



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO



Diretrizes e Procedimentos de Auditoria do TCE-RS

RESOLUÇÃO N. 987/2013

Dispõe sobre as diretrizes e os procedimentos de auditoria a serem adotados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, quando no exercício do controle externo relativo à administração tributária e fazendária municipal, e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de suas atribuições constitucionais e legais,

Considerando a oportunidade de fixar diretrizes capazes de promover a valorização e o aperfeiçoamento do controle externo da administração tributária municipal;

Considerando que o artigo 37, inciso XVIII, da Constituição da República, estabelece a existência da administração fazendária municipal;

Considerando que o artigo 37, inciso XXII, da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003, institui a administração tributária municipal exercida por servidores de carreira específica, a qual atuará de forma integrada com as administrações tributárias da União e dos Estados, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma de lei ou convênio;

Considerando que o mesmo artigo 37, inciso XXII, da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional n. 42, de 2003, determinou que a administração tributária municipal terá recursos prioritários para a realização de suas atividades;

Considerando que o artigo 167, inciso IV, da Constituição da República, excepcionou da vedação à vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa a destinação de recursos para realização de atividades de administração tributária;



Continuação da Resolução n. 987/2013

Considerando que o artigo 70, **caput**, da Constituição da República, estabeleceu o controle externo de renúncias de receitas;

Considerando que os artigos 145, incisos I, II e III, 149, § 1º, e 149-A, todos da Constituição da República, estabelecem as exações que integram a competência tributária dos Municípios;

Considerando que o artigo 145, § 1º, da Constituição da República, estabeleceu que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte;

Considerando que a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (artigo 11), estabeleceu como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional dos Municípios;

Considerando a relevância da regular constituição, estruturação e funcionamento da administração tributária no juízo a ser formulado por este Tribunal de Contas a respeito das contas dos gestores públicos municipais;

Considerando que a administração pública deve pautar sua atuação sob os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

Considerando que a administração tributária é informada, entre outros, pelos princípios da indisponibilidade do interesse público, da isonomia de tratamento e da transparência fiscal, devendo em sua ação observar os direitos fundamentais dos contribuintes, sobretudo o que concerne à justiça fiscal; e

Considerando, ainda, o contido no Processo n. 007439-02.00/13-5;

RESOLVE:



Art. 1º A presente Resolução dispõe sobre as diretrizes a serem adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul nos procedimentos de auditoria ou inspeção junto aos sistemas de administração tributária e fazendária municipal.

Art. 2º Para efeitos desta Resolução, considera-se:

I – administração tributária (AT): atividade de caráter permanente, vinculada ao interesse público, essencial à gestão pública municipal, organizada sob a forma de sistema, responsável pela administração tributária; e

II – administração fazendária (AF): atividade de caráter permanente, vinculada ao interesse público, essencial à gestão pública municipal, organizada sob a forma de sistema, responsável pela administração orçamentário-financeira.

Art. 3º Para os fins previstos no artigo 1º desta Resolução, serão verificados, segundo os critérios de criticidade e materialidade constantes da matriz de risco aplicável, se os sistemas de administração tributária e fazendária municipal desempenham, no mínimo, as atribuições a seguir elencadas:

I – quanto à administração tributária (AT):

a) gerir, administrar, planejar, normatizar e executar as atividades de fiscalização e de imposição tributária;

b) preparar e julgar os processos administrativo-tributários de contencioso fiscal, inclusive nos casos de pedidos de reconhecimento de imunidade, de não-incidência e de isenção, ou, ainda, decidir sobre pedidos de moratória e de parcelamento de créditos tributários e não-tributários;

c) acompanhar a formulação da política econômico-tributária, inclusive em relação a benefícios fiscais e incentivos financeiros e fiscais;



- d) decidir ou encaminhar para deliberação pedidos de cancelamento ou qualquer outra forma de extinção de crédito tributário e não-tributário, nos termos do Código Tributário Municipal;
 - e) divulgar a legislação tributária;
 - f) acompanhar e controlar as transferências intergovernamentais no âmbito de sua competência;
 - g) verificar a regularidade da participação do Município no produto da arrecadação dos tributos da União e do Estado;
 - h) promover medidas de aperfeiçoamento e regulamentação da legislação tributária municipal, bem como adotar providências no sentido da sua consolidação;
 - i) preparar e julgar os processos administrativos, em primeira instância, que contenham pedidos de restituição de receita pública municipal;
 - j) celebrar convênio com a administração tributária federal, estadual e dos demais Municípios, para compartilhamento de cadastros e informações fiscais;
 - k) prestar apoio técnico ao órgão responsável pela representação judicial do Município em matéria fiscal;
 - l) executar os procedimentos de formação e instrução de notificações relacionadas a crimes praticados contra a ordem tributária; e
 - m) disponibilizar dados e prestar as informações necessárias para a atuação do controle interno no exercício das atribuições descritas em Resolução específica desta Corte de Contas.
- II – quanto à administração fazendária (AF):
- a) supervisionar, planejar, acompanhar e executar a ação da despesa orçamentária;

