expedição de instrumento legal de autorização para a realização de fiscalização, bem como de seu registro prévio.

Nos termos do art. 7º do CTN a competência tributária é indelegável, salvo a atribuição de arrecadar. A função de fiscalização só pode ser delegada a outra pessoa de direito público, sendo vedada a outra pessoa de direito privado.

A fiscalização é uma atividade de Estado, com um conjunto de atividades integrado por múltiplas ações, com procedimentos mediante os quais a Administração Pública, seguindo as normas correspondentes, vai buscar satisfazer seu direito e compelir o contribuinte do dever de pagar o imposto.

Toda ação fiscal deve adotar os princípios gerais da administração pública e do direito tributário, ou seja, todo planejamento tributário deve seguir a isonomia e adotar critérios transparentes para justificar a escolha dos fiscalizados.

Além de planejadas, as ações fiscais devem ter autorização superior prévia, limitando o objeto de fiscalização como garantia ao contribuinte. A documentação do planejamento que dá origem a esses instrumentos autorizativos resguarda ainda as ações dos agentes fiscais, uma vez que estes embasam suas fiscalizações com as determinações superiores previamente motivadas, não deixando margem para acusações sobre arbitrariedades ou pessoalidade na escolha dos contribuintes sob sua verificação.

Autorizada a abertura do procedimento, é desejável que a ordem de serviço seja expedida pela chefia, de forma a impedir a discricionariedade do fiscal, sem planejamento, restringindo a chance de perseguições e privilégios.

Como documento formal que dá início à ação fiscal, delegando a um profissional habilitado a responsabilidade de executar a fiscalização, deve haver nele, pelo menos:

a) quem será fiscalizado,

b) o período tributário que será fiscalizado,

c) o tempo designado para fiscalização; identificação do fiscal tributário,

d) o prazo máximo de conclusão.

A fiscalização então é iniciada a partir do Termo de Início da Ação Fiscal – TIAF, documento indispensável que deve fixar o prazo para término e estabelece o início dos trabalhos, retirando a espontaneidade de retificação dos atos que ferem a legislação municipal praticados pelo contribuinte, art. 196 CTN.

O município pode disciplinar a fiscalização preventiva, a exemplo do disposto na LC 123/2006, após inclusão pelo LC 155/2016, que passou a fazer previsão da fiscalização orientadora dentro do Regime do Simples Nacional, em seu art. 34, § 3º: *sem prejuízo de ação fiscal individual, as administrações tributárias poderão utilizar procedimento de notificação prévia visando à autorregularização, na forma e nos prazos a serem regulamentados pelo CGSN – Comitê Gestor do Simples Nacional, que não constituirá início de procedimento fiscal*.

Destaca-se que, nos termos dessas leis é uma faculdade ao município e não obrigação, mas, em situações como a que se enfrenta agora devido à pandemia, a fiscalização preventiva pode ser uma importante ferramenta para que o gestor acompanhe o comportamento da arrecadação e adote estratégias que possam contribuir para a manutenção das atividades empresariais e proteger a economia local.

Acrescenta-se que a ação orientativa não é prerrogativa de servidor de carreira específica, por não se caracterizar como ação de fiscalização.

2.1.12.1 – Proposta para Tomada de Decisão

Nos Acompanhamentos foi proposto que os municípios estabelecessem normas e procedimentos referentes à obrigatoriedade da utilização dos termos autorizativos para qualquer ação fiscal em diligência externa a ser realizada, com vistas a garantir a vinculação das atividades fiscalizatórias e mitigar a ocorrência de ações arbitrárias de fiscalização.

2.1.12.2 – Providência Requerida

Foi solicitada a apresentação dos Atos Normativos.

2.1.12.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Entre os 109 (cento e nove) notificados, nove apresentaram comprovação da existência de procedimentos para a fiscalização, como obrigatoriedade de expedição de instrumento legal de autorização para a realização de fiscalização, bem como de seu registro prévio.

2.1.13 - Inexistência de monitoramento de arrecadação de contribuintes do ISS para direcionar fiscalizações.

Para o sucesso de um plano de fiscalização o monitoramento é indispensável e por meio dele é que se percebe flutuações significativas de arrecadação. Por isso, deve-se promover o acompanhamento dos maiores contribuintes.

De uma maneira geral, os maiores volumes de arrecadação estão entre 20% dos contribuintes cadastrados no município e, geralmente, a fiscalização pode priorizar o acompanhamento desses contribuintes.

Pode-se, também, estabelecer rotinas de comparações de desempenho de contribuintes do mesmo segmento econômico para verificar situações como: por que alguns aumentaram e outros ficaram estagnados? Por que houve queda acentuada na arrecadação? Porque deixou de emitir nota fiscal: encerrou as atividades ou está sonegando?

Outra forma de monitoramento pode ser por fiscalizações dirigidas a determinado segmento em que se apurou forte indício de sonegação ou em razão da sazonalidade, por exemplo, em municípios com vocação turística, pode-se acompanhar a movimentação dos setores de hospedagem e alimentação na alta estação.

A boa gestão tributária e as ações de monitoramento podem ser potencializadas com ferramentas de TI adequadas que permitam a emissão de relatórios de inteligência fiscal.

Um ponto de partida pode ser o relatório de notas fiscais eletrônicas, acompanhamento da quantidade de notas emitidas, o faturamento em um conjunto de períodos dos contribuintes de um mesmo segmento ou atividade econômica. O mesmo

número de notas fiscais emitidas em diversos períodos por um mesmo contribuinte pode ser um alerta para a fiscalização.

Esse acompanhamento em momento de pandemia se torna mais crítico, pois o conhecimento da situação permitirá que o gestor adote estratégias para decidir por ações que contribuam para a melhoria da economia local.

2.1.13.1 – Proposta para Tomada de Decisão

Nos trabalhos de Acompanhamento dos municípios selecionados foi proposto a implantação e implementação de rotinas de acompanhamento dos resultados das ações fiscais em diligência externa de ISS realizadas nos municípios, com monitoramentos das arrecadações dos impostos por inadimplentes, por atividades ou por maiores contribuintes.

2.1.13.2 – Providência Requerida

Foi solicitada a descrição das rotinas implantadas.

2.1.13.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Foram comunicados 108 (cento e oito) municípios e 06 (seis) comprovaram o saneamento desse indício de irregularidade.

2.1.14 - Os valores informados e recolhidos pelas instituições financeiras não passam por procedimentos de fiscalização mediante comparação com seus demonstrativos contábeis.

As ações fiscalizatórias nas instituições bancárias localizadas no município devem ser realizadas mediante comparação da movimentação econômica declarada obrigatoriamente por elas ao Banco Central com seus demonstrativos contábeis (Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional –COSIF).

Para realizar o confronto, o fiscal deverá analisar fontes de informação, como, por exemplo, o plano de contas analítico, o relatório da instituição financeira, o balancete analítico mensal e as contas que geram receitas de prestação de serviços. Quando houver mais de um banco, pode-se realizar o confronto entre as contas informadas pelos bancos para verificar se serviços prestados são semelhantes.

Pode-se, por exemplo, comparar nas declarações dos bancos que operam no município se a movimentação das contas é uniforme ou se determinado banco deixa de utilizar alguma conta para o mesmo serviço declarado.

O inciso XXII do art. 37 da CF permite que os municípios possam firmar convênios para compartilhar informações com outros entes da Federação, o que pode possibilitar o confronto da movimentação financeira nos diferentes municípios.

2.1.14.1 – Proposta para Tomada de Decisão

Nos Acompanhamentos foi proposto aos municípios que estabelecessem nas legislações municipais normas para apresentação de arquivos fiscais e contábeis dos contribuintes que exercessem atividades bancárias ou financeiras, de acordo com o Plano Contábil das Instituições Financeiras – Cosif, de modo a possibilitar às administrações tributárias aferir as bases de cálculo dos impostos e o acompanhamento dos recolhimentos dos impostos por estas atividades.

2.1.14.2 – Providência Requerida

Foi solicitada a apresentação dos Atos Normativos.

2.1.14.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Dos 108 (cento e oito) municípios comunicados, 08 (oito) sanearam a irregularidade.

2.1.15 - Inexistência de Legislação instituindo obrigação acessória nos seguintes aspectos: a) entrega de declaração periódica de movimentação econômica pelas instituições financeiras, b) quanto aos serviços e ISS retido pelos tomadores de serviço, c) previsão na norma local de exigência de constituição do imposto de toda a obra para conceder o "habite-se" de um novo empreendimento construído no Município.

O município deve dispor de sistema eletrônico para emissão de documentos fiscais pelos contribuintes, a fim de aperfeiçoar o controle fiscal, diminuindo a sonegação e incrementando a arrecadação, com controles gerenciais acerca da arrecadação periódica de contribuintes, evidenciando tendências de recolhimentos e permitindo analisar possíveis quedas de arrecadação.

Constitui essencial ferramenta para fiscalização a instituição de obrigações acessórias aos contribuintes de forma a verificar a exatidão dos valores arrecadados.

O cadastro municipal deve estar atualizado e munido de informações que permitam identificar e acompanhar os maiores contribuintes.

O município deve adotar normas internas que disciplinem o fluxo do cadastro de atividades (inscrição, alterações, atualizações mediante convênios), orientando e indicando formalmente, quando for o caso, a instituição de normativo interno e a propositura de convênios com órgãos públicos e outras instituições a fim de qualificar o cadastro interno.

O município deve implantar e implementar acompanhamento periódico desses contribuintes e instituir rotinas para a 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 lei municipal.

Os programas implementados devem ter caráter permanente de fiscalizações nas grandes empresas estabelecidas no Município, na condição de tomadores de serviços responsáveis tributários pelo recolhimento do ISS, ou seja, quando ocorrer atribuição a terceiro pela responsabilidade do crédito tributário (no caso dos serviços descritos nos subitens 3.05, 7.02, 7.04, 7.05, 7.09, 7.10, 7.12, 7.14, 7.15, 7.16, 7.17, 7.19, 11.02, 17.05 e 17.10 da lista anexa), o tomador pessoa jurídica, ainda que imune ou isento, é o responsável.

No caso da construção civil, as obrigações implementadas devem permitir a comparação das Cartas de "Habite-se" emitidas com a respectiva arrecadação do ISS sobre os serviços de construção civil.

Caso a legislação municipal possibilite a antecipação do ISS quando da emissão do "Alvará de Construção", compará-lo com a respectiva arrecadação.

A relação mensal de "Alvarás" e "Habite-se" emitidos pode ainda ser consultada junto ao Sistema de Gerenciamento de Obras, utilizado pelo Executivo Municipal para prestar tais informações à RFB, em cumprimento ao art. 50 da Lei Federal nº 8.212/1991.

A instituição de obrigações acessórias pode permitir a detecção e correção de lançamentos incorretos porventura verificados, principalmente nesse momento pandêmico.

Por meio das obrigações acessórias é possível instituir controles e acompanhamentos que tendem a evitar ou dificultar evasão e sonegação fiscal.

2.1.15.1 – Proposta para Tomada de Decisão

Nos Acompanhamentos foi proposto aos municípios que:

a) implantassem e implementassem acompanhamentos periódicos dos contribuintes obrigados à entrega de declarações periódicas das movimentações econômicas, de modo a promover fiscalizações naqueles que deixassem de cumprir as obrigações e/ou lavrassem autos de infração com base nas leis municipais;

b) instituíssem obrigações acessórias de entrega de declarações periódicas de movimentações econômicas pelas instituições financeiras;

c) criassem exigências de comprovação das movimentações econômicas das incorporações imobiliárias para concessão de "habite-se" de imóveis e demais licenciamentos requeridos às Prefeituras.

2.1.15.2 – Providências Requeridas

Foi solicitado a eles que apresentassem Atos Normativos que estabelecessem:

a) As rotinas de trabalho prévias às realizações de ações fiscais nos contribuintes de ISS;

b) Rotinas de trabalho aplicadas às fiscalizações dos impostos, especialmente nas atividades de instituições financeiras, cartórios, construção civil e nos contribuintes enquadrados no Simples Nacional;

c) Rotinas de trabalho aplicadas nos acompanhamentos das movimentações econômicas dos contribuintes.

2.1.15.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Dos 108 (cento e oito) municípios notificados, 04 (quatro) apresentaram providências para saneamento do indício.

2.1.16 - Falta de procedimentos implementados no intuito de comparar o faturamento declarado no PGDAS-D com o faturamento declarado, com base na emissão de documentos fiscais pelos contribuintes.

O confronto das informações do PGDAS-D com o sistema de nota fiscal eletrônica pode evidenciar informações incorretas ou indícios de sonegação.

Com base no disposto na Resolução 140/2018 do Comitê Gestor do Simples Nacional, art. 85, § 12, o contribuinte pode ser notificado previamente para regularizar possível infração verificado pelo fiscal de tributos, com prazo estipulado para regularização.

Esse procedimento não dá início ao processo de fiscalização, mas possibilita que o contribuinte, ao reconhecer o erro, retifique o PGDAS-D com uma guia complementar de tributos devidos.

Outra situação é confrontar se a declaração de isenção do contribuinte para pagamento do PDGAS-D está de acordo com o que foi declarado no sistema de notas fiscais. Aqueles valores que forem mais relevantes e não foram retificados ensejarão ações de fiscalização.

O art. 142 da Resolução 140 dispõe que depois da disponibilização do Sefisc – Sistema Único de Fiscalização e Contencioso do Simples Nacional, poderão ser utilizados alternativamente os procedimentos administrativos fiscais previstos na legislação de cada ente federado.

Para realizar a fiscalização de empresa optante pelo Simples Nacional “por fora” do Sefisc é necessário:

a) certificado digital, legislação municipal com todos os procedimentos previstos para a fiscalização,

b) documento de autuação e lançamento fiscal adaptado ao Simples Nacional,

c) sistema municipal de recebimento dos autos realizados adaptado ao Simples,

d) geração do documento de arrecadação municipal e

e) previsão legal de procedimento recursal.

2.1.16.1 – Proposta para Tomada de Decisão

Foi proposto aos municípios sob Acompanhamento que implantassem e implementassem procedimentos no intuito de comparar os faturamentos brutos informados para os recolhimentos do Simples Nacional, por meio do PGDAS-D, com os faturamentos declarados com base na emissão de documentos fiscais, para fins de apurar os ISS devidos.

2.1.16.2 – Providências Requeridas

Foi solicitado a eles que descrevessem os procedimentos implantados, como por exemplo:

a) Se os cadastros mobiliários identificavam os contribuintes optantes pelo SIMPLES;

b) Se havia nos municípios fiscais habilitados (certificado digital) para acessar o portal do SIMPLES;

c) Se os municípios analisavam os pedidos de inclusão de contribuintes no SIMPLES;

d) Se os municípios cruzavam os contribuintes optantes pelo SIMPLES com as inscrições em Dívida Ativa e se houveram exclusões de contribuintes do SIMPLES nos últimos anos;

e) Se os sistemas municipais de arrecadação/gestão do ISS registravam as movimentações econômicas dos contribuintes enquadrados no SIMPLES;

f) Se os municípios possuíam procedimentos implementados para comparar os faturamentos declarados no PGDAS-D com os faturamentos declarados com base na emissão de documentos fiscais;

2.1.16.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

O indício de irregularidade, apontado em 101 (cento e um) dos municípios selecionados, foi saneado em 05 (cinco).

2.1.17 - A movimentação econômica dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional não é registrada.

Conforme dados da Receita Federal do Brasil, em abril de 2021, 1.902.323 (um milhão, novecentos e duas mil e trezentos e vinte e três) pequenas empresas estão em Minas Gerais, sendo que 63,13% delas são microempreendedores individuais, 32,73% são microempresas e 4,14% são empresas de pequeno porte.

No setor de serviços são 817.339 (oitocentas e dezessete mil, trezentas e trinta e nove) empresas, além de 150.630 (cento e cinquenta mil, seiscentas e trinta) no setor de construção civil, também geradoras de ISS. Comércio, Indústria e Agropecuária respondem, respectivamente por 647.791 (seiscentas e quarenta e sete mil, setecentas e noventa e uma), 269.417 (duzentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e dezessete) e 17.416 (dezessete mil, quatrocentos e dezesseis) empresas.

O Simples Nacional está regulamentado pala Lei Complementar 123/2006, que prevê tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte. Dados disponíveis em https://www.inteligencia-sebraemg.com.br/pequenas-empresas-em-minas, acesso em 05/05/2021.

A apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, (PIS, COFINS, IRPJ, CSLL, CPP – Contribuição Patronal Previdenciária -, ISS, ICMS e IPI) é efetuada por meio de regime único de arrecadação, inclusive as obrigações acessórias.

A competência para fiscalizar o cumprimento das obrigações principais e acessórias, relativas ao Simples Nacional, é do Município, desde que o contribuinte do ISS tenha estabelecimento em seu território ou quando se tratar das exceções de competência previstas no art. 3º da LC 116/2003.

Nos termos da Resolução nº 140, constitui infração toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, da ME e da EPP, que importe em inobservância das normas do Simples Nacional. Exemplos de Infração: omissão de receitas, diferença de base de cálculo e insuficiência de recolhimento dos tributos no Simples Nacional.

A seleção, o preparo e a programação fiscal serão realizadas de acordo com os critérios e diretrizes das administrações tributárias de cada ente federado, no âmbito de suas respectivas competências.

Para o acompanhamento da movimentação econômica dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional é essencial que o servidor responsável possua certificado digital para acessar o sistema do Simples Nacional, art. 150 da Resolução 140.

2.1.17.1 – Proposta para Tomada de Decisão

Nos trabalhos de Acompanhamento foi proposto a implantação e implementação de programas permanentes de fiscalizações nos contribuintes de ISS nos municípios, enquadrados no Simples Nacional, de modo a apurar e lançar os impostos com base nas movimentações econômicas.

2.1.17.2 – Providência Requerida

Foi requerido a eles a apresentação dos Planos Anuais de Fiscalizações**.**

2.1.17.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Quatro dos 101 (cento e um) municípios comunicados apresentaram providências que sanearam esse indício de irregularidade.

2.1.18 - Ausência de treinamentos acerca das normas do Simples Nacional e/ou acerca das funcionalidades das ferramentas utilizadas no Portal do Simples Nacional.

É fato recorrente entre os municípios a falta de treinamento para utilização do sistema do Simples Nacional e a dificuldade de acesso aos cursos promovidos pela RFB – Receita Federal do Brasil.

Tomamos a liberdade de sugerir o Webinário: Noções Práticas e Rotinas na fiscalização do ISS no Simples Nacional, exibido em 15/10/2020, promovido pela Escola de Contas Públicas/TCE-ES, disponível em https://www.youtube.com/watch?v=sK_sm2M_Cvo&list=PL4pZEhRECC5IitC9Qrv6aYWD9AAEQhwQC&index=4.

Também foi proposta a capacitação: Arrecadação Municipal – teoria e fiscalização do ISS: atos, procedimentos, planejamento e fontes – 5, https://www.youtube.com/watch?v=UlQ1jFXYtPs .

2.1.18.1 – Proposta para Tomada de Decisão

Nos Acompanhamentos foi proposto aos municípios que promovessem a capacitação de todos os servidores que atuassem nas Administrações Tributárias, em especial dos fiscais de tributos, para uma eficaz utilização das funcionalidades das ferramentas utilizadas no Portal do Simples Nacional.

2.1.18.2 – Providência Requerida

Foi requerida a apresentação de certificados ou comprovações equivalentes de capacitação com nomes dos servidores, datas e conteúdo dos cursos.

2.1.18.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Dentre os 105 (cento e cinco) municípios comunicados, dois apresentaram comprovação de possuir um Plano Anual de Capacitação dos servidores e certificados de participação em cursos para utilização das funcionalidades das ferramentas utilizadas no Portal do Simples Nacional.

2.1.19 - Ausência de procedimentos para avaliar a existência de fato de estabelecimentos prestadores de serviços.

É competência municipal ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horários de funcionamento e regular o funcionamento de estabelecimentos comerciais, obedecendo às limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território.

Para fiscalizar a adequação às normas dispostas o município possui Poder de Polícia, art. 78 CTN, apoiado por legislação exclusivamente municipal ou suplementar à legislação federal ou estadual.

O Município deve, necessariamente, instituir suas leis e regulamentos, permitindo aos seus agentes fiscais o exercício legal de suas funções, pois, sem dispositivo legal do próprio Município, torna-se inválida a atuação de seus agentes.

2.1.19.1 – Propostas para Tomada de Decisão

Foi proposto aos municípios sob Acompanhamento a elaboração dos atos normativos (leis, regulamentos, resoluções, portarias, etc.) com previsão de procedimentos para a concessão de alvarás de licença para funcionamento de empresas, como, por exemplo:

a) Rotinas de inscrição e atualização de unidades imobiliárias de contribuintes a partir de informações obtidas dos setores responsáveis pela expedição de habite-se e concessão de alvarás de funcionamento e demais certidões imobiliárias;

b) Rotinas de trabalho aplicadas à concessão de alvarás de funcionamento a pessoas jurídicas e entidades uniprofissionais, para fins de inscrição e atualizações cadastrais;

c) Rotinas de trabalho aplicadas à inscrição/atualização cadastral em função da aprovação de loteamentos, da concessão de alvarás de funcionamento e demais certidões imobiliárias, de informações obtidas de procedimentos de cobrança administrativas, dos acompanhamentos processuais das execuções fiscais ajuizadas e de compartilhamento de informações cadastrais obtidas de convênios com concessionárias de serviços públicos (COPASA, SAAE, CEMIG etc.), cartórios de registro de imóveis, Junta Comercial, Receita Federal ou outros órgãos públicos.

2.1.19.2 – Providência Requerida

Foi solicitada a apresentação dos Atos Normativos.

2.1.19.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Dentre os 92 (noventa e dois) municípios notificados foram aprovadas providências apresentadas em 4 (quatro) deles.

2.1.20 - Inexistência de ato normativo próprio para regulamentar e estabelecer rotina de envio de créditos inscritos em dívida ativa para cobrança judicial.

A competência tributária é política e indelegável, nos termos do art. 7º, *caput*, CTN, não se confundindo com a capacidade tributária ativa, que é administrativa delegável, assim, a transferência ou o compartilhamento das funções de arrecadar

tributos a outra pessoa jurídica de direito público (bancos, concessionárias de água, energia etc.) não constitui delegação da competência tributária para sua instituição, esta sim, indelegável.

A Dívida Ativa tem origem em direitos ou créditos que podem ser de natureza tributária ou não tributária, em favor da Fazenda Pública, com prazos vencidos e não pagos pelos devedores, conforme art. 2º da Lei Federal 6.830/1980. A sua cobrança deve ser feita por órgão competente instituído na forma da lei.

A adequação da gestão da dívida ativa é definida pela adoção de rotinas e procedimentos quanto à inscrição dos créditos de ISS, IPTU, COSIP, Taxa de Alvará etc. em Dívida Ativa, como:

a) rotinas de cobrança antes de inscrição em dívida (notificações, contatos telefônicos, e-mail, envio de boleto etc.);

b) prazos e rotinas (automáticas ou não) para inscrição em dívida ativa;

c) emissão das CDA's (por agente competente habilitado, com atribuições no cargo que ocupa e definido pela Lei Municipal, periodicidade de emissão, informações obrigatórias);

d) encargos e atualização monetária, incidentes conforme legislação vigente, considerando previsões específicas para os créditos da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária.

Para a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa o município deve estabelecer procedimentos, entre eles:

- Envio de cobranças regulares, via correio, via correio eletrônico;
- Envio de boletos ou disponibilização no endereço eletrônico da prefeitura, para pagamento em rede bancária ou via internet;
- Protesto extrajudicial com Lei Municipal que regulamenta a matéria (definindo prazos e procedimentos, bem como controles via sistema);
- Registro dos devedores no CADIN e serviço de proteção de crédito; Possibilidade de parcelamento dos débitos com a devida correção (CTN Art. 155).

Salienta-se a importância da existência de controles dos parcelamentos via sistema, com o adequado acompanhamento do pagamento regular das parcelas e alertas de inadimplência para evitar o risco da prescrição.

Quanto à cobrança judicial, deve-se considerar que o ajuizamento de execuções fiscais deve ser utilizado como último recurso, após terem sido frustradas todas as tentativas de cobrança no âmbito administrativo, uma vez que a execução fiscal é um procedimento caro e, por vezes, sem êxito.

O município deve possuir um sistema de cobrança administrativa eficaz e atuante capaz de reduzir o número de créditos encaminhados para ajuizamento, adotar medidas capazes de evitar prejuízos ao Município com execuções fiscais antieconômicas.

São exemplos de medidas a serem adotadas:

a) definição, em lei específica, de valores mínimos dos créditos a serem encaminhados para execução fiscal, tendo como parâmetro o custo financeiro deste procedimento, devendo a cobrança dos créditos de pequena monta ser realizada no âmbito administrativo;

b) criar controles capazes de detectar a existência de títulos prescritos, com suspensão de exigibilidade ou com vícios administrativos antes do encaminhamento para execução;

c) realizar uma verificação prévia identificando a existência de endereço atualizado do devedor (por meio da atualização periódica do cadastro de contribuintes do Município);

d) consolidação da dívida com diversos procedimentos de cobrança, de um mesmo devedor, em uma única execução, e manter via sistema o controle de todos os créditos encaminhados para execução judicial com a atualização periódica do andamento do processo, bem como, quando for o caso, com a identificação dos processos geradores de sucumbência.

Entre as boas práticas para a Gestão da Dívida Ativa, destacam-se:

a) Instituição de setor específico de cobrança administrativa com a alocação de recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para o volume de créditos que compõe o estoque da Dívida do Município;

b) Estruturação do setor, com servidores de carreira, com definição de atribuições em Lei Municipal própria;

c) Elaboração de normatizações das ações de cobrança, com treinamento de pessoal para o atendimento aos contribuintes, com conhecimentos como contagem do prazo prescricional do crédito tributário, da legislação que regulamenta a inscrição da dívida ativa, emissão da CDA;

d) Atualização periódica do cadastro municipal de contribuintes, por meio da realização de convênios com outras instituições (fisco estadual e federal, Detran, companhias de energia elétrica, água e telefonia, administradoras de cadastro de maus pagadores), facilitando a localização do contribuinte e o fornecimento de todos os dados necessários para a realização das cobranças mediante protesto extrajudicial e por execução fiscal;

e) Adoção de sistemas informatizados capazes de gerar relatórios próprios, adequados à gestão da Dívida Ativa, com informações como montante inscrito em dívida ativa por exercício, por tributo, por contribuintes, por natureza (tributária e não tributária), por prazo de prescrição;

f) Acompanhamento da adequação dos saldos e da movimentação dos valores da Dívida Ativa, bem como a evolução histórica do estoque da Dívida Ativa, entre o setor Tributário e o setor Contábil;

g) Revisão e acompanhamento da efetividade da execução das medidas adotadas para cobrança dos créditos e a definição em conjunto com o Gestor e os setores de tributação e contábil de medidas para o incremento da arrecadação, tais como o uso do protesto extrajudicial.

2.1.20.1 – Propostas para Tomada de Decisão

Nos trabalhos de Acompanhamento foi proposto aos municípios sob fiscalização que regulamentassem os protestos extrajudiciais de créditos tributários, para que, estando os cadastros de contribuintes fidedignos e dotados de informações confiáveis quanto a legitimidade dos débitos tributários, os municípios pudessem protestar as dívidas em cartórios extrajudiciais ou em órgãos de restrição ao crédito, perante os quais as administrações públicas deveriam realizar convênios de forma gratuita, com eventuais ônus sobre os devedores.

Foi proposto, também:

- a implementação de controles gerenciais sobre os resultados das cobranças administrativas dos créditos tributários;

- o estabelecimento de rotinas e procedimentos para cobranças administrativas dos créditos tributários, para inscrição em Dívida Ativa;

- a criação de normas para estabelecer as competências e as formas das cobranças administrativas dos créditos tributários, a atribuição de competências para as execuções fiscais, os procedimentos de execuções fiscais, a obrigatoriedade de cobranças judiciais de créditos tributários, as atribuições de competências para inscrições em Dívida Ativa;

- regulamentar os critérios para ajuizamento de Ações de Execução Fiscal, estabelecendo valores de alçada que viabilizassem a relação custo/benefício das demandas e os respectivos critérios e fundamentos para não haver os respectivos ajuizamentos.

2.1.20.2 – Providências Requeridas

Foi solicitado aos municípios a apresentação dos Atos Normativos e das rotinas implantadas.

2.1.20.3 – Análise das manifestações dos Jurisdicionados

Dos municípios selecionados 108 (cento e oito) apresentaram esse indício de irregularidade. Entre os 90 (noventa) que se manifestaram, a providência apresentada foi aprovada para dois municípios.

2.2 – Benefícios do Controle

A busca pela melhoria das arrecadações municipais requer um esforço direcionado e vontade política para enfrentar uma série de desafios e mudança de comportamento, tanto pelos gestores, quanto pelo cidadão. O objetivo primordial das Administrações Tributárias é assegurar que os tributos que são da competência municipal sejam plenamente arrecadados e zelar pela proteção dos valores da liberdade, segurança jurídica e a justiça da tributação. Nessa busca são essenciais:

a) Um código tributário atualizado, capaz de conter toda a legislação dos impostos, taxas e contribuições que deva instituir, a normatização dos processos, das obrigações principais e das acessórias.

b) Um sistema de gerenciamento dos tributos desde o cadastro imobiliário e de prestadores de serviços até a efetiva cobrança dos créditos tributários.

c) Recursos humanos suficientes e capacitados para o exercício das atividades de fiscalização e utilização dos sistemas necessários à Administração Tributária.

O acompanhamento dos 110 (cento e dez) municípios selecionados evidenciou a aceitação e concordância dos Gestores com os indícios apontados nos Relatórios Preliminares, além da complexidade das ações que os gestores estão adotando na busca dessa melhoria da arrecadação, pois, em muitos deles, terão que partir do básico:

1) Instituir códigos tributários, o que envolve o conhecimento do seu território, elaboração de projetos de leis, que necessitam ser aprovados pelas Câmaras Municipais.

Um dos benefícios já no curto prazo que podemos antever será uma utilização mais efetiva do cadastro que passará a ter um olhar multifinalitário, ou seja, seus dados poderão ser utilizados pelas diversas funções de governo na condução das políticas públicas, seja para conhecer o universo de alunos, professores, hipossuficientes ou pacientes, além é claro, de empresas e microempreendedores que movimentam a economia local e regional.

Como exemplo, citamos um município que em seus estudos para adequação do CTM realizou levantamento dos códigos tributários de outros municípios para agregar conhecimento de forças e fraquezas nos mesmos e obter comparabilidade para o seu próprio código.

2) Levantamento da estrutura necessária às Administrações Tributárias, elaboração do projeto de lei e aprovação pelas Câmaras Municipais. Um dos critérios adotados para a seleção dos municípios foi atingir aqueles com menor esforço tributário.

Ainda que não seja uma regra, os municípios com população abaixo de cinco mil habitantes tendem a ter maior dificuldade para adequar sua estrutura de administração tributária.

Ao solicitar a apresentação de um plano de ação para dimensionar a estrutura adequada ao porte de cada município, seja com a asseguração de recursos orçamentários suficientes e evidenciados em subfunção própria de forma a permitir um sistema que priorize o correto gerenciamento, seja na quantidade de servidores necessários, com o correto provimento de cargos, além da efetiva capacitação desses servidores.

Muitos municípios perceberam que além de não possuir servidores efetivos responsáveis pela fiscalização, e assim, essa atividade não era plenamente exercida, aqueles que foram nomeados por cargo comissionado atuavam diretamente em atividades operacionais, como atendimento ao público, o que não lhes permitia tempo para planejamento e gerenciamento de suas secretarias ou departamentos.

3) Dimensionamento dos recursos humanos necessários à estrutura da administração tributária, criar os cargos, definir as atribuições, elaborar o projeto de lei, encaminhá-lo à Câmara e obter sua aprovação, prover o concurso público, prover o cargo, capacitar os servidores para ao final poder exercer a atividade de fiscalização dentro dos limites da legalidade.

Determinado município realizou uma análise de todos os cargos existentes na estrutura administrativa e constatou que alguns cargos não eram mais necessários e, a partir de sua extinção, pode criar o cargo de fiscal de tributos.

Outro, ao avaliar a estrutura de sua Administração Tributária, foi provocado pelos demais gestores a ampliar a análise das outras secretarias.

As ações estão sendo empreendidas pelos municípios selecionados, dentro da diversidade que é o nosso Estado, e selecionamos alguns exemplos e ações que entendemos que contribuirão para a melhoria da arrecadação municipal em médio e longo prazo, dentro das manifestações que foram trazidas pelos Jurisdicionados.

- Aceitação e aprovação dos fatos apontados no Relatório Preliminar:

Manifestação do Prefeito de um dos municípios selecionados: *"Cumpre destacar o alto padrão técnico com que foi desenvolvida, de forma remo-*

ta, a fiscalização de acompanhamento das ações realizadas pela Prefeitura Municipal pelo Egrégio TCE/MG, evidenciando-se seu teor extremamente didático, de forma a se constituir ele próprio em rico material para elaboração das ações corretivas a serem implementadas pela "Proposta para Tomada de Decisão", a qual propiciará, a médio e longo prazo, a modernização e atualização da Administração Tributária do Município, redundando no almejado nível de aumento da arrecadação e, em especial na justiça Tributária, via combate à sonegação, evasão e inadimplência dos impostos.

...A indicação das providências adotadas para superação dos Indícios de Irregularidade apresentada, deve ser tomada como importante papel de trabalho do Departamento de Administração Tributária do Município, a ser cotejado permanentemente com o planejamento e execução de todas ações cabíveis e necessárias à eficiência da arrecadação e aprimoramento dos controles internos pertinentes. "

- Adoção da nota fiscal eletrônica de serviços: entre 2017 e 2021, 270 (duzentos e setenta) municípios responderam no questionário da receita que não utilizavam a nf-e. Ainda na vigência do Projeto Receitas, 30 (trinta) municípios adotaram a nota fiscal eletrônica e instituíram obrigações acessórias como entrega de declarações de movimentação econômica dos prestadores de serviços, entre eles aqueles que não eram alcançados anteriormente, como instituições financeiras, cartórios e instituições de ensino.

Em pesquisa realizada nos portais dos 110 (cento e dez) municípios selecionados, em 27 (vinte e sete), ou seja, somente em 25%, não foi encontrado o link para a nota fiscal eletrônica.

- Um município revisou o Plano de Governo 2021-2024 de forma a atuar na adequação da estrutura da administração municipal, absorvendo todas as propostas encaminhadas ao município.

2.3 Objetos nos quais os achados foram constatados

- Questionário da Receita Municipal – Portal da Receitas;
- Portal de Transparência dos Municípios;
- SICOM.

2.4 - Critérios de fiscalização

- Art. 9º, I, Lei 5.172/1966 - CTN;
- Art. 212 CTN;

- Arts. 6º ao 9º Lei Federal 12.527/2011. Observar § 4º do art. 8º (população com menos de 10.000 habitantes;
- Arts. 27 a 31 - Portaria Mcid 511 de 07/12/2009; arts. 32 a 34 e art. 97 CTN; art. 14 da Lei nº 5.194/1966;
- Art. 11 LRF;
- Incisos XVIII e XXII do art. 37 da CR/1988; art. 194 do CTN;
- Princípio da eficiência, art. 37, caput, e §§ 2º e 7º do art. 39;
- Inciso XXII do art. 37 e inciso IV art. 167 CR/1988;
- Inciso III do art. 30 da CR/1988 e art. 13 da LRF;
- Art. 196 CTN;
- Art. 11 a 13, 58 e 67 LRF;
- Arts. 113, 115 e 122 CTN;
- Resolução CGSN n. 94, de 29/11/2011, até julho de 2018; Resolução CGSN n. 140, de 22/05/2018 a partir de agosto de 2018;
- Inciso XXII art. 37 e inciso IV art. 167 CR/1988; Resolução CGSN n. 94, de 29/11/2011 até julho de 2018; Resolução CGSN n. 140, de 22/05/2018 a partir de agosto de 2018;
- Art. 78 CTN e CTM, quanto às condições para concessão de Alvará em âmbito local;
- Arts. 201 e 203 do CTN e dispositivos dos respectivos CTM.

2.5 - Evidências

- Respostas e documentos anexados ao Questionário da Receita.
- Relatórios extraídos do SICOM e referenciados no presente relatório.
- Portal do Município.

2.6 - Causa provável

- Não identificada.

2.7 - Efeitos Potenciais

- Aumento do risco de erros, desperdícios e irregularidades nos procedimentos de cálculo e recolhimento do ISS pelos contribuintes;
- Dificuldade de controle interno, externo e social da tributação;
- Falta de transparência da forma de atuação da administração tributária;

- Potencial estímulo à inadimplência, em virtude da percepção, pelos contribuintes, de injustiça fiscal;
- Risco de pedidos de nulidade tributária ante a ilegalidade da base de cálculo fundada em PGV irregularmente instituída;
- Risco de aumentos individuais elevados e repentinos de IPTU a cada revisão da PGV;
- Risco de regressividade da tributação do IPTU e consequente injustiça tributária;
- Risco de questionamentos administrativos e judiciais quanto à valoração dos tributos imobiliários, realizada sem respaldo técnico;
- Risco de erros na valoração imobiliária para o cadastro fiscal e consequente injustiça tributária;
- Injustiça fiscal, com prejuízo ao princípio da isonomia;
- Redução do potencial de arrecadação das receitas tributárias, em virtude do não lançamento – no caso de novas unidades imobiliárias autônomas não registradas nem cadastradas – ou lançamento incorreto - no caso de unidades imobiliárias que sofreram modificações, inclusive de uso, não incorporadas ao cadastro – de IPTU.
- A adoção das medidas saneadoras tendem a promover a desconcentração da riqueza imobiliária e captura de eventual valorização, decorrente de obras públicas, além de conferir à tributação critérios de igualdade e de justiça, refinando seus reflexos sobre os contribuintes por efetivar o princípio da capacidade contributiva, considerando reduzir as desigualdades sociais, por meio da solidariedade com os menos favorecidos (contribuintes com diferentes capacidades econômicas devem ser tratados de forma desigual).

3 - Conclusão

Entre os dias 24/05/2021 e 15/10/2021, 110 (cento e dez) municípios foram notificados, por e-mail e por meio do ambiente do Jurisdicionado no Portal Receitas e 18,2% dos selecionados não se manifestaram até a data de corte, em 09/12/2021.

Das Ações de Acompanhamento foi possível concluir que:

1. 27,3% dos municípios instituíram o Código Tributário Municipal por meio de Lei Municipal, porém, não se encontram consolidados em 2021, em desacordo com o disposto no art. 212 do Código Tributário Nacional;
2. Em todos os municípios as leis que regulam o ISS, o IPTU e o ITBI não estão consolidadas
3. A legislação tributária municipal (Leis, Decretos e demais normas infra legais) está publicada no endereço eletrônico da Prefeitura em 23,5% dos municípios;
4. Em todos os municípios não havia previsão legal para revisão periódica da planta genérica de valores dos imóveis para cálculo do IPTU e nenhum saneou o indício até a data de corte;
5. Somente em 2% municípios existe legislação que institui e regulamenta a cobrança da contribuição de melhoria;
6. Em 106 (cento e seis) municípios não há previsão legal para cargos de fiscal de tributos.;
7. 106 (cento e seis) municípios não promovem a capacitação dos fiscais de tributos para o desempenho de suas atribuições específicas de fiscalização.
8. Em 99 (noventa e nove) municípios foi constatada ausência de norma que defina a estrutura organizacional da Administração Tributária.
9. Em 100 (cem) municípios foi constatada a falta de sistema integrado de informática, de forma a permitir a eficiência das Administrações Tributárias Municipais.
10. Os fiscais de tributos não estão capacitados para utilizar o sistema de arrecadação/gestão dos tributos municipais em todos os 102 (cento e dois) municípios comunicados.
11. Em 109 (cento e nove) municípios o órgão fazendário não elabora o Plano Anual de Fiscalização, não possui cronograma de fiscalização tributária; não possui procedimento formal para planejamento dos trabalhos de fiscalização

nem rotinas de controle para aferição do cumprimento das metas e resultados consignados no planejamento.

12. A ausência de norma que estabeleça os procedimentos para a fiscalização foi constatada em 100 (cem) municípios.
13. Em 102 (cento e dois) municípios foi constatada a inexistência de monitoramento de arrecadação de contribuintes do ISS para direcionar fiscalizações;
14. Os valores informados e recolhidos pelas instituições financeiras não passam por procedimentos de fiscalização mediante comparação com seus demonstrativos contábeis em 100 (cem) municípios.
15. Em 104 (cento e quatro) municípios foi constatada a inexistência de legislação instituindo obrigação acessória para instituições financeiras, serviços e ISS retido pelos tomadores de serviço e para conceder o "habite-se" de um novo empreendimento construído no município.
16. A falta de procedimentos implementados no intuito de comparar o faturamento declarado no PGDAS-D com o faturamento declarado com base na emissão de documentos fiscais pelos contribuintes foi constatada em 96 (noventa e seis) municípios;
17. A movimentação econômica dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional não é registrada em 97 (noventa e sete) municípios;
18. 103 (cento e três) municípios não capacitaram os servidores quanto às normas do Simples Nacional e/ou das funcionalidades das ferramentas utilizadas no Portal do Simples Nacional.
19. 88 municípios não definiram os procedimentos para avaliar a existência de fato de estabelecimentos prestadores de serviços.
20. Em 106 (cento e seis) municípios foi constatada a inexistência de ato normativo próprio para regulamentar e estabelecer rotina de envio de créditos inscritos em dívida ativa para cobrança judicial.

TCEMG
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS