

Acórdão 00596/2019-9 – PRIMEIRA CÂMARA

Processo: 05021/2016-4

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

Exercício: 2015

UG: PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Responsável: VICTOR DA SILVA COELHO

FISCALIZAÇÃO AUDITORIA – PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – EXERCÍCIO DE 2016 – HOMOLOGAR PONTOS CORRESPONDENTES AOS ACHADOS DE AUDITORIA DE Nºs 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9 DO PLANO DE AÇÃO COM AS RESSALVAS AOS ITENS 2.2 E 2.4 – DETERMINAÇÃO AO PREFEITO MUNICIPAL – DETERMINAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1 RELATÓRIO

Versam os autos sobre o resultado de auditoria no tocante à temática Receitas Públicas realizada na Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, relativo ao exercício de 2015, decorrente do Plano de Fiscalização 2016.

O objetivo da auditoria foi analisar a estrutura legislativa, física e organizacional da administração tributária municipal, identificando deficiências e vulnerabilidades que podem ser objeto de aprimoramento mediante futuro Plano de Ação a ser estabelecido entre a Prefeitura e o TCE/ES.

A Secex Municípios elaborou o **Relatório de Auditoria 02/2017** (fls. 05/49, com documentos de suporte às fls. 50/191), no qual verificou que o Município de

Cachoeiro de Itapemirim apresentou notas de risco aceitáveis na avaliação dos quesitos propostos, entretanto demonstrou algumas deficiências que geraram achados de auditoria.

Tais achados de auditoria foram reunidos na **Instrução Técnica Inicial 26/2017** (fls. 192/196), a qual sugeriu a notificação dos gestores para ciência, bem como a notificação do atual Prefeito Municipal, senhor Victor da Silva Coelho, para cumprimento das determinações relacionadas na própria ITI.

Tal proposta foi acolhida por meio do **Voto 2771/2017** (fls. 207/211), corroborado pela **Decisão TC 1676/2017 Plenário** (fls. 212/213), a qual determinou a notificação do Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, senhor Victor da Silva Coelho, para, no prazo de 90 dias, cumpri-se as seguintes determinações:

2.1 Consolidar as medidas propostas visando solucionar os problemas identificados pela presente auditoria em um **Plano de Ação**, no modelo exemplificativo previsto no **Apêndice H** do Relatório 54/2016, para avaliação e futuro monitoramento por parte deste Tribunal nos termos dos artigos 10 da Resolução TC nº 298/2016 e 194 da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal, da seguinte forma:

2.2 O Plano de Ação deve ser encaminhado em ambos os suportes, papel e digital, nos termos estabelecidos nos Incisos I e II, art. 3º, da IN TCEES nº 35/2015 (CD-Rom; formato de planilha eletrônica ou documento de texto), constando naqueles enviados em papel a assinatura do responsável pelo Plano de Ação (Prefeito), bem como dos responsáveis detêm a atribuição legal pelas medidas ali consignadas;

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

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

Após regular notificação, o Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim protocolou às fls. 234/242 o correspondente Plano de Ação.

Em seguida, os autos foram encaminhados à Secex Municípios para a devida análise. Mediante a **Manifestação Técnica 326/2018** (fls. 250/296), a área técnica apontou impropriedades encontradas no Plano de Ação em tela, sugerindo a

notificação do gestor para que, no prazo de 45 dias, cumprisse os termos da Decisão TC 1676/2017 nos termos explicitados na peça técnica em referência, o que foi acolhido na **Decisão Monocrática 762/2018** (fls. 297/299).

Devidamente notificado, o gestor anexou novo Plano de Ação (fls. 313/327 – **Resposta de Comunicação 820/2018**).

Mediante a **Manifestação Técnica 1163/2019**, o Núcleo de Contabilidade e Economia registra que, considerando as proposições apresentadas pela equipe de auditoria e o proposto pelo Jurisdicionado em seu Plano de Ação, sugere a homologação dos pontos correspondentes aos achados de auditoria dispostos no Relatório de Auditoria 02/2017 referentes aos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9, observando, no entanto, as ressalvas concernentes aos itens 2.2 e 2.4, referentes ao prazo para cumprimento das propostas (exígua para aprovação da Lei no caso da PGV e dilatado além da gestão para conclusão do recadastramento imobiliário), além de determinação ao Controle Interno do Município.

De forma muito bem fundamentada, a área técnica analisa, ainda, a necessidade de que o Executivo Municipal encaminhe projeto de lei à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim para instituir a taxa de coleta e destinação final de resíduos sólidos até o final do presente mandato, mas em tempo de ser plenamente analisado pelo Legislativo Municipal.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva (**Parecer 1065/2019**).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Ratifico integralmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Manifestação Técnica 1163/2019**, pela **homologação** dos pontos referentes

aos achados de auditoria dispostos no Relatório de Auditoria 02/2017 referentes aos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9, observando, no entanto, as **ressalvas concernentes aos itens 2.2 e 2.4**, referentes ao prazo para cumprimento das propostas (exígua para aprovação da Lei no caso da PGV e dilatado além da gestão para conclusão do recadastramento imobiliário), **além de determinação ao Prefeito Municipal e ao Controle Interno do Município**, nos seguintes termos:

1. AUDITORIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS

Considerando as questões apuradas no **Relatório de Auditoria em Receitas Tributárias TC 00002/2017-5** e o correspondente Plano de Ações apresentado pela administração municipal, importa, por ora, a análise das proposições concernentes a cada achado de auditoria:

ACHADO	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	AÇÃO PROPOSTA PELO GESTOR	RESPONSÁVEL	DATAS DE INÍCIO E CONCLUSÃO AÇÃO CORRETIVA	CONSIDERAÇÃO DO AUDITOR TCEES
<p>2.1 LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA NÃO DISPONIBILIZADA ADEQUADAMENTE PARA CONSULTA</p>	<ul style="list-style-type: none"> Manter consolidada a legislação das Taxas Públicas em texto único para ser disponibilizado para consulta dos contribuintes e da própria administração, consignando ali todas as leis que foram revogando, alterando ou acrescentando dispositivos regulamentadores; Implantar procedimentos definidos de consolidação e publicação online das normas tributárias, atribuindo expressamente estas competências a determinado(s) setores e/ou agentes públicos, de forma que as normas estejam permanentemente consolidadas e publicadas no endereço eletrônico da Prefeitura. <p>Como exemplo cita-se o Anexo do Decreto nº 36678 de 1º de janeiro de 2013 que trata da Consolidação das Leis Tributárias do Município do Rio de Janeiro, uma vez que atende a necessidade da compilação, sem, todavia, necessitar do processo legislativo junto a Câmara Municipal.</p>	<p>Ação: Consolidação da Legislação Tributária Editar decreto contendo a Consolidação da Legislação Tributária Municipal. Como será feito? Não obstante todas as normas citadas no relatório de auditoria, estarem disponibilizadas no portal de serviços do Município de Cachoeiro de Itapemirim denominado "Cachoeiro Agência Virtual" – Legislação online - compartilhamos da necessidade de compilação da referida Legislação de forma que atenda com maior clareza aos cidadãos e também a administração tributária.</p>	<p>Maria Magda Gomes de Almeida – Subsecretária Tributária</p>	<p>Início; 02/01/2019</p> <p>Conclusão; 30/03/2019</p>	<p>O proposto se apresenta condizente com as propostas de encaminhamento inseridas no Relatório de Auditoria pela Equipe.</p>

<p>2.2 AUSÊNCIA DE REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e encaminhar, à Câmara Municipal, projeto de Lei: <ul style="list-style-type: none"> a) revisando a Planta Genérica de Valores do município, com base no que dispõe o art. 97, IV, do CTN, com o objetivo de que reflita, adequadamente, a realidade imobiliária local e contemple possíveis valorizações e ou desvalorizações havidas em função das transformações urbanas, observando os seguintes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar licitação para contratação de empresa responsável pela revisão da Planta Genérica; (item 1) • Acompanhar o trabalho de revisão da PGV, realizando simulações de impacto e propondo ajustes; (item 2) • Elaborar projeto de lei e encaminhar à Câmara a nova proposta de PGV; (item 3) 	Edson Alves Machado	<p>Início: Item 1 01/05/2018 Item 2 01/01/2019 Item 3 01/12/2020 Conclusão: Item 1 31/12/2018 Item 2 28/11/2020 Item 3 31/12/2020</p>	<p><u>O proposto se apresenta parcialmente condizente com as propostas de encaminhamento</u> inseridas no Relatório de Auditoria pela Equipe. A ressalva a parcialidade do atendimento é sobre o prazo estipulado para cumprimento da proposta. Conforme se observa, pretende o Prefeito Municipal encaminhar o projeto de Lei à Câmara Municipal no último mês do último ano de mandato. Pois bem, a experiência dos trabalhos de fiscalização tem demonstrado para Equipe, que o encaminhamento de projeto de Planta Genérica de Valores tem encontrado resistência nas Câmaras de Vereadores, e estes, pleiteiam oportunidade de discutir e debater mais o Projeto. Nesta feita, encaminhando com um mês para o final do mandato a chance de desperdício do projeto é grande, haja vista a falta de tempo hábil para debates no legislativo. Caso o projeto não seja devidamente analisado ele é arquivado e não continua tramitando para próxima legislatura, conforme art. 119 da Resolução nº 008/98 da Câmara</p>
---	---	--	---------------------	--	---

	<p>c/c Lei Federal 5.194/66 e Lei Federal 12.378/2010;</p> <p>II - a avaliação de imóveis deve ser referenciada em boas práticas reconhecidas e aceitas para o exercício dessa função (NBR 14653-1:2001 e 14653-2:2004, da ABNT);</p> <p>III - 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 entre 70% (setenta por cento) e 100 % (cem por cento), conforme o §4º do art. 30 da Portaria 511/09 do Ministério das Cidades;</p> <p>b) prevendo a gradação de eventuais aumentos individuais acentuados,</p>				<p>Municipal de Cachoeiro de Itapemirim:</p> <p>“Art. 119 – No início de cada legislatura, a Mesa ordenará o arquivamento de todas as proposições apresentadas na legislatura anterior. Parágrafo único – Não serão arquivados: I – os vetos; II – as emendas populares e os projetos de lei de iniciativa popular; III – os projetos de prestação de contas”</p> <p>Com isso, mantidos os prazos apontados, corre-se o risco de o município ter o custo de elaborar a Planta Genérica de Valores e a mesma não ser efetivada por conta do prazo exímio. É importante observar que a auditoria foi realizada no ano de 2016 e desde então o município tem ciência da necessidade de realizar a revisão da PGV.</p> <p>A atual gestão encontra-se desde 2017 e os argumentos de ausência de verba pode ser observada no sistema Cidades como inverídica, assim como não pode ser adotado o discurso de prazo exíguo.</p> <p>Em face disso, opina-se para que o Prefeito Municipal seja diligente ao passo de possibilitar a regular tramitação do Projeto de Lei de revisão da PGV, sob pena de</p>
--	--	--	--	--	--

	<p>decorrentes da instituição da Planta Genérica de Valores, de forma a respeitar o princípio da não-surpresa e da capacidade contributiva. Por exemplo, escalonar um eventual aumento de 40% em quatro aumentos anuais de cerca de 10%.</p> <ul style="list-style-type: none">• Elaborar e encaminhar à Câmara Municipal projeto de lei que estabeleça obrigatoriedade de revisão da PGV pelo Poder Executivo em períodos de no máximo 4 anos, com base nos §§ 2º e 3º, do art. 30, da Portaria 511/09 do Ministério das Cidades, com vistas a que a PGV reflita as transformações urbanas havidas no período, como por exemplo, dispõe a LC 91/2014, do Município de Curitiba				<p>apuração de responsabilidades quanto a inércia ou omissão quanto a tomada e realizada de decisões, determinando com isso a garantia de que todas as medidas sejam viabilizadas até o final do seu mandato. Caso contrário, não haverá outra alternativa senão a imposição de linha de responsabilização aos gestores do município quanto a omissão e principalmente a sugestão de aplicação da vedação das transferências voluntárias nos termos do art 11, caput e parágrafo único da LRF.</p>
--	---	--	--	--	--

<p>2.3 CARGOS DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DESPROVIDOS DE ATRIBUIÇÕES LEGAIS EXPRESSAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e encaminhar à Câmara Municipal projeto de lei que estabeleça expressamente todas as atribuições e competências necessárias ao pleno exercício da carreira específica de Auditor Fiscal de Tributos Municipais, notadamente aquelas relacionadas aos títulos III e IV do CTN, quais sejam: fiscalização e lançamento de tributos; e modificação, suspensão, extinção e exclusão do crédito tributário; 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão do Plano de Cargos e Salários Encaminhar para a Secretaria Municipal de Administração as atribuições do cargo de Auditor Fiscal relacionadas aos títulos III e IV do CTN, para ser incluído no projeto de revisão do Plano de Cargos e Salários em fase de conclusão 	<p>Tatiana Barbosa Matielo</p>	<p>Início: 01/10/2018 Conclusão: 31/12/2018</p>	<p>O proposto se apresenta condizente com as propostas de encaminhamento inseridas no Relatório de Auditoria pela Equipe.</p>
--	---	--	--------------------------------	---	---

<p>2.4 CADASTRO IMOBILIÁRIO NÃO FIDEDIGNO</p>	<ul style="list-style-type: none"> Efetivar o acesso da administração municipal aos dados analíticos levantados pelo IBGE no Censo Demográfico de 2010, referentes ao número de domicílios particulares permanentes urbanos no município e, a partir do planejamento efetuado com base em tais dados, efetuar ações de recadastramento para conferir maior fidedignidade ao cadastro imobiliário do município; Encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal instituindo obrigação de o contribuinte comunicar, em prazo determinado, formalmente ao município fatos ou circunstâncias que venham a alterar a unidade imobiliária, para fins de atualização cadastral, <u>sob pena de multa</u>; Implantar e implementar programa de fiscalização e atuar de forma coercitiva, com a lavratura dos respectivos autos de infração, para atestar o cumprimento quanto à 	<p>Ação: Efetuar o recadastramento de imóveis e alterar a legislação Alteração da legislação, incluindo penalidades para não cumprimento das obrigações, acesso nas referentes à prestação de informações ao município quando de alteração nos imóveis.</p> <p>Realização de recadastramento imobiliário através da contratação de empresa especializada.</p>	<p>Edson Alves Machado</p>	<p>Início; 02/01/2018 Conclusão 31/12/2018</p> <p>Início; 02/01/2018 Conclusão 28/11/2021</p>	<p><u>O proposto se apresenta parcialmente condizente com as propostas de encaminhamento</u> inseridas no Relatório de Auditoria pela Equipe. O prefeito municipal estende a proposta para além do período do seu mandato, vinculando a proposição do recadastramento até 28/11/2021. No entanto, o prazo proposto para conclusão das ações, <u>praticamente um ano após o término do atual mandato</u>, não prima pela razoabilidade. O implemento do recadastramento é essencial para o lançamento do IPTU, assim como para regular cobrança dos débitos inscritos em Dívida Ativa. Além de identificar o real contribuinte dos tributos de natureza imobiliária, o recadastramento também permite aferir alterações e modificações realizada em imóveis, como aumento de pavimentos ou até mesmo construções em imóveis outrora cadastrados apenas como não edificadas. Nessa esteira, a efetivação do cadastro é essencial e para tanto precisa ser efetivada o quanto antes. Além do mais, não prima</p>
--	---	--	----------------------------	---	--

	<p>comunicação por parte dos contribuintes, no prazo determinado, sobre fatos ou circunstâncias que venham a alterar a unidade imobiliária, para fins de atualização cadastral;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Firmar convênio com as concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e de água tratada atuantes no município, para que as mesmas disponibilizem o acesso da administração aos seus cadastros de clientes e unidades residenciais. <p>Caso não seja possível viabilizar o acesso aos dados via convênio, encaminhar projeto de Lei à Câmara Municipal instituindo obrigação acessória para que as mencionadas concessionárias disponibilizem seus cadastros, sob pena de multa. Quanto à concessionária de energia e caso o município tenha</p>				<p>pela razoabilidade fazer previsão de medidas que serão tomadas para além do mandato atual, sendo que não há garantias de reeleição.</p> <p>A indicação do Plano de Ação deve conter exatamente aquilo que o gestor se compromete em realizar.</p> <p>Dessa forma, se ele indica que cumprirá todo recadastramento é necessário que seja realizado dentro do seu respectivo mandato.</p> <p>Imperioso, observar que a Equipe de Auditoria em 2016 adotou a postura de encaminhar o Plano de Ação enviado por prefeito que por ventura não tenha sido reeleito ao gestor que estivesse no Poder, a fim de que este adotasse as medidas que entendesse cabíveis em face do relatório de auditoria e da necessidade de compromisso do Plano de Ação.</p> <p>A tendência é que tal situação seja mantida, e com isso, um novo gestor seja notificado para realizar as medidas que não foram adotadas.</p> <p>Da mesma forma, deve o atual gestor manter as ações necessárias a corrigir o problema sobre pena de responsabilidade.</p>
--	---	--	--	--	--

	<p>instituído a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (Cosip, CIP ou similar), recomenda-se implementar a cobrança da contribuição e da tarifa em uma mesma conta/boleto, com a obrigatoriedade de que a concessionária disponibilize o acesso da administração ao banco de dados de clientes e domicílios;</p> <ul style="list-style-type: none">• 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, no território do município, de concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e de água tratada;• Normatizar e implementar procedimento de controle que consista na consulta periódica a imagens áreas do território do				<p>Até porque o atual Prefeito, foi notificado acerca do Relatório de Auditoria em 05/06/2017 (Evento 35), ou seja a mais de um ano que a administração municipal tem ciência da irregularidade, mas conforme manifestações tem postergado em iniciar a tomar as medidas necessárias, por só se sentir obrigado após homologação do Plano de Ação.</p> <p>Isso posto, ante a relevância do incremento dessas medidas, sugerimos, a bem do interesse público, que esse Sodalício estabeleça o prazo final em dezembro de 2020 para a adoção do recadastramento imobiliário, haja vista que o município teve ciência na metade do primeiro ano de mandato, restando com isso praticamente três anos e meio para tomar as medidas que fossem necessárias, porém se mantém inerte, por entender que existem outras prioridades que não a administração tributária, indo na contramão da Constituição da República no Art. 37, XVIII e XXII.</p> <p><u>Nesses termos, considerando a ressalva ora destacada, sugere-se a homologação do presente</u></p>
--	--	--	--	--	---

	<p>município publicadas na internet, e registro das mesmas, para orientar ações de recadastramento imobiliário;</p>				<p><u>item.</u></p>
<p>2.5 AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE TAXA PÚBLICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e encaminhar à Câmara Municipal de Vereadores projeto de lei que institua e regulamente Taxa Pública para custeio dos serviços específicos e divisíveis de coleta e manejo de resíduos sólidos urbanos, com observância aos princípios e diretrizes estabelecidos na LF 11.445/2007 (Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico), em especial aqueles previstos no Capítulo VI – Dos Aspectos Econômicos e Sociais. 				<p>A análise será realizada em tópico a parte, abaixo da tabela.</p>
<p>2.6 COBRANÇA ADMINISTRATIVA INSUFICIENTE PARA REALIZAR A EFETIVA ARRECADAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Registrar os resultados da cobrança administrativa (controle a taxa de êxito das cobranças realizadas, contribuintes cobrados, contribuintes que compareceram para parcelamento, contribuintes que quitaram o débito 	<p>Outrossim, cabe informar que, conforme já apresentado no Plano de Ação, a cobrança administrativa do município tem apresentado resultado crescente e satisfatório apesar da crise econômica conforme planilha colacionada no plano de ação ora apresentado nos</p>			<p>Segundo apontamentos realizados pelo Prefeito Municipal na formulação do Plano de Ação, as correções necessárias quanto a procedimentos de valorização da cobrança</p>

	<p>integralmente, etc.), de modo que seja possível aferir a efetividade do procedimento adotado, por meio das seguintes informações mínimas: nº de notificações emitidas; nº de contribuintes efetivamente notificados; nº de endereços desconhecidos; nº de contribuintes desconhecidos; nº de contribuintes notificados que compareceram para parcelar a dívida.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evitar a prática reiterada de concessão de anistias, tendo em vista que a utilização desse instrumento deve ser restrita a situações excepcionais e com observância das condições estabelecidas pelos arts. 111, 180, 181 e 182 do CTN c/c artigo 14 da LRF; • Estabelecer medidas de restrição para a concessão de parcelamentos quando da concessão de novo Programa de Recuperação de Dívida, como por exemplo, a exigência de quitação à vista de um percentual da dívida, de forma a desestimular a inadimplência dos 	<p>autos.</p> <p>Para obtenção dos resultados satisfatórios, já foram implementadas e estão sendo executadas ações como cobrança via telefone, cobrança em cartório mediante protesto (inclusive as execuções fiscais já ajuizadas judicialmente), e o próprio REFIS com concessão de descontos para efetivo recebimento.</p> <p>Além disso, está sendo implantado convênio para recebimento dos créditos tributários com cartão de crédito à vista ou parcelado, e já foi executada a ampliação do espaço físico da gerência de cobrança que possui quantidade de mão de obra ideal para atendimento e execução das cobranças, além da aquisição de sistema de arrecadação próprio, sendo que todo o cronograma apresentado está sendo cumprido e será concluído dentro das datas apresentadas.</p> <p>É bem verdade que os controles já existentes permitem o acompanhamento do êxito da cobrança.</p> <p>Cumpre destacar que mesmo diante do atual</p>			<p>administrativa são plenamente realizadas.</p> <p>Segundo relato, as indicações propostas pela Equipe de Auditoria já são adotadas pelo município, não sendo necessário qualquer comprometimento em razão do mesmo.</p> <p>Sustenta que a cobrança é plenamente executada, há controle gerencial sobre os procedimentos, a política de incentivo fiscal parcelado da dívida é vantajosa e o município tem implementado tal fonte de receita.</p> <p>Em face disso, considerando que o Prefeito Municipal afirma ter saneado o achado, outrora apontado pela Equipe de Auditoria, assim opina-se pela aceitação da afirmação, para, contudo,</p>
--	--	---	--	--	---

	<p>parcelamentos concedidos, garantindo a efetividade desse benefício para recuperação da dívida.</p>	<p>cenário de desemprego, falências e liquidação judicial de grandes empresas deste município, contamos com a melhor arrecadação nos últimos exercícios financeiros conforme relatório comparativo de receitas de Refins atualizado que segue em anexo, contendo, os parcelamentos, em andamento, parcelamentos quitados e o total de parcelamentos realizados.</p> <p>Diante do relatório anexo, podemos concluir que as anistias concedidas está sendo satisfatória para recebimento do crédito tributário mostrando os melhores resultados de arrecadação nos últimos exercícios financeiros, e neste contexto, com a redução de descontos, teríamos como resultado o insucesso do programa de quitação de débitos, o que não condiz com o plano de ação proposto por este Município, pois o nosso objeto é aumento da arrecadação, transparência e efetividade da gestão pública.</p>			<p>realizar o monitoramento e a regularidade no futuro, quando todas as medidas vierem a serem avaliadas.</p> <p>Conquanto, é de responsabilidade do Prefeito Municipal que tal medida esteja de fato implementada, assumindo com isso os riscos sobre a consideração de cumprida nesse momento as indicações apontadas pela Equipe de Auditoria.</p>
<p>2.7 NAO PRIORIZAÇÃO DE RECURSOS À ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dotar recursos orçamentários prioritários para modernização dos computadores utilizados 	<p>Ação: Planejamento e contratação de operação de crédito junto ao</p>	<p>Tatiana Barbosa Matielo</p>		<p>O proposto se apresenta condizente com as propostas de encaminhamento inseridas no Relatório de Auditoria</p>

	<p>pela Administração Tributária para que tenham capacidade de suportar a utilização dos sistemas de TI disponíveis com eficiência;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implantar e implementar um programa de capacitação destinado 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, conforme mencionado no capítulo 2 da Seção IV do Manual do Prefeito, IBAM, 2013. <p>Sugere-se a criação de um grupo de servidores que seja responsável por apresentar à Administração Municipal eventuais demandas de capacitação, decorrentes de insuficiências técnicas e práticas deparadas no exercício das atividades cotidianas da Administração Tributária pelos servidores, alinhadas ao planejamento de</p>	<p>BNDES/Caixa Econômica, via PMAT</p> <p>Programa de Modernização da Administração Tributária para fins de aquisição de veículos, computadores, treinamentos serviços e softwares e capacitação de servidores.</p> <p>Contratação do financiamento</p> <p>Realizar aquisição de computadores para serem utilizados pela Administração Tributária;</p>		<p>Início; 01/11/2017 Conclusão; 29/06/2019</p> <p>Início; 02/07/2019 Conclusão; 28/12/2019</p> <p>Início; 01/03/2019 Conclusão; 15/03/2019</p> <p>Início; 02/04/2019 Conclusão; 27/12/2020</p>	<p>pela Equipe.</p>
--	--	--	--	---	---------------------

	<p>fiscalizações tributárias traçado anualmente;</p> <ul style="list-style-type: none">• Buscar convênio com a receita federal para treinamento e orientação de como proceder nas fiscalizações das empresas cadastradas no Simples Nacional. Posto, serem estas, representantes da maioria dos contribuintes de ISSQN;	<p>Criação de um grupo de servidores que seja responsável para apresentar à Administração Municipal, eventuais demandas de capacitação.</p> <p>Implementar um programa de capacitação destinado aos servidores 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</p>			
--	---	---	--	--	--

		aperfeiçoamento dos servidores.			
2.8 IRREGULARIDADES NOS PROCEDIMENTOS FISCALIZATÓRIOS DE MAXIMIZAÇÃO DA ARRECADAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar e implementar programa de fiscalizações nas Instituições Financeiras, contribuintes de ISS no Município, de modo a apurar e lançar o imposto com base na movimentação econômica informada na Cosif ou em outra declaração obrigatória que venha a ser instituída (Exemplo: Resolução SMF 2366/06, da Secretaria de Fazenda do Município do Rio de Janeiro). • Implantar e implementar programa permanente de fiscalizações nos contribuintes de ISS no Município, enquadrados no Simples Nacional, de modo a apurar e lançar o imposto com base na movimentação econômica. • Implantar e implementar procedimentos no intuito de comparar o faturamento bruto informado para o recolhimento do Simples Nacional, por meio do PGDAS-D, com o faturamento declarado com base na emissão de documentos fiscais, para 	<p>Ação: Ações a implementar, quanto à Fiscalização de Instituições Financeiras</p> <p>Contratação de sistema para auditoria de ISSQN das instituições financeiras e criação de obrigações acessórias ou melhoria das já existentes, para proporcionar maiores informações e comparação com a movimentação econômica declarada ao Banco central;</p> <p>Planejamento de auditoria nas instituições financeiras para o exercício 2018.</p>	Tatiana Barbosa Matielo	<p>Início; 02/10/2017 Conclusão; 10/12/2018</p> <p>Início; 02/10/2017 Conclusão; 31/12/2018</p> <p>Início; 09/10/2017 Conclusão; 06/12/2018</p> <p>Início; 01/05/2018 Conclusão; 01/06/2019</p> <p>Início; 02/01/2019 Conclusão; 27/12/2019</p>	O proposto se apresenta condizente com as propostas de encaminhamento inseridas no Relatório de Auditoria pela Equipe.

	<p>fins de apurar o ISS devido</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incluir no planejamento de fiscalização os contribuintes que apresentarem divergência entre os valores declarados ao Simples Nacional e faturamento apurado pela emissão da NFS-e, com vistas a promover a fiscalização nesses contribuintes. • Firmar convênios com administrações tributárias de outros municípios, Estado ou União buscando o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, conforme prevê o inciso XXII, art. 37 da CF, bem como com outros órgãos, como Detran e Concessionária de energia elétrica; 	<p>Ação: Ações a Implementar quanto à fiscalização do SIMPLES</p> <p>Buscar parcerias ou convênios com as entidades públicas que já realizam as auditorias nos módulos do SEFISC, para transferência de conhecimento aos Auditores Fiscais</p> <p>Adquirir software destinado ao controle e fiscalização do Simples Nacional</p>			
--	---	---	--	--	--

		Treinar e Implementar ações de fiscalização do Simples Nacional			
2.9 IRREGULARIDADES NO PLANEJAMENTO DA FISCALIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar e implementar o planejamento das ações fiscais materializado num Plano Anual de Fiscalizações que estabeleça os critérios das escolhas para a fiscalização do imposto, bem como as metodologias a serem adotadas, de forma a garantir a impessoalidade na escolha dos contribuintes a serem fiscalizados e possibilitar o controle de seu resultado a fim de medir a eficiência e a eficácia dos trabalhos realizados. • Implantar por meio de normatização (Decreto, Portaria, Instrução normativa, ordem de serviço, etc.) e implementar o instrumento de autorização para a realização de fiscalização (a exemplo do Mandado de Procedimento Fiscal – MPF, adotado na esfera 	<p>Ação: Fazer planejamento fiscalizatório com os seguintes critérios</p> <p>Acompanhamento dos maiores devedores através do sistema da NFSe, declaração da arrecadação das receitas de ISS;</p> <p>Planejamento fiscalizatório por atividade econômica, alcançando todos os contribuintes de cada tipo de serviço prestado;</p>	Tatiana Barbosa Matielo	<p>Início; 02/10/2017 Conclusão; 31/12/2018</p> <p>Início; 01/11/2017 Conclusão; 30/06/2019</p> <p>Início; 02/10/2017 Conclusão; 30/06/2019</p>	O proposto se apresenta condizente com as propostas de encaminhamento inseridas no Relatório de Auditoria pela Equipe.

	<p>federal), com vistas à garantir a vinculação da atividade fiscalizatória e mitigar a ocorrência de ações arbitrárias de fiscalização;</p> <ul style="list-style-type: none">• Normatizar (Decreto, Portaria, Instrução normativa, ordem de serviço, etc.) a instituição do Termo de Início da Ação Fiscal, de acordo com o art. 196 do CTN, inclusive com obrigatoriedade de menção expressa do prazo máximo para a conclusão da fiscalização.• Implantar e implementar rotinas de acompanhamento dos resultados das ações fiscais em diligência externa de ISS realizadas no Município.• Implantar e 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 da fiscalização do ISS, tais como: Mandado de Procedimento Fiscal, Termo de Início de Ação Fiscal, Relatório de Fiscalização, Notificação,	<p>Implementar relatório de todas as empresas de prestação de serviços, com período fiscalizado, evitando assim o instituto da decadência.</p>			
--	---	--	--	--	--

	<p>Auto de Infração, entre outros, com vistas a automatização e maior controle do gestor sobre os atos de fiscalização</p> <ul style="list-style-type: none">• Criar no sistema relatórios capazes de informar com clareza e detalhamento a arrecadação por período no mínimo mensal, para serem confrontados com os relatórios contábeis.				
--	--	--	--	--	--

2 O PLENO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA



O município de Cachoeira de Itapemirim, através do seu Prefeito Municipal e do Secretário Municipal de Finanças, manifestou, tanto na Resposta de Comunicação 217/2017, quanto na 820/2018, discordância em relação ao achado de auditoria AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE TAXA PÚBLICA, sustentando a inexibilidade da previsão da taxa pública para custeio do serviço de coleta e destinação final de resíduos sólidos.

Afirmam que não existe a obrigação de criação da respectiva taxa por ser uma medida discricionária do detentor do mandato, conforme segue trecho extraído da Resposta de Comunicação 820/2018:

No que tange ao achado da Auditoria em questão, acerca da ausência de previsão de taxa pública para custeio do serviço de coleta e destinação final e resíduos sólidos, reforçamos e retificamos para reconsideração que referida instituição pelo município é uma decisão discricionária do detentor do mandato.

Aliado a isso, argumenta que o cenário econômico nacional não é favorável, pois pode prejudicar ainda mais os cidadãos e empresários locais ao retirar de circulação montante tributável para remunerar a instituição da respectiva taxa.

Informa que adota medidas para incrementar a receita de impostos e transferências constitucionais ao município e que tal trabalho custeia o serviço de coleta e destinação dos resíduos sólidos.

Sobre os argumentos legais usados na Manifestação Técnica 326/2018, afirma que a Constituição da República não aponta obrigatoriedade de instituir os tributos, mas apenas condiciona.

Refuta a obrigatoriedade do art. 11 da LCF 101/2000 (LRF) quanto a taxa em questão, sustentando que o mesmo é conjugado com art. 3º da Lei 5172/1966 (CTN), mas que o município cumpre sua obrigação de arrecadar todos tributos de competência constitucional, por arrecadar os impostos municipais e estimular as transferências constitucionais, além de possuir diversas outras taxas instituídas e remuneradas pelos contribuintes.

Sustenta pela irrazoabilidade dos argumentos da Equipe de Auditoria porque adotando tal postura “o Município também deveria instituir outras taxas, como por exemplo taxa de poda de árvore, taxa de limpeza e conservação de praças, taxa de capina, taxa e varrição, etc”, ainda refutando que tal situação não seria favorável a economia local.

Afirma também que a Legislação sobre saneamento básico no Brasil não exige a cobrança da taxa para serviço de coleta de resíduos sólidos.

Por fim, afirma que a Súmula Vinculante 19 do STF não apresentou obrigatoriedade da cobrança, mas que o próprio STF teria reconhecido a inexigibilidade da Taxa de Coleta de Lixo e Limpeza Pública e da Taxa de Iluminação, por configurarem serviços de caráter universal e indivisível, conforme precedente do RE nº 576.321-8.

Não satisfeito com a refutação da disposição da Súmula Vinculante em questão, também utiliza-se de argumentos extraídos do Voto realizado no bojo do processo 0004598-76.2010.4.02.5101 do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no qual sustenta que taxa de coleta de lixo e limpeza pública possui caráter universal e indivisível, portanto, inconstitucional.

Ocorre que tais argumentos não são verídicos, não representam o melhor entendimento acerca das normas citadas do ordenamento jurídico brasileiro, da mesma forma que não representa o entendimento dos tribunais outrora citados.

Pelo contrário, a manifestação exaurida é contraditória, diverge da melhor interpretação da LRF, traz posicionamentos inverídicos sobre a jurisprudência e a súmula vinculante 19, assim como confunde conceitos necessários a fixação de taxa e da caráter político ao cumprimento da responsabilidade fiscal sob a égide de interesse econômico local.

2.1) DA INSTITUIÇÃO DA TAXA

Acerca da obrigação de instituir, prever e arrecadar todos os tributos de competência própria, estabelece o art. 11 da LRF:

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.

O texto do *caput* do dispositivo citado é claro ao definir que todos os tributos da competência constitucional devam ser exauridos por todos os entes da Federação, quais sejam, União, Estados e Municípios.

Interpretando o respectivo dispositivo, imperioso citar a menção realizada por Weder de Oliveira, Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, quando afirma:

A norma do *caput* do artigo é de caráter nitidamente programático. Chama todos os entes da Federação à responsabilidade de instituir e efetivamente arrecadar todos os tributos que a Constituição lhes autoriza a instituir. Institui um princípio que se poderia denominar de “princípio do pleno exercício da competência tributária”, subprincípio do princípio da responsabilidade fiscal¹.

Faz parte da responsabilidade fiscal, organizar a arrecadação estatal nos moldes do planejamento elaborado no sistema tributário nacional, conforme disposto pelo pacto federativo e respectivo federalismo fiscal, ou seja, a opção de instituir tributos não depende da **DISCRICIONARIEDADE DO DETENTOR DE MANDATO POLÍTICO**, mas é inerente a responsabilidade fiscal das contas públicas.

Assim, a Constituição da República ao definir a competência tributária dos municípios estabeleceu que:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

- I - impostos;
- II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
- III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

¹ OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p.800.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

A conjugação do disposto no art. 11 da LRF com art. 145 da CR/88 é de que sempre que o município exercer seu poder de polícia ou prestar efetiva ou potencialmente serviços públicos específicos e divisíveis será obrigatória a instituição da respectiva taxa para custear a respectiva contrapartida prestada pelo Poder Público.

As taxas possuem natureza de tributo vinculado, ou seja, devem servir especificamente para custear a prestação ou serviço cujo fato gerador justificou a sua instituição.

Ora, o federalismo fiscal foi planejado a fim de que cada ente consiga cumprir com suas responsabilidades. A Constituição da República, além de instituir as receitas tributárias possíveis, criou também responsabilidades e obrigações a cada ente federativo, de modo que para cumprir de forma efetiva em favor dos cidadãos, é necessário se atentar ao modelo de repartição de receitas, exigido em sua plenitude pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com seu conteúdo programático do art. 11.

No caso concreto em questão, aponta-se que é dever e lícito que o município institua taxa para coleta e destinação final de resíduos sólidos, já que tal cobrança serve para equilibrar e compor o federalismo fiscal, permitindo que as outras receitas existentes possam ser destinadas as outras obrigações que não o custeamento da coleta de resíduos sólidos, tais como a educação, saúde, e demais necessidades.

Até porque ao se analisar os números da arrecadação de tributos no país distribuído pelos entes federativos, a arrecadação dos municípios é a menor, praticamente insignificamente, comparada a renda dos Estados e da União, principalmente se tal número for dividido pela quantidade de municípios existentes no país.

A carga tributária no Brasil, pode ser bem observada a partir do gráfico abaixo, extraído do Relatório Carga Tributária no Brasil 2017: Análise por tributos e bases de incidência divulgado pela Receita Federal²:

Entidade Federativa	2016			2017			Variação			
	Arrecadação [R\$ milhões]	% do PIB	% da Arrecad.	Arrecadação [R\$ milhões]	% do PIB	% da Arrecad.	Arrecadação [R\$ milhões]		p.p. do PIB	p.p. da Arrecad.
							Nominal	Real ⁽¹⁾		
União	1.381.880,23	22,08%	68,37%	1.447.106,36	22,06%	68,02%	65.226,13	64.703,56	-0,02	-0,35
Estados	514.456,79	8,22%	25,45%	547.073,54	8,34%	25,72%	32.616,75	32.422,20	0,12	0,26
Municípios	124.827,65	1,99%	6,18%	133.189,98	2,03%	6,26%	8.362,33	8.315,12	0,04	0,08
Total	2.021.164,68	32,29%	100,00%	2.127.369,88	32,43%	100,00%	106.205,21	105.440,88	0,14	0,00

Toda arrecadação de todos os municípios só perfaz o montante de 6,26% da arrecadação total do país no ano de 2017. Tal montante é bem inferior aquilo que cada município depende para manter seus serviços essenciais, fato o qual só reforça a necessidade econômica do município de Cachoeiro de Itapemirim também instituir a taxa para custear a prestação do serviço de coleta e destinação de resíduos sólidos, que ao tempo da auditoria, perfazia um montante anual de R\$ 9.160.044,00 (nove milhões, cento e sessenta mil e quarenta e quatro reais).

² Carga Tributária no Brasil 2017: Análise por Tributos e Bases de Incidência. Brasília, 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/noticias/ascm/2018/dezembro/carga-tributaria-bruta-atingiu-32-43-do-pib-em-2017/carga-tributaria-2017-1.pdf>. Acesso em 20/02/2019.

Que fique bem claro, legalmente o município de Cachoeiro de Itapemirim pode incrementar sua arrecadação em até R\$ 9.160.044,00 (nove milhões, cento e sessenta mil e quarenta e quatro reais) só com a instituição da Taxa de Coleta de Resíduos sólidos, que conforme demonstrado no art. 11 da LRF é de natureza obrigatória.

Nesse sentido, mais uma vez, importante mencionar o pensamento de Weder de Oliveira:

Os tributos destinam-se a prover o Estado com recursos para financiar o exercício de suas funções constitucionais. A omissão dos Poderes Executivo e Legislativo em desenvolver adequadamente suas bases tributárias significaria mais do que a inobservância de uma dimensão do princípio da responsabilidade fiscal. Significaria que a omissão desses poderes em legislar e executar medidas passíveis de aumentar suas possibilidades financeiras resultaria em omissão no melhor atendimento de segmentos sociais menos favorecidos³.

Com isso, observa-se que além de obrigatório é essencial que o município execute toda sua competência tributária e com isso legisle sobre a Taxa de coleta de Resíduos Sólidos.

Na contramão disso, o município informa, em passagens de suas manifestações que tem executado medidas conforme suas prioridades e que muitas vezes não possui recursos para realizar tudo que deveria. Tal argumento foi utilizado outrora para não fixar compromisso com a revisão da Planta Genérica de Valores.

Ainda que faltem recursos, a manifestação também coloca que diante do cenário de crise econômica que assola o país, o município (representado pelo Prefeito Municipal e pelo Secretário Municipal de Finanças) entende que a arrecadação do tributo proporciona o aumento da arrecadação, mas retira de circulação da economia montante que pode prejudicar ainda mais os cidadãos e empresários locais.

São argumentos de cunho político, que transparecem e trabalham para evitar o encargo de majoração de tributos em face da população a fim de evitar eventuais desgastes decorrentes da medida. Todavia, é o meio de garantir que o município tenha condições de cumprir com todas as suas obrigações, coisa que conforme descrição das manifestações o município não consegue realizar plenamente.

Ao mesmo tempo, sustenta que o município prioriza medidas que busque incrementar receitas de impostos e transferências voluntárias para custear o respectivo serviço.

Entretanto, o compromisso para revisar a Planta Genérica de Valores só se deu a partir de então e até outrora o município não disponha de recursos. As próprias medidas do plano de ação, “contém as ações determinadas por este Tribunal que estão sendo cumpridas na medida das possibilidades da Administração, considerando todas as demandas urgentes e prioritárias do município”, conforme trecho da Resposta de Comunicação 820/2018.

Mais uma vez reforça-se que o município não consegue realizar sozinho todas as suas necessidades e com isso conta com incremento de transferências constitucionais, cuja responsabilidade de arrecadação não faz parte das suas obrigações.

Há nítida dependência do município de Cachoeiro de Itapemirim as atividades de arrecadação da União e do Estado e não só das transferências constitucionais, mas também das transferências voluntárias.

Em razão disso, quem acaba perdendo com isso é o próprio cidadão de Cachoeiro de Itapemirim que acaba sofrendo com a reserva do possível, quanto a prestação de serviço

³ Ibid.

por parte do Poder Público Municipal, muito em virtude da inércia ou até mesmo relutância em instituir tributo de competência municipal, com comprovada prestação de serviço e elevado custo de manutenção.

Não é demais ressaltar, diante do contexto de crise econômica nacional, que parte da responsabilidade do complexo momento vivido decorre de opções políticas que visavam não prejudicar os cidadãos, como a manutenção e subsídio do preço da energia elétrica e dos combustíveis.

Por determinado período, optou-se por deixar de arrecadar todas as possíveis fontes de receita pela União e a consequência disso é a diminuição da capacidade de investimento, que contribuiu em grande parte para crise nos Estados e nos próprios municípios que dependiam de transferências do ente federal.

Prejudicar os cidadãos e o comércio não se resume exclusivamente a cobrar mais tributo deles, mas também a deixar de prestar os serviços públicos necessários a manutenção e dignidade de cada membro da sociedade e cuja responsabilidade seja do Poder Público.

Só para ter ideia a instituição da Taxa para subsidiar os serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos pode, ao executar todo custo contratado, aumentar em quase 100% (cem por cento) o montante arrecadado pelo município de Cachoeiro de Itapemirim, haja vista que o custo do serviço de coleta e destinação de resíduos é superior ao arrecadado em relação a todas as taxas pelo município nos últimos exercícios financeiros.

Conforme dados disponibilizados no Sistema Cidades, a receita de Taxas do Município evoluiu da seguinte forma:

ANO	PODER DE POLÍCIA	SERVIÇOS	TOTAL
2016	R\$ 4.040.678,02	R\$ 419.986,52	R\$ 4.460.664,50
2017	R\$ 3.758.059,79	R\$ 587.985,51	R\$ 4.346.045,30
2018	R\$ 5.528.480,59	R\$ 1.043.489,14	R\$ 6.571.969,7,3

Ademais, quando o município deixa de priorizar a sua receita própria para focar em transferências constitucionais cuja arrecadação é responsabilidade do Estado ou da União, e deixa de arrecadar todos seus tributos próprios, fere, além do art. 11 da LRF, as disposições do art. 37, XVIII e XXII da Constituição da República, ao abrir mão da sua competência tributária.

Com base nos números acima, observa-se que o custo e a potencialidade da Taxa de coleta e destinação final dos resíduos sólidos é financeiramente mais relevante que todas as taxas até então arrecadadas pelo município de Cachoeiro de Itapemirim.

A ideia da Lei de Responsabilidade Fiscal é criar um planejamento e condição para que o município consiga manter o equilíbrio das contas públicas. Não é porque no momento a arrecadação municipal consegue suportar o custo da contratação do serviço que ele deve se desonerar de cumprir o pleno exercício da competência tributária.

Conforme levantamento realizado dentro das auditorias já realizadas nesta Corte de Contas, com objetivo de avaliar a estrutura legislativa, física e organizacional da Administração Tributária Municipal (70 auditorias), identificou que em apenas 18,5% destas o achado referente a ausência de instituição e efetiva arrecadação da Taxa de Coleta e Destinação Final de resíduos sólidos.

Além disso, é importante deixar claro, que dentre os municípios que tiveram o referido achado de auditoria no curso dos trabalhos de fiscalização e que já apresentaram proposta de Plano de Ação junto a esta Corte de Contas, **somente o município de Cachoeiro de Itapemirim vem criando resistência, ao passo de questionar os critérios da Equipe de Auditoria questionando a objetividade da obrigação disposta no art. 11 da LRF.**

A relutância do município quanto a instituição da Taxa evidência a falta de planejamento da gestão fiscal, porque trabalha no liame de manutenção das contas públicas, quando na verdade o sistema constitucional possibilita maior resguardo.

Há com isso, uma postura que caminha na contramão daquilo que a Lei de Responsabilidade Fiscal configurou, conforme se observa no §1º do art. 1º:

§ 1º 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, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A ideia de planejamento é necessária não somente para manutenção das atividades corriqueiras, mas também para estar preparado para suportar as eventualidades que toda e qualquer gestão está sujeita.

Por exemplo, no final do ano de 2013 o Estado do Espírito Santo sofreu com o acúmulo de água da chuva e transbordo de rios em diversos municípios. Em razão da calamidade, muitos necessitaram de apoio e recursos além daqueles que já eram arrecadados pelos municípios afetados.

Considerando aspectos geográficos do Estado do Espírito Santo, pode-se afirmar que o risco de tal desastre ocorrer novamente é plausível e que a restauração e ajuda para a reconstrução dos afetados deve envolver recursos dos outros Entes (Estado e União).