Continuação da Resolução n. 987/2013

- b) realizar a avaliação da despesa pública;
- c) controlar as condições para abertura de créditos orçamentários adicionais e outras alterações orçamentárias;



- d) examinar proposições que impliquem impacto orçamentário, econômico ou financeiro relevante nas contas do Município;
- e) planejar, acompanhar e executar o fluxo financeiro do Município e o pagamento de despesas públicas, bem como administrar os ingressos e respectivas disponibilidades de caixa;
- f) administrar e fiscalizar o pagamento de pessoal;
- g) acompanhar a gestão financeira das entidades da administração indireta;
- h) planejar e administrar a dívida pública municipal, bem como propor o estabelecimento de normas específicas relativas às operações de crédito;
- i) promover encontros de contas entre débitos e créditos no âmbito da administração pública municipal;
- j) examinar propostas de alienação de valores mobiliários e outros ativos financeiros de propriedade do Município;
- k) avaliar e acompanhar convênios e ajustes celebrados pela administração pública municipal com a União, Estados e demais Municípios;
- l) examinar os limites globais para a despesa pública municipal, compatíveis com as estimativas de receita, a serem observados na elaboração orçamentária;

Continuação da Resolução n. 987/2013

- m) monitorar os gastos e inversões previdenciárias e avaliar seu impacto na condução da política fiscal de longo prazo e na necessidade de financiamento;
- n) editar atos normativos de caráter cogente para a administração pública municipal direta e indireta em matéria financeira, orçamentária e de pessoal;
- o) propor, implantar e acompanhar medidas concernentes à qualificação e eficiência do gasto público;



- p) avaliar os limites e parâmetros econômico-financeiros para a elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e do projeto de lei orçamentária anual;
- q) formular, gerir e acompanhar as diretrizes da política financeira municipal;
- r) exercer o acompanhamento das receitas orçamentárias e extra-orçamentárias;
- s) exercer a coordenação e a execução da política de crédito público, a centralização e a guarda dos valores mobiliários; e
- t) propor e acompanhar as metas fiscais para os fins da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 4º Além da verificação do desempenho das atribuições previstas no artigo 3º, serão tratadas como irregularidades passíveis de aponte em relatório a configuração das seguintes situações:

I – não adoção, de parte da AT, de medidas tendentes a evitar a renúncia de receita, especialmente quando relacionada à concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção em caráter não geral, à alteração de alíquota ou à modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, além de outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado; e

Continuação da Resolução n. 987/2013

II – unidade gestora do sistema de administração tributária do município, prevista no inciso I do artigo 3º, integrada por servidores não investidos em cargos de provimento efetivo, organizados em carreira, com previsão de atuação exclusiva na unidade e/ou cuja habilitação não seja compatível com a natureza das respectivas atribuições.

Art. 5º O Tribunal de Contas poderá requisitar dados e informações referentes às ações, atividades e procedimentos de responsabilidade das administrações tributária e fazendária municipal, através de seus sistemas informatizados, ficando asseguradas, nos termos da lei, a manutenção do sigilo fiscal e a desidentificação do respectivo contribuinte, enquanto o crédito tributário não for passível de inscrição em dívida ativa.

Art. 6º As disposições dos artigos 3º e 4º deverão ser observadas por ocasião da elaboração da programação anual das auditorias e inspeções a serem realizadas nos Municípios com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO



população a partir de vinte mil habitantes, a contar do plano operativo anual de auditorias do exercício de 2013, e nos municípios com menos de vinte mil habitantes, a partir do plano operativo anual de auditorias do exercício de 2014.

Art. 7º Esta Resolução entrará em vigor na data da sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

PLENÁRIO GASPAS SILVEIRA MARTINS,
10 de julho de 2013.

Presidente

CONSELHEIRO CEZAR MIOLA

Relator

CONSELHEIRO ALGIR LORENZON

Continuação da Resolução n. 987/2013

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO LOPES PEIXOTO

CONSELHEIRO IRADIR PIETROSKI

CONSELHEIRO ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO CESAR SANTOLIM

Fui presente:

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO A ESTE TRIBUNAL,
GERALDO COSTA DA CAMINO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO



Disponibilizado no Diário Eletrônico de 15-07-2013. Boletim n. 771/2013.



JUSTIFICATIVA

A presente Resolução visa estabelecer diretrizes a serem observadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul nos procedimentos de auditoria ou inspeção junto aos sistemas de administração tributária e fazendária municipais, com aplicação na programação anual das auditorias e inspeções de 2013, para os municípios com população a partir de 20.000 habitantes. A partir da programação anual das auditorias e inspeções de 2014, tais exames serão estendidos também aos demais Municípios.

A norma dispõe, em especial, acerca do exame a ser procedido sobre a estruturação da unidade gestora do sistema de administração tributária do Município, que deverá ser integrada por servidores investidos em cargos de provimento efetivo, organizados em carreira, com previsão de atuação exclusiva na unidade e com habilitação compatível com a natureza das respectivas atribuições.

Além disso, será objeto de verificação em auditoria a ocorrência de renúncia fiscal e sua adequação à respectiva disciplina legal, assim como o pleno cumprimento das atividades dispostas no artigo 3º desta Resolução por parte do corpo funcional das unidades gestoras dos sistemas de administração tributária e fazendária municipal.

Com o regramento em tela, esta Corte de Contas objetiva propiciar à administração pública municipal a adoção de mecanismos voltados ao aperfeiçoamento da gestão, sobretudo no que concerne à arrecadação própria. A observância de tais diretrizes deverá ser objeto de verificação por parte da Unidade de Controle Interno Municipal, otimizando o exercício do controle externo da receita pública, nos termos previstos na Constituição da República e, em especial, na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Considerando que o artigo 70, **caput**, da Constituição da República, estabeleceu o controle externo de renúncias de receitas;

Considerando que os artigos 145, incisos I, II e III, 149, § 1º, e 149-A, todos da Constituição da República, estabelecem as exações que integram a competência tributária dos Municípios;

Considerando que o artigo 145, § 1º, da Constituição da República, estabeleceu que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade



econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte;

Considerando que a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (artigo 11), estabeleceu como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional dos Municípios;

Considerando a relevância da regular constituição, estruturação e funcionamento da administração tributária no juízo a ser formulado por este Tribunal de Contas a respeito das contas dos gestores públicos municipais;

Considerando que a administração pública deve pautar sua atuação sob os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

Considerando que a administração tributária é informada, entre outros, pelos princípios da indisponibilidade do interesse público, da isonomia de tratamento e da transparência fiscal, devendo em sua ação observar os direitos fundamentais dos contribuintes, sobretudo o que concerne à justiça fiscal; e

Considerando, ainda, o contido no Processo n. 007439-02.00/13-5;

RESOLVE:

Art. 1º A presente Resolução dispõe sobre as diretrizes a serem adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul nos procedimentos de auditoria ou inspeção junto aos sistemas de administração tributária e fazendária municipal.

Art. 2º Para efeitos desta Resolução, considera-se:

I – administração tributária (AT): atividade de caráter permanente, vinculada ao interesse público, essencial à gestão pública municipal, organizada sob a forma de sistema, responsável pela administração tributária; e

II – administração fazendária (AF): atividade de caráter permanente, vinculada ao interesse público, essencial à gestão pública municipal, organizada sob a forma de sistema, responsável pela administração orçamentário-financeira.

Art. 3º Para os fins previstos no artigo 1º desta Resolução, serão verificados, segundo os critérios de criticidade e materialidade constantes da matriz de risco aplicável, se os sistemas de administração tributária e fazendária municipal desempenham, no mínimo, as atribuições a seguir elencadas:

I – quanto à administração tributária (AT):

a) gerir, administrar, planejar, normatizar e executar as atividades de fiscalização e de imposição tributária;



b) preparar e julgar os processos administrativo-tributários de contencioso fiscal, inclusive nos casos de pedidos de reconhecimento de imunidade, de não-incidência e de isenção, ou, ainda, decidir sobre pedidos de moratória e de parcelamento de créditos tributários e não-tributários;

c) acompanhar a formulação da política econômico-tributária, inclusive em relação a benefícios fiscais e incentivos financeiros e fiscais;

d) decidir ou encaminhar para deliberação pedidos de cancelamento ou qualquer outra forma de extinção de crédito tributário e não-tributário, nos termos do Código Tributário Municipal;

e) divulgar a legislação tributária;

f) acompanhar e controlar as transferências intergovernamentais no âmbito de sua competência;

g) verificar a regularidade da participação do Município no produto da arrecadação dos tributos da União e do Estado;

h) promover medidas de aperfeiçoamento e regulamentação da legislação tributária municipal, bem como adotar providências no sentido da sua consolidação;

i) preparar e julgar os processos administrativos, em primeira instância, que contenham pedidos de restituição de receita pública municipal;

j) celebrar convênio com a administração tributária federal, estadual e dos demais Municípios, para compartilhamento de cadastros e informações fiscais;

k) prestar apoio técnico ao órgão responsável pela representação judicial do Município em matéria fiscal;

l) executar os procedimentos de formação e instrução de notificações relacionadas a crimes praticados contra a ordem tributária; e

m) disponibilizar dados e prestar as informações necessárias para a atuação do controle interno no exercício das atribuições descritas em Resolução específica desta Corte de Contas.

II – quanto à administração fazendária (AF):

a) supervisionar, planejar, acompanhar e executar a ação da despesa orçamentária;

b) realizar a avaliação da despesa pública;

c) controlar as condições para abertura de créditos orçamentários adicionais e outras alterações orçamentárias;

d) examinar proposições que impliquem impacto orçamentário, econômico ou financeiro relevante nas contas do Município;

e) planejar, acompanhar e executar o fluxo financeiro do Município e o pagamento de despesas públicas, bem como administrar os ingressos e respectivas disponibilidades de caixa;



- f) administrar e fiscalizar o pagamento de pessoal;
- g) acompanhar a gestão financeira das entidades da administração indireta;
- h) planejar e administrar a dívida pública municipal, bem como propor o estabelecimento de normas específicas relativas às operações de crédito;
- i) promover encontros de contas entre débitos e créditos no âmbito da administração pública municipal;
- j) examinar propostas de alienação de valores mobiliários e outros ativos financeiros de propriedade do Município;
- k) avaliar e acompanhar convênios e ajustes celebrados pela administração pública municipal com a União, Estados e demais Municípios;
- l) examinar os limites globais para a despesa pública municipal, compatíveis com as estimativas de receita, a serem observados na elaboração orçamentária;
- m) monitorar os gastos e inversões previdenciárias e avaliar seu impacto na condução da política fiscal de longo prazo e na necessidade de financiamento;
- n) editar atos normativos de caráter cogente para a administração pública municipal direta e indireta em matéria financeira, orçamentária e de pessoal;
- o) propor, implantar e acompanhar medidas concernentes à qualificação e eficiência do gasto público;
- p) avaliar os limites e parâmetros econômico-financeiros para a elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e do projeto de lei orçamentária anual;
- q) formular, gerir e acompanhar as diretrizes da política financeira municipal;
- r) exercer o acompanhamento das receitas orçamentárias e extra-orçamentárias;
- s) exercer a coordenação e a execução da política de crédito público, a centralização e a guarda dos valores mobiliários; e
- t) propor e acompanhar as metas fiscais para os fins da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 4º Além da verificação do desempenho das atribuições previstas no artigo 3º, serão tratadas como irregularidades passíveis de aponte em relatório a configuração das seguintes situações:

I – não adoção, de parte da AT, de medidas tendentes a evitar a renúncia de receita, especialmente quando relacionada à concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção em caráter não geral, à alteração de alíquota ou à modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, além de outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO



II – unidade gestora do sistema de administração tributária do município, prevista no inciso I do artigo 3º, integrada por servidores não investidos em cargos de provimento efetivo, organizados em carreira, com previsão de atuação exclusiva na unidade e/ou cuja habilitação não seja compatível com a natureza das respectivas atribuições.

Art. 5º O Tribunal de Contas poderá requisitar dados e informações referentes às ações, atividades e procedimentos de responsabilidade das administrações tributária e fazendária municipal, através de seus sistemas informatizados, ficando asseguradas, nos termos da lei, a manutenção do sigilo fiscal e a desidentificação do respectivo contribuinte, enquanto o crédito tributário não for passível de inscrição em dívida ativa.

Art. 6º As disposições dos artigos 3º e 4º deverão ser observadas por ocasião da elaboração da programação anual das auditorias e inspeções a serem realizadas nos Municípios com população a partir de vinte mil habitantes, a contar do plano operativo anual de auditorias do exercício de 2013, e nos municípios com menos de vinte mil habitantes, a partir do plano operativo anual de auditorias do exercício de 2014.

Art. 7º Esta Resolução entrará em vigor na data da sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

PLENÁRIO GASPAS SILVEIRA MARTINS,
10 de julho de 2013.