ACÓRDÃO - AC00 - 374/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/3783/2022
PROTOCOLO	**:** 2162136
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA OPERACIONAL
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE CAARAPÓ
JURISDICIONADO	**:** ANDRE LUIS NEZZI DE CARVALHO
RELATOR	**:** CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: AUDITORIA OPERACIONAL – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – OBJETO – LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE AS RECEITAS PRÓPRIAS E RENÚNCIA DE RECEITAS DO MUNICÍPIO – ACHADOS – PROCEDIMENTOS, ESTRUTURA E AÇÕES PARA GARANTIR EFICIENTE GESTÃO ARRECADATÓRIA DAS RECEITAS PRÓPRIAS – PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, EFICIÊNCIA E PUBLICIDADE – NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS – INSTITUIÇÃO E ARRECADAÇÃO DA TAXA DE LIXO – ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DA ÁREA TRIBUTÁRIA – ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA E FUNCIONAL DA ÁREA TRIBUTÁRIA – REVISÃO E PROMOÇÃO DA ADEQUAÇÃO DAS NORMAS MUNICIPAIS – ATUALIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES – ACOMPANHAMENTO E CONTROLE – DISPONIBILIZAÇÃO NA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES DAS LEIS E ATOS INFRALEGAIS MUNICIPAIS – DISPONIBILIZAÇÃO NO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DAS NORMA ORÇAMENTARIAS – APROVAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL – RECOMENDAÇÕES.

1. Aliada aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente da legalidade e da eficiência, a instituição com a efetiva arrecadação dos tributos é obrigatória para todos os entes, cabendo aos Tribunais de Contas realizar o controle externo sobre esse aspecto.

2. Analisados os achados de auditoria apontados pela equipe técnica, evidenciando diversos pontos de melhorias em relação a procedimentos, estrutura e a ações, que exigem atenção para garantir eficiente gestão arrecadatória das receitas próprias, bem como considerado o cunho orientador do procedimento, são pertinentes as recomendações, que estão alinhadas com os princípios aplicáveis à administração pública, especialmente da eficiência e da publicidade, e legislação de regência.

3. Aprovação do Relatório Final, nos termos do art. 28, II, da LC n.º 160/2012, com a expedição da recomendação para a adoção das medidas pertinentes, que serão acompanhadas em fiscalizações vindouras.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 1ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 7 de fevereiro de 2024, ACORDAM os

Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **aprovar** o **Relatório Final REF – GAO – 2/2023**, nos termos do art. 28, II da LC n.º 160/2012; **recomendar** ao Município a adoção das medidas a seguir, que serão acompanhadas em fiscalizações vindouras: **a)** Instituir e arrecadar a Taxa de Lixo; **b)** Aprimorar a estimativa das receitas consoante metodologia de cálculo apropriada e, consequentemente, desenvolver ações que visem ao incremento da arrecadação; **c)** Estruturar o sistema de planejamento da área tributária, com a elaboração formal de rotinas de trabalho para área da administração tributária, bem como elaborar o Plano Anual de Fiscalização, contendo, no mínimo, ações, metas, indicadores e responsáveis; **d)** Promover a estruturação administrativa e funcional da área tributária municipal (secretaria, setores, departamentos, etc.) e a consolidação da legislação que trata do PCCS da carreira fiscal, regulamentando as atribuições dos cargos e provendo-os com servidores de carreira; **e)** Revisar e promover a adequação das normas municipais, especialmente quanto à instituição de Código de Processo Administrativo Tributário e Fiscal Municipal e a retificação das numerações dos normativos relatados**; f)** Providenciar a atualização do Plano Diretor e da Planta Genérica de Valores, utilizando-se dos normativos adequados e, consequentemente com a implementação de sistemática para permanente de atualização dos dados do cadastro imobiliário, especialmente, quanto aos valores de referência para cálculo de tributos; **g)** Promover a atualização da lista de serviços do ISS e assegurar que o cadastro mobiliário seja atualizado com dados completos, bem como acompanhar sistematicamente a arrecadação dos maiores contribuintes; **h)** Realizar acompanhamento e controle, junto ao Controle Interno do município, dos registros contábeis e procedimentos de inscrição e cobrança da dívida ativa, bem como dos benefícios e incentivos de natureza tributária concedidos; **i)** Disponibilizar, na rede mundial de computadores as leis e atos infralegais municipais, bem como disponibilizar no portal oficial de transparência municipal as normas orçamentárias, juntamente com ferramenta que possibilite a pesquisa e o filtro de informações sobre a Receita Própria; **encaminhar cópia** do Acórdão e do Relatório Final da Gerência de Auditoria Operacional n.º 2/2023 (peça 146) para a Câmara Municipal de Vereadores de Caarapó, tendo em vista que a resolução de algumas matérias demanda a atuação do Poder Legislativo Municipal; e **intimar** o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar n.º 160/2012.

Campo Grande, 7 de fevereiro de 2024.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se de auditoria operacional, decorrente do levantamento de dados sobre receita própria dos Municípios que compõe o Grupo I, formalizado nos autos do TC/8531/2021 com base no art. 191, I[1] do RITCE/MS.

A equipe técnica da Gerência de Auditoria Operacional avaliou a temática junto ao Município de Caarapó/MS, tomando como referência os anos de 2019 e 2022, produzindo o Relatório Inicial RI – GAO – 27454/2022 (peça 130), abordando as seguintes questões:

Questão 1 - O município instituiu, previu e adota medidas para promover a efetiva arrecadação dos tributos de sua competência?

Questão 2 - O município dispõe de estrutura tributária que possibilite uma gestão eficiente da receita própria?

Questão 3 - O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) foi instituído e regulamentado dentro dos parâmetros constitucionais e legais?

Questão 4 - O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) foi instituído e regulamentado dentro dos parâmetros constitucionais e legais?

Questão 5 - O Imposto Sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI) foi instituído e regulamentado dentro dos parâmetros constitucionais e legais?

Questão 6 - O município instituiu e regulamentou, dentro dos parâmetros constitucionais e legais, a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip), a taxa de lixo e contribuições de melhorias?

Questão 7 - A estrutura municipal existente possibilita uma gestão e um controle eficiente da dívida ativa?

Questão 8 - Como a administração tributária municipal tem atuado em relação aos Benefícios Fiscais e à Renúncia de Receita?

Questão 9 - O município tem implementado medidas para garantir a transparência da gestão fiscal e o acesso às informações tributárias relacionadas às receitas próprias?

Posteriormente, após a notificação do jurisdicionado e sua respectiva apresentação de esclarecimentos e documentos (peças 139 a 144), a equipe técnica apresentou Relatório Final RF – GAO – 2/2023 (peça 146), onde propôs a adoção das

[1] Art. 191. As atividades relativas a cada instrumento de fiscalização serão precedidas do planejamento necessário para:
I - efetivar o levantamento prévio de documentos, dados e informações relevantes para a execução dos trabalhos:

seguintes medidas:

a) Instituir e arrecadar a Taxa de Lixo.

b) Estimar as receitas consoante a metodologia de cálculo e premissas relativas à previsão de receitas.

c) Desenvolver ações que visem ao incremento da arrecadação (por exemplo, ações fiscalizatórias), quando constatar situações que comprometam o desempenho da Receita Própria.

d) Promover a estruturação administrativa e funcional da secretaria, setores e departamentos da área tributária municipal.

e) Revisar e promover a adequação das normas, especialmente quanto à retificação das numerações dos normativos relatados.

f) Instituir sistemática formal, junto com a área tributária, relativa às rotinas de trabalho da administração tributária para realizar cadastro, lançamento, cobrança, fiscalização e quitação dos tributos, consolidando essa sistemática em manuais de procedimentos devidamente aprovados pela autoridade competente.

g) Viabilizar a consolidação da legislação que trata do PCCS da carreira fiscal, regulamentando as atribuições dos cargos e, posteriormente, adotar medidas para prover os cargos com servidores de carreira.

h) Estruturar o sistema de planejamento da área tributária, junto com a área tributária, e elaborar o Plano Anual de Fiscalização, contendo, no mínimo, ações, metas, indicadores e responsáveis.

i) Providenciar a atualização do Plano Diretor.

j) Efetuar a revisão nos valores da Planta Genérica de Valores, atualizando-os mediante normativo adequado.

k) Realizar a devida atualização do cadastro imobiliário, complementando-o com os dados que não foram registrados.

l) Promover a atualização da lista de serviços do ISS e assegurar que o cadastro mobiliário seja atualizado e contenha dados completos e consistentes

m) Efetuar de forma sistemática o acompanhamento da arrecadação dos maiores contribuintes do ISS.

n) Normatizar e implementar uma sistemática permanente de atualização dos dados do cadastro imobiliário, especialmente, quanto aos valores de referência para cálculo dos tributos, de forma a assegurar a fidedignidade das informações lançadas.

o) Realizar o acompanhamento e o controle dos registros contábeis, junto com o Controle Interno do município, bem como, procedimentos de inscrição e cobrança da dívida ativa, dos créditos tributários de qualquer ordem.

p) Promover o acompanhamento e o controle dos benefícios e incentivos de natureza tributária concedidos, registrando-os contabilmente.

q) Disponibilizar, tempestivamente, no portal oficial do município, todas as Leis municipais e atos infralegais.

r) Disponibilizar, tempestivamente, no portal oficial de transparência municipal, todas as normas orçamentárias.

s) Disponibilizar no portal oficial de transparência municipal ferramenta que possibilite a pesquisa e o filtro de informações sobre a Receita Própria.

O Ministério Público de Contas emitiu Parecer PAR – 3ª PRC – 2188/2023 (peça 146), acolhendo as recomendações formuladas pela Equipe Técnica.

Vieram os autos a esta Relatoria, para apreciação.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

FUNDAMENTAÇÃO

Incialmente, destaca-se que o presente procedimento, de cunho orientador, se destina a aprimorar e incrementar a atuação desta Corte de Contas na qualidade de instrumento indispensável à cidadania, especialmente sobre os ditames constitucionais relacionados à eficiência da administração e da arrecadação tributária.

Posto isso, o art. 70[2] da Constituição Federal atribuiu ao controle externo, exercido pelas Cortes de Contas, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública.

Por sua vez, cumprindo o mandamento constitucional do art. 163, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LCP 101/2000) estabelecendo normas sobre finanças públicas e, em seu art. 11[3], ressalta a necessidade da efetiva arrecadação de todos os tributos de competência de cada ente federado.

Portanto, aliado aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente da legalidade e da eficiência, a instituição e efetiva arrecadação dos tributos é obrigatório para todos os entes, cabendo aos Tribunais de Contas realizar o controle externo também sobre esse aspecto.

[2] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[3] 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.

De forma complementar, frisa-se que a realização de fiscalizações dessa natureza tem como instrumentos norteadores a Resolução Atricon n.º 06/2016 e o programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC). A Resolução aprovou as Diretrizes de Controle Externo Atricon n.º 3210/2016 relacionados à temática "Receita e renúncia de receita" e tem como objetivo "disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas aprimorem seus regulamentos, procedimentos e práticas de controle externo afetos ao tema Receita e Renúncia de Receita".

Passando à análise dos achados apontados pela equipe técnica, restou evidenciados diversos pontos de melhorias em relação a procedimentos, estrutura e a ações, que exigem atenção para garantir eficiente gestão arrecadatória das receitas próprias.

Nesse sentido, as recomendações propostas pela equipe técnica estão alinhadas com os princípios aplicáveis à administração pública, especialmente à eficiência e à publicidade, bem como ao que é exigido pela legislação de regência.

A necessidade de instituição da taxa de lixo obedece ao comando do art. 35, §2º[4] da Lei 11.445/2007, a recomendação para aplicação da metodologia adequada na previsão de receitas encontra fundamento no art. 12[5] da Lei Complementar 101/2000, a revisão do plano diretor é exigência constante do art. 40, §3º[6] da Lei 10.257/2001, e as recomendações para disponibilização tempestiva de informações e adequado aparelhamento do portal da transparência defluem do art. 6º, I[7] e art. 8º[8] da Lei 12.527/2011. Por fim, o controle adequado dos registros contábeis e da inscrição em dívida ativa são exigências contidas nos arts. 39 e 83 a 91 da Lei 4.320/1964.

As demais recomendações se prestam ao incremento da eficiência e efetividade da administração tributária municipal, com vistas a garantir a existência de normativos claros e eficientes, bem como primando pela manutenção de uma estrutura adequada para o desempenho da atividade de fiscalização.

---

[4] Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:
[...]
§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento

[5] Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

[6] Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

[7] Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:
I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

[8] Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Adicionalmente, nota-se que as recomendações formuladas também se pautam no disposto na Resolução Atricon nº 9[9], de 30 de novembro de 2018, bem como ao disposto na ABNT NBR ISSO 18091[10], que estabelece normas padrão para gestão de qualidade aplicáveis às prefeituras.

Portanto, considerando todo o exposto, as recomendações formuladas pela equipe técnica mostram-se pertinentes tanto para o atendimento da legislação de regência, como para o incremento na eficiência da gestão tributária e fiscal das receitas próprias do Município.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanhando o entendimento da equipe técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** para:

I- **APROVAR** o Relatório Final REF – GAO – 2/2023, nos termos do art. 28, II da LC n.º 160/2012;

II- **RECOMENDAR** ao Município a adoção das medidas a seguir, que serão acompanhadas em fiscalizações vindouras:

a) Instituir e arrecadar a Taxa de Lixo.

b) Aprimorar a estimativa das receitas consoante metodologia de cálculo apropriada e, consequentemente, desenvolver ações que visem ao incremento da arrecadação.

c) Estruturar o sistema de planejamento da área tributária, com a elaboração formal de rotinas de trabalho para área da administração tributária, bem como elaborar o Plano Anual de Fiscalização, contendo, no mínimo, ações, metas, indicadores e responsáveis.

d) Promover a estruturação administrativa e funcional da área tributária municipal (secretaria, setores, departamentos, etc.) e a consolidação da legislação que trata do PCCS da carreira fiscal, regulamentando as atribuições dos cargos e provendo-os com servidores de carreira.

e) Revisar e promover a adequação das normas municipais, especialmente quanto à instituição de Código de Processo Administrativo Tributário e Fiscal Municipal e a retificação das numerações dos normativos relatados.

f) Providenciar a atualização do Plano Diretor e da Planta Genérica de Valores, utilizando-se dos normativos adequados e, consequentemente com a implementação de sistemática para permanente de atualização dos dados do cadastro imobiliário, especialmente, quanto aos valores de referência para cálculo de tributos.

[9] Resolução que versa sobre Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados
[10] Sistemas de gestão da qualidade - Diretrizes para a aplicação da ABNT NBR ISO 9001 em prefeituras

g) Promover a atualização da lista de serviços do ISS e assegurar que o cadastro mobiliário seja atualizado com dados completos, bem como acompanhar sistematicamente a arrecadação dos maiores contribuintes.

h) Realizar acompanhamento e controle, junto ao Controle Interno do município, dos registros contábeis e procedimentos de inscrição e cobrança da dívida ativa, bem como dos benefícios e incentivos de natureza tributária concedidos.

i) Disponibilizar, na rede mundial de computadores as leis e atos infralegais municipais, bem como disponibilizar no portal oficial de transparência municipal as normas orçamentárias, juntamente com ferramenta que possibilite a pesquisa e o filtro de informações sobre a Receita Própria.

III- **ENCAMINHAR** cópia do Acórdão e do Relatório Final da Gerência de Auditoria Operacional n.º 2/2023 (peça 146) para a Câmara Municipal de Vereadores de Caarapó, tendo em vista que a resolução de algumas matérias demanda a atuação do Poder Legislativo Municipal;

IV- **INTIMAR** o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar n.º 160/2012;

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela aprovação do relatório final, pela recomendação ao município e pelo encaminhamento de cópia do acórdão e do relatório final para a Câmara Municipal de Vereadores.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 7 de fevereiro de 2024.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

MSS/MFGM