Com isso, quando o município de Cachoeiro de Itapemirim deixa de maximizar a sua arrecadação própria, em eventuais catástrofe, demandará socorro externo assim como outros municípios também afetados, o que ocasionará violação a isonomia entre os entes municipais, porquanto será tratado como os demais afetados, sem todavia, cumprir com suas obrigações fiscais.

A lógica do parágrafo único do art. 11 da LRF é no sentido de que aquele que não goza da sua capacidade tributária plena quanto aos impostos não deve merecer a transferência voluntária de recursos.

Tal situação, a bem da verdade, não foi extensiva as taxas, que é o ponto em questão. Mas, pensando numa lógica de sistema tributário e conhecendo a realidade de outros municípios capixabas, que não possuem a capacidade tributária e econômica de Cachoeiro de Itapemirim, parece que os outros municípios que tem seu sistema tributário pleno e ainda sim não tem condições de se manter, mereçam mais atenção do que aquele que optou por não cobrar um tributo, contando que no futuro poderá receber o apoio externo, muitas vezes acompanhado da comoção decorrente da tragédia exemplificada.

Evidentemente é menos desgastante politicamente deixar de cobrar tributo e esperar que recursos externos socorram o município em eventuais momentos de dificuldade. Porém, ao mesmo tempo não se adequa a justiça fiscal e ao sistema socorrer aquele que teria

potencial para arcar com grande parte com recursos próprios em detrimento de municípios com menor capacidade, mas que exaurem sua capacidade.

Não instituir, prever e arrecadar a referida taxa, além de ferir o caput do art. 11 da LRF, causa grande injustiça em face dos outros municípios capixabas que exaurem sua capacidade tributária.

Também aparenta uma desigualdade em face do sistema tributário, quando se analisa sob a ótica de uma analogia fundada na regulamentação do Imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS).

Pelas regras definidas pela LCF 116/2003 e alteradas pela LCF 157/2016, ficou estabelecido que as alíquotas do ISS em todo país devem ficar entre mínimo de 2% e máximo de 5%.

Além disso, estabeleceu-se também a regra de proibir qualquer tipo de benefício fiscal em relação ao ISS que porventura configure uma redução efetiva de alíquota inferior a 2%.

Isso porque a Lei de caráter nacional quer evitar a concorrência e a guerra fiscal entre os municípios brasileiros.

Agora, fazendo analogia ao exercício da competência tributária plena, aquele que não usufrui plenamente, pode se tornar mais atrativo e servir de atrativo para que o seu município seja mais vantajoso para aqueles que procuram um novo lugar para se estabelecer.

Considerando que o presente trabalho de auditoria, objetiva efetivar e maximizar todos os tributos municipais, então vai de certa forma buscar a paridade entre todos os municípios, aquele que não tiver todos os principais recursos instituídos e plenamente cobrado, gozará de vantagem fiscal em detrimento dos outros.

No caso específico da Taxa de coleta e destinação final de resíduos sólidos, é muito mais vantajoso se estabelecer num município que não a cobre, do que naquele que efetivamente cobre a respectiva Taxa.

A própria relevância da mesma está nos números que corresponde, vide o caso de Cachoeiro de Itapemirim que representaria um recurso que sozinho corresponde ao montante superior ao que se arrecada com todas as demais taxas.

Diante do exposto, fica claro que a responsabilidade fiscal demanda que o município tome medidas necessárias para instituição da respectiva taxa. Não há justificativa para tanta relutância, a não ser a ausência de vontade política e o receio de assumir desgaste junto a população.

Entretanto, é papel desta Corte de Contas, e a presente auditoria temática em receitas serve para isso, promover a saúde fiscal dos entes públicos capixabas, de forma que executem as normas que o sistema prevê e possibilitem de forma saudável que se preste os serviços que os respectivos cidadãos dependem.

Até porque, conforme vai se demonstrar a seguir, a despeito daquilo que foi sustentado, a cobrança da Taxa para o Serviço de Coleta e Destinação Final de resíduos sólidos é plenamente Constitucional, já decidido e pacificado na Súmula Vinculante nº 19 do Supremo Tribunal Federal.

2.2) DA CONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA

Acerca da legalidade da cobrança pela prestação do serviço de coleta e destinação final de resíduos sólidos, firmou Súmula Vinculante 19 o Supremo Tribunal Federal:

A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal.

O texto da Súmula Vinculante supra, deixa claro que o Supremo Tribunal Federal não reconhece a inconstitucionalidade do serviço de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo.

Ao contrário disso, a Resposta de Comunicação 820/2018 sustenta que seria inconstitucional por não se configurar como um serviço, específico e divisível, o que é inverídico e não sustentável pelo próprio enunciado da Súmula.

As afirmações exauridas pelo município carecem de veracidade e foram interpretadas ao bem prazer da resistência em atender a indicação legal de instituição da taxa de coleta e destinação de resíduos sólidos.

Há um grande equívoco e uma grande confusão quanto ao conceito de taxa, assim como as manifestações dos tribunais brasileiros quanto a cobrança da taxa de coleta de lixo na Resposta de Comunicação apresentada pelos Gestores de Cachoeiro de Itapemirim.

A priori, é importante destacar que as Súmulas Vinculantes são enunciados exauridos pelo Supremo Tribunal Federal, em que, a partir de reiteradas decisões sobre matéria constitucional controversa que acarrete insegurança jurídica e multiplicação de demandas, seja dada validade, interpretação e eficácia a determinadas normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Cabe somente ao Supremo Tribunal Federal, editar, revisar ou cancelar uma Súmula Vinculante. De antemão, já é possível afirmar que nesta data ainda vigora a Súmula Vinculante 19, logo é possível afirmar que a Suprema Corte entende que a cobrança da Taxa pelo serviço de coleta e destinação final de resíduos sólidos seja constitucional.

E por ser Súmula Vinculante, um dos efeitos é a necessidade de observância de tal enunciado por parte do Poder Judiciário e da Administração Pública brasileira, conforme enunciado de Pedro Lenza:

A partir da publicação do enunciado da súmula na Imprensa Oficial, ela terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal⁴.

A ideia de vinculante é que tal enunciado seja cumprido por todos os entes públicos supramencionados, sob pena das respectivas responsabilidades.

Contudo, não poderia um ministro monocraticamente, tampouco um tribunal alterar ou julgar em desconformidade com a Súmula Vinculante, como tentou transparecer na Resposta de Comunicação 820/2018, nos RE 576.321-8 (Ministro Ricardo Lewandowski) e Processo 0004595-76.2010.4.02.5101 do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

E de fato, tais manifestações jurídicas não contrariaram o entendimento da Súmula Vinculante 19. Os gestores do município de Cachoeiro de Itapemirim externaram no documento parte da fundamentação dos Votos que fundamentassem a sua pretensão de

⁴ LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013. p.873.

convencer que a cobrança da taxa seria constitucional, mas não apresentaram a manifestação completa dos respectivos julgados.

Para iniciar, o RE 576.321-8 julgado pelo Supremo Tribunal Federal, citado, é um dos precedentes que fundamentaram a edição da Súmula Vinculante nº 19, conforme simples verificação no sítio eletrônico da Suprema Corte⁵.

Veja a ementa do RE 576.321-8, que serviu de tese para Repercussão Geral e posteriormente serviu como precedente para a Súmula Vinculante 19:

I — A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o art. 145, II, da Constituição Federal;
II — A taxa cobrada em razão dos serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos ofende o art. 145, II, da Constituição Federal;
III — É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. [Tese definida no [RE 576.321 QO-RG](#), rel. min. **Ricardo Lewandowski**, P, j. 4-12-2008, DJE 30 de 13-2-2009, [Tema 146](#).]

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA. SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA. DISTINÇÃO. ELEMENTOS DA BASE DE CÁLCULO PRÓPRIA DE IMPOSTOS. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE. ART. 145, II E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. I - QUESTÃO DE ORDEM. MATÉRIAS DE MÉRITO PACIFICADAS NO STF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. CONFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. DENEGAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS QUE VERSEM SOBRE OS MESMOS TEMAS. DEVOLUÇÃO DESSES RE À ORIGEM PARA ADOÇÃO DOS PROCEDIMENTOS PREVISTOS NO ART. 543-B, § 3º, DO CPC. PRECEDENTES: RE 256.588-EDEDV/RJ, MIN. ELLEN GRACIE; RE 232.393/SP, CARLOS VELLOSO. II - JULGAMENTO DE MÉRITO CONFORME PRECEDENTES. III - RECURSO PROVIDO. ([RE 576.321 QO-RG](#), *Tribunal Pleno. rel. min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/02/2009*).

O Acórdão em questão cuja ementa foi citada não afirma sobre a inconstitucionalidade da taxa de coleta e destinação final de resíduos sólidos. A indicação dos gestores de Cachoeiro de Itapemirim foi bastante infeliz nesse sentido, porque trata de serviço de limpeza pública para o caso no qual foi definido base de cálculo de cobrança da taxa idêntica a base de cálculo utilizada para cobrança de imposto.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é de fato pela impossibilidade de cobrança de Taxas em virtude de serviços que não sejam específicos e divisíveis, e tal situação foi declarada em face de outros serviços, que não o de coleta e destinação final de resíduos sólidos, conforme enunciado da Súmula.

Os serviços reconhecidos pelo STF como não específicos e indivisíveis foram o de iluminação pública, limpeza pública (para os casos de limpeza de praça, varrição, capina, desentupimento de bueiros, etc) e conservação de vias.

Para entender a lógica da configuração de específicos e divisíveis basta fazer uma análise se é possível vislumbrar o quanto cada usuário usufruiu sobre o serviço. Assim por exemplo não se consegue mensurar quanto se utilizada de iluminação pública, da mesma forma, quanto cada contribuinte usufruiu da varrição ou capina de ruas ou até mesmo da conservação de vias.

5

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=19.NUME,%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>
. Acesso em 21/02/2019.

Em tais exemplos, considera-se a impobissilidade de cobrança de taxa por não configurar a exigência específico e divisível do art. 145 da CR/88.

Nesse limiar, se aponta como completa falta de sentido a colocação exposta na manifestação pelos gestores de Cachoeiro de Itapemirim ao afirmar:

“Outrossim, se forem analisados os próprios fundamentos apontados pela equipe de auditoria, o município também deveria instituir outras taxas, como por exemplo, taxa de poda de árvore, taxa e limpeza e conservação de praças, taxa de capina, taxa de varrição, etc. (...)”

Nesse ponto há um grande erro de interpretação do conceito de específico e divisível, ao considerar a possibilidade de taxar os fatos geradores supra e ao contrário disso considerar inconstitucional ou ilegal a cobrança do serviço de coleta e destinação de resíduos sólidos.

E a configuração do requisito específico e divisível da coleta e destinação final de resíduos, fica clara ao se fazer a análise da quantificação, pois caso seja necessário é possível quantificar quanto cada contribuinte usufrui do sistema. Basta, pesar ou medir a quantidade de resíduos produzida e entregue.

Para ficar mais claro, no serviço de coleta de resíduos, se fosse oportuno seria possível quantificar o quanto foi entregue para destinação final, enquanto no serviço de limpeza e varrição você não faz a mesma quantificação. Inclusive, vale ressaltar que muitos contratos de terceirização do serviço de coleta e destinação de resíduos sólidos entre administração pública e pessoas jurídicas de direito privado fixam preço da prestação de acordo com o peso daquilo que é entregue.

Por isso, a taxa de coleta e destinação de resíduos tem constitucionalidade reconhecida e outras taxas não.

Nesse sentido, a Resposta de Manifestação trouxe argumentos que contradizem a verdade da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Da mesma forma que as informações referentes ao julgado no processo 004598-76.2010.4.02.5101 pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, visto que este julgado não contrariou a Súmula Vinculante 19.

Em geral, analisando o inteiro teor do voto, fica claro observar que o motivo de reconhecimento da inconstitucionalidade da Taxa em questão, está em razão da mesma como nome TAXA DE COLETA DE LIXO E LIMPEZA, incluir na sua instituição o fato gerador tanto da coleta de lixo, quanto de limpeza pública.

Foi em virtude da presença do fato gerador da limpeza que se reconheceu a inconstitucionalidade, até porque a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal citado no corpo do interior teor, aponta que:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IPTU DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PROGRESSIVIDADE ANTERIOR À EC 29/2000. TAXA DE COLETA DE LIXO E LIMPEZA PÚBLICA – TCLLP. EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NO CONTROLE DIFUSO. MULTA.

I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinadas a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana (Súmula 668 do STF).

II – É ilegítima a cobrança da Taxa de Coleta de Lixo e Limpeza Pública – TCLLP, porquanto não está vinculada apenas à coleta de lixo domiciliar, mas também a serviço de caráter universal e indivisível, como a limpeza de logradouros públicos.

III – A atribuição de efeitos prospectivos à declaração de inconstitucionalidade, dado o seu caráter excepcional, somente tem cabimento quando o tribunal manifesta-se expressamente sobre o tema, observando-se a exigência de quorum qualificado previsto em lei.

IV – Aplicação de multa.

V - Agravo não provido.”

(RE nº 362578 AgR/RJ – Primeira Turma – Rel. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI – DJe 13-06-2008)

Reconheceu no Acórdão que a ilegalidade está no fato de não se cobrar exclusivamente a Taxa em virtude do serviço específico de coleta de lixo. No caso do julgado o fato gerador contavam também com os serviços de limpeza pública que não se configuram como específico e divisível.

Não há dúvidas de que o Supremo Tribunal Federal reconhece a constitucionalidade da cobrança de taxa em virtude da prestação de serviço público de coleta e destinação final de resíduos sólidos.

Os gestores municipais demonstram incompreensão e desconhecimento dos conceitos apresentados e não interpretaram de forma correta os precedentes que culminaram na elaboração da Súmula Vinculante 19.

Pelo contrário, trouxeram argumentos contraditórios para fundamentar o seu não interesse político em instituir a Taxa apontada pela Equipe de Auditoria, que restou demonstrada plenamente com base na doutrina e na jurisprudência acerca da sua exigência, viabilidade e constitucionalidade da cobrança.

2.3) DA NECESSIDADE DE DETERMINAÇÃO

Conforme exposto, resta demonstrado que é dever do município de Cachoeiro de Itapemirim a instituição da Taxa de Coleta e destinação de resíduos sólidos. Há exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e a devida instituição é plenamente constitucional, contrariando os argumentos apresentados pelos gestores municipais.

Vale novamente ressaltar que dentre todos os municípios fiscalizados e que porventura apresentaram Plano de Ação a esta Corte de Contas, o único e exclusivo que questiona os critérios técnicos expostos nas Manifestações Técnicas e no Relatório de Auditoria é o município de Cachoeiro de Itapemirim.

Não há registro de qualquer outra relutância ou postura contrária ao regular cumprimento do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que a ausência da instituição da Taxa de Coleta e destinação de resíduos sólidos não seja exclusividade de Cachoeiro de Itapemirim, mas tão somente este entende que não é conveniente cumprir a gestão fiscal defendida nos trabalhos técnicos.

Não há argumentos técnicos para acompanhar o entendimento externado pelos gestores no bojo do presente processo. Há argumentos de cunho político e de convênincia e relutância na instituição de tributos, opção esta que deve ser combatida por essa Corte de Contas no controle da arrecadação, visando o equilíbrio do planejamento fiscal com a capacidade de investimento e cumprimento das obrigações dos entes para com os cidadãos.

Diante de tal resistência e da necessidade de se fazer cumprir o comando expresso da norma fiscal, se faz necessário emitir uma determinação desta Corte de Contas para que tal medida seja atendida.

Acerca da competência desta Corte, observa-se o disposto na Constituição do Estado do Espírito Santo:

Art. 71 O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

Da mesma forma prudente apontar a especificação da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 621/2012):

Art. 105. O Tribunal de Contas comunicará às autoridades competentes o resultado das fiscalizações que realizar e determinará a adoção de medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas.

Há no caso a impropriedade referente a ausência de instituição de tributo (Taxa de Coleta e destinação final de resíduos sólidos), que foi devidamente identificada pela Equipe de Auditoria, reconhecida pelos gestores, os quais se negam a cumprir, sem qualquer fundamento legal para tanto.

Além disso, a Lei Orgânica ainda se manifesta acerca da observância do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 121. O Tribunal de Contas fiscalizará o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal responsável, notadamente as previstas na Lei Complementar Federal nº 101/00, na forma estabelecida no Regimento Interno ou em ato normativo. Parágrafo único. Nas hipóteses previstas no § 1º do artigo 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00, o Tribunal de Contas emitirá o respectivo alerta.

O Regimento Interno do TCEES (Anexo Único da Resolução nº 261/2013), por sua vez, ao prevê a Fiscalização da Arrecadação e da Renúncia Fiscal expressa:

Art. 215. A fiscalização da arrecadação da receita de competência dos órgãos e entidades da Administração direta, indireta e fundacional dos Poderes do Estado e dos Municípios, bem como dos fundos e demais instituições sujeitos à jurisdição do Tribunal, far-se-á em todas as etapas da receita e processar-se-á mediante levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos, monitoramentos, ou qualquer outro meio de fiscalização, incluindo a análise de demonstrativos próprios. Parágrafo único. O Tribunal exercerá todas as ações necessárias a evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à instituição, previsão, renúncia, fiscalização e recebimento de recursos ordinários e vinculados.

Art. 216. A fiscalização da renúncia de receitas será feita junto aos órgãos e entidades que tenham atribuição administrativa de conceder, gerenciar ou utilizar

os recursos decorrentes das renúncias, sem prejuízo do julgamento das tomadas e prestações de contas apresentadas pelos referidos órgãos, entidades e fundos, quando couber.

§ 1º A fiscalização terá como objetivo, dentre outros, verificar:

I - a economicidade, eficiência e eficácia das ações dos órgãos e entidades mencionados no caput deste artigo.

II - se foram adotadas as providências contidas no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

§ 2º Os responsáveis pelos fundos, constituídos total ou parcialmente por benefícios fiscais de qualquer espécie, prestarão contas da gestão dos respectivos recursos ao Tribunal.

Art. 217. Na fiscalização da arrecadação das receitas e da renúncia de receitas, o Tribunal terá irrestrito acesso às fontes de informações existentes em órgãos e entidades da Administração estadual e municipal, inclusive a sistemas de processamento de dados. Parágrafo único. O Tribunal regulamentará o disposto nesta subseção em ato normativo específico.

Entretanto, tratando-se de um erro até então de natureza formal, e considerando as medidas prospectivas do respectivo trabalho de Auditoria temática de Receita, o melhor entendimento para o caso é aplicar o disposto do Regimento Interno, que segue:

Art. 207. Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal:

IV - determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências;

A ideia central do trabalho é estruturar a Administração Tributária Municipal para que a mesma esteja planejada e usufrua de toda sua capacidade tributária delegada pela Constituição Federal, atendendo, com isso, o princípio da gestão final, a fim de maximizar a potencialidade de investimentos próprios em favor da população local, evitando a dependência ao máximo a dependência de recursos externos.

Oportuno destacar que a presente auditoria não tem natureza operacional, mas de fiscalização propriamente dita. Todos os achados de auditoria possuem fundamentos legais que justificam suas indicações e a opção pelo Plano de Ação, conforme já explicado, se dá muito mais pela necessidade de implementação das medidas, do que necessariamente responsabilização dos gestores, dada a crise fiscal pela qual passa o país.

É preciso preparar a gestão fiscal do município para eventualidades e com isso é importante que a determinação seja cumprida o quanto antes.

Isso porque no que se refere a instituição de tributos a Constituição da República, fixou o princípio da anualidade, pelo qual fica impossibilitado de instituição de tributo causando surpresa ao contribuinte:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - cobrar tributos:

(...)

- b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; ([Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993](#))
- c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b

Desta forma, fica evidente que qualquer eventualidade fiscal, deva atender ao respectivo princípio, com isso, caso o município tenha necessidade financeira só poderá utilizar eventual receita proveniente da instituição da respectiva taxa, após o cumprimento da exigência constitucional, fato que pode ocasionar prejuízos aos cidadãos.

Diante do exposto, opina-se que a determinação para que o Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim elabore e encaminhe a Câmara Municipal projeto de lei instituído a taxa para o serviço de coleta e destinação final de resíduos sólidos.

3 CONCLUSÃO

Nos termos desta **Manifestação Técnica**, ante a análise do externado na Resposta de Comunicação 217/2017, Peça Complementar 7213/2017 e Resposta de Comunicação 820/2018, conclui-se que o proposto para solucionar as questões dispostas no **Relatório de Auditoria 02/2017**, se apresenta condizente com as propostas de encaminhamento inseridas pela Equipe no que se refere aos itens 2.1, 2.3, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9.

Conquanto aos itens 2.2 e 2.4 há ressalvas atinentes aos itens, no que se refere ao prazo para conclusão da proposta, enquanto no item 2.5 há resistência injustificada quanto ao cumprimento das propostas de encaminhamento.

Em linhas gerais, observa-se que os gestores do município de Cachoeiro de Itapemirim não se apresentam muito receptivos as propostas encaminhadas no Relatório de Auditoria que por ventura ocasione na maximização da cobrança de tributos no município.

Observa-se que na Resposta de Comunicação 217/2017 o município alegava que não cumpriria as indicações por falta de recursos. Mas tal medida é plenamente desmentida analisando os dados de arrecadação do município no Sistema Cidades, administrado por esta Corte, uma vez que a cada exercício há no município um saldo positivo entre a arrecadação e as despesas plenamente executadas, ou seja, falta de verba não se aponta como argumento razoável.

Da mesma forma, aponta-se a resistência quanto ao cadastramento imobiliário e a fixação de prazo final da correção do problema apontado pela Equipe de Auditoria.

Os próprios gestores afirmam que não tem priorizado o cumprimento do Plano de Ação, porque o mesmo não foi ainda homologado, dando prioridade a outras atividades e com isso contrariando o art. 37, XVIII e XXI da Constituição da República.

É incompreensível tal postura quando se analisa o caráter prospectivo das medidas apontadas e o ganho iminente de receita que o município gozará, transparecendo muitas vezes a não dependência de novos recursos, fracassada pelas indicações dos próprios gestores que reconhecem prioridades no município a serem cumpridas.

As medidas deveriam ser tomadas a partir do momento que se teve conhecimento. Porém, o município adota postura de só providenciar a partir da homologação do Plano de Ação, ou seja, só cumprirá em razão da imposição, caso contrário, permaneceria inerte.

A mesma resistência se observou no que se refere a instituição da Taxa de coleta e destinação final de resíduos sólidos. Dentre todos os municípios fiscalizados, apenas

Cachoeiro do Itapemirim ajusta argumentos tentando desonerar-se de cumprir efetivamente o que determina a legislação fiscal.

No bojo da presente manifestação foram afastados todos os argumentos apontados pelo município, porquanto: 1) a Lei de Responsabilidade Fiscal exige a instituição de todos os tributos; 2) taxa se configura como espécie de tributo; 3) a taxa e coleta e destinação de resíduos é plenamente constitucional (conforme entendimento do STF e dos demais tribunais apontados); 4) os argumentos econômicos do município são frágeis em face da experiência recente de adoção de políticas fiscais no país que favoreceram a crise econômica vivida; 5) a falta de instituição da taxa contraria o federalismo fiscal brasileiro; 6) há nítida desvantagem em relação aos demais municípios que exercem a capacidade tributária plena.

Não resta dúvidas de que a linha de argumentação exposta pelos gestores municipais visa tão somente evitar desgastes em face da população ao não efetivar a maximização das receitas constitucionais. Não há intenção de assumir o ônus da possível majoração de tributos, mantendo com isso a política vigente a muitos anos e que impede a efetiva arrecadação do município e consequentemente expõe ainda mais o município a dependência de recursos externos.

Diante do cenário de crise econômica que passa o país, recaí aos Tribunais de Contas a oportunidade de fiscalizar e cobrar dos entes jurisdicionados que cumpram as normas do país e se estruturam ao ponto de garantir o cumprimento das suas responsabilidades em face da população.

A efetiva arrecadação de tributos é matéria necessária para minimizar a dependência de transferências de recursos de outros entes e permite melhor planejamento e atendimento as demandas legais.

Nessa esteira, por mais que se alegue que hoje todos os tributos não sejam necessários é papel desta Corte preparar o município para que o mesmo não chegue a passar dificuldades em razão de resistência a implantação da sua capacidade tributária.

O foco não é arrecadar por arrecadar, mas garantir que os direitos e garantias dos cidadãos sejam disponibilizados aqueles que dependam dos serviços públicos.

Com isso, ao adotar as posturas indicadas pelos aspectos técnicos da Equipe de Auditoria, visam evitar que maiores dificuldades sejam enfrentadas, num cenário no qual alguns Tribunais de Contas são cobrados pela opinião pública pela crise fiscal que passam determinados Estados da Federação.

Há nítido espaço de crescimento da arrecadação de Cachoeiro de Itapemirim, basta vontade e interesse de implementar. Entretanto, em virtude da irrisignação apontada pelos gestores municipais é imperioso que esta Corte de Contas utilize do seu Poder dever para obrigar que as ações sejam executadas e implementadas nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal, independente dos aspectos políticos que as transvertem.

Diante disso, opina-se pela homologação dos pontos de ação plenamente desenvolvidos pelo jurisdicionado e pela determinação do cumprimento dos pontos de resistência, tudo com fundamento nas normas jurídicas do país e com respaldo da doutrina e precedentes judiciais que atestam a manifestação técnica que segue.

Por oportuno, é importante destacar que as ações propostas pelo Gestor não afastam as proposituras da equipe de auditoria no Relatório de Auditoria (TC 02/2017), bem como na presente instrução, mas seguem concomitantes e se complementam a estas. (grifos da MT)

Finalmente, acrescento que a proposta de encaminhamento técnica é no sentido de determinar ao Prefeito Municipal de Cachoeiro que elabore e encaminhe projeto de lei à Câmara Municipal para instituir a taxa de coleta e destinação final de resíduos sólidos, **até o final do presente mandato, mas em tempo de ser plenamente analisado pelo órgão Legislativo Municipal.**

Diante da importância da medida, tal prazo deve ser fixado de maneira objetiva e razoável, a fim de que o Executivo Municipal tenha prazo suficiente para elaborar tal projeto, mas também garantindo que este possa ser encaminhado ao Legislativo Municipal ainda no presente mandato.

Nesse sentido, voto pela **fixação do PRAZO DE 12 MESES**, a contar da publicação da presente decisão, para que o Prefeito Municipal de Cachoeiro **elabore e encaminhe projeto de lei à Câmara Municipal** para instituir a taxa de coleta e destinação final de resíduos sólidos, **e encaminhe cópia do mesmo a essa Egrégia Corte de Contas.**

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, corroborando o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1 HOMOLOGAR os pontos correspondentes aos achados de auditoria dispostos no **Relatório de Auditoria 02/2017 referentes aos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9**, ante a análise do o Plano de Ação do Gestor, **observando, no entanto, as ressalvas concernentes aos itens 2.2 e 2.4**, referentes ao prazo para cumprimento das propostas

(exígua para aprovação da Lei no caso da PGV e dilatado além da gestão para conclusão do recadastramento imobiliário), **para que os mesmos sejam atendidos em sua plenitude até o final do presente mandato, qual seja dezembro de 2020;**

1.2 DETERMINAR, nos termos do art. 71, X da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 105 da Lei Complementar 621/2012 do Estado do Espírito Santo c/c art. 207, IV do Anexo Único da Resolução nº 261/2013 (Regimento Interno) desta Corte de Contas, **que o Prefeito Municipal de Cachoeiro, no PRAZO DE 12 MESES**, a contar da publicação da presente decisão **elabore e encaminhe projeto de Lei à Câmara Municipal para instituir a taxa de coleta e destinação final de resíduos sólidos**, observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade na fixação do valor individual a cada contribuinte, **e encaminhe cópia do mesmo a essa Egrégia Corte de Contas;**

1.3 DETERMINAR ao Controle Interno do Município, que proceda ao monitoramento do cumprimento do presente Plano de Ação, encaminhando, a este Tribunal de Contas, o resultado do referido monitoramento, conforme previsto no artigo 42, inciso IV c/c artigo 43, inciso VI, da Lei complementar 621, de 08 de março de 2012.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 15/05/2019 – 14ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente/relator), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões