



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 594500/20

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TOMAZINA

INTERESSADO: ALINE ISHII RIBEIRO, ANGELA MARIA DO PRADO ZANON, FLAVIO XAVIER DE LIMA ZANROSSO, JORDANA DE OLIVEIRA MARQUES, JULIO CESAR LEOCADIO BARBOSA, MUNICÍPIO DE TOMAZINA, RICARDO MELCHIORI PEREIRA, ROSANGELA APARECIDA RAMOS BATISTA, WALQUIRIA DE SOUZA BORGES

RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 435/22 - Primeira Câmara

Tomada de Contas Extraordinária. Monitoramento de achados detectados em Auditoria na receita pública do Município de Tomazina, decorrente do Plano Anual de Fiscalização-PAF de 2017. Procedência parcial. Pela **irregularidade** das contas dos responsáveis, com aplicação de **multas administrativas** e expedição de **determinações**.

I-DO RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX, em face do **MUNICÍPIO DE TOMAZINA**, decorrente do monitoramento de irregularidades apontadas em Auditoria na receita pública do Poder Executivo do **MUNICÍPIO DE TOMAZINA**, em razão do Plano Anual de Fiscalização – PAF de 2017, realizado nos exercícios de 2019 e 2020.

Na exordial da Tomada de Contas Extraordinária (peça 03) a **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções – CMEX** identificou a ocorrência dos seguintes Apontamentos:

- a) **Achado 01** - inexistência de procedimentos de acompanhamento/fiscalização em face de contribuintes do Simples Nacional;
- b) **Achado 03** – irregularidades na constituição e cobrança do ISSQN da construção civil;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) **Achado 04** – ausência de procedimentos de acompanhamento/fiscalização do ISSQN sobre serviços tributáveis de instituições financeiras e cartórios;

d) **Achado 07** – Controle deficitário dos prazos dos créditos inscritos em dívida ativa para efeito de ajuizamento de execução fiscal;

e) **Achado 11** – inexistência de segurança mínima do sistema de tributação da municipalidade;

f) **Achado 12** – inconsistência no registro contábil dos créditos tributários;

g) **Achado 13** - a estruturação do Município no que tange a administração tributária, é insuficiente para a efetiva cobrança de créditos tributários.

Requeru, ao final, a **procedência** do feito, com fulcro no art. 16, III, “b”, da Lei Complementar Estadual no 113/2005, a fim de que seja reconhecida a **irregularidade** das contas dos agentes, com a aplicação de multas e determinações.

Por meio do Despacho nº **1352/20** – GCAML (peça 19) determinou-se a citação do **MUNICÍPIO DE TOMAZINA**, na pessoa de seu representante legal, **FLÁVIO XAVIER DE LIMA ZANROSSO** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 à 31/12/2024), de **ALINE ISHII RIBEIRO** (Secretária Municipal de Governo de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **JORDANA DE OLIVEIRA MARQUES LIMA** (Diretora de Administração de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), **ANGELA MARIA DO PRADO ZANON** (Chefe da Divisão de Tributação de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), **ROSÂNGELA APARECIDA RAMOS BATISTA** (controladora interna), **JÚLIO CÉSAR LEOCADIO BARBOSA** (Diretor de Contabilidade), **RICARDO MELCHIORI PEREIRA** e **WALQUIRIA DE SOUZA BORGES** (Advogados do Município).

Os interessados apresentaram defesa conjunta nos autos (peças 44 a 72), aduzindo que o Município adotou as seguintes providências acerca do **achado 1**:

“a) Publicação do Decreto Municipal n.º 040/2019, que institui diretrizes para procedimentos fiscalizatórios rotineiros no setor tributário municipal;

b) Identificação de 95 (noventa e cinco) contribuintes no SIMPLES NACIONAL, dos quais 48 (quarenta e oito) estavam com inconsistências de declaração (relatório anexo);

c) Verificação de todas as PGDAS dos contribuintes inseridos no SIMPLES NACIONAL;

d) Verificação de todas as notas fiscais das correspondentes PGDAS (anexas);

e) Constituição do crédito tributário relativo a todos estes contribuintes, sua exclusão do SIMPLES NACIONAL;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

f) Notificação para o pagamento dos créditos tributários identificados nos últimos 5 anos, a contar do levantamento realizado no ano de 2019, gerando a constituição de créditos tributários no valor de R\$ 345.993,00 (trezentos e quarenta e cinco mil, novecentos e noventa e três reais);

g) Pagamento à vista por diversos contribuintes notificados;

h) Comparecimento de devedores no setor tributário, que confessaram expressamente e por escrito que são devedores dos créditos tributários cobrados, o que gerou a interrupção do prazo prescricional, e o imediato início do pagamento parcelado da dívida, com juros, correção, e sem nenhum desconto de multa (termos de condição de dívida e parcelamento, anexos);

i) Informação aos contribuintes de que o atraso no pagamento dessas dívidas gerará o imediato ajuizamento de execuções fiscais;

j) Ingresso nos cofres públicos de R\$ 36.479,36 (trinta e seis mil, quatrocentos e setenta e nove reais e trinta e seis centavos), correspondentes a 35,93% (trinta e cinco inteiros e noventa e três centésimos por cento) dos créditos identificados.”

Indicaram a nomeação de engenheiro civil, aprovado no Concurso Público n.º 01/2017, bem como o encaminhamento do Projeto de Lei n.º 021/2020, alterando a parte da Lei Municipal n.º 136/2003 que previa a base de cálculo do ISSQN da construção civil em 10% do Custo Unitário Básico – CUB **(achado 3)**.

Sustentaram a edição do Decreto Municipal n.º 040/2019, que previu procedimentos destinados a aferir e fiscalizar o ISSQN não só de instituições financeiras, mas de todos os sujeitos passivos deste tributo, incluindo tabela e gráficos detalhando a evolução da arrecadação anual de ISSQN referente ao tabelionato de notas, cartório de registro de imóveis, cartório civil e instituições financeiras **(achado 4)**.

Aduziram que o ajuizamento das execuções fiscais se dá conforme remessas realizadas pelo setor tributário, dentro do prazo prescricional de 5 anos, afirmando que *“não há lei em sentido estrito que obrigue o Ente a ajuizar logo em seguida do vencimento, a execução fiscal”*, encaminhando relatório evidenciando a arrecadação de tributos vencidos no montante de R\$ 419.053,56 **(achado 7)**.

Explicitaram que os usuários do sistema de tributação do Município dividem-se em dois grupos: de servidores públicos municipais e funcionários da empresa mantenedora do software, não sendo possível a exclusão de usuários do sistema, mas somente a sua desativação **(achado 11)**.

Sustentaram a resolução da falta de pessoal no Município com a realização do Concurso Público n.º 01/2017, por meio do qual foi nomeado Contador,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que realizará o lançamento manual dos tributos nos registros do sistema contábil, atualizando assim, as informações pertinentes (**achado 12**).

Afirmaram que, após o Plano Anual de Fiscalização, o quadro de pessoal foi aumentado em 100%, obtendo-se resultados expressivos da atuação realizada (**achado 13**).

Em Instrução nº 2805/21, a **Coordenadoria de Gestão Municipal** observa que os relatórios encaminhados para fins de demonstração da conciliação **dos valores de faturamento bruto** (constantes no Programa Gerador do documento de arrecadação do Simples Nacional-PGDAS¹) com os informados nos documentos fiscais (peças n.º 54 e 55), *“não aparentam ser documentos oficiais do Município”*, visto não estarem assinados, carecendo de organização, formatação e formalidade mínimas.

Aponta que não foram localizados documentos que comprovem que o Município exerceu na totalidade a fiscalização tributária quanto ao SIMPLES NACIONAL, além de não haver termos de habilitação ou renovação do certificado digital dos servidores habilitados no Simples, pelo que opina pela **irregularidade do achado 1**, com aplicação de **multa administrativa** aos responsáveis, com base no art. 87, IV, ‘g’, da Lei Complementar n.º 113/2005, e **Determinação** ao Município para implantar e realizar procedimentos de fiscalização em face de contribuintes de ISSQN enquadrados no SIMPLES NACIONAL, adotando, dentre outras, medidas como possibilitar a certificação digital para os servidores responsáveis pela administração tributária; disponibilizar o acesso dos fiscais de tributos à base de dados do Portal Eletrônico do Simples Nacional e comparar o faturamento bruto informado no PGDAS para fins de recolhimento do SIMPLES NACIONAL com o faturamento levantado com base na emissão de documentos fiscais.

Considerando que não foi demonstrada a implementação de rotinas e procedimentos de fiscalização dos serviços de construção civil, tampouco procedimentos de notificação e cobrança dos contribuintes, opina pela **irregularidade do achado 3**, atinente à constituição e cobrança do ISSQN da construção civil, com aplicação de **multa** aos responsáveis com base no art. 87, IV, ‘g’, da Lei Complementar

¹ PGDAS é um aplicativo disponível no Portal do Simples Nacional na internet. Serve para o contribuinte efetuar o cálculo dos tributos devidos mensalmente na forma do Simples Nacional e imprimir o documento de arrecadação (DAS)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

n.º 113/2005 e **determinação** ao Município para implantar e realizar procedimentos de fiscalização, lançamento e cobrança em face de contribuintes do ISS incidente sobre serviços de construção civil.

Examina que os números da arrecadação de ISSQN incidentes sobre a atividade dos cartórios aumentaram significativamente, também aumentando a arrecadação do ISSQN sobre os serviços das instituições financeiras², persistindo apenas a ausência da demonstração de processos e procedimentos de fiscalizações realizadas em face das instituições financeiras, pelo que opina pela **regularidade com ressalva**³ do **achado 4**.

Observa que, em que pese o ajuizamento da execução fiscal dos créditos tributários de 2013 ter sido tempestiva, não foram encaminhadas as informações dos créditos tributários constituídos em 2014, o que impossibilitou a análise da prescrição destes, opinando pela emissão de **Determinação** ao Município para implementar mecanismos de controle de inscrição em dívida ativa e de prazos prescricionais para fins de protesto em cartório e/ou ajuizamento tempestivo de respectiva ação de execução fiscal (**Achado 7**).

Considera **regularizado** o **achado 11**, tendo em vista os esclarecimentos dos responsáveis, no sentido de que o usuário "Admin" pertence à empresa responsável pela manutenção do software, cuja exclusão poderia comprometer a integridade das informações do sistema.

Afirma não constar nos autos relatório dos créditos tributários a receber, pendentes de inscrição em dívida ativa em 31/12 do ano anterior ao término do prazo para cumprimento da determinação, bem como balancete contábil emitido pelo sistema tributário, persistindo a **irregularidade** do **achado 12**, com aplicação de **multa administrativa** aos responsáveis, com base no art. 87, IV, 'g', da Lei Complementar n.º 113/2005 e **Determinação** ao Município para garantir a integridade dos registros contábeis dos créditos tributários a receber, mediante compatibilização entre os dados dos créditos tributários registrados no sistema tributário e no sistema contábil.

² em 2017 se arrecadou R\$ 81.651,36 e em 2019 se arrecadou R\$ 94.427,75

³ Ressalva em razão da ausência da demonstração de processos e procedimentos de fiscalizações realizadas em face das instituições financeiras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Observa não constar nos autos a relação de servidores lotados na Divisão de Tributação, com indicação das respectivas atividades, certificados de capacitações e documentação comprobatória das fiscalizações tributárias, opinando pela **irregularidade** do **Achado 13** com emissão de **Determinação** ao Município para estruturar o setor de modo a possibilitar o efetivo cumprimento das atividades tributárias, em especial, de lançamento e fiscalização dos tributos, adotando medidas como, por exemplo, provimento/realocação de servidores; aprimoramento dos sistemas informatizados de fiscalização e realização de capacitações.

Por fim, opina pela **irregularidade** da Tomada de Contas Extraordinária, com aplicação das seguintes sanções:

1) À Flavio Xavier de Lima Zanrosso, Aline Ishii Ribeiro, Jordana De Oliveira Marques Lima, Angela Maria do Prado Zanon:

i) multa nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em razão do **achado 1** – Inexistência de procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no SIMPLES NACIONAL;

ii) multa nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em virtude do **achado 3** – Irregularidades na constituição e cobrança do ISSQN da construção civil;

2) À Flavio Xavier de Lima Zanrosso, Aline Ishii Ribeiro, Júlio César Leocadio Barbosa:

iii) multa nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em virtude do **achado 12** – Inconsistência no registro contábil dos créditos tributários;

Propõe as seguintes **DETERMINAÇÕES** ao **MUNICÍPIO DE TOMAZINA**:

i) implantar e realizar procedimentos de fiscalização em face de contribuintes de ISSQN enquadrados no SIMPLES NACIONAL, adotando, dentre outras, medidas como possibilitar a certificação digital para os servidores responsáveis pela administração tributária; disponibilizar o acesso dos fiscais de tributos à base de dados do Portal Eletrônico do Simples Nacional; e comparar o faturamento bruto informado no PGDAS para fins de recolhimento do SIMPLES NACIONAL com o faturamento levantado com base na emissão de documentos fiscais (**Achado 1**);

ii) implantar e realizar procedimentos de fiscalização, lançamento e cobrança em face de contribuintes do ISS incidente sobre serviços de construção civil (**Achado 3**);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

iii) implementar mecanismos de controle de inscrição em dívida ativa e de prazos prescricionais para fins de protesto em cartório e/ou ajuizamento tempestivo de respectiva ação de execução fiscal (**Achado 7**);

iv) garantir a integridade dos registros contábeis dos créditos tributários a receber dispostos em sistema mediante compatibilização entre os dados dos créditos tributários registrados no sistema tributário e no sistema contábil (**Achado 12**);

v) estruturar o setor tributário de modo a possibilitar o efetivo cumprimento das atividades tributárias, em especial, de lançamento e fiscalização dos tributos, adotando medidas como, por exemplo, provimento/realocação de servidores; aprimoramento dos sistemas informatizados de fiscalização; e realização de capacitações (**Achado 13**);

No mesmo sentido manifesta-se o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, em Parecer nº 21/22.

II- DA ANÁLISE

Da análise do feito, constatou-se que a administração tributária do Município não possui procedimentos formalizados de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional, em ofensa ao disposto no art. 33 da Lei Complementar nº 123/2006⁴, no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000⁵ e no art. 142, parágrafo único, do Código Tributário Nacional⁶ (**achado 1**).

Indicou-se a existência de “*contribuintes que se declaram no PGDAS como autorizados pela legislação municipal a recolher Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza-ISSQN fixo, sem possuir tal condição reconhecida pelo Município*”. Além disso, apontou-se a existência de “*contribuintes que informam retenção do ISSQN nas declarações do PGDAS-SIMPLES NACIONAL, mas não possuem registro de retenção no sistema de nota fiscal eletrônica municipal*”, além da falta de procedimentos adequados de fiscalização.

⁴ **Art. 33.** A competência para fiscalizar o cumprimento das obrigações principais e acessórias relativas ao Simples Nacional e para verificar a ocorrência das hipóteses previstas no art. 29 desta Lei Complementar é da Secretaria da Receita Federal e das Secretarias de Fazenda ou de Finanças do Estado ou do Distrito Federal, segundo a localização do estabelecimento, e, tratando-se de prestação de serviços incluídos na competência tributária municipal, a competência será também do respectivo Município.

⁵ 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.

⁶ **Art. 142.** Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A deficiência dos procedimentos de fiscalização gera impactos diretos à Administração Pública, decorrentes da perda de receitas, da ausência de cobrança dos créditos tributários e decadência dos créditos, podendo configurar ato de improbidade administrativa em razão da ineficiência no exercício da capacidade tributária, além de estímulo à inadimplência.

Na hipótese dos autos, não foi possível atestar o atendimento às recomendações expedidas no monitoramento proposto, vez que os relatórios encaminhados não estavam sequer assinados, não se identificando documentos que comprovassem que o Município exerceu na totalidade a fiscalização tributária quanto ao SIMPLES NACIONAL. Diante da falta de documentos evidenciando a realização da atividade de fiscalização pelos servidores, extrai-se que as demais medidas informadas na defesa, embora contribuam para o aperfeiçoamento da administração tributária, não permitem, por si só, considerar o achado regularizado.

Diante do exposto, acompanhando as manifestações uniformes, mantém-se a **irregularidade** atinente à deficiência de procedimentos de acompanhamento/fiscalização em face de contribuintes do Simples Nacional (**achado 1**).

Determina-se ao Município a implantação e realização de procedimentos de fiscalização em face de contribuintes de ISSQN enquadrados no SIMPLES NACIONAL, adotando, dentre outras, medidas como possibilitar a certificação digital para os servidores responsáveis pela administração tributária; disponibilizar o acesso dos fiscais de tributos à base de dados do Portal Eletrônico do Simples Nacional; e comparar o faturamento bruto informado no PGDAS para fins de recolhimento do SIMPLES NACIONAL com o faturamento levantado com base na emissão de documentos fiscais.

Acolhe-se ademais, a sugestão de aplicação de **multa administrativa prevista no art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005** à **Flávio Xavier de Lima Zanrosso** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Jordana De Oliveira Marques Lima** (Diretora de Administração de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), **Ângela Maria do**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Prado Zanon (Chefe da Divisão de Tributação de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), em razão da deficiência de procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no SIMPLES NACIONAL.

Verifica-se que apesar de envolverem fatos ocorridos a partir de 2017, estes referem-se a omissões contínuas, sobre as quais os interessados foram citados em **2020** (Despacho nº 1352/20-GCAML), de modo que não há que se cogitar a aplicação ao caso da prescrição da pretensão sancionatória, nos termos do disposto do Prejulgado nº 26 desta Corte:

*“Desse modo, é possível estabelecer que, nos processos de iniciativa do Tribunal, de Denúncia, Representação e Representação da Lei nº 8.666/93 e, sempre que houver inclusão de interessado (em qualquer processo), será necessário certificar, para efeito de aplicação de multas e demais sanções pessoais se, **no momento da citação, não houve o decurso de tempo superior a cinco anos desde a data em que ocorreu a irregularidade.**” (sem grifos no original)*

Segundo a matriz de responsabilização da presente Tomada de Contas Extraordinária, **Flávio Xavier de Lima Zanrosso** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024) omitiu-se na emissão de ordem/orientação para a adoção de medidas administrativas a fim de que fossem implantados procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional, sendo que lhe competia superintender a arrecadação dos tributos, nos termos do art. 73, inciso XXVII, da Lei Orgânica Municipal⁷.

Ainda segundo a matriz de responsabilização, o gestor teve ciência da situação imprópria/irregular, passando-se mais de 02 (dois) anos desde que reconheceu que a estrutura do departamento de fiscalização tributária não era compatível com a necessidade do setor, sem que se demonstrassem ações efetivas.

Demonstrou-se, também, que **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução) igualmente omitiu-se na emissão de ordem/orientação para a adoção de medidas administrativas a fim de que fossem implantadas fiscalizações dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional, sendo que lhe competia coordenar, por meio da Diretoria Municipal de

7

Art. 73. Compete privativamente ao Prefeito:
XXVII - Superintender a arrecadação dos tributos, preços e outras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração e da Divisão de Tributação, a fiscalização e arrecadação de tributos. Apontou-se que, como auxiliar direta do Prefeito Municipal e supervisora da área tributária vinculada à Secretaria sob sua gestão, imperiosa a adoção de medidas administrativas que promovessem a fiscalização e a arrecadação tributária municipal.

Evidenciou-se que **Jordana De Oliveira Marques Lima** (Diretora de Administração de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), também omitiu-se na emissão de ordem/orientação para a adoção de medidas administrativas a fim de que fossem implantadas fiscalizações dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional, sendo que lhe competia coordenar, por meio da Divisão de Tributação, a fiscalização e arrecadação de tributos. Apontou-se que, enquanto supervisora da área tributária vinculada à Diretoria sob sua gestão, era imperiosa a adoção de medidas administrativas que promovessem a fiscalização e a arrecadação tributária municipal.

Comprovou-se que **Ângela Maria do Prado Zanon** (Chefe da Divisão de Tributação de 10/01/2017 até a data da realização da instrução) omitiu-se no dever de exercer a fiscalização tributária, notadamente em relação aos procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional, competindo-lhe, como responsável pela gestão tributária, executar a fiscalização e a arrecadação tributária municipal.

Constatou-se, ademais, que a municipalidade cobrava apenas uma taxa para a concessão do *Habite-se*, mediante a apresentação de documentação básica, não sendo lançado o ISSQN incidente sobre os serviços de construção civil, afrontando ao art. 11 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)⁸ e ao art. 142, parágrafo único, do Código Tributário Nacional⁹. Além disso, observou-se que cálculo estimado do preço do serviço (base de cálculo) foi fixado em percentual reduzido sobre o índice de mercado, em afronta ao art. 81, caput, do Código Tributário Municipal¹⁰ e ao art. 7º da Lei Complementar n.º 116/2003¹¹ (**achado 3**).

⁸ 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.

⁹ Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

¹⁰ Art. 81. A base de cálculo do imposto é o preço do serviço.

¹¹ Art. 7º A base de cálculo do imposto é o preço do serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em razão do exposto, expediram-se recomendações para que: A) fosse feita a devida adequação da base de cálculo adotada para a apuração do imposto, quando do recolhimento pelo proprietário da obra e B) fossem implantados procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes do ISS incidente sobre os serviços de construção civil.

Embora a primeira recomendação desta Corte tenha sido atendida, com a alteração da Lei Municipal n.º 136/2003¹², não se demonstrou se engenheiro civil nomeado teria como função a fiscalização do ISS, não se comprovando a implementação de rotinas e procedimentos de fiscalização dos serviços de construção civil, tampouco procedimentos de notificação e cobrança dos contribuintes, permanecendo a **irregularidade** do **achado 3**.

Determina-se ao Município a implantação e realização de procedimentos de fiscalização, lançamento e cobrança em face de contribuintes do ISS incidente sobre serviços de construção civil.

Propõe-se ainda, a aplicação de **multa administrativa** à **Flávio Xavier de Lima Zanrosso** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Jordana De Oliveira Marques Lima** (Diretora de Administração de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), **Ângela Maria do Prado Zanon** (Chefe da Divisão de Tributação de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), com base no art. 87, IV, 'g', da Lei Complementar n.º 113/2005.

Faz-se aqui as mesmas observações atinentes ao afastamento da prescrição da pretensão sancionatória, eis que as omissões relativas às atividades fiscalizatórias se perpetuam desde 2017, enquanto o Despacho que ordenou a citação data de 2020.

Conforme matriz de responsabilização, **Flavio Xavier de Lima Zanrosso** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024) omitiu-se na emissão de ordem/orientação para a adoção de medidas administrativas a fim de que fossem implantados procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes do ISS incidente sobre serviços de construção civil, sendo que lhe



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competia superintender a arrecadação dos tributos, nos termos do art. 73, inciso XXVII, da Lei Orgânica Municipal¹³.

Demonstrou-se que **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), igualmente omitiu-se na emissão de ordem/orientação para a adoção de medidas administrativas a fim de que fossem implantadas fiscalizações dos contribuintes do ISS incidente sobre serviços de construção civil, sendo que era exigível da agente, como auxiliar direta do Prefeito Municipal e supervisora da área tributária vinculada à Secretaria sob sua gestão, a adoção de medidas administrativas que promovessem a fiscalização e a arrecadação tributária municipal.

À **Jordana De Oliveira Marques Lima** (Diretora de Administração de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), competia coordenar, por meio da Divisão de Tributação, a fiscalização e arrecadação de tributos e de todos os componentes da receita pública municipal, sendo exigível da agente, supervisora da área tributária vinculada à Diretoria sob sua gestão, a adoção de medidas administrativas que promovessem a fiscalização e a arrecadação tributária municipal.

Ângela Maria do Prado Zanon (Chefe da Divisão de Tributação de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), da mesma forma que os demais, omitiu-se no dever de exercer a fiscalização tributária, notadamente em relação aos procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes do ISS incidente sobre serviços de construção civil, sendo exigível da agente, como responsável pela gestão tributária, executar a fiscalização e a arrecadação tributária municipal.

Apontou a instrução processual que os números da arrecadação de ISSQN incidentes sobre a atividade dos cartórios aumentaram significativamente, passando de R\$ 3.751,51, em 2017, para R\$ 65.946,75, em 2019, de modo que, tal incremento da arrecadação, somado a edição de regulamento próprio, permite a **regularização do item, com ressalva** em razão da ausência de demonstrações de

¹² mediante edição da Lei Municipal n.º 494/2020, devidamente aprovada

¹³ Vide nota 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processos e procedimentos de fiscalizações realizadas em face das instituições financeiras (**achado 4**).

Na auditoria originária apontou-se que não havia controle dos prazos de créditos tributários inscritos em dívida ativa, sem que houvesse qualquer procedimento de acompanhamento para ajuizamento de ações de execução (**achado 7**), pelo que expediu-se recomendação com a finalidade de implementar-se ações visando o acompanhamento da situação da dívida ativa do Município e, por via de consequência, ajuizar-se execução fiscal em observância ao prazo prescricional previsto no art. 174 do Código Tributário Nacional¹⁴.

Na diligência de monitoramento, verificou-se a tempestividade ou justificativas para o não ajuizamento das execuções fiscais, indicando-se a implementação de determinadas medidas de controle dos prazos prescricionais. Entretanto, considerando-se que não foram encaminhadas as informações dos créditos tributários constituídos no ano de 2014¹⁵, persiste a **determinação** ao Município para implementar mecanismos de controle de inscrição em dívida ativa e de prazos prescricionais para fins de protesto em cartório e/ou ajuizamento tempestivo de respectiva ação de execução fiscal.

A auditoria apontou Inicialmente que o sistema informatizado de tributação utilizado pelo Município apresentava fragilidades no que tange ao controle de acesso das informações tributárias, diante da existência de usuário genérico “*admin*”, o qual poderia supostamente realizar operações no ambiente de produção do sistema tributário municipal (**achado 11**).

Contudo, na defesa apresentada, esclareceu-se que o usuário “Admin” na verdade se refere a um grupo de usuários da empresa responsável pela manutenção do software, cuja exclusão poderia comprometer a integridade das informações do sistema, pelo que **regularizado o achado 11**.

A auditoria inaugural constatou que os saldos dos créditos tributários a receber pelo Município e registrados no sistema tributário, em 31/12/2016, somavam um montante de R\$ 872.584,59, não correspondendo com o saldo dos créditos

¹⁴ art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

¹⁵ Inviabilizando a verificação do cumprimento do prazo legal no período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tributários a receber registrados no sistema contábil (R\$ 2.629.247,93), em contrariedade ao contido no art. 85 c/c art. 89 da Lei n.º 4.320/1964 e no art. 48, § 1º, inciso I e II, da Lei Complementar n.º 101/2000 (**achado 12**).¹⁶

Diante disso, foi expedida recomendação para que o Município implementasse procedimentos de parametrização a fim de que os valores dos créditos tributários registrados nos sistemas tributário e contábil municipal fossem equivalentes.

Contudo, não se identificou nos autos, em sede de contraditório, os documentos requeridos com a finalidade de se verificar a regularização da condição apontada na inicial, carecendo de elementos visando justificar a incompatibilidade entre os valores registrados no sistema tributário e o saldo dos créditos tributários a receber registrados no sistema contábil.

Há que se manter, portanto, a **irregularidade** quanto ao **achado 12**, com **determinação** ao Município para garantir a integridade dos registros contábeis dos créditos tributários a receber dispostos em sistema mediante compatibilização entre os dados dos créditos tributários registrados no sistema tributário e no sistema contábil.

Apõe-se ademais, **multa nos termos do art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, à Flavio Xavier de Lima Zanrosso** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Júlio César Leocádio Barbosa** (Diretor de Contabilidade, de 10/01/2017 até a realização da instrução).

Conforme apontou a matriz de responsabilidade, **Flávio Xavier de Lima** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024) omitiu-se na emissão de ordem/orientação para a adoção de medidas administrativas a fim de garantir a

¹⁶ Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

integridade dos registros contábeis dos créditos tributários a receber no Município. Apontou-se que, como chefe da Administração Pública municipal, lhe competia tomar as medidas administrativas cabíveis para corrigir falhas nas informações contábeis relativas aos créditos tributários a receber e, por conseguinte, zelar pela ampla legalidade dos atos praticados no âmbito da administração tributária municipal, nos termos do art. 73, inciso XXVII, da Lei Orgânica Municipal¹⁷.

Aline Ishii Ribeiro (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), igualmente omitiu-se na emissão de ordem/orientação para a adoção de medidas administrativas a fim de garantir a integridade dos registros contábeis dos créditos tributários a receber no Município, sendo que lhe competia por intermédio da Diretoria de Contabilidade, gerenciar e coordenar assuntos gerais pertinentes à contabilização orçamentária, financeira e patrimonial, adotando medidas que resguardassem a integridade das informações contábeis e tributárias.

Júlio César Leocádio Barbosa (Diretor de Contabilidade, de 10/01/2017 até a realização da instrução) efetuou registros contábeis dos créditos tributários a receber no Município sem suporte documental compatível com a realidade orçamentária-financeira executada, assim como não assegurou o cumprimento do dever de transparência da gestão fiscal, mediante a disponibilização de dados confiáveis e passíveis de verificação/validação.

Verificou-se que, como gestor da Diretoria de contabilidade, lhe competia administrar a contabilidade geral do Município, zelar pela consonância entre as ações realizadas pela Diretoria Financeira e pela Diretoria de Contabilidade, bem como outras atividades correlatas, nos termos da Lei Municipal n.º 412/2017.

Constatou a auditoria original, que as atividades rotineiras do âmbito tributário eram desenvolvidas por 02 (dois) servidores, 01 (um) Fiscal Geral efetivo e 01 (uma) chefe de setor comissionada, que acumulavam e exerciam todas as atividades relacionadas ao respectivo setor. Recomendou-se, então, que fosse revista a estrutura do setor tributário de modo a possibilitar o efetivo cumprimento das atividades tributárias, em especial, de lançamento e fiscalização dos tributos (**achado 13**).

¹⁷ Vide nota 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da análise do contraditório, observou-se não constar nos autos relação de servidores lotados na Divisão de Tributação, com indicação das respectivas atividades desempenhadas, certificados de capacitações realizadas e documentação comprobatória das fiscalizações tributárias efetuadas, pelo que se emite **determinação** ao Município para estruturar o setor tributário de modo a possibilitar o efetivo cumprimento das atividades tributárias, em especial, de lançamento e fiscalização dos tributos, adotando medidas como, por exemplo, provimento/relocação de servidores; aprimoramento dos sistemas informatizados de fiscalização; e realização de capacitações.

III-CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO**, pela **PARCIAL PROCEDENCIA** da presente Tomada de Contas Extraordinária, para os efeitos de:

1. **julgar irregulares as contas de:**

1.1) **Flavio Xavier de Lima Zanrosso** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Jordana De Oliveira Marques Lima** (Diretora de Administração de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), **Ângela Maria do Prado Zanon** (Chefe da Divisão de Tributação de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), em razão de deficiência de procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no SIMPLES NACIONAL (**Achado 1**), de Irregularidades na constituição e cobrança do ISSQN da construção civil (**Achado 3**);

1.2) **Flavio Xavier de Lima Zanrosso** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Júlio César Leocádio Barbosa** (Diretor de Contabilidade, de 10/01/2017 até a realização da instrução), em razão de inconsistência no registro contábil dos créditos tributários (**Achado 12**).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Aplicar a multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005, à **Flavio Xavier de Lima Zanrosso**(Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro**(Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Jordana De Oliveira Marques Lima** (Diretora de Administração de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), **Ângela Maria do Prado Zanon** (Chefe da Divisão de Tributação de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), **individualmente, por duas vezes**, em razão do:

2.1) achado 1 – deficiência de procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no SIMPLES NACIONAL;

2.2) achado 3 – Irregularidades na constituição e cobrança do ISSQN da construção civil;

3) Aplicar a multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005, individualmente, à **Flavio Xavier de Lima Zanrosso**(Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Júlio César Leocádio Barbosa** (Diretor de Contabilidade, de 10/01/2017 até a realização da instrução), em razão do achado 12 – Inconsistência no registro contábil dos créditos tributários;

3. Apôr ressalva às contas de **Flavio Xavier de Lima Zanrosso**(Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Jordana De Oliveira Marques Lima**(Diretora de Administração de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10/01/2017 até a data da realização da instrução), **Ângela Maria do Prado Zanon**(Chefe da Divisão de Tributação de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), em razão de ausência da demonstração de processos e procedimentos de fiscalizações realizadas em face das instituições financeiras **(achado 4)**;

4. Expedir as seguintes Determinações ao Município de Tomazina (estipula-se o prazo de 180 dias para cumprimento):

4.1) *implantar e realizar procedimentos de fiscalização em face de contribuintes de ISSQN enquadrados no SIMPLES NACIONAL, adotando, dentre outras, medidas como possibilitar a certificação digital para os servidores responsáveis pela administração tributária; disponibilizar o acesso dos fiscais de tributos à base de dados do Portal Eletrônico do Simples Nacional; e comparar o faturamento bruto informado no PGDAS para fins de recolhimento do SIMPLES NACIONAL com o faturamento levantado com base na emissão de documentos fiscais* **(Achado 1)**;

4.2) *implantar e realizar procedimentos de fiscalização, lançamento e cobrança em face de contribuintes do ISS incidente sobre serviços de construção civil* **(Achado 3)**;

4.3) *implementar mecanismos de controle de inscrição em dívida ativa e de prazos prescricionais para fins de protesto em cartório e/ou ajuizamento tempestivo de respectiva ação de execução fiscal* **(Achado 7)**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4.4) *garantir a integridade dos registros contábeis dos créditos tributários a receber dispostos em sistema mediante compatibilização entre os dados dos créditos tributários registrados no sistema tributário e no sistema contábil* **(Achado 12);**

4.5) *estruturar o setor tributário de modo a possibilitar o efetivo cumprimento das atividades tributárias, em especial, de lançamento e fiscalização dos tributos, adotando medidas como, por exemplo, provimento/realocação de servidores; aprimoramento dos sistemas informatizados de fiscalização; e realização de capacitações* **(Achado 13);**

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções**, para registro e demais providências.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I – julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente Tomada de Contas Extraordinária, para os efeitos de:

1. **julgar irregulares as contas de:**

a) **Flavio Xavier de Lima Zanrosso** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro**(Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da instrução), **Jordana De Oliveira Marques Lima** (Diretora de Administração de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), **Ângela Maria do Prado Zanon** (Chefe da Divisão de Tributação de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), em razão de deficiência de procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no SIMPLES NACIONAL (**Achado 1**), de Irregularidades na constituição e cobrança do ISSQN da construção civil (**Achado 3**);

- b) **Flavio Xavier de Lima Zanrosso** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Júlio César Leocádio Barbosa** (Diretor de Contabilidade, de 10/01/2017 até a realização da instrução), em razão de inconsistência no registro contábil dos créditos tributários (**Achado 12**).

2. **Aplicar a multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005,** à **Flavio Xavier de Lima Zanrosso** (Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Jordana De Oliveira Marques Lima** (Diretora de Administração de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), **Ângela Maria do Prado Zanon** (Chefe da Divisão de Tributação de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), **individualmente, por duas vezes**, em razão do:

- a) 2.1) **achado 1** – deficiência de procedimentos de acompanhamento ou de fiscalização em face dos contribuintes enquadrados no SIMPLES NACIONAL;
- b) 2.2) **achado 3** – Irregularidades na constituição e cobrança do ISSQN da construção civil;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. Aplicar a multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar nº 113/2005, individualmente, à **Flavio Xavier de Lima Zanrosso**(Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Júlio César Leocádio Barbosa** (Diretor de Contabilidade, de 10/01/2017 até a realização da instrução), em razão do **achado 12** – Inconsistência no registro contábil dos créditos tributários;

4. Apôr ressalva às contas de **Flavio Xavier de Lima Zanrosso**(Prefeito Municipal de 01/01/2017 a 31/12/2024), **Aline Ishii Ribeiro** (Secretária Municipal de Governo, de 02/01/2017 até a data da realização da instrução), **Jordana De Oliveira Marques Lima**(Diretora de Administração de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), **Ângela Maria do Prado Zanon**(Chefe da Divisão de Tributação de 10/01/2017 até a data da realização da instrução), em razão de ausência da demonstração de processos e procedimentos de fiscalizações realizadas em face das instituições financeiras **(achado 4)**;

5. Expedir as seguintes determinações ao Município de Tomazina (estipula-se o prazo de 180 dias para cumprimento):

- a) implantar e realizar procedimentos de fiscalização em face de contribuintes de ISSQN enquadrados no SIMPLES NACIONAL, adotando, dentre outras, medidas como possibilitar a certificação digital para os servidores responsáveis pela administração tributária; disponibilizar o acesso dos fiscais de tributos à base de dados do Portal Eletrônico do Simples Nacional; e comparar o faturamento bruto informado no PGDAS para fins de recolhimento do SIMPLES NACIONAL com o faturamento levantado com base na emissão de documentos fiscais **(Achado 1)**;
- b) implantar e realizar procedimentos de fiscalização, lançamento e cobrança em face de contribuintes do ISS incidente sobre serviços de construção civil **(Achado 3)**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- c) implementar mecanismos de controle de inscrição em dívida ativa e de prazos prescricionais para fins de protesto em cartório e/ou ajuizamento tempestivo de respectiva ação de execução fiscal **(Achado 7)**;
- d) garantir a integridade dos registros contábeis dos créditos tributários a receber dispostos em sistema mediante compatibilização entre os dados dos créditos tributários registrados no sistema tributário e no sistema contábil **(Achado 12)**;
- e) estruturar o setor tributário de modo a possibilitar o efetivo cumprimento das atividades tributárias, em especial, de lançamento e fiscalização dos tributos, adotando medidas como, por exemplo, provimento/relocação de servidores; aprimoramento dos sistemas informatizados de fiscalização; e realização de capacitações **(Achado 13)**;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções**, para registro e demais providências.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 10 de março de 2022 – Sessão Virtual nº 4.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente