

8ª Secretaria de Controle Externo

Apêndice 06 – Município de Santa Maria de Jetibá/ES

1 IDENTIFICAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO

PROCESSO TC: 4548/2015
NATUREZA: FISCALIZAÇÃO
CONSELHEIRO RELATOR: RODRIGO FLÁVIO FREIRA FARIAS CHAMOUN
JURISDICIONADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE S. MARIA JETIBÁ
RESPONSÁVEL EDUARDO STUHR
OBJETO: ESTRUTURA LEGISLATIVA, FÍSICA E
ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO
TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

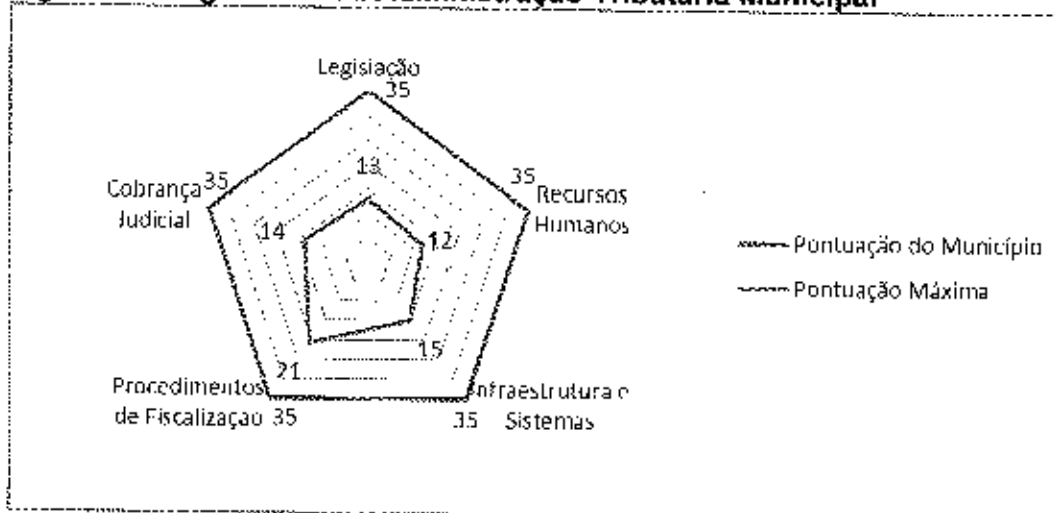
2 DELIBERAÇÃO E RAZÕES DA AUDITORIA

A autorização para realização desta auditoria consta como parte integrante do Plano Anual de Fiscalização 2015, aprovado na 5ª Sessão Plenária realizada em 03/03/2015, no qual o tema "receitas públicas" foi considerado área de interesse prioritária para fiscalização.

3 VISÃO GERAL DO OBJETO

O gráfico ilustrado na Figura 1, elaborado pela Equipe de Auditoria com base nas respostas apresentadas pelos gestores nos questionários encaminhados, representa dados obtidos no município de **Santa Maria de Jetibá** relativos à Administração Tributária.

Figura 1 - Diagnóstico da Administração Tributária Municipal



Nota de Risco máxima: 175

Nota de Risco do Município: 75

Maior deficiência: Procedimento de Fiscalização

Menor deficiência: Recursos Humanos

No gráfico é possível visualizar, com base nas informações prestadas pelo próprio jurisdicionado, a **avaliação de risco** obtida quanto a cada área selecionada para fiscalização da estrutura da administração tributária municipal.

A nota de risco de cada Município foi obtida através da soma de pontos atribuídos a cada resposta que tenha sido considerada pela Equipe de Auditoria como uma potencial vulnerabilidade/deficiência dentre os questionamentos.

Os pontos atribuídos variaram de 1 a 3 segundo o grau de relevância do questionamento formulado, tendo sido aplicada a mesma tabela de pontuação a todos os Municípios.

Desta forma, quanto maior a pontuação obtida pelo Município, maior o número de deficiências e vulnerabilidades detectadas na Administração Tributária através do questionário.

6ª Secretaria de Controle Externo

Portanto, quanto mais próximo o **traço do polígono interno**²⁰ estiver do **traço do polígono delimitador**²¹ no gráfico exposto abaixo, maior a deficiência constatada para o respectivo quesito selecionado.

A maior quantidade de pontos que cada Município poderia ter obtido obter em cada quesito examinado era de **35**, totalizando o máximo de **175** pontos quando somados os 05 quesitos propostos.

Analisando o gráfico de diagnóstico da Administração Tributária Municipal, gerado com base nas respostas apresentadas no questionário encaminhado pela Equipe de Auditoria, observa-se o Município totalizou um índice de risco de **77 pontos** num universo de 175, ocupando a **2ª posição** no ranking de notas da faixa populacional 03, que compreende Municípios com população entre 30.0001 a 90.000 habitantes.

Nota-se que o Município apresentou notas de risco mais elevadas na avaliação do quesito **Procedimentos de Fiscalização**, no qual se destacam as seguintes deficiências: não há cronograma de fiscalização tributária; não há procedimento formal de planejamento para os trabalhos de fiscalização em contribuintes de ISS; não há normativo que regule o início e o encerramento de fiscalizações tributárias; não é realizado lançamento do ISS sobre serviços cartorários; não há fiscalização de empresas submetidas ao Simples Nacional.

As demais áreas analisadas, quais sejam, **Legislação, Recursos Humanos, Infraestrutura e Sistemas e Cobrança Judicial** obtiveram notas medianas e também apresentaram deficiências passíveis de melhorias, destacando-se as seguintes: a legislação tributária municipal não está publicada no endereço eletrônico da Prefeitura; não há na legislação municipal exigência acerca de revisão periódica da planta genérica de valores imobiliários para cálculo do IPTU; não houve atualização da Planta Genérica de Valores dos Imóveis nos últimos 02 anos; as atribuições do cargo de fiscal de tributos estão previstas em Decreto; há fiscal de tributos efetivo atuando fora do órgão fazendário ou percebendo função gratificada ou cargo em comissão de outro órgão do Poder Executivo; o grau mínimo de

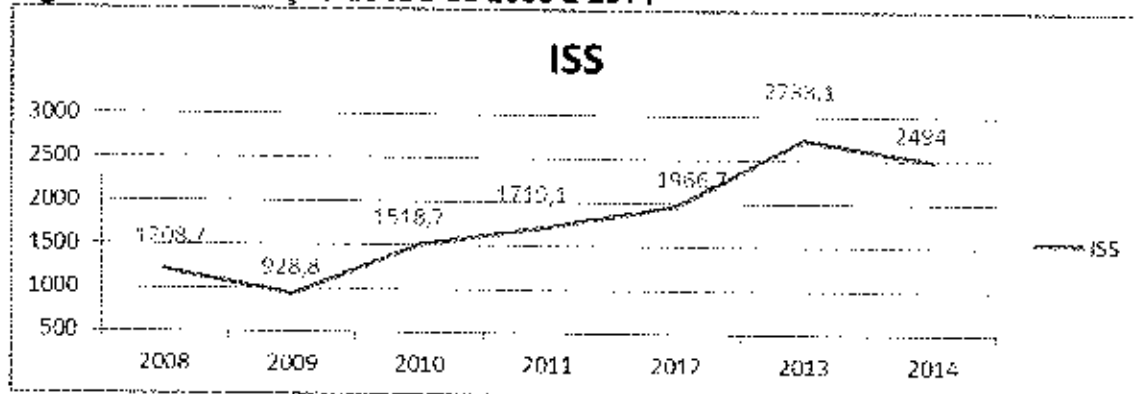
²⁰ Representa a pontuação de risco de cada Município segundo as respostas fornecidas – parte variável.

²¹ Pontuação de risco máxima - idêntica para todos os Municípios.

6ª Secretaria de Controle Externo

escolaridade exigido para ocupar o cargo de fiscal de tributos é o nível médio; não há norma que defina a estrutura organizacional da Administração Tributária; não há recursos orçamentários destinados especificamente à Administração Tributária; a ferramenta de informática capaz de emitir eletronicamente documentos necessários à fiscalização de tributos não é efetivamente utilizada; não há sistema de Nota Fiscal de Serviços eletrônica; não há ajuizamento de processos de execução fiscal; não há normativo próprio que regulamente e estabeleça a rotina de envio de créditos tributários inscritos em dívida ativa para cobrança judicial; não há regulamentos para inscrição de inadimplentes em cadastros de devedores.

Figura 2 - Arrecadação de ISS de 2008 a 2014



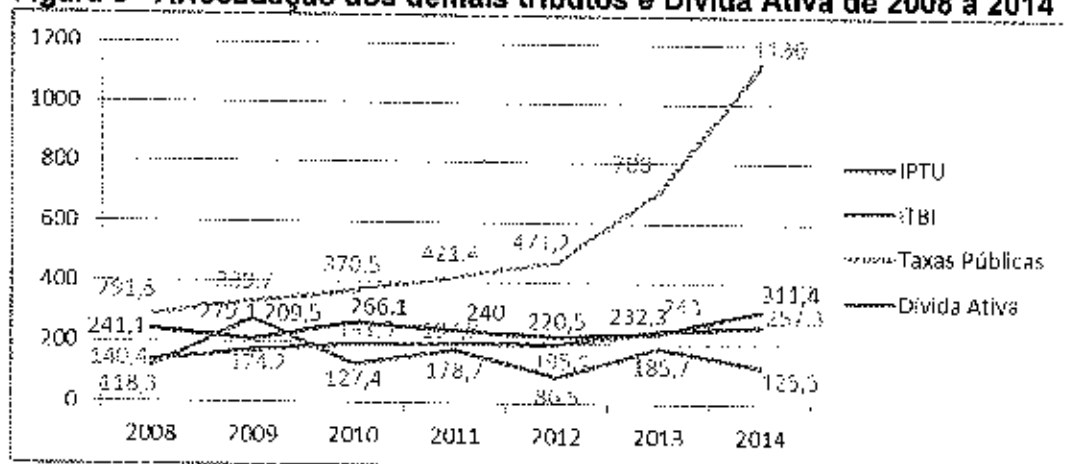
Em R\$ mil – ÍPCA médio de 2013.

Extrai-se do gráfico ilustrado na figura 2 que a arrecadação de ISS cresceu sistematicamente entre 2009 a 2013, evoluindo cerca de 36% neste período, quando ocorreu o ápice da arrecadação de ISS no Município – aproximadamente R\$ 2.733.100,00. No ano de 2014, porém, o crescimento foi interrompido por uma leve queda, de cerca de 8%.

Como pode ser observado na Figura 4 a arrecadação **per capita de ISS** em 2014 (R\$ 65,1/hab.) ficou bem inferior à média registrada pelos municípios da **faixa populacional 03** (R\$ 97,6/hab.), estando em **12º lugar** dentre os 14 municípios com população entre 30.001 e 90.000 habitantes no Estado.

6ª Secretaria de Controle Externo

Figura 3 - Arrecadação dos demais tributos e Dívida Ativa de 2008 a 2014



Em R\$ mil – IPCA médio de 2013.

Extrai-se do gráfico ilustrado na figura 3 que a arrecadação de **IPTU** cresceu em ritmo moderado ao longo dos últimos sete exercícios, avançando cerca de 80% na comparação entre 2008 e 2014, tendo avançado 5% neste último ano em relação a 2013.

Como pode ser observado na figura 4, a arrecadação **per capita de IPTU** em 2014 (R\$ 6,7/hab.) foi muito inferior à média registrada pelos municípios da **faixa populacional 03** (R\$ 18,8/hab.), desempenho que o coloca em **último lugar** (14º) dentre os 14 municípios com população entre 30.001 e 90.000 habitantes no Estado.

A arrecadação de **ITBI**, de forma bastante semelhante ao comportamento do IPTU, também não apresentou evolução de destaque ao longo dos 07 exercícios analisados, avançando apenas 29% na comparação entre 2008 e 2014, tendo crescido 34% neste último ano, em específico, em relação a 2013.

A arrecadação **per capita de ITBI** em 2014 (R\$ 8,1/hab.) ficou inferior à média registrada pelos municípios da **faixa populacional 03** (R\$ 15,1/hab.), estando em **penúltimo lugar** (13º) dentre os 14 municípios com população entre 30.001 e 90.000 habitantes no Estado.

Extrai-se do gráfico ilustrado na figura 3 que a arrecadação com **Taxas Públicas** cresceu sistematicamente a cada ano nos últimos 07 (sete) exercícios, evoluindo

6ª Secretaria de Controle Externo

cerca de 290% na comparação entre 2008 e 2014, tendo crescido 60% apenas neste último ano em relação a 2013.

Esta evolução está refletida na arrecadação **per capita de Taxas Públicas** em 2014 (R\$ 29,6/hab.), cujo desempenho foi muito superior à média registrada pelos municípios da **faixa populacional 03** (R\$ 18,6/hab.), estando em **1º lugar** dentre os 14 municípios com população entre 30.001 e 90.000 habitantes no Estado.

Por fim, quanto à cobrança de **Dívida Ativa**, verifica-se que os valores recuperados vêm oscilando ano a ano nos últimos exercícios sem demonstrar sinais consistentes de crescimento, tendo diminuído cerca de 32% entre 2013 e 2014.

Figura 4 - Arrecadação própria per capita em 2014 e comparativo com a arrecadação média dos Municípios da Faixa Populacional 03

Tributos	ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Total
Receita Per capita	65,1	6,7	8,1	29,6	109,6
Média da F.P 3	97,6	18,8	15,1	18,6	149,7
Posição na F.P 3	12º/14	14º/14	13º/14	1º/14	13º/14

* População de 2014 segundo estimativa do IBGE: 38.290 habitantes.

Denota-se, portanto, que **Santa Maria de Jetibá** apresentou resultado per capita **abaixo da média** dos demais municípios da **faixa populacional 03** (entre 30.001 a 90.000 habitantes) em relação a todos os tributos de competência própria, com exceção das taxas públicas , em que obteve o melhor resultado dentre os Municípios desta faixa.

Destacam-se negativamente a arrecadação de **IPTU** e **ITBI**, cujos recolhimentos ficaram, respectivamente, em último e penúltimo lugar na arrecadação per capita da **faixa populacional 03**. Este baixo desempenho nestes tributos pode ser reflexo de algumas deficiências demonstradas no Diagnóstico ilustrado na Figura 1 deste relatório.

A exploração mais efetiva do potencial arrecadatório do Município passa necessariamente pela realização de investimentos prioritários visando à readequação e estruturação da Administração Tributária Municipal, nos termos do artigo 37, inciso XXII, da CF/88.

6ª Secretaria de Controle Externo

Grau de dependência em relação a transferências constitucionais

Arrecadação total em 2014: R\$ 97.752.158,61

Arrecadação própria em 2014 (IPTU, ITBI, ISS e Taxas): R\$ 4.198.700,00

Percentual da arrecadação própria em relação ao total: 4,2%

Verifica-se que a arrecadação dos tributos municipais é pequena quando comparada à receita total do Município, alcançando apenas **4,2%**.

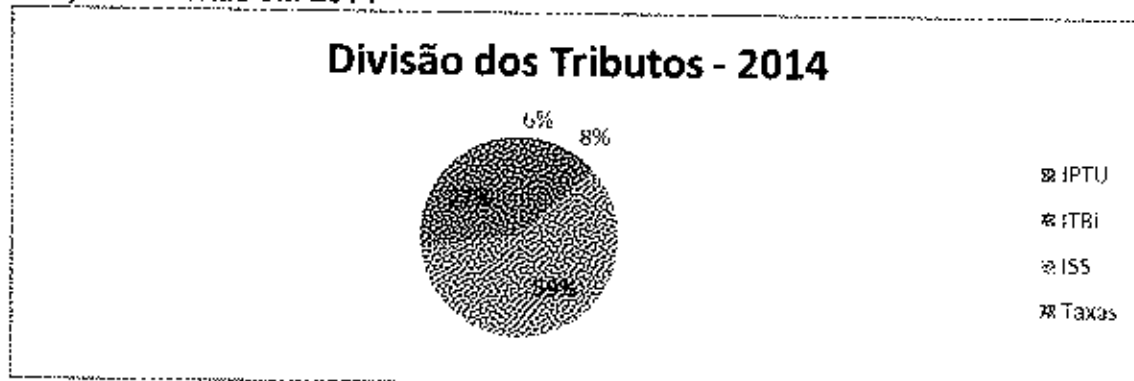
Denota-se que há um **alto grau de dependência** do Município em relação a transferências federais e estaduais, que pode ser diminuído caso sejam adotadas medidas em prol da Administração Tributária Municipal, as quais serão recomendadas pela equipe de auditoria após realização de fiscalização no Município.

Frisa-se que não se propõe através deste trabalho que haja uma completa ou majoritária independência em relação a tais transferências, tendo em vista que a atual divisão de competências tributárias definida pela Constituição Federal não permite que algum ente, seja ele Estadual ou Municipal, seja autossustentável no que tange à arrecadação.

Propõe-se tão somente que os Municípios explorem ao máximo o potencial arrecadatário delimitado na Constituição Federal, através da efetiva instituição e cobrança dos tributos que lhe competem nos termos do artigo 11 da LRF, ao ponto de reduzir ao máximo a dependência em relação àquelas transferências, o que só é possível através da adequada estruturação da Administração Tributária Municipal, em consonância, com o artigo 37, inciso XXII da CF.

6ª Secretaria de Controle Externo

Figura 5 - Representatividade de cada tributo na arrecadação total com IPTU, ITBI, ISS e Taxas em 2014



O gráfico ilustrado na Figura 5 expõe a divisão de tributos, demonstrando que a arrecadação de **ISS** corresponde a mais da metade da arrecadação própria municipal (59%), seguido pelas Taxas Públicas (27%), ITBI (8%) e IPTU (6%).

4 OBJETIVO E QUESTÕES DE AUDITORIA

O objetivo da auditoria é analisar a estrutura legislativa, física e organizacional da Administração Tributária do Município de Santa Maria de Jetibá/ES, identificando deficiências e vulnerabilidades que podem ser objeto de aprimoramentos mediante futuro Plano de Ação a ser estabelecido entre a Prefeitura e o TCE/ES.

Para tanto, a Equipe elaborou as seguintes questões de auditoria já expostas no relatório geral que integra este apêndice.

5. ACHADOS DE AUDITORIA

5.1 Legislação tributária desatualizada, não consolidada e não disponibilizada adequadamente para consulta

5.1.1. Situação

a) Situação 1

O Código Tributário Municipal, LM 355/1997, instituído há quase 20 anos, embora tenha sido objeto de algumas modificações ao longo deste período - a maior delas promovida pela LM 672/2002 -, carece de uma ampla revisão e atualização visando

6ª Secretaria de Controle Externo

adequar a legislação tributária municipal a inovações sociais, comerciais, tecnológicas surgidas nos últimos anos e, conseqüentemente, a novas práticas e técnicas tributárias que permitam o aumento da eficiência na fiscalização e arrecadação.

Impõe-se a necessidade, por exemplo, de **atualização do rol de serviços sujeitos à cobrança do ISS previsto no Anexo I do CTM**, visando adequá-lo à alteração promovida pela Lei Complementar Federal 116/2003, que ampliou significativamente o número de atividades sujeitas à incidência do imposto. Destaca-se a que a lista de serviços que consta no CTM não prevê a incidência sobre serviços notariais e de registro, impedindo a fiscalização e cobrança de ISS de serviços prestados por cartórios públicos.

Faz-se necessário neste sentido, ainda, a instituição de **obrigações acessórias específicas** em relação a instituições financeiras e cartórios de registro, tornando obrigatório para estes o envio de declarações que discriminem os serviços prestados mensalmente de modo a auxiliar as atividades de arrecadação e fiscalização.

Ainda no que tange ao ISS, faz-se necessário também atualizar a legislação para que se seja atribuída de modo expresse a **obrigação de retenção e recolhimento pelo tomador** em relação aos serviços relacionados nos incisos I a XXII do artigo 3º da LCF 116/2003, quando prestados por contribuintes de outros Municípios – conforme possibilita o artigo 6º deste mesmo normativo.

O CTM não faz previsão de **alíquotas de IPTU diferenciadas em função do uso e progressivas em razão do valor dos Imóveis** – faculdade introduzida pela EC 29/2000 ao artigo 156, §1º, da CF/88, que visa proporcionar maior justiça fiscal na cobrança do tributo.

Os artigos 104 a 108 CTM ainda fazem referência à **Taxa de Iluminação Pública**, que é inconstitucional – vide Súmula Vinculante 41 do STF, embora a LM 674/2002 já tenha instituído a Contribuição de Iluminação Pública - COSIP no Município, em consonância com a EC 39/2002, que introduziu o artigo 149-A à CF/88.

6ª Secretaria de Controle Externo

Denota-se, ainda, a necessidade de **revisão dos valores estabelecidos no Decreto Municipal 206/2005**, que fixa valores mínimos de metro quadrado de terrenos e edificações para cálculo do ITBI, seguida obrigatoriamente de **atualizações periódicas dos valores fixados** como exige o artigo 85 do CTM, de forma que estes não se tornem defasados como se encontram atualmente, tendo em vista o período de 10 (dez) anos sem quaisquer correções.

Não há na legislação tributária municipal normativos que regulamentem as fiscalizações tributárias²², principalmente quanto aos seguintes aspectos:

- **planejamento** de fiscalizações, visando a descrição e quantificação de ações fiscais realizadas em dado exercício, através do estabelecimento de planos anuais de fiscalização em que sejam definidas prévia e objetivamente os contribuintes e ramos econômicos que serão objeto das ações, com a fixação de metas de resultado e controle das atividades;
- **modo de designação de agentes fiscais** pela autoridade competente (por exemplo, através da emissão de ordem de serviço que descreva, ao menos, o objeto da fiscalização, contribuinte fiscalizado, período de início e encerramento);
- **expedição de termos necessários** para documentação do início e encerramento das fiscalizações, com indicação dos elementos que devem constar nestes documentos.
- **implementação e regulamentação da nota fiscal eletrônica**.
- **monitoramento fiscal** de contribuintes, definindo procedimentos para o acompanhamento do cumprimento das obrigações tributárias e conferindo ao contribuinte a espontaneidade no recolhimento dos tributos.

²² Legislação de outros Municípios que podem servir de base para o desenvolvimento da legislação da PMSMJ: Instrução Normativa SEMRE nº 1 de 13/10/2010 – Município de Campo Grande/MT; Instrução Normativa SEF nº 01/2012 – Município de Sorocaba/SP.

6ª Secretaria de Controle Externo

Também não há previsão legal que autorize e regule o **protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa** como forma de cobrança de créditos tributários inadimplidos²³, alternativa que tem se mostrado mais eficiente e menos onerosa para recuperação de créditos e que já vem sendo utilizada com sucesso por outros entes federativos.

Por fim, a legislação tributária municipal também carece de regulamentação acerca do **Processo Administrativo Fiscal**, instrumento que possibilitará mais segurança na cobrança do crédito tributário inadimplido uma vez que permite o controle da legalidade dos lançamentos realizados.

b) Situação 2

Constatou-se **ausência de consolidação** da legislação tributária, tendo em vista a edição de algumas leis esparsas que criaram ou regulamentaram tributos, mas não foram inseridas no CTM, dificultando o acesso e entendimento pelo aplicador da lei, pelos contribuintes e pelos controles interno e externo.

Verifica-se, por exemplo, que a **Taxa de Fiscalização Sanitária**, criada através da LM 609/2001 e atualizada pela LM 1407/2001, não está consolidada junto ao CTM e, portanto, não consta no rol das taxas decorrentes do exercício do poder de polícia previstas no artigo 1º, inciso II, alínea "b", do CTM.

O mesmo pode ser afirmado em relação à **Taxa de Anuência Ambiental**, criada pela LM 1515/2012, mas que também não foi inserida ao rol de taxas do CTM, e à **Contribuição de Iluminação Pública – COSIP**, criada pela LM 674/2002 e alterada pela LM 698/2003, que deveria estar prevista no CTM em substituição à Taxa de Iluminação Pública, conforme relatado na Situação 1 deste tópico.

Verificou-se ainda que as **alíquotas de ISS** previstas na LM 672/2002 não estão reproduzidas no CTM, que não prevê as alíquotas de ISS.

²³ Exemplo de legislação correlata: Lei Municipal 8539/2013 – Município de Vitória/ES.

6ª Secretaria de Controle Externo

c) Situação 3

O Município não dá a devida transparência e publicidade à legislação tributária em vigor. O endereço eletrônico da Prefeitura Municipal não disponibiliza acesso à legislação tributária do município.

5.1.2 Objeto

- Legislação Municipal.

5.1.3 Critérios

- Art. 212 do CTN c/c art. 48, parágrafo único, II da LRF. A consolidação da legislação tributária é medida obrigatória ao administrador, a fim de garantir ao contribuinte maior compreensão das leis tributárias, uma vez que confere unidade, simplicidade e coerência ao conjunto da legislação, propiciando leis concisas, transparentes e de fácil consulta.
- 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.
- Além disso, imperioso observar a necessidade da legislação municipal se adequar a Constituição da República de 1988 e a Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989.

5.1.4. Evidências

- CTM e DM 206/2005, (Situações 1 e 2);
- LMs 609/2001, 1515/2012, 674/2002, 672/2002 (Situação 2);
- Consulta ao endereço eletrônico da PMSMJ: www.pmsmj.es.gov.br (Situação 3).

8ª Secretaria de Controle Externo

5.1.5 Causas

- Não identificada.

5.1.6. Efeitos

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

5.1.7. Propostas de encaminhamento

Notificar o Prefeito Municipal para apresentar, no prazo assinado por esta Corte, Plano de Ação, indicando o tempo em que atenderá cada uma das observações da Equipe de Auditoria, apontando os respectivos gestores responsáveis, por efetuar as ações concernentes a cada uma dessas observações.

- Propor lei que venha a atualizar o Código Tributário Municipal, envolvendo a participação e colaboração de servidores que atuam na Procuradoria Jurídica e Secretaria de Finanças através da sugestão de inovações legislativas necessárias à eficiente arrecadação tributária.
- Consolidar a legislação relativa tributária em texto único para ser disponibilizado para consulta dos contribuintes e da própria administração, consignando ali todas as leis que foram revogando, alterando ou acrescentando dispositivos regulamentadores;
- Publicar a legislação municipal consolidada em vigor aplicável no endereço eletrônico do Município;

Como exemplo cita-se o Anexo do Decreto nº 36678 de 1º de janeiro de 2013 que trata da Consolidação das Leis Tributárias do Município do Rio de Janeiro, uma vez que atende a necessidade da compilação, sem, todavia, necessitar do processo legislativo junto a Câmara Municipal.

8ª Secretaria de Controle Externo

5.2. Ausência de lançamento de tributo

5.2.1 Situação Encontrada

a) Situação 1

Os artigos 129 a 133 do CTM fazem previsão e regulamentação da **Taxa de Licença para Publicidade**, devida quando a publicidade é feita nas vias e logradouros públicos, nos lugares franqueados ao público ou visível da via pública, por meio de propaganda ou publicidade, quando constituírem a emissão de sons ou ruídos, instalação de mostruários, fixação de painéis, letreiros ou cartazes.

Embora existam no Município diversos meios de promoção de publicidade que se enquadrem nas atividades sujeitas ao exercício do poder de polícia mediante o recolhimento das respectivas taxas públicas, a Administração Municipal não desempenha esta fiscalização e deixar de efetuar o lançamento e recolhimento do tributo.

a) Situação 2

O município de Santa Maria de Jetibá declarou no Questionário, que não recolhe ISS de cartórios. Tal informação foi confirmada pela Equipe de Auditoria, que observou que o fato principal para ausência da cobrança é decorrente da falta de previsão na legislação municipal, acerca da incidência do tributo em face da prestação de serviços cartorários.

A Equipe diligenciou e verificou que em Santa Maria de Jetibá existem os Cartório de 1º Ofício, Cartório de Registro Civil e Tabelionato (Garrafão) e Cartório Registro Civil e Tabelionato (Sede).

Sobre o tema é imperioso observar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a Constituição da República não concedeu imunidade referente aos impostos decorrentes na prestação de serviços cartorários.

8ª Secretaria de Controle Externo

Não obstante a isso, a Lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, nos itens 21 e 21.01, prevê a incidência do imposto em face de Serviços de registros públicos, cartorários e notariais, disposição esta que deveria obrigatoriamente fazer parte da Lei Municipal, haja vista a Lei Federal possuir caráter geral.

5.2.2. Objeto

- Arrecadação Municipal

5.2.3. Critérios

a) Situação 1

Lançamento é o procedimento administrativo vinculado e obrigatório tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível. (CTN, art. 142).

A Constituição Federal, no inciso II do artigo 145, e o Código Tributário Nacional, em seu artigo 77, ao conceituarem **taxa**, afirmam tratar-se de tributo vinculado, correspondente a serviços específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do contribuinte.

Assim, na medida que o serviço específico e divisível é disponibilizado e prestado ou posto à disposição, nasce o direito do ente público em lançar o respectivo tributo.

No caso em questão, apesar da previsão na legislação municipal (artigos 129 a 133 e Anexo V do Código Tributário Municipal) e do preenchimento para condição de cobrança do tributo, o município não tem lançado a Taxa de Licença para Publicidade.

Quanto a isso, cabe ressaltar a disposição do caput do art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), segundo o qual a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos é essencial a responsabilidade na gestão fiscal,

8ª Secretaria de Controle Externo

disposição que no caso está sendo descumprida, especialmente quanto as taxas que têm natureza vinculada a serviço específico e divisível.

a) Situação 2

A modalidade de lançamento preponderante no ISS é a por homologação, na qual o sujeito passivo antecipa o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, e efetivamente ocorre apenas com o ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa.

Dessa forma, ao término de uma verificação fiscal do ISS recolhido antecipadamente pelo contribuinte, pode surgir a necessidade de efetuar um lançamento de ofício, decorrente de diferenças apuradas ou aplicação de penalidades.

No caso em questão, o contribuinte não tem recolhido o valor e tampouco o município tem fiscalizado ou efetivado diretamente o lançamento do ISS incidente sobre os serviços cartorários, ante a falta de previsão na Legislação Municipal, em detrimento da Legislação Federal.

Nesse limiar, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a Constituição não assegurou aos serviços cartorários imunidades no pagamento de impostos (ADI 3.089-2/DF. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. STF. DJe 142 01/08/2008).

Quanto a isso, cabe ressaltar a disposição do caput do art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), segundo o qual a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos é essencial à responsabilidade na gestão fiscal, disposição que no caso está sendo descumprida.

5.2.4. Evidências (Doc. 6.01)

- Consulta aos servidores da Secretaria Municipal de Finanças e Balançete Analítico da Receita Orçamentária – 2015 (Situação 1)
- Questionário respondido pelo jurisdicionado. (Situação 2)

6ª Secretaria de Controle Externo

- Relação de serventias extrajudiciais de Santa Maria de Jetibá – ES disponibilizada no endereço eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (Situação 2)

5.2.5 Causas

- Não identificada;

5.2.6. Efeitos

- Ausência de arrecadação de tributo previsto na legislação;
- Gestão Fiscal inapropriada.

5.2.7. Propostas de encaminhamento

Notificar o Prefeito Municipal para apresentar, no prazo assinado por esta Corte, Plano de Ação, indicando o tempo em que atenderá cada uma das observações da Equipe de Auditoria, apontando os respectivos gestores responsáveis, por efetuar as ações concernentes a cada uma dessas observações.

- Mediante a devida fiscalização, exigir o alvará de licença para exploração de publicidade em relação aos contribuintes que se enquadrem nas hipóteses previstas no artigo 129 e Anexo V do CTM, com a cobrança e recolhimento da respectiva taxa pública;
- Elaborar e encaminhar à Câmara Legislativa Municipal projeto de lei que atualize a lista de serviços sujeitos ao lançamento e cobrança de ISS, prevista no Anexo I do Código Tributário Municipal, fazendo nela constar previsão de tributação dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais, como já prevê o item 21 da lista de serviços da Lei Complementar Federal 116/2003.
- Elaborar e encaminhar à Câmara Legislativa Municipal projeto de lei que atualize o CTM para que seja incluída obrigação acessória específica, destinada a cartórios e também agências bancárias, tomando obrigatório o envio de declarações mensais ao Município discriminando os serviços prestados por estas instituições, inclusive por meio eletrônico, visando facilitar a fiscalização por parte da Administração Tributária sobre o recolhimento do ISS devido.

8ª Secretaria de Controle Externo

- Que, após aprovação da legislação correlata, notifique o Cartório de 1º Ofício, o Cartório de Registro Civil e Tabelionato (Garrafão) e o Cartório Registro Civil e Tabelionato (Sede) para realizarem o pagamento periódico do ISS devido conforme movimento econômico nos termos da legislação municipal, sob pena de aplicação das sanções legais previstas no CTM.

5.3 Ausência de instituição legal e revisão periódica da Planta Genérica de Valores na legislação municipal.

5.3.1. Situação

a) Situação 1

O Município instituiu Planta Genérica de Valores através do **Decreto nº 055/98** e não através de lei aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores, em afronta ao artigo 150, inciso I, da CF, tendo em vista que o princípio da legalidade tributária deve ser observado na fixação da base de cálculo dos tributos.

Vale ressaltar que apenas as **correções** dos valores venais podem ser realizadas via Decreto Municipal, desde que sejam respeitados os índices oficiais de inflação.

b) Situação 2

Os valores fixados na PGV não são atualizados desde o exercício de 2006, quando o valor do m² dos terrenos no Município subiu de R\$ 3,16 (2005) para R\$ 3,66 (2006), sendo este o mesmo valor estabelecido para o exercício de 2015 por meio do Decreto 452/2015.

5.3.2. Objeto

- Legislação Municipal

5.3.3. Critérios

- Art. 33 do CTN c/c Princípio da praticidade. A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel que, de acordo com a ABNT, "é a quantia mais provável pela

5ª Secretaria de Controle Externo

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.

- Art. 97, IV, do CTN. A fixação de alíquota e da base de cálculo dos tributos deve ser efetuada por lei (princípio da legalidade). A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel e, para apurá-lo, faz-se necessário conjugar as informações contidas na Planta Genérica de Valores (PGV) – valores e padrões genéricos dos terrenos ou edificações – às informações do Cadastro Imobiliário. Portanto, os valores contidos na PGV integram a própria base de cálculo do imposto.
- Art. 30, §§ 2º e 3º, da Portaria 511/09 do Ministério das Cidades. O ciclo de avaliação recomendado, para atualização da Planta Genérica de Valores do município, é de 4 (quatro) anos. Entretanto, para municípios com até 20.000 habitantes, tal prazo pode ser de até 8 (oito) anos (limite máximo). Na medida em que a Planta Genérica de Valores fica defasada em relação às alterações da configuração urbana, o IPTU torna-se regressivo e desproporcional à capacidade econômica dos contribuintes. A Administração Tributária deve garantir que a revisão da PGV seja feita com periodicidade razoável, a fim de mitigar essa defasagem.

5.3.4. Evidências

- Decretos Municipais nº 055/98; nº 255/2005, nº 206/2006, nº 452/2015 (Situações 01 e 02) (Doc. 6.02).

5.3.5 Causas

- Não encontrada

8ª Secretaria de Controle Externo

5.3.6. Efeitos

- Reflexos na arrecadação tributária – Como foi destacado na Figura 4 do item 03 deste relatório (Visão Geral do Objeto), o Município de Santa Maria de Jetibá apresentou em 2014 o pior desempenho na arrecadação per capita de IPTU (R\$ 6,7/hab.) dentre os 14 Municípios que compõem a faixa populacional 4 – população entre 30.000 a 90.000 habitantes;
- Cobrança de IPTU com base de cálculo desatualizada;
- Violação ao princípio da capacidade contributiva;
- Injustiça Fiscal;
- Risco de demandas judiciais questionando o lançamento do imposto.

5.3.7. Propostas de encaminhamento

Notificar o Prefeito Municipal para apresentar, no prazo assinado por esta Corte, Plano de Ação, indicando o tempo em que atenderá cada uma das observações da Equipe de Auditoria, apontando os respectivos gestores responsáveis, por efetuar as ações concernentes a cada uma dessas observações.

- Elaborar e encaminhar, à Câmara Municipal, projeto de Lei:
 - a) estabelecendo a Planta Genérica de Valores do município, com base no que dispõe o art. 97, IV, do CTN, com o objetivo de que reflita, adequadamente, a realidade imobiliária local e contemple 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 345/90 c/c Lei Federal 5.194/86 e Lei Federal 12.378/2010; II) a avaliação de imóveis deve ser referenciada em boas práticas reconhecidas e aceitas para o exercício dessa função (NBR 14653-1:2001 e 14653-2:2004, da ABNT); III) a médias dos quocientes dos valores avaliados, conforme constam no cadastro fiscal, em relação aos preços praticados no mercado para cada tipo de imóvel (nível de avaliação), deve ficar entre 70%

8ª Secretaria de Controle Externo

(setenta por cento) e 100 % (cem por cento), conforme o §4º do art. 30 da Portaria 511/09 do Ministério das Cidades;

b) prevendo a gradação de eventuais aumentos individuais acentuados, decorrentes da instituição da Planta Genérica de Valores, de forma a respeitar o princípio da não surpresa e da capacidade contributiva. Por exemplo escalonar um eventual aumento de 40% em quatro aumentos anuais de cerca de 10%.

- Elaborar e encaminhar à Câmara Municipal projeto de Lei que estabeleça obrigatoriedade de encaminhamento, com periodicidade determinada e pelo Chefe do Poder Executivo, de Projeto de Lei à Câmara com proposta de atualização dos valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno (revisão da PGV, pelo menos a cada quatro anos para municípios com mais de vinte mil habitantes e pelo menos a cada oito anos para municípios com menos de vinte mil habitantes), bem como o regramento de cobrança do IPTU, com base no §§ 2º e 3º, do art. 30, da Portaria 511/2009 do Ministério das Cidades, como, por exemplo a Lei Complementar nº 91/2014, do município de Curitiba.

- Dar ciência à Câmara Municipal quanto à inexistência de Planta Genérica de Valores fixada em lei.

Cabe observar que qualquer majoração na base de cálculo do IPTU, que não se trate de mera correção inflacionária, deve se submeter ao **princípio da anterioridade tributária** – artigo 150, inciso III, b, CF/88, ou seja, devem ser estabelecidas no exercício anterior daquele em que será aplicada, embora não se submeta à exigência da anterioridade nonagesimal ou noventena – art. 150, §1º, CF/88.

5.4 Achado de auditoria

Ausência priorização de recursos a Administração Tributária.

8ª Secretaria de Controle Externo

5.4.1. Situação encontrada

a) Situação 1

Apesar da constatação de que o município emprega recursos financeiros na Administração Tributária, não se conseguiu observar o emprego dos recursos orçamentários de forma **direta** na Administração Tributária Municipal, uma vez que os mesmos são destinados de forma geral à Secretaria de Finanças.

O Município não registra a execução das despesas com modernização e aparelhamento da administração tributária na subfunção específica 129 – Administração de Receitas, estabelecida pela Portaria MPOG 42/99.

A Divisão de Arrecadação e Tributação está inserida na Secretaria de Finanças e seus recursos são pulverizados dentro desta. No Balancete Orçamentário do Exercício de 2014 foram orçados R\$ 100.000,00 para Atualização e Modernização do Cadastro Imobiliário, porém foram executados somente R\$ 2.616,11. Também foi orçado R\$ 50.000,00 para atualização do Código Tributário Municipal, os quais não foram utilizados.

A Administração Tributária deve ter recursos prioritários para a realização de suas atividades e esse preceito é tão importante que motivou uma das poucas exceções do princípio da não vinculação da receita de impostos (CF, art. 167, IV), sendo permitido aos municípios vincular as receitas de impostos para realização de atividades da administração tributária.

A fim de garantir a priorização preceituada pela CF, o município deve possuir, no mínimo, programa orçamentário específico de alocação de recursos para a administração tributária. Se for o caso de vinculação de receitas, deve possuir fonte específica discriminada em sua contabilidade.

A utilização de fontes vinculadas e programação específica de gastos no orçamento dá transparência à política de gestão da administração tributária e permite avaliar a priorização de recursos protegida constitucionalmente.

6ª Secretaria de Controle Externo

b) Situação 2

A Equipe constatou que dos três Agentes de Arrecadação investidos legalmente no cargo, dois estão cedidos, um para a Câmara Municipal e outro para o Detran/ES.

Afere-se com isso a existência de desvio de função dos servidores, que não exercem atividades vinculadas ao cargo público para o qual foram aprovados, atuando em desvio de função, quando o setor de Administração Tributária carece de tais servidores.

Apesar do normativo municipal - Decreto 15/90 - ter vícios de legalidade na regulamentação das atribuições do cargo de Agente de Arrecadação, uma vez que estas deveriam estar previstas em lei em sentido estrito, emanada pelo órgão legislativo municipal, o desvio de função de servidor viola o princípio da legalidade e eficiência.

Imperioso mencionar que a prática se afasta da pretensão constitucional de priorização da Administração Tributária, ao passo que retira força de trabalho da fiscalização e arrecadação tributária do município para direcioná-la a outro fim.

c) Situação 3

O Município não dispõe de sistema de nota fiscal eletrônica. A emissão de notas fiscais ainda é realizada manualmente, o que dificulta o monitoramento dos serviços prestados e o respectivo controle de adimplemento do ISS por parte dos servidores da Administração Tributária.

Também não há sistema disponibilizado aos contribuintes para que estes façam emissão online de Documentos de Arrecadação Municipal, tomando necessário o contato com a Divisão de Arrecadação para tanto, em prejuízo do Princípio da Eficiência;

O contribuinte Banco do Brasil, por exemplo, não solicita a emissão de DAM à Divisão de Tributação e, por conseguinte, recolhe o ISS devido através de depósito

8ª Secretaria de Controle Externo

bancário. Assim, o servidor fica sujeito a verificar a procedência do depósito para averiguar a origem do pagamento e identificar o contribuinte;

c) Situação 4

O artigo 28 da Lei Municipal 772/2005, que trata da Estrutura Administrativa do Município de Santa Maria de Jetibá, subdivide a Secretaria de Finanças da seguinte forma: I) Divisão de Arrecadação, II) Divisão de Tributação e III) Divisão de Contabilidade e Tesouraria.

Segundo o artigo 29 da mesma lei, compete à Divisão de Arrecadação, precipuamente, as tarefas de recebimento de tributos; incentivo a campanhas de participação da Municipalidade no sentido de aumentar a arrecadação de impostos devidos à Federação, ao Estado e ao Município; e o incentivo a campanhas contra a sonegação fiscal;

Por sua vez, segundo o artigo 30 da LM 772/2005, compete à Divisão de Tributação, a realização atividades de organização e manutenção do cadastro de contribuintes (mobiliário e imobiliário), orientação de contribuintes, cálculos e lançamentos de todos os tributos, baixa de tributos mediante liquidação, providências para emissão de alvarás de funcionamento, fiscalização de comércios e ambulantes, emissão de CNDs, emissão de carnes de cobrança de tributos, inscrição em dívida ativa, cobrança administrativa, envio de CDAs para procuradoria, elaboração de relatório de arrecadação de Dívida Ativa para baixa no financeiro, cálculo de valores venais para lançamento de tributos, fiscalizações e emissões de notificações e autos de infração.

Há uma nítida concentração de atribuições - verificada principalmente na Divisão de Arrecadação - em detrimento da criação de setores especializados para o exercício de tarefas específicas, como por exemplo, previsão de setor responsável pelo cadastro e lançamento de tributos imobiliários (IPTU e ITBI) e outro distinto para cadastro, fiscalização, lançamento dos tributos mobiliários (ISS e taxas); setor responsável pela cobrança administrativa, parcelamento de créditos, inscrição e administração da Dívida Ativa.

8ª Secretaria de Controle Externo

Como reflexo desta concentração, verifica-se que a Divisão de Arrecadação sequer foi instituída na prática. Ou seja, apenas a Divisão de Tributação foi implementada, sendo esta responsável pelo cumprimento de todas as atribuições previstas para a Administração Tributária Municipal no que tange à gestão dos tributos de competência própria.

Acrescenta-se que esta divisão dispõe de somente 04 (três) servidores, sendo um deles o Subsecretário de Finanças, ocupado por servidor comissionado, um Chefe de Divisão de Tributação, cargo comissionado ocupado por servidor efetivo (Auxiliar de Escritório), um Auxiliar de Escritório designado através de contratação temporária, e apenas um Agente de Arrecadação efetivo.

Em consequência da ausência de organização administrativa e do reduzido número de servidores disponíveis, não há na Divisão de Tributação divisão das tarefas realizadas pelos servidores, que, por não possuírem atribuições específicas e delimitadas, acabam desempenhando variados tipos de funções de acordo com a demanda diária, o que prejudica a eficiência trabalhos, refletida no baixo desempenho da arrecadação tributária.

A falta de estruturação e divisão de tarefas na Administração Tributária Municipal é uma das principais causas de outras irregularidades identificadas durante a realização desta auditoria, também descritas neste relatório, destacando-se a ausência de planejamento e execução de fiscalizações tributárias e principalmente a ausência de remessa de CDAs para a Secretaria Jurídica visando à execução judicial.

5.4.2. Objeto

- Administração Tributária

5.4.3. Critérios

- Inciso XXII do art. 37 e inciso IV do art. 167, ambos da CF, c/c com os princípios da eficiência e da transparência. As Administrações Tributárias Municipais são atividades essenciais ao funcionamento do Estado e devem ter recursos

6ª Secretaria de Controle Externo

prioritários para realização de suas atividades – dentre as quais se destaca a fiscalização tributária – e serem exercidas por servidores efetivos investidos em carreiras específicas. Ressalta-se, ainda que, de forma a garantir essa prioridade, a administração tributária é uma das poucas atividades que podem ter vinculação de recursos de impostos.

A fim de garantir a priorização preceituada pela CF, o município deve possuir, no mínimo, programa orçamentário específico de alocação de recursos para a administração tributária. Se for o caso de vinculação de receitas, deve possuir fonte específica discriminada em sua contabilidade.

A utilização de fontes vinculadas e programação específica de gastos no orçamento dá transparência à política de gestão da administração tributária e permite avaliar a priorização de recursos protegida constitucionalmente.

De toda forma, ainda que não haja indicadores que permitam avaliar o grau de priorização, é possível avaliar a existência do mínimo de recursos humanos, materiais e de sistemas que permitam executar as tarefas básicas de qualquer administração tributária, tais como existências de fiscais, veículos, computadores, sistemas e instalações adequadas.

Assim especificamente convém salientar:

1) Quanto aos servidores entende-se ser vedado o exercício da fiscalização tributária por terceiros que não façam parte da carreira específica de fiscal de tributos, bem como o exercício de atividades estranhas à administração tributária pelos fiscais de tributos. Além disso, notou-se também o deslocamento de servidores, cujos cargos estão vinculados à Secretaria responsável pela Administração Tributária, para exercerem funções em outras Secretarias ou órgãos distintos.

2) Quanto aos sistemas informatizados indispensáveis à fiscalização. 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.

6ª Secretaria de Controle Externo

No que tange à gestão do ISS, destaca-se como imprescindível a implantação de sistema controle de fiscalização e de Nota Fiscal Eletrônica (NFS-e).

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

3) Quanto aos recursos materiais para a fiscalização. 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 serviço para efetuar ações de fiscalização.

Desta forma, é imprescindível que haja viaturas disponíveis exclusivamente ou prioritariamente para a realização das atividades de fiscalização, máquinas fotográficas, scanners e outros instrumentos que facilitem a atuação dos fiscais.

5.4.4. Evidências (Doc. 6.03)

- Balancete Analítico da Despesa Orçamentaria do Exercício de 2014; (Situação 1)
- Relação de agentes de arrecadação exonerados e afastados; (Situação 2)
- Inspeção física; (Situação 3)
- Relação dos Servidores da Tributação (Situação 4)
- Organograma Tributação (Situação 4).
- LCM 772/2005 – Estrutura Administrativa Municipal (Situação 4);

5.4.5 Causas

- Ausência de priorização de investimentos na Administração Tributária;
- Reduzido número de servidores lotados na Divisão de Tributação;

5.4.6. Efeitos

- Prejuízo à eficiência nas atividades de fiscalização tributária com impacto na arrecadação.

6ª Secretaria de Controle Externo

- Combate à evasão fiscal com eficácia reduzida.
- Ausência de especialização nas atividades de fiscalização em razão do reduzido quadro de agentes;
- Desorganização da Administração Tributária;
- Reflexos na organização da ação fiscal e arrecadação dos tributos próprios do município;
- Há apenas um Agente de Arrecadação legalmente investido no cargo para aplicar todo o disposto no Código Tributário Municipal aos 6.947 contribuintes de IPTU e 1.000 diferentes contribuintes de ISS e ainda ITBI;
- Dependência excessiva de recursos provenientes de transferências federais e estaduais.

5.4.7. Propostas de encaminhamento

Notificar o Prefeito Municipal para apresentar, no prazo assinado por esta Corte, Plano de Ação, indicando o tempo em que atenderá cada uma das observações da Equipe de Auditoria, apontando os respectivos gestores responsáveis por efetuar as ações concernentes a cada uma dessas observações.

- Fazer constar nas peças orçamentárias do município para os próximos exercícios, recursos de maneira prioritária, conforme comando constitucional, especificamente relacionada à modernização ou aparelhamento da administração tributária, classificando as despesas de custeio, ampliação e modernização da administração tributária em projetos e atividades específicas dentro da subfunção específica 129 "Administração de Receitas", nos termos da Portaria MPOG 42/99.

A modernização e o aparelhamento da administração tributária se relacionam a: disponibilizar computadores com acesso aos sistemas de Tecnologia da Informação e à Internet para cada um dos servidores em exercício; dotar a Administração Tributária de viatura exclusiva ou prioritária para exercício das atividades fiscalizatórias; investir em sistemas de Tecnologia da Informação que facilitem a atuação da Administração Tributária (p. ex. software de controle de arrecadação de bancos, software de fiscalização); promover a capacitação de todos os servidores da quanto às matérias recorrentes, sistemas de Tecnologia da Informação, de modo

6ª Secretaria de Controle Externo

que minimizem as restrições técnicas na prestação dos serviços públicos; fornecer qualquer outro tipo de equipamento necessário ao alcance da melhor gestão, sendo aquela que possibilite melhorar a arrecadação e organização da Administração Tributária.

- Organizar a Administração Tributária dotando de tanto quanto servidores sejam necessários para exercer de forma eficiente todas as atribuições dos setores definidos pela legislação municipal como responsáveis pela arrecadação, de modo a elaborar organograma relacionando servidores, lotação e as respectivas responsabilidades nos exercícios das atribuições, lembrando que a Administração Fazendária e seus servidores possuem precedência sobre os demais setores públicos;
- Elaborar e encaminhar à Câmara Municipal projeto de Lei que crie carreira específica com formação mínima em nível superior relacionada à fiscalização tributária, com remuneração compatível as atribuições e responsabilidades do cargo (que não tome a carreira desinteressante no ingresso e permanência), assim como com atribuições específicas da administração tributária, 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;
- Estruturar o plano de carreira de fiscal 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, vinculada ao desempenho da arrecadação em relação a metas a serem fixadas pela administração tributária.
- Graduar a remuneração da carreira de forma a desestimular o desvio de função dentro da administração municipal, ou seja, adotar como base da remuneração máxima do cargo de fiscal de tributos (caso de 100% de produtividade) o valor equivalente ao que o fiscal perceberia se investido na maior função gratificada ou cargo em comissão do Poder Executivo.
- Destacar recursos no orçamento, de maneira prioritária, conforme comando constitucional, para realizar concurso público para provimento dos cargos de fiscal de tributos criados por lei e convocar os aprovados para exercício das funções de fiscalização;

6ª Secretaria de Controle Externo

- Implantar e implementar um programa de capacitação para os agentes da administração tributária para o desempenho de suas atribuições específicas, orientando-os no sentido de obter os resultados desejados pela Administração, estimular o desenvolvimento funcional, criando condições propícias ao constante aperfeiçoamento dos servidores, conforme mencionado no capítulo 2 da Seção IV do Manual do Prefeito, IBAM, 2013.

Sugere-se a criação de um grupo de servidores que seja responsável por apresentar a Administração Municipal eventuais demandas de capacitação, decorrentes de insuficiências técnicas e práticas deparadas no exercício das atividades cotidianas da Administração Tributária pelos servidores.

5.5. Ausência de controle e remessa dos créditos tributários inscritos em dívida ativa à Procuradoria

5.5.1. Situação Encontrada

Os créditos inadimplidos são inscritos em dívida ativa de **forma automática** quando do encerramento do exercício, **através do sistema** de arrecadação tributária.

Na prática, a Divisão de Tributação realiza a inscrição dos créditos em dívida ativa **sem apurar a liquidez e certeza** do crédito e sem a observância aos requisitos legais previstos na LF nº 6830/80 e no próprio CTM (art. 185).

A inscrição em dívida ativa vem a ser o **ato de controle administrativo da legalidade do lançamento**, em razão do qual é feito o assentamento em registro próprio e será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito - §3º, artigo 2º da L.F. nº 6.830/80. No caso da PMSMJ, o artigo 30 da LM 772/2005 definiu que esta tarefa compete à Divisão de Tributação.

Além disso, a Divisão Tributária **não possui rotina de remessa das CDAs para a Secretaria Jurídica**, impossibilitando a execução fiscal e outros métodos de cobrança dos créditos tributários inadimplidos.

8ª Secretaria de Controle Externo

Os pagamentos ou são realizados espontaneamente pelos contribuintes no prazo original estipulado ou então quando estes necessitam de algum tipo de certidão ou serviço da Prefeitura e são obrigados a recorrer à Tributação para quitação e regularização de débitos atrasados.

5.5.2. Objeto

- Organização Administrativa.

5.5.3. Critérios

- §3º do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 6.830/1980, - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

Como a inscrição em Dívida Ativa é feita de forma automática pelo Sistema da E&L, caberia o mínimo de controle por parte do município, quanto aos requisitos essenciais da Certidão da Dívida Ativa.

Além da falta de controle, o município não tem realizado qualquer tipo de cobrança o que tem acarretado prescrição de créditos, sem que haja cobrança dos mesmos, fato o qual incentiva a inadimplência dos contribuintes, desvirtuando da intenção do art. 11 da LRF, que prevê a efetiva arrecadação.

5.5.4. Evidências

- Questionário respondido pelo município jurisdicionado.

5.5.5 Causas

Ausência de organização administrativa do setor tributário;

- Reduzido número de servidores à disposição da Divisão de Tributação;
- Ausência de especialização de tarefas na Divisão de Tributação;

6ª Secretaria de Controle Externo

- Supervisão deficiente da Secretaria de Fazenda sobre o procedimento de inscrição em dívida ativa.

5.5.6. Efeitos

- Prescrição dos créditos Tributários inscritos em Dívida Ativa;
- Baixa recuperação dos créditos tributários inadimplidos;
- Ausência de ajuizamento de execução fiscal;
- Incentivo a inadimplência.

5.5.7. Propostas de encaminhamento

Notificar o Prefeito Municipal para apresentar, no prazo assinado por esta Corte, Plano de Ação, indicando o tempo em que atenderá cada uma das observações da Equipe de Auditoria, apontando os respectivos gestores responsáveis, por efetuar as ações concernentes a cada uma dessas observações.

- Estabelecer os procedimentos necessários para o ato de inscrição em dívida ativa, a fim de que seja alcançado o efetivo controle administrativo da legalidade do lançamento previsto no art. 2º da LF 6830/80, com a consequente remessa dos créditos inadimplidos para a Secretaria Jurídica visando à cobrança administrativa e judicial;
- Outorgar o ato de inscrição do crédito inadimplido em dívida ativa à Procuradoria Municipal, com base no modelo adotado pela União, e pelo entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional exarado no manual de procedimentos de dívida ativa com relação ao disposto no art. 2º, § 3º da LF 6.830/8024.

²⁴ "A inscrição em Dívida Ativa é ato jurídico que visa a legitimar a origem do crédito em favor da Fazenda Pública, revestindo o procedimento dos necessários requisitos jurídicos para as ações de cobrança.

A Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980, em seu artigo 2º, parágrafo 3º, determina que cabe ao órgão competente apurar a liquidez e certeza dos créditos, qualificando a inscrição como ato de controle administrativo da legalidade. Depreende-se, portanto, que **os Entes Públicos deverão outorgar a um órgão a competência para este procedimento, dissociando, obrigatoriamente, a inscrição do crédito em Dívida Ativa e a origem desse crédito**"

6ª Secretaria de Controle Externo

- Efetivar a cobrança administrativa e judicial dos créditos tributários remetidos pela Divisão de Tributação, tomando a boa pratica de acumular débitos de um mesmo contribuinte executado objetivando racionalizar os trabalhos.
- Regulamentar os critérios para ajuizamento de Ações de Execução Fiscal, estabelecendo valor de alçada que viabilize a relação custo/benefício da demanda e os respectivos critérios e fundamentos para não haver o respectivo ajuizamento.
- Realizar convênios com as distribuidoras de energia elétrica, Secretarias das Receitas Federal e Estadual, Detran-ES, Cartórios, Junta Comercial, entre outros, no sentido de esgotar os meios para localização e identificação dos devedores não localizados na cobrança administrativa, a fim de qualificar futuras execuções fiscais.
- Elaborar e encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal visando à regulamentação do Protesto Extrajudicial de Créditos Tributários, para que estando o cadastro de contribuintes fidedigno e dotado de informações confiáveis quanto a legitimidade do débito tributário, o Município possa protestar a dívida em cartório extrajudicial ou em órgão de restrição ao crédito, perante os quais a Administração Pública deve realizar convênios de forma gratuita, com eventuais ônus sobre os devedores.
- Implantar e implementar rotina sistemática de cobrança administrativa de todos os créditos tributários exigíveis durante o período de acumulação das dívidas para realização da execução fiscal, estabelecendo procedimentos de identificação do devedor para os casos em que as notificações não tenham sido entregues (p. ex. endereço incompleto ou endereço de terreno, contribuinte desconhecido, etc.) e registrando os resultados da cobrança, inclusive quanto às dívidas originárias de parcelamentos cancelados.
- Evitar a prática reiterada de concessão de anistias, tendo em vista que a utilização desse instrumento deve ser restrita a situações excepcionais e com observância das condições estabelecidas pelos arts. 111, 180, 181 e 182 do CTN c/c artigo 14 da LRF.

6. CONSOLIDAÇÃO DAS PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando que o objetivo da auditoria foi definido com vistas a identificar problemas na Administração Tributária Municipal e propor medidas destinadas a

6ª Secretaria de Controle Externo

torná-la mais eficiente, visando a contribuir para o controle, a transparência e a justiça fiscal;

Considerando que os problemas identificados e as recomendações sugeridas foram estruturados em um modelo de plano de ação a ser elaborado pelo Chefe do Poder Executivo, que deve consolidar nesse modelo todas as respostas às comunicações derivadas da presente auditoria;

Considerando que o plano de ação instrumentaliza um pacto entre o jurisdicionado e o TCE-ES, no qual este órgão de controle externo abre prazo para que o gestor solucione as irregularidades identificadas;

Considerando que o Chefe do Executivo, superintendente que é da arrecadação dos tributos municipais, deve fornecer os meios necessários e a estrutura adequada para a efetiva implementação das medidas consignadas no plano de ação, além de mantê-lo sempre atualizado, sobretudo se houver alteração na estrutura administrativa (substituição de chefias ou alteração de atribuições dos órgãos responsáveis), no sentido de firmar com os novos agentes responsáveis as ações a serem implementadas;

Considerando que, independentemente da adoção das medidas consignadas no plano de ação, o efetivo saneamento dos problemas identificados deverá ser atestado no monitoramento que será oportunamente realizado por este Tribunal, com eventual sanção dos responsáveis;

Sugere-se ao Egrégio Plenário desta Corte de Contas, independentemente de outras providências julgadas convenientes, a adoção das seguintes propostas:

6.1 NOTIFICAÇÃO ao atual Prefeito de Santa Maria de Jetibá, nos termos dos artigos 6º e 7º da Instrução Normativa TC nº 009/2008 c/c os artigos 206, §2º, e 358, inciso III, da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 63, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, para que, no prazo de 90 (noventa) dias, caso o Plenário não fixe prazo diferente:

8ª Secretaria de Controle Externo

6.1.1 Cumpra as **DETERMINAÇÕES** abaixo relacionadas, com base nos artigos 5º e 6º, da Instrução Normativa TC nº 009/2008 e nos critérios legais referentes a cada achado de auditoria exposto no Item 5 do presente relatório, em especial o art. 37 da CF e o art. 11 da LRF, alertando-o de que o não atendimento injustificado o sujeita às sanções previstas no art. 1º, inciso XXXII e artigo 135, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 389, inciso IV, da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal:

6.1.1.1 Consolidar as medidas propostas visando solucionar os problemas identificados pela presente auditoria em um **Plano de Ação**, no modelo exemplificativo previsto no **Anexo I** deste Apêndice, para avaliação e futuro monitoramento por parte deste Tribunal nos termos dos artigos 10 da Instrução Normativa TC nº 09/2008 e 194 da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal.

OBS 1: O Plano de Ação deve ser encaminhado em ambos os suportes, papel e digital (CD-Rom; formato de planilha eletrônica ou documento de texto), constando naqueles enviados em papel a assinatura do responsável pelo Plano de Ação (Prefeito), bem como dos responsáveis detêm a atribuição legal pelas medidas ali consignadas;

OBS 2: O detalhamento das ações deve ser suficiente para que seja possível acompanhar o seu desenvolvimento no tempo – em geral, efetuado pelos responsáveis por cada setor especializado dentro da estrutura da administração municipal –, uma vez que deve ser garantida a estrutura necessária a sua implementação.

OBS 3: O Plano de Ação deve ser mantido sempre atualizado, especialmente com as assinaturas dos responsáveis legais, de acordo com as competências previstas na lei municipal de estrutura administrativa vigente, visando à continuidade administrativa e à efetividade do saneamento das impropriedades apontadas pelo relatório de auditoria.

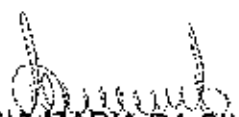
6ª Secretaria de Controle Externo

6.2 CIÊNCIA do inteiro teor deste relatório aos agentes públicos/políticos cuja competência se relaciona ao objeto desta auditoria:

1. Prefeito Municipal;
2. Secretário Municipal de Finanças;
2. Procurador Jurídico do Município;
3. Controlador Geral do Município;
4. Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria de Jetibá.

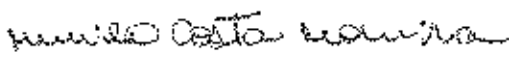
Vitória, 03 de dezembro de 2015

EQUIPE DE AUDITORES:


LÚCIA MARIA DA SILVA

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.193


MURILO COSTA MOREIRA

Auditor de Controle Externo

Mat. 202.893