



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 2D050-7AAF1-34473



Acórdão 00405/2023-4 - 2ª Câmara

Processo: 04360/2020-9

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Monitoramento

UG: PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Responsável: OTAVIO ABREU XAVIER, WENDERSON ANTONIO DA SILVA FAVARO,
PAULO SERGIO DE NARDI, CASSIO DIAS LOPES

MONITORAMENTO – PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA – IMPLEMENTAÇÃO – ARQUIVAR

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

1 RELATÓRIO

Trata-se de processo de monitoramento decorrente do Acórdão TC 1469/2019-8 – 2ª Câmara lavrado no bojo do processo 5023/2018-1 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 2018 e registrada no Relatório de Auditoria 29/2018 no qual foram apontados 25 pontos de melhorara necessária ao objeto da fiscalização.

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 arrecadatária 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 arrecadatária 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.

De acordo com a unidade técnica, por meio da Manifestação Técnica 2005/2022-9,

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 arrecadatária abrangendo, inclusive, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da respectiva competência.

Assim, 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, conforme relatado pelo NGF, no âmbito do TCEES, o monitoramento dos 78 Planos de ação, aprovados ficaram a cargo do 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.

Conforme assevera o NGF,

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.

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 despendido 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.

Ante o exposto, concluiu a unidade técnica nos seguintes termos:

1. **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 1469/2019-8 – 2ª Câmara;
2. **APENSAR** os autos ao processo originário TC 5023/2018-1, nos termos do inciso II, art. 5º da Resolução TC 278/2014², e posterior arquivamento.

Encaminhados os autos ao *parquet* de Contas, seu representante, Dr. Luciano Vieira anuiu à sugestão da área técnica por meio do Parecer 1573/2023-5.

Diante da referida análise, encampo as conclusões da unidade técnica e do Ministério Público Especial de Contas, tornando-as parte integrante de meu voto independentemente de transcrição total.

Ante o exposto, concordando com o posicionamento da unidade técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC- 405/2023-4

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.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas, em:

- 1.1 **CONSIDERAR** finalizado o monitoramento do Plano de Ação, aprovado pelo Acórdão 1469/2019-8 – 2ª Câmara;
 - 1.2 **APENSAR** os autos ao processo originário TC 5023/2018-1, nos termos do inciso II, art. 5º da Resolução TC 278/2014;
 - 1.3 **ARQUIVAR** os autos após os trâmites de estilo
2. Unânime.
 3. Data da Sessão: 05/05/2023 - 15ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.
 4. Especificação do quórum:
 - 4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator) Domingos Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões