



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRALVA

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 022/2023.

Dispõe sobre a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PEDRALVA, MINAS GERAIS,

Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Fica instituída no município de Pedralva a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - CIP, prevista no Art. 149-A da Constituição Federal, para o custeio dos serviços públicos do município de Pedralva.

Parágrafo único. O serviço previsto no *caput* deste artigo compreende o consumo de energia destinado a iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos, custo administrativo direto e indireto e a instalação, manutenção, eficientização e expansão da rede de iluminação pública do município de Pedralva.

Art.2º É fato gerador da CIP o consumo de energia elétrica por pessoa natural ou jurídica, mediante ligação regular de energia elétrica no território do município de Pedralva.

Art. 3º O sujeito passivo da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública é o consumidor de energia Elétrica residente ou estabelecido no território do Município e que esteja cadastrado junto à concessionária distribuidora de energia elétrica titular da concessão no território do Município.

Parágrafo Único. Ficam excluídos da cobrança da CIP os consumidores localizados em área rural, que tenham como atividade a produção agrícola, bem como as entidades filantrópicas sem fins lucrativos.

Art. 4º A Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública será calculada mensalmente sobre o valor da Tarifa de Iluminação Pública, aplicada pela Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica ao Município, incluindo-se acréscimos ou adições determinados pela ANEEL – Agência Nacional de Energia ou outro órgão que vier a substituí-la, devendo ser adotados, nos intervalos de consumo indicados, os percentuais correspondentes conforme tabela a seguir:

Consumo Mensal - kWh			Percentuais da Tarifa de IP
0	a	30	2,50
31	a	50	3,00



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRALVA
ESTADO DE MINAS GERAIS

51	a	100	3,50
101	a	200	4,00
201	a	300	4,50
Acima de 300			5,50

Parágrafo Único. No caso previsto no art. 2º, a base de cálculo da Contribuição da Contribuição para Custeio do serviço de Iluminação Pública será B4A.

Art. 5º O produto da Contribuição constituirá receita destinada a cobrir os dispêndios da Municipalidade decorrentes do custeio do serviço de iluminação pública.

Parágrafo único. O custeio do serviço de iluminação pública compreende:

- a) despesas com energia consumida pelos serviços de iluminação pública;
- b) despesas com administração, operações, manutenção, eficientização e ampliação do sistema de iluminação pública.

Art. 6º É facultada a cobrança da Contribuição na fatura de consumo de energia elétrica emitida pela empresa concessionária ou permissionária local, condicionada à celebração de contrato e convênio.

Parágrafo único. O Poder Executivo fica autorizado a celebrar contrato e convênio com a empresa concessionária ou permissionária de energia elétrica local para promover a arrecadação da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – CIP.

Art. 7º Aplicam-se à Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, no que couber, as normas do Código Tributário Nacional e legislação tributária do Município, inclusive aquelas relativas às infrações e penalidades.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, observadas normas constitucionais da noventena e da anterioridade.

Prefeitura Municipal de Pedralva, 12 de janeiro de 2023.

Josimar Silva de Freitas
Prefeito Municipal

RECEBEMOS
Em <u>16/01/2023</u>
Horas: <u>14</u> : <u>00</u>
Protocolo: <u>20/2023</u>



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRALVA

ESTADO DE MINAS GERAIS

Mensagem nº 003/2023/PMP

Pedralva, 12 de janeiro de 2023.

Ao Senhor
Cláudio de Lima Lopes
Presidente da Câmara Municipal
Pedralva/MG

Senhor Presidente,

Temos a honra de submeter ao exame dessa Egrégia Câmara de Vereadores, na forma legal, o incluso Projeto de Lei Complementar, que "dispõe sobre a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública e dá outras providências".

Senhor Presidente e Senhores Vereadores, a aprovação do presente projeto de lei complementar é de imperiosa necessidade, Senão vejamos:

Desde 31 de dezembro de 2014, todos os municípios do Brasil **foram obrigados a municipalizar o serviço de iluminação**, ou seja, **realizar a gestão e manutenção de toda a iluminação pública**. A medida foi determinada pelo Governo Federal, por meio da resolução 414/2010 da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica).

Consequentemente, em atendimento ao disposto na Res. Normativa ANEEL nº 414/2010, art. 218, parágrafo 4º, inciso III, e em consonância com o Art. 30 da Constituição Federal do Brasil, mediante solicitação do órgão regulador das Distribuidoras de energia elétrica, relativo à data da transferência dos ativos de iluminação pública o Município de Pedralva assumiu os ativos e a manutenção da iluminação pública.

O Projeto de Lei Complementar ora proposto tem por base o artigo 149-A da Constituição Federal, que permite aos municípios criar as referidas contribuições.

Trata-se de matéria tributária regida pelo princípio da anterioridade tributária, que impõe ao Município a proibição de cobrar tributos em relação ao fato gerador ocorrido antes do início da vigência da lei que os houver instituído e no mesmo exercício financeiro em que seja sido publicada a lei que os instituiu. Não se permite a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os criou.

Trata-se também de matéria constitucional eis que aprovada pela Emenda Constitucional nº 39/2002, a qual obrigam-se todos, guardados os direitos de regulamentação atinentes à realidade de cada município.

A tabela de autorização de cobrança de contribuição de custeio atende em princípio os consumidores de baixa renda e define, proporcionalmente, o valor a ser pago pelos demais,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRALVA

ESTADO DE MINAS GERAIS

considerando a faixa de consumo e o montante a ser recolhido pela Prefeitura para custear o fornecimento de energia elétrica pela concessionária (CEMIG).

Prevê, ainda, o novo texto constitucional, a possibilidade de que o valor da contribuição seja cobrado juntamente com a fatura mensal de energia elétrica emitida pela concessionária distribuidora.

A medida tomada pelo Poder Executivo Municipal almeja cumprir, também, com as determinações previstas na Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), uma vez que **A NÃO INSTITUIÇÃO DESSA CONTRIBUIÇÃO PODE CARACTERIZAR RENÚNCIA DE RECEITA**, conforme prevê a Lei Complementar acima citada em seu art. 14, §1º, **PODENDO O CHEFE DO PODER EXECUTIVO, CASO VERIFICADA A SUA OMISSÃO, RESPONDER, INCLUSIVE, POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** (grifamos).

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina em seu artigo 11:

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

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.”

Além do próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em relatório preliminar de ação fiscalizatória de acompanhamento de receitas municipais, realizado no Município de Pedralva do período de 14/02/2022 à 30/11/2022, apontou a falta de legislação municipal e cobrança da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – CIP/COSIP, necessária e indispensável para o custeio da iluminação pública utilizada pela população Pedralvensense.

Ademais, o presente projeto de lei complementar visa arrecadar recursos exclusivamente para garantir a iluminação pública com qualidade, desonerando os cofres municipais de tais despesas, ao mesmo tempo em que possibilita que os recursos advindos dos demais impostos sejam aplicados em outras áreas como saúde, educação e inúmeros outros investimentos necessários que, por muitas vezes, **não são realizados por falta de recursos, punindo especialmente a classe mais necessitada e carente do município.**

Nosso Município gastou com a iluminação pública durante o exercício de 2022, do montante **aproximado de R\$ 177.000,00 (cento e setenta e sete mil reais)**, sem qualquer retorno.

Este custo deverá ser de **R\$ 275.000,00 (duzentos e setenta e cinco mil reais)** no presente exercício.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRALVA

ESTADO DE MINAS GERAIS

A cobrança da CIP incidirá sobre todas as classes/categorias de unidades consumidoras como “Residencial”, “Industrial”, “Comercial”, “Consumo Próprio” da Concessionária de Distribuição.

A situação se justifica, ainda mais, na criação de uma despesa sem receita prevista, o que somente poderá ser solucionado se houver o equilíbrio de caixa necessário ao enfrentamento da situação, **o que deve ser buscado pelo gestor responsável, independentemente de ser ou não a medida considerada popular, pois o mais importante é poder cumprir as políticas públicas, especialmente aquelas voltadas aos mais necessitados.**

Temos que considerar que a manutenção da iluminação pública está diretamente ligada à segurança, pois previne a criminalidade, além disso, estimula o comércio, embeleza as áreas urbanas, destaca e valoriza monumentos, prédios, praças, paisagens e permite melhor aproveitamento das áreas de lazer, fatos estes que justificam a criação da CIP.

Além disso, a iluminação pública mesmo sem o recurso da CIP sofreu grande melhoria, estando atualmente todos os pontos do Município abarcados com a iluminação de LED sendo despendido recursos públicos próprios do Município para fazer face a referida melhoria, mas que depende de pagamento futuro já que foi parcelada perante a empresa contratada.

Os recursos a serem arrecadados com a nova contribuição, conforme consta no parágrafo único do art. 1º do presente projeto serão utilizados para custear a energia fornecida pela concessionária distribuidora para a iluminação de vias, logradouros e demais bens públicos, assim como para viabilizar os serviços de iluminação e manutenção que o município deve realizar, bem como a expansão da rede de LED onde necessário ao Povo Pedralvense e na própria comunidade rural.

O Projeto busca ainda um impacto com justiça social onerando aqueles que têm maior poder de compra e consumo e desonerando os menos afortunados de forma a minimizar ou não impactar as famílias de baixa renda. No modelo apresentado, com a participação de alguns Vereadores que puderam estar presentes chegou-se à conclusão de que seria justo isentar da cobrança os Produtores Rurais e estabelecer índices bem menores para quem menos gasta, procurando proteger as famílias mais carentes, sendo que os valores que estamos a considerar no Projeto de Lei é bem menor ao que se pratica em Municípios vizinhos.

O cálculo é feito levando-se em conta o B4A – valor

DA RENUNCIA DE RECEITA

A contribuição de Iluminação – CIP, com a vigência da EC n º 39, de 19 de dezembro de 2002, encontra-se prevista e inserida no bojo do artigo 149-A da Carta de Outubro.

“Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na formas das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.”



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRALVA ESTADO DE MINAS GERAIS

É imperativo esclarecer e entender que a expressão constitucional “poderão instituir”, de fato, se reveste de um **poder/dever** delineado na Constituição Federal, no qual atribui o **dever da administração, notadamente para os Municípios** editar norma local com supedâneo ao comando constitucional.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), ao tecer o Parecer nº 1652/2012, no que alude a cerca da previsão constitucional esculpida no Art. 149-A, quanto ao dever invólucro da Administração de tal ato, a saber:

“Insta esclarecer, por oportuno que a expressão “poderão instituir” remete na verdade a um poder/dever, qual seja, uma vez previsto no texto Constitucional o tipo de tributo (Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública), cria-se o fato gerador e a cobrança do mesmo (Municípios e Distrito federal) é dever da Administração editar norma local que confira eficácia ao preceito constitucional.”(grifamos)

E muito importante considerar que a decisão da ANEEL quanto à transferência dos ativos de iluminação pública para os Municípios ensejou um aumento de despesas para a continuidade do serviço público em questão, de tal modo que a renúncia a essa receita acarretaria em perda de receita e em consequência o déficit na manutenção desses serviços, de tal forma que a não aprovação da presente proposição, caracterizaria **RENUNCIA FISCAL**, infringindo o disposto no Art. 14 da LC – 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal que impõe ao Município o dever de instituir os tributos de sua competência.

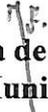
Sem cobrar os tributos de sua competência, o Município não pode prosperar e o que é mais grave: **não consegue proteger a comunidade carente, que necessita dos serviços públicos para aliviar suas dores, sua fome e sua moradia. Enfim, sem os tributos falece o município que não cumpre com eficiência o seu desiderato.**

Portanto, encaminhamos a matéria para análise do colendo Parlamento a fim de materializarmos a importante propositura e pleitearmos sua favorável deliberação.

Pela mensagem ora apresentada e dada a relevância que a matéria requer, o Executivo Municipal espera contar com o respaldo unânime dos Nobres Pares dessa Colenda Casa de Leis, aprovando o respectivo Projeto de Lei.

Na oportunidade, apresentamos a Vossa Excelência e demais Vereadores, as expressões do nosso apreço e consideração.

Cordialmente,


Josimar Silva de Freitas
Prefeito Municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios



**RELATÓRIO PRELIMINAR DE AÇÃO FISCALIZATÓRIA
ACOMPANHAMENTO DE RECEITAS MUNICIPAIS**

PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRALVA/MG

2022



RELATORIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO

DA FISCALIZAÇÃO

Ato originário: Plano Anual de Fiscalização/DCEM.

Objeto da Fiscalização: Adequação da estrutura legislativa, física e organizacional da Administração Tributária Municipal.

Atos de designação: Portaria/DCEM n. 002, de 21 de julho de 2022.

Período abrangido pela fiscalização: 14/02/2022 a 30/11/2022.

Equipe: Luíza Stela Silva Queiroz e Mariza Nunes

DO ÓRGÃO FISCALIZADO

Órgão: Prefeitura Municipal de Pedralva/MG

Responsável pelo Órgão:

Nome: Josimar Silva de Freitas

Cargo: Prefeito

CPF: 861.356.436-49



1 – INTRODUÇÃO

1.1 - Deliberação que originou a fiscalização

Em cumprimento às disposições estabelecidas na Portaria DCEM n. 002/2022, está sendo realizada, de forma remota, fiscalização de Acompanhamento das ações realizadas pela Prefeitura Municipal de Pedralva, em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização aprovado pela Presidência desta Corte de Contas para o exercício de 2022, por meio da Portaria n. 086/PRES./2021, de 21/12/2021, alterada pela Portaria n. 05/PRES.2022, de 18/01/2022.

1.2 - Objetivo e questões de fiscalização

O presente Acompanhamento tem como objetivo contribuir para a melhoria da arrecadação das receitas municipais ao identificar as deficiências na administração tributária 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 a arrecadação própria, sem, contudo, implementar aumento de tributos, referentes ao exercício de 2022.

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

- Q1. As leis que regulam o ISS, o IPTU, o ITBI, as Taxas e as Contribuições estão consolidadas em um único texto normativo?
- Q2. A legislação tributária municipal (Leis, Decretos e demais normas infralegais) está publicada no endereço eletrônico da Prefeitura?
- Q3. Há na legislação municipal a exigência de revisão periódica da planta genérica de valores dos imóveis para cálculo do IPTU?
- Q4. O Município possui legislação que institua e regulamente a cobrança da Contribuição de Melhoria?
- Q5. No Município, há lei que preveja cargos de fiscal de tributos?
- Q6. 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.?
- Q7. No Município, há norma que defina a estrutura organizacional da Administração Tributária?



- Q8. No Município, há disponível uma ferramenta de informática que possibilite o controle da fiscalização/arrecadação/gestão dos tributos municipais?
- Q9. 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? Art. 13 da LRF.
- Q10. 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?
- Q11. Existe fiscalização baseada em monitoramento de arrecadação de contribuintes do ISS?
- Q12. São realizados procedimentos de fiscalização para averiguar a correção dos valores informados e recolhidos pelas instituições bancárias, mediante comparação com seus demonstrativos contábeis (COSIF)?
- Q13. 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?
- Q14. 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?
- Q15. O Município possui normativo próprio que regulamente e estabeleça a rotina de envio de créditos tributários inscritos em dívida ativa para cobrança judicial?

1.3 - Metodologia utilizada

No desenvolvimento dos trabalhos, realizados a distância, foram observados, no que foi aplicável, 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, a Matriz de Planejamento e de Possíveis Achados, previamente elaboradas.

A seleção do Município 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.

1.4 - Benefícios estimados da fiscalização

A proposta de benefício, decorrente do Acompanhamento realizado, tem a natureza quantitativa financeira, 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.

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 as informações encaminhadas ao SICOM, as constantes de bancos de dados oficiais, como, por exemplo o IBGE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

O município de Pedralva foi emancipado em 17/12/1938, tem uma área de 217,989 Km². Em 2010, a população do município era de 11.467 habitantes, 49% desta população vivia na área urbana do município. A densidade populacional era de 52,60 habitantes por Km². Em 2021, sua população estimada pelo IBGE era de 11.098 habitantes.

Dados disponíveis em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/>, acesso em 05/09/2022. O Município está inserido na Mesorregião Sul/Sudoeste de Minas.

Os quadros abaixo demonstram a evolução da receita total e da receita tributária no período de 2017 a 2021, tendo por base a extração de dados no SICOM em 08/08/2022.

Receita Total por Município	Soma de 2017	Soma de 2018	Soma de 2019	Soma de 2020	Soma de 2021
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	44.620,37	7.662,41	30.173,24	11.178,63	270.115,95
RECEITA DE CAPITAL	0,00	0,00	159.455,00	248.170,00	0,00
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES		0,00	0,00	0,00	0,00
RECEITA DE EXPLORAÇÃO A ATIVIDADE ECONÔMICA	148.905,64	105.813,01	95.749,50	53.814,36	28.412,59
RECEITA PATRIMONIAL	150.403,81	79.783,10	76.335,78	54.289,99	235.106,46
RECEITA TRIBUTÁRIA	940.168,50	1.008.777,54	1.107.295,26	1.207.206,95	1.471.048,89
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	19.002.312,43	19.772.492,50	23.024.415,19	26.642.544,37	29.944.539,73
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	342.520,92	1.190.952,21	972.239,17	1.557.187,46	2.477.831,40
Total Geral	20.628.936,67	22.165.480,77	25.465.663,14	29.774.391,76	34.427.055,02

Receita tributária por Município	Soma de 2017	Soma de 2018	Soma de 2019	Soma de 2020	Soma de 2021
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA		0,00	0,00	0,00	0,00
IMPOSTOS SOBRE A RENDA	226.045,85	241.718,43	270.222,36	306.160,64	330.939,04
IMPOSTOS SOBRE CIRCULAÇÃO DE SERVIÇOS	237.833,82	195.417,72	224.374,53	232.577,61	352.838,48
IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO	363.282,36	403.445,07	450.336,42	449.667,64	566.677,00
TAXAS E EMOLUMENTOS	113.006,47	168.196,32	162.361,95	218.801,06	220.594,37
Total Geral	940.168,50	1.008.777,54	1.107.295,26	1.207.206,95	1.471.048,89

2.1 - Descrição da situação encontrada

2.1.1 - As leis que regulam o ISS, o IPTU, o ITBI, as Taxas e as Contribuições não estão consolidadas.

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 CTM 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 201 - 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, considerando 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 o 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.

O artigo 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 artigos 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 - 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 artigo 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 - Ausência de previsão legal de obrigatoriedade de 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 (uma frente, duas frentes, encravado etc.); limitação (murado, cerca viva, sem muro etc.); pedologia (terreno normal, arenoso, inundável, rochoso etc.); topografia (terreno plano, em aclave, em declive, etc.); 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 345/90 c/c Lei Federal 5.194866 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 Art. 30 da Portaria Mucid nº 511 de 07/12/2009, para manter atualizada a base de cálculo do IPTU e demais tributos imobiliários recomenda-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 recomenda 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 - Inexistência de legislação que institua e regule 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 da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Conforme dados encaminhados ao SICOM, no período de 2017 a 2022 o Município liquidou o valor total de R\$830.187,80 em Obras de Domínio Público. No mesmo período, não houve arrecadação de Contribuição de Melhoria.

Destaca-se ser necessária a **verificação e comprovação das valorizações imobiliárias** auferidas pelos contribuintes proprietários nas localidades em que as obras foram realizadas, de forma a possibilitar o lançamento da Contribuição de Melhoria.

2.1.5 - 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 através do entendimento, pela sociedade, da importância de se conhecer e valorizar essas carreiras.

Assim sendo, por terem tamanha importância e de atribuições tão específicas, 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 do 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 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 - Falta de capacitação dos fiscais de tributos para o desempenho de suas atribuições específicas de fiscalização.

Diante da essencialidade da Administração Tributária reconhecida no Inciso art. 37 da CF, os municípios devem sempre ter em mente que a melhoria da arrecadação precisa de programas de capacitação destinados 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.

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.

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.

Essa Unidade Técnica sugere o Webinário: Noções Práticas e Rotinas na fiscalização do ISS no Simples Nacional, exibido em 15/10/2020, e do curso Arrecadação Municipal – teoria e fiscalização do ISS: atos, procedimentos, planejamento e fontes, ambos promovidos pela Escola de Contas Públicas/TCE-ES e disponíveis no Youtube.

2.1.7 - 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, através de 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: computadores com acesso aos sistemas de TI e internet em quantidade equivalente ao número de servidores de fiscais de tributo, 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 serviço para efetuar ações de fiscalização. Dessa forma, é imprescindível que haja viaturas disponíveis exclusivamente ou prioritariamente para a realização das atividades de fiscalização.

O orçamento Municipal deve garantir recursos orçamentários específicos para a área de Administração Tributária e a despesa empenhada, liquidada e paga deve ser identificada na subfunção 129 - Administração de Receitas, nos termos da Portaria MPOG 42/99.

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 42/99 – 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 - 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 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:

- a) inscrição, baixa por recebimento, baixa por prescrição,
- b) baixa por cancelamento, créditos parcelados,
- c) classificação por tipo de cobrança (administrativa, judicial, protesto),
- d) alertas de prescrição,
- e) alertas de não pagamento dos parcelamentos e
- f) 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 terão que implantar o 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 do 1º de janeiro de 2023.

2.1.9.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.

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

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

2.1.9.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 possível 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.

2.1.10 - 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 ministração 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 recomendável 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.

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

2.1.11 - 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 sonogando?

Outra forma de monitoramento pode ser por fiscalizações dirigidas a determinado segmento em que se apurou forte indício de sonogação 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 a 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 economia local.

2.1.12 - 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 deixar de utilizar alguma conta para o mesmo serviço declarado.

O Inciso XXII 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.

2.1.13 - 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 previsto 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.

2.1.14 - 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, apoiadas 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.

2.1.15 - 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 6.830/80. 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).

É oportuno destacar que a concessão da “anistia” e da “remissão”, perdoadando multas e juros nos chamados “Programas de Recuperação Fiscal” não se constitui em uma boa prática, pois desestimula os bons pagadores, sugerindo aos contribuintes que deixar de pagar os encargos em dia pode vir a ser uma prática recompensada com benefícios de isenção dos juros e multas.

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, inexitoso.

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.

2.2 - Objetos nos quais os achados foram constatados

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

2.3 - Critérios de fiscalização

- Art. 212 CTN.
- Arts. 6 a 9 Lei Federal 12.527/11. 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, de 24/12/1966;



- Arts. 11 e 14 LRF
- Incisos XVIII e XXII do art. 37 da CR/88; art. 194 do CTN.
- Princípio da eficiência, art. 37 caput, e §§ 2º e 7º do art. 39, ambos da CR.
- Inciso XXII art. 37 CR.
- Art. 13 da LRF.
- Art. 196 CTN.
- Art. 11 a 13, 58 LRF.
- 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.

2.4 - Evidências

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

2.5 - Causa provável

- Não identificada.

2.6 - 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 conseqüente 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 conseqüente 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 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe-se o encaminhamento do presente relatório preliminar ao Chefe do Executivo de Pedralva, Senhor Josimar Silva de Freitas, para manifestação prévia, a ser realizada na aba “**Comunicados**” do Portal Receitas, <https://receitas.tce.mg.gov.br>, acerca dos achados da fiscalização, na forma da previsão contida no subitem 4.4.5 do Manual de Auditoria deste Tribunal (Resolução n. 02/2013), com cópia ao controle interno, para que tenha ciência das ações que estão sendo tomadas por este Tribunal.

Para o acesso ao ambiente restrito do Jurisdicionado no Portal Receitas, é necessário que os servidores sejam cadastrados no SGI – Sistema de Gerenciamento de Identidade, **sendo indispensável o cadastro dos responsáveis pelo Controle Interno, Contador, Advogado ou Procurador Municipal, e os responsáveis pela Administração das Receitas Tributárias do Município.**

Na hipótese de haver mais de um responsável, informar todos, conforme a fase do procedimento (ex.: Secretário; Chefe; Analista; Fiscal etc.). Informar o nome completo, CPF e natureza jurídica do vínculo (efetivo, comissionado, prestador de serviços);

Os esclarecimentos pertinentes a cada item e a indicação das providências adotadas para superação dos Índícios de Irregularidade deverão ser informados no Portal Receitas, **Aba “Comunicados”**. Caso o Índício de Irregularidade não tenha sido saneado até o prazo final de manifestação (15 dias corridos), o Município deverá apresentar o Plano de Ação que será adotado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

definindo os Servidores responsáveis, as etapas e os prazos necessários para a solução de cada Indício de Irregularidade.

Eventuais dúvidas devem ser encaminhadas pela Central de Relacionamento com o Jurisdicionado (CRJ) ou pelo e-mail receitasmunicipais@tce.mg.gov.br.

CAM/DCEM, setembro de 2022.

MARIZA NUNES:55199259687 Assinado de forma digital por MARIZA NUNES:55199259687
Dados: 2022.09.21 11:39:15 -03'00'

Mariza Nunes

Analista de Controle Externo

TC 1476-9