



Acórdão 00888/2022-1 - 1ª Câmara

Processo: 05704/2020-8

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Monitoramento

UG: PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Responsável: MARIO SERGIO LUBIANA, WAGNER WILLIS SCHERRER

**CONTROLE EXTERNO - FISCALIZAÇÃO -
MONITORAMENTO - CUMPRIMENTO DOS ITENS
DO ACÓRDÃO TC 1666/2019-1- PRIMEIRA CÂMARA
- ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE
MACEDO:**

1 RELATÓRIO

Trata-se de processo de monitoramento decorrente do **Acórdão TC 1666/2019-1 – PRIMEIRA CÂMARA** lavrado no bojo do **Processo 5295/2016-3** no qual foi aprovado Plano de Ação proposto pelo município a fim de sanar problemas identificados pela auditoria desta Corte de Contas quanto a estrutura legislativa, física e organizacional da Administração Tributária Municipal.

A auditoria foi realizada no ano de 2016 e registrada no Relatório de Auditoria 03/2017 no qual foram apontados 18 pontos de melhorara necessária ao objeto da fiscalização.

Após ter sido protocolizado a **Resposta de Comunicação 00924/2020-6**(doc.6) e as peças complementares(doc. 07 a 20) os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Auditorias e Gestão Fiscal que por meio da **Manifestação Técnica 01993/2022-5** (doc.23) apresentou encaminhamento e conclusão como segue:

[...]

2. DAS AUDITORIAS NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

A realização da auditoria temática abrangendo a estrutura da Administração Tributária Municipal, foi proposta em 2015, com o objetivo de analisar a estrutura legislativa, física e organizacional da Administração Tributária do Município, visando identificar as deficiências e vulnerabilidades, com impactos no aparelhamento e operacionalização da estrutura arrecadatória de forma prospectiva, tendo em conta a importância da arrecadação municipal para manutenção da sustentabilidade e equilíbrio do ente público.

Como resultado das auditorias realizadas em todos os municípios capixabas, entre 2015 e 2019, foram aprovados 78 planos de ação visando a implementação de ações estruturantes e correção de medidas da Administração Tributária Municipal, com impactos no aparelhamento e operacionalização da estrutura arrecadatória abrangendo, inclusive, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da respectiva competência.

Conforme determinado nos respectivos Acórdãos, o controle interno deveria proceder ao monitoramento do cumprimento do Plano de Ação, e encaminhar ao TCEES o resultado do referido monitoramento, apresentando a solução da implementação de cada medida proposta.

3. DOS MONITORAMENTOS DOS PLANO DE AÇÃO

O objetivo da apresentação da proposta no Plano de Ação era que o controle externo fosse realizado de forma prospectiva, de modo que a Administração Municipal pudesse ajustar suas atividades visando corrigir as irregularidades apontadas na estrutura da Administração Tributária Municipal com impactos no aparelhamento e operacionalização da estrutura arrecadatória abrangendo, inclusive, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da respectiva competência.

Em 2020, a partir da Emenda Regimental 11 de 19/12/2019, foi criado o Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF, que tem entre suas competências:

III – Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal - NGF, ao qual compete:

[...]

d) fiscalizar o desempenho da receita do estado e dos municípios, assim como os órgãos e entidades que tenham atribuição de arrecadar, conceder, gerenciar ou utilizar recursos, inclusive decorrentes de renúncias fiscais;

e) acompanhar e avaliar as medidas de combate à evasão e sonegação fiscal, inclusive no que se refere à cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa no âmbito do estado e dos municípios jurisdicionados.

Diante disso, no âmbito do TCEES, o monitoramento dos 78 Plano de ação, aprovados ficaram a cargo deste Núcleo de Controle Externo de Auditorias e Gestão Fiscal.

Assim, após alguns monitoramentos realizados a partir das avaliações do controle interno municipal, observou-se que tais avaliações realizadas pelo controle interno careciam de uma metodologia, pois em muitos casos, por exemplo, não foi solicitada a revisão do prazo para que o Chefe do Poder Executivo tomasse as providências cabíveis quanto a modificação a ser realizada na estrutura da Administração Tributária Municipal.

Em face disso, entendeu-se que os trabalhos realizados a partir dos encaminhamentos dos controles internos não refletiam a melhor análise por esta Corte de Contas sobre a resolução das questões apontadas pela auditoria, o que levou a formulação de uma nova estratégia de monitoramento.

Ainda que não plenamente consolidado, mas pelos relatórios já elaborados, observou-se descumprimento dos prazos formulados nos Planos de Ação, o que se afasta da proposta de resolução do problema e da margem a aplicação de multas ao gestor.

