



ANÁLISE DE GESTÃO DA ARRECADAÇÃO

MIRACEMA

2021/2024

INSTRUÇÃO ANALÍTICA PARA ANEXO DAS CONTAS

Secretaria-Geral de Controle Externo
Subsecretaria de Controle da Seguridade Social e das Políticas de Desenvolvimento
Coordenadoria de Auditoria em Receita

Trata o presente trabalho de análise da gestão de arrecadação em Miracema no período do mandato 2021/2024, de forma a subsidiar o relatório de prestação de Contas de Governo do município em seu último exercício.

Esta instrução tem como base o relatório da Auditoria de Acompanhamento, processo TCE-RJ n.º 214.371-9/25, realizada entre 15/04/2024 e 05/02/2025, a qual verificou a solução dos problemas identificados em auditorias anteriores, no que tange à gestão do IPTU, do ISS, do ITBI e do Crédito Tributário, com o objetivo de subsidiar a análise das Contas de Governo do município.

Antecedentes

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro há muito avalia e orienta sobre a gestão fiscal, especificamente condições de organização e funcionamento do imposto sobre serviços, dos impostos imobiliários e da gestão do crédito tributário. Por meio da então Coordenadoria de Controle da Receita - CCR, em 2014, 2015 e 2018/2019, realizou inspeção ordinária sobre esses temas em todas as 91 prefeituras jurisdicionadas. Naquelas auditorias, em todos os municípios, foram constatadas irregularidades e apontadas oportunidades de melhoria ao Prefeito.

Conforme a estratégia de controle, delineada naquelas auditorias, baseada na elaboração de Planos de Ação pelos gestores municipais, que tem como uma de suas premissas fundamentais o reconhecimento da necessidade de estruturação de ações, o TCE-RJ absteve-se de iniciar imediatamente o processo de responsabilização e punição dos agentes responsáveis pelas irregularidades verificadas mediante o comprometimento dos gestores em solucioná-las em prazo razoável.

Apesar das irregularidades encontradas, as decisões prolatadas nos autos, com caráter orientativo, apenas comunicaram aos prefeitos sobre os achados de auditoria e determinaram que encaminhassem plano de ação para informar as ações que seriam adotadas e os prazos necessários para a solução de todos os problemas apontados, bem como, em alguns casos, que fossem cumpridas medidas específicas e imprescindíveis para seu saneamento. Naquela ocasião, também lhes foi informado que, futuramente, o monitoramento recairia sobre a efetiva solução dos problemas, independentemente da descrição das medidas pretendidas ou do cumprimento do plano de ação entregue a esta Corte.

Posteriormente, em 2020, sendo necessária a verificação sobre a solução dos problemas, foram realizadas auditorias de monitoramento, também nos 91 jurisdicionados, sobre a gestão do ISS e dos impostos imobiliários, que resultaram em notificação para responsabilização dos gestores com aplicação de multa pela continuidade injustificada dos problemas apontados nas auditorias anteriores e

comunicação aos gestores eleitos para o mandato 2021/2024 com Determinações e Recomendações para sua solução.

Em continuidade à estratégia adotada, foi prevista a realização de auditorias com tal objetivo em 2024, último ano da legislatura 2021/2024, ocasião tempestiva para que o gestor, ao fim de seu mandato, esclarecesse os resultados que alcançou e não mais os que pretendia alcançar. Executando a auditoria no último ano do mandato, evitou-se também a possibilidade de perda de informações decorrente das costumeiras mudanças de cargos em início de mandato.

Ainda objetivando incentivar a solução dos problemas, desde o início do mandato 2021/2024, foram comunicados alertas aos prefeitos nas análises de Contas de Governo municipais de que a responsabilidade na gestão fiscal seria avaliada no último ano de mandato, podendo influenciar no parecer emitido para aprovação ou reprovação de suas Contas de Governo, uma vez que a solução dos problemas apontados é imprescindível para efetivar a arrecadação tributária, requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, nos termos do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que não há discricionariedade ao gestor sobre sua realização.

Nesse sentido, foram solicitados, dentre os anexos de encaminhamento obrigatório junto às prestações de Contas de Governo municipais dos gestores do mandato 2021/2024, documentos contendo a situação atualizada acerca da solução dos problemas apontados nas auditorias relativas aos temas de gestão do crédito tributário e dos impostos municipais.

Dessa forma, a Coordenadoria de Auditoria em Receita – CAD-Receita, em 2024, realizou Auditoria de Acompanhamento em Miracema, registrada sob o processo TCE-RJ n.º 214.371-9/25, para verificar os principais problemas identificados nas mencionadas auditorias, pontos de notória materialidade e relevância, que comprometem a arrecadação própria dos municípios fluminenses e que, em conjunto, podem indicar uma situação de irresponsabilidade na gestão fiscal.

Verificações Realizadas

Em 2023, Miracema teve aproximadamente R\$ 16,37 milhões de arrecadação tributária própria, que representou 10,20% dos R\$ 160,47 milhões de sua receita total naquele exercício. Com tal montante, o município ficou abaixo da média de R\$ 41,73 milhões de receita tributária própria calculada para o grupo de cidades da mesma faixa populacional, de 20 mil a 50 mil habitantes.

Uma gestão tributária eficiente, para o gestor municipal, aumenta a receita própria, reduzindo a dependência de repasses da União e do Estado; amplia a capacidade de gasto municipal, disponibilizando mais recursos para melhor prestação de serviços à

população; melhora os resultados fiscais, reduzindo a necessidade de endividamento; além de evidenciar o compromisso com uma gestão fiscal responsável.

Por outro lado, para o contribuinte, a gestão eficiente assegura a justiça fiscal e a equidade: o contribuinte se sente estimulado à adimplência espontânea e respeitado, sabendo que todos pagam impostos de acordo com sua capacidade contributiva, sendo os inadimplentes inscritos em dívida ativa e devidamente cobrados, sofrendo as penalizações previstas em lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seus arts. 1º e 11, preconiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e que são seus requisitos essenciais, cumulativos, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Cabe ressaltar que, uma vez que não há palavras inseridas ao acaso na norma, o requisito de arrecadação, insculpido no *caput* do art. 11 da LRF, não pode ser verificado pela mera existência de quaisquer valores recebidos sob títulos tributários. Não por acaso, o comando da Lei de Responsabilidade Fiscal busca a “efetiva” arrecadação, como medida posterior à instituição do tributo, de forma a demonstrar a necessidade de que esta seja realizada de forma verdadeira, de forma efetiva e, afinal, equânime para todos, impedindo a execução de arrecadação apenas com a intenção de demonstrar que determinado tributo “existe” para o ente.

Dessa forma, a avaliação realizada por esta Corte não se resume à verificação da existência de arrecadação, mas analisa a realização pelo município de pontos mínimos necessários à efetiva arrecadação. Sem a implantação desses pontos, ainda que seja possível haver recebimento de tributos, necessariamente, o ente estará aquém de seu potencial e da efetividade pretendida como requisito essencial da gestão fiscal responsável.

A verificação completa da gestão fiscal de um ente federativo é, então, um trabalho de escopo amplo, não comportado no âmbito de apenas uma auditoria, dada a quantidade de pontos que remetem a seus requisitos. Em sentido inverso, também não é possível mensurar a responsabilidade na gestão fiscal por pontos ou problemas na arrecadação isoladamente.

Contudo, a reunião de diversos pontos diretamente ligados à arrecadação e de procedimentos basilares para a tributação, de desconhecimento inescusável, podem trazer um claro indicativo sobre a ação dos gestores no trato da receita pública e, conseqüentemente, sobre a responsabilidade na gestão fiscal, que devem acarretar reflexos nas análises das Contas de Governo sob responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

Considerado esse objeto de acompanhamento, foram selecionados para verificação, dentre os principais pontos trabalhados em auditorias anteriores do tema, apenas

aqueles diretamente ligados à arrecadação e procedimentos basilares de lançamento, fiscalização e cobrança dos tributos de competência municipal e cuja realização ou não podem causar impacto significativo na “efetiva” arrecadação municipal. Foram, assim, excluídos os procedimentais, não atribuíveis diretamente aos gestores, e mesmo aqueles cujo retorno financeiro não seja tão evidente para os municípios, ou seja, foram privilegiadas as questões que possam trazer um claro indicativo sobre a responsabilidade na gestão fiscal.

Ante a possibilidade de retrocesso quanto a medidas positivas, cuja implementação foi verificada em auditorias anteriores, todos os pontos escolhidos foram novamente analisados, independentemente da identificação de sua ocorrência pretérita.

Após a fase de execução e análise da documentação recebida, foi ainda disponibilizada ao jurisdicionado uma matriz de achados preliminar e facultada a colaboração para que fossem formulados comentários e apresentadas as eventuais discordâncias e sugestões a respeito dos resultados apontados.

Contudo, terminado o prazo de 31.12.2024 para o encaminhamento de documentos em resposta, o município não prestou qualquer informação sobre as verificações realizadas. Nesse sentido, ausentes novas evidências aptas a modificar os entendimentos firmados, os resultados foram descritos com base no que foi constatado durante a execução da auditoria, restando os seguintes achados:

INEXISTÊNCIA DE AÇÕES PROATIVAS E SISTEMATIZADAS DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA.

A cobrança administrativa (amigável) é um importante instrumento de recuperação de créditos tributários, mais simples, rápido e econômico do que a cobrança judicial, apresentando, historicamente, melhores resultados. Ao não realizar cobrança administrativa o gestor causa grande impacto negativo na arrecadação de todos os tributos presentes e futuros, haja vista a sensação de inação e morosidade que estimulam a inadimplência do contribuinte.

Reconhecendo a importância das medidas administrativas, o Judiciário, em tese firmada no julgamento ao tema 1.184 da repercussão geral do STF e no art. 2º da Resolução n.º 547/24 do CNJ, definiram também a obrigatoriedade da adoção de soluções administrativas, a exemplo das notificações para pagamento, como requisito prévio às execuções fiscais.

Além de atender ao disposto no art. 11 da LRF, sobre a obrigatoriedade de efetivamente arrecadar, e ao princípio da eficiência trazido no art. 37 da CF/88, a atividade de cobrar tributo é plenamente vinculada, nos termos do art. 3º do CTN, o que significa dizer que o Fisco não pode se abster da cobrança dos tributos devidos.

AUSÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL GRATUITO DE TODAS AS CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA EMITIDAS COM RAZOÁVEL CERTEZA DO DEVEDOR.

Ao contrário da cobrança convencional, o protesto extrajudicial é cobrança quase que integralmente executada pelos cartórios de protestos de títulos e, mediante convênios, sem qualquer custo para os entes públicos. Apresenta também, como vantagem, uma maior influência nos recebimentos em razão da consequente inscrição dos devedores nos serviços de proteção ao crédito.

Assim como para a cobrança administrativa, o Judiciário, reconhecendo a efetividade do protesto extrajudicial e a necessidade de adoção de tentativas de recuperação de créditos de forma prévia à distribuição de ações judiciais de cobrança, em tese firmada no julgamento ao tema 1.184 da repercussão geral do STF e no art. 3º da Resolução n.º 547/24 do CNJ, definiu também a obrigatoriedade do prévio protesto extrajudicial às execuções fiscais.

Outra modificação normativa de grande relevância, que elevou ainda mais a importância do protesto extrajudicial nos procedimentos de cobrança, foi trazida em 2024 pela Lei Complementar n.º 208/24. A norma modificou o art. 174 do CTN para introduzir o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição.

Com a inovação, o município deixa de depender exclusivamente da distribuição de execuções fiscais como medida unilateral para interromper o prazo prescricional de cobrança. Essas características de ausência de custos, de interrupção da prescrição, de requisito para propositura de cobrança judicial e a própria eficiência já demonstrada, tornam o protesto extrajudicial mandatário a qualquer procedimento estruturado para cobrança e recuperação de créditos.

AUSÊNCIA DE EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DE ISS.

Com a atribuição conferida aos municípios para a instituição e arrecadação de tributos de sua competência, nos termos do inciso III do art. 30 da CF/88, nasce também a obrigação de sua fiscalização. Se exercida a atividade fiscalizatória, a arrecadação, ainda assim, é negligenciada pelo contribuinte, a ausência de fiscalização tributária, por outro lado, praticamente decreta a extinção dos tributos.

Em busca da efetiva arrecadação, prevista no art. 11 da LRF, existem diversas ações fiscalizatórias mínimas e obrigatórias ao Fisco municipal, de modo que é possível afirmar que o ente que não pratica ao menos uma delas não possui fiscalização de ISS e negligencia o tributo.

Em termos gerais, a fiscalização tem como principal objetivo o alcance e manutenção de uma elevada percepção de risco por parte dos contribuintes ao tomar a decisão de não cumprir com suas obrigações tributárias. Ao inibir a evasão fiscal, favorece a arrecadação, a disseminação do sentimento de justiça e a competitividade da economia.

COBRANÇA DE IPTU CALCULADO COM A UTILIZAÇÃO DE PLANTA GENÉRICA DE VALORES DESATUALIZADA.

O principal instrumento que propicia a realização da avaliação imobiliária em massa para fins de incidência do IPTU é a Planta Genérica de Valores - PGV. Sua função é permitir definir os valores por metro quadrado de terreno e construção, segundo critérios predefinidos, a fim de tornar possível o cálculo do valor venal, base para o lançamento do imposto, de todos os imóveis do município com suficiente grau de exatidão, dentro dos princípios da razoabilidade e da praticidade da tributação. Segundo o entendimento atual, por definir a base de cálculo do tributo, a PGV deve ser instituída por lei.

Por ser necessária para fixação da base de cálculo do IPTU, que deve ser lançado anualmente, é imprescindível que a PGV seja editada por meio de lei em sentido estrito e esteja sempre atualizada, sob pena de, respectivamente, os lançamentos tributários e a arrecadação serem realizados ilegalmente ou em valores aquém dos devidos.

A elaboração da PGV deverá também observar as normas técnicas reconhecidas e aceitas para esta atividade, conforme preceitua a ABNT por intermédio das NBR 14653-1:2001 e 14653-2:2004, bem como deverá ser elaborada por profissionais qualificados para esta atividade (engenheiros ou arquitetos), com registro nos respectivos órgãos de classe, sob pena de ter sua validade questionada.

AUSÊNCIA DE LANÇAMENTO DE IPTU EM DECORRÊNCIA DA DESATUALIZAÇÃO DO CADASTRO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL.

Ponto nodal na arrecadação municipal com impacto direto na assertividade dos lançamentos de IPTU envolve a atualização do Cadastro Imobiliário Municipal, o qual deve conter as características gerais dos imóveis (idade, tipologia, metragem etc.), permitindo que a administração determine adequadamente o valor venal dos imóveis e mesmo a descoberta de novos imóveis, constituindo novos fatos geradores e arrecadação.

Sua desatualização acarreta a inexatidão na cobrança dos tributos e a perda de arrecadação, seja pela não cobrança de imóveis novos e não cadastrados, por erros nas características dos imóveis ou mesmo quanto aos contribuintes, dificultando também a cobrança administrativa e judicial. Para que não aconteça, há necessidade de constantes procedimentos de atualização e de que sejam promovidos recadastramentos periódicos, cuja frequência depende da dinâmica imobiliária local.

Tendo em vista que a Lei Complementar Estadual n.º 63/90 define irregularidade como qualquer ação ou omissão contrárias à legalidade, ou à legitimidade, à economicidade, à moral administrativa ou ao interesse público e que o Chefe do Executivo, superintendente da arrecadação dos tributos municipais, deve fornecer os meios necessários e a estrutura adequada para a implementação das medidas necessárias à efetiva arrecadação, observando a prioridade de recursos para a Administração Tributária descrita no art. 37, XXII da Carta Magna, a omissão do gestor quanto à adoção de procedimentos basilares de lançamento, fiscalização e cobrança dos tributos, viola preceitos imprescindíveis para efetivar a arrecadação tributária, requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal.

Não estando em discussão problemas a serem tratados isoladamente, mas a ausência de implementação de diversos pontos diretamente ligados à arrecadação e de procedimentos basilares para a tributação, de desconhecimento inescusável pelo responsável por questões dessa amplitude, reiterando que a estratégia gradativa de controle e orientação na gestão da arrecadação tributária municipal foi adotada por mais de uma década, resta um claro indicativo sobre a ação/omissão deliberada do gestor no trato da receita pública, conseqüentemente, demonstrando a irresponsabilidade na gestão fiscal.

Conclusão

Dessa forma, identificada a omissão do gestor quanto à adoção de medidas estruturantes, resultante na cumulação de problemas basilares, relevantes e de fácil constatação, mesmo após alerta sobre a ocorrência e sobre as conseqüências acerca da perda de receitas e das penalidades decorrentes, resta demonstrada sua falta de comprometimento com a efetiva arrecadação e, na forma do art. 11 da LRF, a ausência de requisito essencial para caracterização de uma gestão fiscal responsável.

Com base nos fatos apresentados, esta CAD-RECEITA sugere, então, que a CAC-Governo considere a situação como uma **Ressalva** no Processo de Prestação de Contas de Governo de Miracema relativas a 2024, bem como que seja objeto de **Determinação** para que o gestor atual adote medidas estruturantes, visando a realizar a efetiva arrecadação tributária municipal.

RESSALVA E DETERMINAÇÕES

RESSALVA N.º XX

Implementação incompleta de procedimentos basilares de lançamento, fiscalização e cobrança dos tributos pela ausência de implantação de cobrança administrativa, de protesto extrajudicial, de fiscalização de ISS, de revisão de Planta Genérica de Valores e de atualização de cadastro imobiliário, deixando de realizar a efetiva arrecadação dos tributos de sua competência constitucional, requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, em descumprimento ao art. 11 da LCF n.º 101/00.

DETERMINAÇÃO N.º XX

Adote as seguintes medidas estruturantes, visando a tornar a arrecadação tributária municipal efetiva:

- i. Implementar rotina sistemática de cobrança administrativa de todos os créditos tributários inadimplidos, de acordo com a normatização municipal,

preferencialmente eletrônica, com procedimentos individualizados de notificação aos inadimplentes sobre seus débitos, penalidades e decorrências do estado de inadimplência, contendo ainda os meios de facilitação de pagamento disponibilizados para quitação das dívidas.

- ii. Implementar o protesto extrajudicial como forma de cobrança administrativa para todos os créditos tributários líquidos e certos, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.
- iii. Implementar a fiscalização de ISS e realizar, minimamente, os procedimentos de: (i) fiscalização sobre os principais contribuintes do tributo no Município como por exemplo: - Instituições Financeiras; - Construção Civil; - Grandes empresas comerciais e industriais, estabelecidas no Município, como responsáveis tributários do ISS, na condição de tomadores de serviços; (ii) monitoramento da arrecadação dos inadimplentes, dos maiores contribuintes de ISS ou do comparativo entre contribuintes com a mesma atividade, de modo a direcionar ações fiscais na ocorrência de qualquer flutuação significativa na arrecadação; e (iii) fiscalização nas empresas que apresentem variações significativas em seu recolhimento, com vistas a averiguar oportunamente os indícios de evasão fiscal.
- iv. Revisar a Planta Genérica de Valores do município, com base no que dispõe o art. 97, IV, do CTN, com o objetivo de que reflita, adequadamente, a realidade imobiliária local e contemple possíveis valorizações e/ou desvalorizações havidas em função das transformações urbanas, observando que a avaliação de imóveis deve ser referenciada em boas práticas reconhecidas e aceitas para o exercício dessa função (NBR 14653-1:2001 e 14653-2:2004, da ABNT).
- v. Efetuar recadastramento imobiliário geral no município e implementar ações administrativas permanentes e periódicas de higienização do cadastro fiscal imobiliário.

CAD-RECEITA, 11/06/2025

PAULO CESAR MACHADO JUNIOR

Matrícula 02/3672

Assinado digitalmente

LEONARDO LIMA DE MENEZES

Matrícula 02/4371

Assinado digitalmente

JULIANA AYRES FIUZA GOMES

Matrícula 02/4291

Substituta Eventual da Coordenadora Geral

Assinado digitalmente