

Processo: 1071551
Natureza: Auditoria
Órgão: Prefeitura Municipal de Mariana
Responsáveis: Duarte Eustáquio Gonçalves Junior, Prefeito Municipal de Mariana à época, e José Carlos Sampaio de Castro, Secretário Municipal de Fazenda de Mariana à época.
Apenso: Representação nº 1127877
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Mariana, com o objetivo de analisar a estrutura legislativa, física e organizacional da administração tributária municipal no exercício de 2018 e em janeiro a abril de 2019, períodos esses correspondentes à gestão do ex-Prefeito Duarte Eustáquio Gonçalves Junior.

No relatório à peça nº 46, a equipe de auditoria sugeriu que fosse dada à administração municipal a oportunidade de celebrar termo de ajustamento de gestão (TAG) com este Tribunal, nos termos do art. 93-A da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 e da Resolução nº 14/2014.

Acolhendo a sugestão do relatório técnico, à peça nº 48, determinei a intimação do Sr. Duarte Eustáquio Gonçalves Junior, Prefeito Municipal de Mariana à época, para que se manifestasse sobre a proposta de celebração de TAG com este Tribunal.

Em 6/8/2019, o Sr. Duarte Eustáquio Gonçalves Junior, a Sra. Inez Nezolda Gomes de Lima, Procuradora Geral do Município de Mariana à época, e o Sr. José Carlos Sampaio de Castro, Secretário Municipal de Fazenda de Mariana à época, informaram que já estava sendo adotadas medidas para o saneamento dos achados de auditoria identificados no relatório técnico inicial, bem como manifestaram interesse na celebração do TAG (peça nº 57).

Diante da manifestação dos representantes da administração municipal, em 19/8/2019, encaminhei os autos à unidade técnica, para que verificasse se algum achado de auditoria havia sido regularizado, bem como para que elaborasse minuta de TAG (peça nº 49).

Em 9/1/2020, à peça nº 50, a unidade técnica concluiu que os gestores do Município de Mariana não tinham comprovado, até aquele momento, a regularização de qualquer dos achados de auditoria e encaminhou minuta de TAG, na qual as “propostas de encaminhamento” especificadas no relatório técnico inicial foram transformadas em metas a serem cumpridas pela administração municipal.

Em 2/3/2020, no despacho à peça nº 52, determinei o encaminhamento da minuta de TAG ao Sr. Duarte Eustáquio Gonçalves Junior, para que propusesse os prazos dentro dos quais a administração municipal poderia cumprir as metas estipuladas na minuta, respeitando a data limite de 31/12/2020, correspondente ao término da sua gestão.

Em 13/11/2020, às peças nºs 54 e 55, o Sr. Duarte Eustáquio Gonçalves Junior, o Sr. José Carlos Sampaio de Castro e a Sra. Arlinda Gonçalves Coelho, Procuradora Geral do Município de Mariana, apresentaram documentação protocolizada sob o número 6705211/2020, em que requereram a dilação do prazo de cumprimento, a readequação ou a possível exclusão das metas previstas na minuta de TAG.

Em 23/2/2021, à peça nº 56, determinei à unidade técnica que analisasse a documentação acima mencionada, verificando se houve a regularização das metas previstas na minuta de TAG. Além disso, após ter ponderado que o Sr. Duarte Eustáquio Gonçalves Junior não permaneceu como Prefeito Municipal de Mariana no mandato de 2021 a 2024; e que não houve tempo hábil para a celebração do TAG até o final da sua gestão, em 31/12/2020; determinei à unidade técnica que se manifestasse sobre a possibilidade de este Tribunal propor a celebração de TAG ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Mariana.

Em 21/2/2022, à peça nº 64, a Coordenadoria de Auditoria dos Municípios concluiu que a administração do Sr. Duarte Eustáquio Gonçalves Junior cumpriu as metas 6, 16, 18, 19, 21, 32 e 33 da minuta de TAG, transcritas a seguir.

ACHADO DE AUDITORIA: ausência de priorização de recursos para a administração tributária municipal.

META 6 – Promover, de forma continuada, investimentos na capacitação de fiscais de tributos e demais servidores que atuam na administração tributária, visando o aprimoramento e a melhoria de desempenho na realização das atividades demandadas pelo setor, bem como a eficaz utilização de todos os sistemas de tecnologia da informação disponíveis para a fiscalização.

ACHADO DE AUDITORIA: inexistência de planejamento da fiscalização e de procedimento de maximização da arrecadação do ISS.

META 16 – Implementar o planejamento das ações fiscais materializado num plano anual de fiscalização no qual deverão ser estabelecidos os critérios das escolhas para a fiscalização do ISS e as metodologias a serem adotadas, de forma a garantir a impessoalidade na escolha dos contribuintes a serem fiscalizados e a possibilitar o controle de seu resultado e a aferição da eficiência e eficácia dos trabalhos realizados.

META 18 – Implementar controle efetivo sobre o sistema de nota fiscal de serviços eletrônica no qual deverão estar contempladas funcionalidades que possibilitem, no mínimo, os seguintes procedimentos:

(18.1) registro da movimentação econômica de todos os contribuintes, inclusive daqueles optantes do simples nacional;

(18.2) cálculo, emissão e armazenamento automático das guias de arrecadação do ISS;

(18.3) crítica automática, efetuada pelo sistema, quanto à retenção ou não do ISS referente a serviços tomados pelos contribuintes domiciliados no Município, inclusive quanto à alíquota e base de cálculo do imposto; e

(18.4) controle de guias emitidas e guias pagas.

META 19 – Firmar convênio com a Secretaria da Receita Federal para a fiscalização das empresas prestadoras de serviços optantes do simples nacional e obter certificados digital-e-CPF para acessar a base de dados do portal do simples nacional.

META 21 – Implementar programa permanente de fiscalização nas grandes empresas estabelecidas no Município, na condição de tomadores de serviços responsáveis tributárias

pelo recolhimento do ISS, designando equipe de fiscais para realizar a fiscalização constante e continuada do maior contribuinte do Município, a empresa Vale do Rio Doce.

ACHADO DE AUDITORIA: ausência de cobrança administrativa do crédito tributário.

META 32 – Implantar a cobrança administrativa dos créditos tributários, instituindo setor específico para a cobrança sistemática e periódica desses créditos, com a adoção das normas e rotinas especificadas no relatório técnico de auditoria.

META 33 – Controlar e gerenciar o resultado da cobrança administrativa dos créditos tributários.

Também no relatório à peça nº 64, a Coordenadoria de Auditoria dos Municípios concluiu que a administração do Sr. Duarte Eustáquio Gonçalves Junior cumpriu parcialmente a meta 7 da minuta de TAG, transcrita a seguir.

ACHADO DE AUDITORIA: ausência de priorização de recursos para a administração tributária municipal.

META 7 – Investir recursos em veículos, em computadores e em sistemas informatizados com configurações suficientes para atendimento das demandas da administração tributária municipal.

Ainda no relatório à peça nº 64, a Coordenadoria de Auditoria dos Municípios apontou como pendentes de cumprimento, durante a administração do Sr. Duarte Eustáquio Gonçalves Junior, as metas 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35 e 36 da minuta de TAG, transcritas a seguir.

ACHADO DE AUDITORIA: a legislação tributária não está consolidada, nem adequada e nem disponibilizada de forma adequada.

META 1 – Implantar normas e procedimentos de consolidação das normas tributárias, de forma que estejam permanentemente consolidadas, em conformidade com o art. 212 do Código Tributário Nacional e com a Lei Complementar Federal nº 95/1998.

META 2 – Divulgar em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), com destaque para o do Prefeitura Municipal, toda a legislação tributária do Município, em conformidade com a Lei Federal nº 12.527/2011.

ACHADO DE AUDITORIA: ausência de revisão adequada da Planta Genérica de Valores (PGV).

META 3 – Revisar a PGV instituída pela Lei Municipal nº 1.608/2001, tendo em vista que é recomendável ao Município revisá-la a cada ciclo máximo de 4 anos nos termos da Portaria nº 511/2009 do Ministério das Cidades.

Encaminhar, com base no art. 97, inciso IV, do Código Tributário Nacional, projeto de lei à Câmara Municipal, propondo a revisão da PGV, para que retrate, de forma adequada, a

realidade imobiliária do Município e contemple possíveis valorizações ou desvalorizações havidas em função das transformações urbanas, observados os seguintes aspectos:

(3.1) a avaliação de imóveis, para fins de tributação, deve ser efetuada por profissionais habilitados para essa atividade técnica;

(3.2) a avaliação de imóveis deve ser referenciada em boas práticas reconhecidas e aceitas para o exercício dessa função (NBR 14653-1 e NBR 14653-2 da ABNT);

(3.3) a média 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 em 70% (setenta por cento) e 100% (cem por cento), conforme art. 30, § 4º da Portaria nº 511/2009 do Ministério das Cidades; e

(3.4) previsão da possibilidade de gradação de eventuais aumentos individuais acentuados decorrentes da revisão da PGV, em observância ao princípio da não surpresa e da capacidade contributiva.

META 4 – Promover levantamento da perda de arrecadação do IPTU em razão da ausência da correção dos valores venais dos imóveis ocorrida nos últimos 5 exercícios e realizar o lançamento e a consequente cobrança dos valores residuais apurados nos exercícios subsequentes ao do levantamento, efetuando a cobrança de forma escalonada, para não prejudicar a capacidade contributiva dos devedores.

ACHADO DE AUDITORIA: ausência de priorização de recursos para a administração tributária municipal.

META 5 – Promover e executar, após a realização do levantamento das reais necessidades da unidade orçamentária relacionada à fiscalização e tributação, em dotação orçamentária específica, subfunção 129, nos termos da Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, montante de recursos suficientes para custeio e investimentos em ações de aparelhamento e modernização da administração tributária, devendo isso constar nas peças orçamentárias do Município (PPA, LDO e LOA) para os próximos exercícios.

META 8 – Promover a recondução, às suas respectivas funções, dos fiscais de tributos que se encontrarem no exercício de atividades não afetas à fiscalização tributária (desvio de função) ou cedidos a outros órgãos ou entidades públicas.

META 9 – Promover a revisão da política de provimento e remuneração do cargo de fiscal de tributos, observados os seguintes critérios:

(9.1) instituição da exigência de nível superior para o provimento de cargo;

(9.2) previsão de atribuições ao cargo adstrita à administração tributária, com destaque para aquelas previstas nos títulos III e IV do Código Tributário Nacional;

(9.3) admissão por concurso público e para carreira específica de fiscalização tributária;

(9.4) elaboração do projeto de lei com o novo plano de carreira, caracterizado pela previsão de remuneração fixa e variável, baseada nos maiores vencimentos instituídos para os cargos comissionados.

META 10 – Estruturar a administração tributária municipal com setor específico para o exercício eficiente das atividades de lançamento, cobrança do crédito, fiscalização, cadastro

de contribuintes e dívida ativa, formado por servidores legalmente habilitados e em número suficiente para a realização dessas atividades.

ACHADO DE AUDITORIA: cadastro imobiliário não fidedigno.

META 11 – Estabelecer, no organograma do poder executivo municipal, setor responsável pela gerência e atualização do cadastro imobiliário de contribuintes e viabilizar economicamente sua implantação.

META 12 – Firmar convênio com as concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e de água tratada atuantes no Município, para que elas disponibilizem o acesso aos seus cadastros de clientes e unidades residenciais existentes no município.

Caso não seja possível o acesso aos dados por meio de convênio, encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal com a previsão de obrigação acessória para que as concessionárias disponibilizem seus cadastros, sob pena de multa.

META 13 – Normatizar e implementar procedimento de controle que consista no cruzamento de dados referentes a unidades autônomas tributáveis pelo IPTU com aqueles constantes de cadastros de clientes das concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e de água tratada no território do Município.

META 14 – Normatizar e implementar procedimento de controle que consista na consulta periódica e registro das imagens aéreas do território do Município, para orientar ações de recadastramento imobiliário.

META 15 – Normatizar e implementar procedimento de controle que consista no encaminhamento, ao setor responsável pela gerência e atualização do cadastro, de informações relativas a dados cadastrais dos contribuintes, provenientes, dentre outras fontes, de:

(15.1) processos de fiscalização de obras e atividades econômicas (posturas) em que constem modificações, inclusive de uso, ocorridas em imóveis e loteamentos no território do Município;

(15.2) procedimentos de cobrança administrativa e de concessão de parcelamento tributário;

(15.3) acompanhamento processual das execuções fiscais ajuizadas;

(15.4) informações obtidas do setor responsável pela expedição de habite-se e concessão de alvarás de funcionamento e demais certidões imobiliárias solicitadas pelos contribuintes.

ACHADO DE AUDITORIA: inexistência de planejamento da fiscalização e de procedimento de maximização da arrecadação do ISS.

META 17 – Implementar sistema informatizado de controle da arrecadação com módulo específico para a fiscalização do ISS, adequado para registrar os instrumentos de planejamento, execução e controle de fiscalização do ISS, tais como ordem de fiscalização, termo de início de ação fiscal, relatório de fiscalização, notificação, auto de infração, entre outros, com vistas à automatização e ao maior controle do gestor sobre os atos de fiscalização.

META 20 – Implementar procedimentos com o propósito de comparar o faturamento bruto informado para o recolhimento do simples nacional, por meio do Programa Gerador do

Documento de Arrecadação do Simples Nacional – Declaratório (PGDAS-D), com o faturamento declarado com base na emissão de documentos fiscais, para apuração do ISS devido.

META 22 – Realizar ações de fiscalização nas instituições bancárias localizadas no Município, comparando a movimentação econômica por elas declarada obrigatoriamente ao Banco Central com os seus demonstrativos contábeis (Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – (COSIF).

META 23 – Realizar ações de fiscalização nos cartórios por meio dos seguintes procedimentos:

(23.1) notificação para apresentação das informações relativas ao movimento econômico;

(23.2) obtenção do movimento econômico mediante petição dirigida à Corregedoria Geral de Justiça dos dados constantes no livro adicional eletrônico; e

(23.3) cálculo indireto a partir da receita bruta disponibilizada pelo Conselho Nacional de Justiça na internet (Justiça Aberta).

META 24 – Apurar, em relação aos últimos 5 anos, as receitas tributáveis dos cartórios localizados no Município e promover a cobrança administrativa ou judicial do ISS devido.

META 25 – Regulamentar, na legislação tributária, a obrigação acessória para que os contribuintes do ISS informem o faturamento mensal com as operações realizadas com os cartões de débito e crédito.

META 26 – Implementar procedimentos regulares para comparar o faturamento dos contribuintes do ISS oriundo de operações realizadas com cartões de débito e crédito com a movimentação econômica declarada ao Município por meio da emissão de notas fiscais de serviços.

ACHADO DE AUDITORIA: inexistência da “progressividade fiscal” das alíquotas e da “progressividade no tempo” do IPTU.

META 27 – Elaborar e encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal que:

(27.1) institua a progressividade de alíquotas para o IPTU sob a modalidade graduada, em que se considera a aplicação de várias alíquotas, cada uma sobre uma parte da base de cálculo, de forma similar à evidenciada no Imposto de Renda;

(27.2) institua as alíquotas para a aplicação do IPTU progressivo no tempo.

ACHADO DE AUDITORIA: a apuração do valor venal do imóvel para o lançamento do ITBI não é realizada mediante processo regular.

META 28 – Nomear nova Comissão de Avaliação Tributária com membros que possuam qualificação técnica exigida pela Resolução nº 345/1990 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA).

META 29 – Enviar o projeto de lei à Câmara Municipal, a fim de que passe a constar, no Código Tributário Municipal, exigência para que os cartórios de registro de imóveis informem periodicamente à Prefeitura as transmissões de imóveis lavradas no Município.

META 30 – Estruturar o setor de tributação e arrecadação, para que os lançamentos do ITBI sejam realizados mediante a instauração de processos administrativos.

META 31 – Implementar procedimento normatizado para arbitramento do ITBI, no qual deverão ser estabelecidos como condicionantes da validade dos atos:

(31.1) abertura de processo administrativo com a declaração do valor do imóvel pelo contribuinte;

(31.2) aposição de parecer técnico lavrado por agente integrante de carreira específica da administração tributária, contendo a explicitação dos parâmetros e fatores que embasaram a forma de cálculo utilizada para valorização do imposto e a motivação legal para o arbitramento;

(31.3) ratificação do valor unitário por autoridade hierarquicamente superior ou Comissão Permanente de Avaliação ou similar, formalmente designada para tal atividade, observado o princípio da segregação de funções;

(31.4) comprovação de notificação ao contribuinte com a indicação de prazo e local para impugnação;

(31.5) requerimento, formulado pelo contribuinte, de avaliação administrativa do imóvel, quando houver; e

(31.6) avaliação do imóvel realizada pela Comissão de Avaliação Tributária.

ACHADO DE AUDITORIA: ausência de cobrança administrativa do crédito tributário.

META 34 – Celebrar convênio com órgãos de restrição de crédito (SPC, SERASA e cartórios de protesto de títulos e documentos), para a inscrição de inadimplentes em cadastros devedores.

META 35 – Na hipótese de projeto de lei em que se propõem o pagamento parcelado da dívida tributária pelo contribuinte e a anistia dos juros e multas, verificar se foram realizados estudos prévios sobre os impactos daquelas medidas de arrecadação.

ACHADO DE AUDITORIA: ausência de cobrança judicial de crédito tributário.

META 36 – Implantar a cobrança judicial de créditos tributários inscritos em dívida ativa antes de findo o prazo prescricional.

Ao final do seu relatório, a Coordenadoria de Auditoria dos Municípios sugeriu a intimação do atual gestor do Município de Mariana, para que fosse comunicado da auditoria que gerou os presentes autos e para que lhe fosse dada a oportunidade de celebrar TAG com este Tribunal.

Posteriormente, em 16/5/2023, foi apensada aos presentes autos a Representação nº 1.127.877, na qual servidores públicos do Município de Mariana, titulares do cargo efetivo de Auditor Fiscal de Tributos, apontam como irregularidade a inércia da administração municipal em dar cumprimento à meta 9, requerendo a este Tribunal a adoção das providências previstas em lei no caso de descumprimento de TAG.

Por fim, os autos foram remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que opinou pela intimação do atual Secretário Municipal de Fazenda sobre a nova minuta de Termo de

Ajustamento de Gestão e pela improcedência da Representação n. 1.127.877, que argui como irregularidade o descumprimento de meta sobre a qual ainda não houve Termo de Ajustamento de Gestão.

Belo Horizonte, 24 de agosto de 2023.

DURVAL ÂNGELO
Conselheiro Relator

PAUTA 1ª CÂMARA

Sessão de ____ / ____ / ____

TC