Nesse aspecto, cabe observar que não somente o gestor atual fez parte da cadeia de responsabilidade para resolução da questão, haja vista o prazo entre a auditoria e a presente análise, situação na qual cabe a prorrogação do respectivo prazo ou aplicação de multa, medidas que não garantem o cumprimento das medidas que assegurem a instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos, necessárias para sustentabilidade fiscal do município.

4. DAS LIMITAÇÕES

Entre as limitações identificadas no monitoramento dos 78 Plano de ação, aprovados, merecem destaques:

1) O longo decurso de tempo, entre a realização dos trabalhos de fiscalização (2015 e 2019) e o monitoramento do Plano de Ação, e as trocas de gestões, aliados as restrições decorrentes da pandemia, trouxeram embaraços a fiel execução das propostas aprovadas;

2) A ausência de uma metodologia definida para que o controle interno realizasse as avaliações do cumprimento do Plano de ação aprovado;

3) O número reduzido de auditores em processo de especialização na temática de receitas no âmbito do TCEES, associado ao risco de atrasos na instrução do tema renúncia de receitas no relatório técnico que subsidia a emissão de parecer prévio por este tribunal nas contas anuais de governo, uma vez que a equipe responsável pelo monitoramento dos Planos de Ação é a mesma responsável pelas análises sobre renúncia de receitas nas contas anuais de governo, além das fiscalizações e demais instruções sobre a temática de receitas. Ademais, cabe ressaltar a importância do cumprimento dos prazos constitucionais e legais para apreciação das contas anuais.

5. DA NOVA METODOLOGIA DE ANÁLISE

Nesse aspecto, diante das limitações que impactaram o monitoramento dos Planos de Ação aprovados, em especial a escassez de recursos humanos e o risco atrasos na instrução do tema renúncia de receitas no relatório técnico (contas de governo) que subsidia a emissão de parecer prévio por este tribunal nas contas anuais.

Da mesma forma, considerando que a estrutura da Administração Tributária Municipal está contemplada de forma direta ou indireta na fiscalização do desempenho da receita dos municípios, inclusive decorrentes de renúncias fiscais; bem como no acompanhamento e avaliação das medidas de combate à evasão e sonegação fiscal, inclusive no que se refere à cobrança da dívida ativa, de competência do núcleo especializado NGF;

Formulou-se proposta, em fase de estudo, para estabelecer uma metodologia de análise do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser inserida na análise das contas anuais de governo.

Essa metodologia permitirá a aferição do cumprimento do pleno exercício da competência tributária anualmente por meio de uma análise específica, permitindo a evidenciação da atuação do gestor no que se refere ao nível de gestão e responsabilidade despedido para instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos.

A comprovação do atendimento às exigências do art. 11 da LRF (instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do Ente Federativo) é exigida para fins de contratação de operação de crédito e recebimento de transferências voluntárias.

Atualmente, cabe ressaltar, que o cumprimento do art. 11 da LRF é aferido pelo TCEES de forma indireta, na Certidão de Transferência Voluntária e na Certidão para

Contratação de Operação de Crédito, porém sem uma análise detida se o jurisdicionado de fato instituiu, previu e arrecadou todos os impostos de sua competência.

Nesse sentido, a nova metodologia de análise, a ser inserida na análise das contas anuais de governo, permitirá o aprimoramento do controle sobre a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do Ente Federativo.

Para tanto, estão sendo destinados esforços para desenvolvimento desta metodologia de análise do art. 11 da LRF nos processos de contas de governo, a qual contempla, entre outros, alterações no rol de documentos da Prestação de Contas Anual (contas de governo), inclusive a partir do recebimento de informações estruturadas da unidade de controle interno, por meio do arquivo INFOCI da Instrução Normativa 68/2020 desta Corte de Contas, evidenciando avaliações periódicas do controle interno quanto ao cumprimento da responsabilidade fiscal nas receitas municipais.

As avaliações periódicas, por sua vez, permitirão identificar e acompanhar, ainda no curso do mandato, as ações e omissões praticadas pelo gestor, permitindo a esta Corte de Contas aprimoramento do controle externo, quanto ao objetivo de instituir, prever e arrecadar tributos de sua competência, antes da ocorrência da decadência dos créditos tributários.

6. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, **conclui-se que**:

- no caso do monitoramento dos Planos de Ação para Administração Tributária Municipal o longo decurso do tempo, entre a realização dos trabalhos de fiscalização (2015 e 2019) e o monitoramento, e as trocas de gestões, aliados as restrições decorrentes da pandemia, trouxeram embaraços a fiel execução das propostas aprovadas.
- a proposta, em fase de estudo, sobre a criação de uma metodologia de análise nas contas de governo quanto ao cumprimento do art. 11 da LRF, um fato superveniente ao tempo de aprovação do Plano de Ação, representa o aprimoramento do controle sobre a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do Ente Federativo, que permitirá a aferição do cumprimento do pleno exercício da competência tributária anualmente por meio de uma análise específica, bem como a evidenciação da atuação do gestor no que se refere ao nível de gestão e responsabilidade despedido para instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos.
- as propostas de melhorias atinentes a parte estrutural da Administração Tributária Municipal aprovadas nos Planos de Ação estarão contempladas de forma direta ou indireta na fiscalização do desempenho da receita dos municípios, inclusive decorrentes de renúncias fiscais; bem como no acompanhamento e avaliação das medidas de combate à evasão e sonegação fiscal, inclusive no que se refere à cobrança da dívida ativa, de competência do núcleo especializado NGF.

Assim, com base no no §3º do art. 17 da Resolução 361, de 19 de abril de 2022¹, **sugere-se:**

1. **CONSIDERAR** finalizado o monitoramento do Plano de Ação, aprovado pelo Acórdão 1666/2019-1 – 1ª Câmara;
2. **APENSAR** os autos ao processo originário TC 5295/2016-3, nos termos do inciso II, art. 5º da Resolução TC 278/2014², e posterior arquivamento.

No mesmo sentido o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luís Henrique Anastácio da Silva, conforme **Parecer 0124/2022-1**(doc.27) anuiu a proposta contida na **Manifestação Técnica 01993/2022-5**(doc.23).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando acuradamente os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Ratifico o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas para **tomar como razão de decidir a fundamentação** exarada na **Manifestação Técnica 01993/2022-5**.

Assim, ante todo o exposto e tendo o Processo TC 05704/2020-2- Monitoramento cumprido seu objetivo, com fulcro no §3º do art. 17 da Resolução 361, de 19 de abril

¹ Art. 17. Os monitoramentos das deliberações observarão as disposições contidas em ato normativo específico e os pronunciamentos profissionais aplicáveis adotados pelo TCEES.

[...]

§ 3º. Caso, em decorrência de fato superveniente à expedição de determinação ou recomendação ou pelo decurso do tempo, o seu monitoramento não seja mais relevante e oportuno, a unidade técnica poderá, fundamentadamente, encerrar o monitoramento, com registro no sistema informatizado apropriado.

² Art. 5º Concluído o monitoramento, a unidade técnica:

II – nos casos dos incisos IV e V do art. 4º, proporá ao relator, na instrução de mérito, o apensamento definitivo ao processo no qual foram proferidas as deliberações monitoradas, ou, quando houver mais de um processo originário, a juntada de cópia da deliberação de mérito em cada processo originário.

de 2022³, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO TC-888/2022:

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, em:

1.1. CONSIDERAR finalizado o monitoramento do Plano de Ação, aprovado pelo Acórdão 1666/2019-1 – 1ª Câmara; com base no no §3º do art. 17 da Resolução 361, de 19 de abril de 2022⁴;

1.2. APENSAR os autos ao processo originário TC 5295/2016-3, nos termos do inciso II, art. 5º da Resolução TC 278/2014⁵, e posterior **arquivamento**.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 22/07/2022 – 29ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

³Art. 17. Os monitoramentos das deliberações observarão as disposições contidas em ato normativo específico e os pronunciamentos profissionais aplicáveis adotados pelo TCEES.

[...]

§ 3º. Caso, em decorrência de fato superveniente à expedição de determinação ou recomendação ou pelo decurso do tempo, o seu monitoramento não seja mais relevante e oportuno, a unidade técnica poderá, fundamentadamente, encerrar o monitoramento, com registro no sistema informatizado apropriado.

⁴ Art. 17. Os monitoramentos das deliberações observarão as disposições contidas em ato normativo específico e os pronunciamentos profissionais aplicáveis adotados pelo TCEES.

[...]

§ 3º. Caso, em decorrência de fato superveniente à expedição de determinação ou recomendação ou pelo decurso do tempo, o seu monitoramento não seja mais relevante e oportuno, a unidade técnica poderá, fundamentadamente, encerrar o monitoramento, com registro no sistema informatizado apropriado.

⁵ Art. 5º Concluído o monitoramento, a unidade técnica:

II – nos casos dos incisos IV e V do art. 4º, proporá ao relator, na instrução de mérito, o apensamento definitivo ao processo no qual foram proferidas as deliberações monitoradas, ou, quando houver mais de um processo originário, a juntada de cópia da deliberação de mérito em cada processo originário.

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente/relator) e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente/Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões