



Informação Conjunta: **AJUR e RECEITA/FAMURS nº 004/2018**

Consulente: **Município de Salvador do Sul/RS**

CONVÊNIO DO ESTADO COM O MUNICÍPIO – PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO TRIBUTÁRIA – PIT. TURMA VOLANTE MUNICIPAL. MUNICÍPIO RECEBE CONTRAPARIDA DO ESTADO PARA REPASSE À TURMA VOLANTE. FISCALIZAÇÃO DE ICMS. AGENTES/FISCAIS MUNICIPAIS COM COMPETÊNCIA DELEGADA PELA RECEITA ESTADUAL. DIFERENÇA ENTRE FUNÇÃO GRATIFICADA E GRATIFICAÇÃO POR EXERCÍCIO DE ATIVIDADE. CUMULAÇÃO DE FG COM GRATIFICAÇÃO DO PIT. Possibilidade.

Foi solicitado à esta Assessoria Jurídica e a Área de Receitas orientação, pelo Município de Salvador do Sul/RS, se é possível cumulação do pagamento de Gratificação da Turma Volante de Fiscalização do ICMS (com verba advinda do Tesouro do Estado), à servidor que já percebe uma FG por ser Chefe do Departamento de Fiscalização.

Passamos assim a discorrer sobre a matéria e a responder o questionamento.

A fiscalização de mercadorias em trânsito é de competência exclusiva da Receita Estadual e dos Agentes Fiscais do Tesouro do Estado, conforme previsão dos artigos 2º, inciso I e artigo 12 da Lei Complementar nº 13.452/2010:

Art. 2.º São funções institucionais da Receita Estadual:

I - gerir, administrar, planejar, normatizar e executar **as atividades de fiscalização e de imposição tributária**; [...]

Art. 12. Compete privativamente ao Agente Fiscal do Tesouro do Estado o exercício da ação fiscal relativa aos tributos de competência do Estado e das demais prerrogativas e atribuições estatuídas nesta Lei Orgânica.

O PIT - Programa de Integração Tributária, instituído pela Lei nº 12.868/2007, delega aos municípios a possibilidade de exercer a fiscalização de mercadorias em trânsito de forma limitada. Vejamos:

- a) O Agente da Turma Volante Municipal, através de operações de fiscalização de trânsito de mercadorias efetuadas pela Turma Volante Municipal, fará a leitura das Notas Fiscais de mercadorias com o fim de verificar a autenticidade do DANFE. Nos termos da Instrução Normativa nº 45/1998, da leitura far-se-á a anotação do Registro de Passagem:

2.6.1.2 - Realizado o Registro de Passagem da NF-e, os sistemas da Receita Estadual indicarão que a mesma foi consultada pelo Agente Municipal, e que as mercadorias daquela NF-e circularam naquele momento, impedindo posterior cancelamento. (Redação dada pela [IN RE 042/15](#), de 07/08/15. (DOE 11/08/15) - Efeitos a partir de 11/08/15.)

- b) Da leitura dessa NF, o Agente da Turma Volante Municipal poderá fazer uma comunicação, NÃO É UMA AUTUAÇÃO FISCAL, pois esta só pode ser lavrada pelo Agente Fiscal Estadual. Na Instrução Normativa nº 45/1998 foi disposto que Agente da Turma Volante Municipal municipal pode fazer 3 tipos diferentes de comunicação:

2.6.2 - As NF-e consultadas a partir de DANFE conferido por Turma Volante Municipal em atuação na conferência de cargas no trânsito de mercadorias, por meio do Registro de Passagem, serão computadas por meio dos seguintes instrumentos: (Redação dada pela [IN RE 042/15](#), de 07/08/15. (DOE 11/08/15) - Efeitos a partir de 11/08/15.)

CVE - Comunicação de Verificação de Entradas; (Redação dada pela [IN RE 042/15](#), de 07/08/15. (DOE 11/08/15) - Efeitos a partir de 11/08/15.)

CVS - Comunicação de Verificação de Saídas; (Redação dada pela [IN RE 042/15](#), de 07/08/15. (DOE 11/08/15) - Efeitos a partir de 11/08/15.)

CVP - Comunicação de Verificação de Passagem. (Redação dada pela [IN RE 042/15](#), de 07/08/15. (DOE 11/08/15) - Efeitos a partir de 11/08/15.)

- c) Ainda, em caso de inexistência de nota ou de inidoneidade do documento fiscal, lavra-se uma CVT (Comunicação de Verificação de Trânsito). A Instrução Normativa nº 45/1998 refere que essa CVT será utilizada para a lavratura do Auto de Lançamento:

2.6.3 -A Comunicação de Verificação no Trânsito - CVT (Anexo Z-1) será utilizada para a lavratura de Auto de Lançamento quando constatado o transporte de mercadoria sem documento fiscal. (Redação dada pela [IN RE 042/15](#), de 07/08/15. (DOE 11/08/15) - Efeitos a partir de 11/08/15.)

2.6.3.1 - A CVT deverá ser preenchida pelos Agentes Municipais habilitados que trabalham no trânsito de mercadorias no momento em que for constatado o transporte de mercadoria sem documento fiscal, observado o disposto no item 5.2.

Portanto, quando o Município assina o Convênio do PIT e opta pela Criação de Turmas Volantes Municipais para a fiscalização de Notas Fiscais, dentro de um programa estadual de

Combate à Sonegação, visa, basicamente, o aumento da arrecadação estadual do imposto sobre a circulação de mercadorias e, por consequência, o aumento da sua cota-parte no retorno desse ICMS.

Em razão de todo o exposto acima, os Municípios não podem contemplar em seu regime jurídico único, atribuição em relação a essa atividade de fiscalização de mercadorias em trânsito, por não ser de sua competência, e sim do Estado. O que o Município deve é, através de projeto de lei instituir a TVM e criar a gratificação pelo exercício dessa função (GF) que será paga aos servidores que serão nomeados (por provimento) para tal encargo. O Decreto Estadual baliza a criação, organização e funcionamento das TVM no artigo 7º:

Art. 7º. A ação municipal específica é a criação, manutenção e atuação de Turmas Volantes Municipais para a fiscalização prevista no art. 6º da Lei Complementar nº 63, de 11/01/90, compreendendo a manutenção com recursos financeiros próprios, por cada Prefeitura Municipal, de unidade móvel dotada dos seguintes recursos humanos e materiais:

I - 2 (dois) funcionários que exerçam cargo público municipal, sendo, no mínimo, 1 (um) de provimento efetivo com competência para lavrar e assinar a Comunicação de Verificação no Trânsito - CVT, ambos com escolaridade de nível médio (2º grau completo), que portarão crachás com fotografia e identificação, bem como coletes com os dizeres "Agente Municipal", nas costas, e, na frente, "Prefeitura Municipal" e o nome do Município;

II - soldado da Brigada Militar, agente da Guarda Municipal ou agente municipal de trânsito;

III - veículo de cor branca, que deverá ter a seguinte identificação nas portas laterais: "Receita Municipal" e o nome do Município.

Parágrafo único. As cores, dimensões e modelos dos elementos de identificação do Municipal e do veículo, citados nos incisos I e III, deverão obedecer ao estabelecido nos Anexos 1 a 5 deste Decreto.

A turma volante municipal pode ser composta tanto por Fiscal quanto por Agente Administrativo, justamente porque esta Turma Volante Municipal NÃO AUTUA, apenas faz leitura e comunicação. A Instrução Normativa nº 45/1998 os trata apenas como Funcionários Públicos Municipais, conforme segue:

5.5.1 - Os funcionários públicos municipais designados para atuarem como Agentes nas Turmas Volantes Municipais receberão um número de matrícula composto por 6 (seis) algarismos, sendo os três primeiros correspondentes ao prefixo do município constante no Apêndice V e os três últimos à numeração sequencial. (Redação dada pela [IN RE 066/16](#), de 28/11/16 (DOE 30/11/16) - Efeitos a partir de 01/01/17.)

5.5.1.1 - O número de matrícula será controlado pelo Delegado da Receita Estadual que jurisdiciona os respectivos municípios e constará tanto do Certificado de Conclusão do Treinamento de Turma Volante Municipal como do Crachá de Identificação, instituídos pelo Decreto n.º 45.659, de 19/05/08



Entendemos, portanto, que designar um servidor público municipal para atuar na Turma Volante Municipal, só com base no Convênio, sem uma lei municipal que crie essa TMV e a gratificação que receberão pelo desempenho dessa atividade complementar, poderia colocar o servidor público nomeado, somente por portaria, em possível desvio de função. Não bastasse isso, poderia gerar ação judicial futura com pedido de incorporação ou inclusão na base de cálculo e vantagens dela decorrentes; ou, ainda, em caso de algum acidente por ocasião da atuação do servidor junto a TVM, ação de responsabilização civil do gestor pela designação sem base normativa legal.

A lei que cria a atividade complementar e a gratificação (GF) pelo exercício desta, deve ser clara de que se trata de atividade em função do Convênio firmado entre o Município e o Estado. Como qualquer convênio ele é opcional para cada gestor (Prefeito), não sendo atividade eterna e de delegação constitucional ao Município, bem como poderá o Estado mudar o programa ou mesmo extingui-lo. Assim, da lei municipal deve constar que, encerrado o convênio, encerra a atividade da TVM e a gratificação.

O Decreto nº 45.659, de 19 de maio de 2008 dispõe que a equipe mínima da Turma Volante deve ser de 2 funcionários que exerçam cargo público municipal, sendo 1, ao menos, efetivo:

Art. 7º A ação municipal específica é a criação, manutenção e atuação de Turmas Volantes Municipais para a fiscalização prevista no art. 6º da Lei Complementar nº 63, de 11/01/90, compreendendo a manutenção com recursos financeiros próprios, por cada Prefeitura Municipal, de unidade móvel dotada dos seguintes recursos humanos e materiais:

I - 2 (dois) funcionários que exerçam cargo público municipal, sendo, no mínimo, 1 (um) de provimento efetivo com competência para lavrar e assinar a Comunicação de Verificação no Trânsito - CVT, ambos com escolaridade de nível médio (2º grau completo), que portarão crachás com fotografia e identificação, bem como coletes com os dizeres "Agente Municipal", nas costas, e, na frente, "Prefeitura Municipal" e o nome do Município;

Portanto entendemos que a melhor forma é designar funcionário concursado, preferencialmente da área fazendária de fiscalização, mas na impossibilidade de compor a TVM com fiscais, pode-se nomear servidor administrativo que tenha conhecimento mínimo em matéria tributária, para não caracterizar o desvio de função.

A instituição da Turma Volante não trará impacto financeiro ao Tesouro Municipal, no que diz respeito à concessão de gratificação pela função que será repassada ao servidor, pois o Estado repassará aos Municípios conveniados R\$ 3.000,00 (três mil reais) a cada mês que o município atingir a meta de leitura das 200 notas fiscais de mercadorias em trânsito. Portanto,

quando da elaboração da lei municipal, deve se atentar para que a gratificação concedida fique vinculada ao atingimento das metas e que não extrapole o valor repassado pelo Estado. Com clareza a Instrução Normativa nº 45/98 dispôs sobre o valor e o atingimento das metas:

5.4 - Do benefício recebido pela atuação de Turma Volante Municipal (Redação dada pela IN 046/08, de 29/07/08. (DOE 01/08/08))

5.4.1 - Receberão o benefício de R\$ 3.000,00 (três mil reais) em cada mês de atuação, os municípios que realizarem, no mínimo, 200 (duzentos) Registros de Passagem no mês. (Redação dada pela IN RE 066/16, de 28/11/16 (DOE 30/11/16) - Efeitos a partir de 01/01/17.)

A pontuação atingida, será medida mensalmente em relação a quantidade das notas e semestralmente, pela prestação de contas do PIT, no Programa de Combate à Sonegação. A gratificação não será paga, no mês seguinte, se não for comprovada a leitura das 200 notas, meta atual, que pode ser alterada a qualquer momento.

Em relação as despesas com pessoal, deve-se analisar os limites previstos na LRF.

A aplicação do recurso repassado mensalmente pelo Estado, ao Município que implementar as condições, embora não tenha vinculação, é repassado em separado e deve ser aplicado na realização deste trabalho (material e pessoal¹), pois semestralmente deverá enviar relatório à Receita Estadual comprovando a implementação do plano e as ações que fez no Programa de Combate à Sonegação.

3.1 - Os municípios deverão comprovar junto à DPET/RE a implementação e a continuidade dos planos, programas e ações municipais, nos seguintes prazos: (Redação dada pela IN RE 042/15, de 07/08/15. (DOE 11/08/15) - Efeitos a partir de 11/08/15.)

a) **até 31 de agosto, relativamente ao primeiro semestre do ano corrente;** (Redação dada pela IN RE 042/15, de 07/08/15. (DOE 11/08/15) - Efeitos a partir de 11/08/15.)

b) **até 28 de fevereiro, relativamente ao segundo semestre do ano anterior.** (Redação dada pela IN RE 042/15, de 07/08/15. (DOE 11/08/15) - Efeitos a partir de 11/08/15.)

3.2 - A comprovação das ações e os recursos que serão analisados pela DPET/RE deverão estar arrolados no formulário

¹ **Art. 7º** A ação municipal específica é a criação, manutenção e atuação de Turmas Volantes Municipais para a fiscalização prevista no art. 6º da Lei Complementar nº 63, de 11/01/90, compreendendo a manutenção com recursos financeiros próprios, por cada Prefeitura Municipal, de unidade móvel **dotada dos seguintes recursos humanos e materiais:**

I - **2 (dois) funcionários** que exerçam cargo público municipal, sendo, no mínimo, 1 (um) de provimento efetivo com competência para lavrar e assinar a Comunicação de Verificação no Trânsito - CVT, ambos com escolaridade de nível médio (2º grau completo), que portarão crachás com fotografia e identificação, bem como coletes com os dizeres "Agente Municipal", nas costas, e, na frente, "Prefeitura Municipal" e o nome do Município;

II - **soldado da Brigada Militar, agente da Guarda Municipal ou agente municipal de trânsito;**

III - **veículo de cor preferencialmente branca**, que deverá ter a seguinte identificação nas portas laterais: "Receita Municipal" e o nome do Município.

"**PIT - Comprovação/Recurso das Ações**" (Anexo Z-6), disponibilizado na Internet, no site da Secretaria da Fazenda. (Redação dada pela [IN RE 042/15](#), de 07/08/15. (DOE 11/08/15) - Efeitos a partir de 11/08/15.)

Quanto à questão da concessão de gratificação pelo exercício da função e a sua diferença de função gratificada, seguem as considerações:

Função Gratificada: é instituída por lei para atender a encargos de direção, chefia ou assessoramento, sendo privativa de servidor detentor de cargo de provimento efetivo, observados os requisitos para o exercício.

Gratificação de Função: é de natureza *pro labore faciendo* é devido ao servidor público enquanto estiver desempenhando um trabalho especial que a enseja, ou, ainda, que esteja previsto em lei.

O mestre Hely Lopes Meirelles, na 33ª edição do seu Manual de Direito Administrativo Brasileiro já referiu que a acumulação de vantagens pode ser percebida, não havendo lei em sentido contrário, quando o servidor estiver desempenhando atividades que concorram para a percepção de ambos:

*Em razão do art. 37, XIV, da CF, com a redação da EC nº 19, os acréscimos pecuniários percebidos pelo servidor não serão computados nem acumulados para fim de concessão de acréscimos posteriores. Não podem, pois, incidir um sobre o outro. **NÃO HÁ CONFUNDIR ACUMULAÇÃO DE CARGOS COM ACUMULAÇÃO DE VANTAGENS DE UM MESMO CARGO, OU DE CARGOS DIVERSOS CONSTITUCIONALMENTE ACUMULÁVEIS. DESDE QUE OCORRA O MOTIVO GERADOR DA VANTAGEM, NADA IMPEDE SUA ACUMULAÇÃO, SE DUPLICADAS FOREM AS SITUAÇÕES QUE A ENSEJAM. (MEIRELES, pag. 488/489).***

No mesmo sentido a posição do TJ/RS quando diferencia FG de GF, referindo que nesse último caso, de Gratificação de Função não há como ser incorporada ao vencimento:

RECURSO INOMINADO. **SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL.** MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA. MAGISTÉRIO. EXERCÍCIO JUNTO A APAE. LEI MUNICIPAL N.º 4.270 /96. **GRATIFICAÇÕES E ADICIONAIS.** INCORPORAÇÃO AO VENCIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. Só há falar em incorporar ao vencimento, quando se tratar de função gratificada percebida por lapso temporal de 5 anos, com interrupção não superior a 6 meses, ou 10 anos intercalados, com interrupção não superior a 1 ano, nos termos do artigo 67, § 2.º, da Lei Municipal n.º 3.974 /93, com redação dada pela Lei n.º 4.270 /96. **A gratificação que pretende a autora ver incorporada aos seus vencimentos é de natureza pro labore faciendo e, portanto, somente é devida se e enquanto o**

servidor público estiver desempenhando o trabalho especial que a enseja, ou, ainda, se previsto em lei. Caso este que não se verifica nos autos. **Distinção entre função gratificada e gratificação percebida pela parte autora. A primeira diz respeito ao exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento. A segunda, por sua vez, é vantagem pecuniária pro labore faciendo, não incorporável. Merece reforma a sentença que julgou procedente a ação.** DERAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME. (TJRS, Recurso Cível Nº 71004269973, Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em 30/04/2013)

Ou seja, a gratificação por exercício de atividade complementar, como é o caso da gratificação pela nomeação como integrante da Turma Volante do Município difere do conceito da função gratificada, que um servidor pode perceber por exercer cargo de direção, chefia ou assessoramento. É o entendimento, inclusive, do TCE/RS, quando no processo abaixo apontou irregularidade pela percepção e FG e GF, porque na verdade houve equívoco na lei municipal que criou para o cargo de Gestora do Fundo de Aposentadoria Municipal uma gratificação, quando deveria ser uma FG, pois é cargo de chefia – e sim, duas FG não podem ser cumuladas. Vejamos:

Item 1.1 – Acúmulo irregular de funções públicas: Foi visto que uma servidora efetiva no cargo de Agente Administrativo exerce concomitantemente uma Função Gratificada de Dirigente de Equipe (FG) e uma Gratificação Especial de Gestora do Fundo de Aposentadoria e Pensão do Servidor Público Municipal (GEF). O Esclarecente afirma que tal função (FG) e tal gratificação (GEF) possuem naturezas jurídicas diferentes, pelo fato de, a primeira encontrar guarida constitucional, no trinômio de direção, chefia e assessoramento, e a segunda, porque foi criada por lei municipal, que estendeu a percepção da gratificação a servidor atuante na Gestão do Fundo de Aposentadoria e Pensão. **Ocorre que, embora possam parecer distintas, na prática, o que se concluiu foi que ambas as vantagens decorrem de funções de Chefia, pois uma é de dirigente de setor, e a outra, de chefia de departamento (gestora), acúmulo vedado expressamente pelo artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.** [...] Verificando a inconformidade nos autos, pode-se entender que o equívoco ocorreu quando a Lei Municipal nº 921/2010 estipulou conjuntamente o pagamento da Gratificação para atividades eventuais (membro de comissão de sindicância, licitação e controle interno, por exemplo) a de atividade de Gestor do Fundo. Esta gestão, por ser uma atividade de chefia, não poderia estar agrupada com as demais, da forma como ocorreu; deveria estar capitulada a parte, onde fosse estipulada uma função gratificada no padrão adequado para a atividade exclusiva de Gestor, dispensando assim a necessidade



de acumular, como ocorreu no caso concreto. (TCE/RS, Processo nº 982-02.00/11-9)

Não bastasse isso, a verba que dá ensejo à gratificação do servidor nomeado para a Turma Volante provém dos cofres do ente estatal.

Há que se ter cuidado, entretanto, caso haja previsão na lei municipal local quanto à impossibilidade de cumulação de FG com GF, que quando da instituição da lei que irá regulamentar o Programa de Integração Tributária, deve ficar evidente que é uma gratificação complementar, diferente das gratificações constantes no Regime Estatutário do Servidor Público, já que o servidor a estará percebendo por estar agindo em nome do Fisco Estadual, de forma delegada. Deve-se deixar bem claro o caráter complementar da atividade, que pode ser exercida inclusive, sábados, domingos e feriados, e que só será exercida após designação do Prefeito.

A FAMURS por conhecer a realidade dos municípios e especialmente por entender que nos pequenos municípios, existem poucos servidores e torna-se impossível, atender todas as demandas e convênios sem sobrepor atividades para alguns funcionários entende que deve prevalecer o bom senso, dos órgãos de controle, para que não tire a possibilidade destes de participarem do Convênio do PIT.

Assim, esta Assessoria Jurídica da FAMURS, em entendimento conjunto com a Assessoria Tributária e de Receitas entende que os Prefeitos Municipais que tem o Convênio PIT assinado, quando instituírem suas Turmas Volantes Municipais devem fazê-la sempre através de lei, observando todas as leis estaduais, decretos e instruções normativas da Receita Estadual acima já referidas e, em caso de não haver servidor da área fiscal e tributária sem FG, poderá nomear este por portaria, observando todas as recomendações acima.

S.m.j., essa é a nossa orientação.

Porto Alegre, 09 de novembro de 2018.

ELISÂNGELA HESSE

Assessora Jurídica da FAMURS
OAB/RS nº 54.325

MILTON MATANA

Consultor Tributário da FAMURS

CINARA RITTER

Assessora Técnica da Área de Receitas da FAMURS