

RESOLUÇÃO Nº 6722 /2021

PROCESSO Nº: 00432/2021-6

NATUREZA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE

ENTIDADE: SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ

INTERESSADO: GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E RECEITAS

RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 13/09/2021 A 17/09/2021

EMENTA

SECRETARIA DA FAZENDA. NÃO HOMOLOGAÇÃO DO CÁLCULO DOS ÍNDICES UTILIZADOS NO REPASSE DA COTA-PARTE DO ICMS AOS MUNICÍPIOS CEARENSES NO EXERCÍCIO DE 2019. DETERMINAÇÕES.

Vistos, relatados e discutidos estes autos acerca de Auditoria de Conformidade realizada à época, pela Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas do Tribunal de Contas, com objetivo de analisar a consistência dos dados utilizados para calcular os índices de distribuição da Cota Parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) aos Municípios Cearenses, para o exercício de 2019, calculado em 2018, com base nos critérios estabelecidos na legislação vigente.

RESOLVE O PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade de votos, o seguinte:

a) NÃO HOMOLOGAR o cálculo dos índices utilizados no repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no **exercício de 2019**, tendo em vista que um dos critérios necessários, para distribuição da cota de ICMS, no caso, o **Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM**, não foi atendido;

b) DETERMINAR à Secretaria do Meio Ambiente – SEMA que:

b.1) avalie os contratos de coleta sistemática para que atenda ao prazo definido no Decreto nº 32.483/2017, art. 18, §1º e §4º;

b.2) proceda a revisão do requisito II – Implantação da Coleta Sistemática, de todos os municípios cearenses, na obtenção da nota do IQM 2018, considerando a data corte estipulada no Decreto nº 32.483/2017, art. 18, §1º e §4º;

b.3) apresente plano de ação para realizar as correções necessárias no cálculo do IQM 2018, utilizado no índice de distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019.

c) DETERMINAR à Secretaria da Fazenda – SEFAZ que:

c.1) seja realizado o registro contábil da provisão para repartição de créditos sobre ICMS, com intuito de evidenciar o impacto no patrimônio, por meio do registro da constituição da provisão, independentemente da execução orçamentária;

c.2) seja efetuado o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões dos registros da provisão para repartição da cota-parte de ICMS ocorridos no exercício na conta do patrimônio líquido (conta de ajuste de exercícios anteriores) e evidenciados em notas explicativas.

d) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

Tudo nos termos do Relatório e Voto, partes integrantes da presente Decisão.

Participaram da votação, os Exmos. Srs. Conselheiros Alexandre Figueiredo, Soraia Victor, Edilberto Pontes, Rholden Queiroz, Patrícia Saboya.

Arguiu suspeição o Conselheiro Ernesto Saboia.

Transcreva-se, cumpra-se, publique-se.

Sala das Sessões, Fortaleza, aos 17 de setembro de 2021.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
PRESIDENTE

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA

Fui presente: Júlio César Rôla Saraiva
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO N°: 00432/2021-6

NATUREZA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE

ENTIDADE: SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO CEARÁ

INTERESSADO: GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E RECEITAS

RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 13/09/2021 A 17/09/2021

RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos acerca de Auditoria de Conformidade realizada à época, pela Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas do Tribunal de Contas, com objetivo de analisar a consistência dos dados utilizados para calcular os índices de distribuição da Cota Parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) aos Municípios Cearenses, para o exercício de 2019, calculado em 2018, com base nos critérios estabelecidos na legislação vigente, nos termos do **Relatório de Auditoria n° 00004/2021** (seq. 60).

2. Para alcançar o objetivo da auditoria, foram formulados alguns questionamentos (questões de auditoria), quais sejam: **1) Os dados utilizados no cálculo do Valor Adicionado Fiscal - VAF são consistentes com os critérios estabelecidos? 2) O cálculo do Índice Municipal de Qualidade da Saúde - IQS atende aos critérios estabelecidos na legislação pertinente? 3) O cálculo do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente - IQM atende aos critérios estabelecidos na legislação pertinente? 4) O registro contábil da Cota Parte do ICMS é adequado às Normas de Contabilidade?**

3. Quanto à **metodologia** de trabalho, o Órgão Instrutivo destacou que a partir das publicações dos índices, da legislação aplicável e de entrevistas/reuniões com servidores dos órgãos responsáveis, foram **selecionados amostras** e dados a serem analisados, a fim de **avaliar os dados concernentes ao Valor Adicionado Fiscal** e os Índices de Qualidade da Saúde e Meio Ambiente e que para isso foram utilizadas os seguintes procedimentos: **a) entrevistas com servidores responsáveis pelo cálculo do VAF, IQS e IQM; b) seleção de amostra de municípios; c) levantamento de dados referentes a documentos econômico-fiscais; d) levantamento e análise dos dados de mortalidade infantil utilizados para o IQS; e) análise completa do processo de apuração do IQM; f) conferência dos registros contábeis da repartição tributária de acordo com as normas de contabilidade; g) análise dos recursos interpostos; h) análise dos registros contábeis, do balancete de verificação e do razão contábil; i) conferência de cálculos; j) conferência de prazos e publicações.**

4. Após a execução dos trabalhos, o Órgão Instrutivo identificou **03 (três)** achados de auditoria, quais sejam:

1) Deferimento na avaliação de requisito sem apresentar documentação comprobatória adequada (art. 18, inciso I, Decreto n° 32.483/2017) – A Unidade Técnica destacou que o referido achado foi sanado e esclarecido, conforme se observa:

72. A equipe de auditoria selecionou uma amostra de forma a incluir municípios de grande, médio e pequeno porte com o intuito de analisar os documentos apresentados para auferir o IQM do município e comparar com os resultados obtidos pela Secretaria.

73. Observou-se que na avaliação do requisito I - Implantação da Estrutura Operacional para Gestão de Resíduos Sólidos (seq. 41, pág. 4), art. 18, I, do Decreto nº 32.483/17, no item 1.2 – Equipamento, do “Formulário 18”, o município de Fortaleza obteve o deferimento sem apresentar a documentação comprobatória adequada.

74. No subitem 1.2.b (Veículos especiais para coleta de resíduos sólidos de serviços de saúde em conformidade com as normas NBR 12.810 e NBR 14.652 da ABNT), do “Formulário 18”, seq. 42, foram apresentados certificados de credenciamento para transporte de resíduos sólidos e quadros demonstrativos das frotas de veículos, mas não consta os contratos e documentos conforme requer o citado formulário. Além disso, as fotos de veículos apresentadas não correspondiam aos veículos informados nos quadros e não seguiram o padrão (placas, frente e lateral) exigido.

75. Quanto ao subitem 1.2.c (Veículos exclusivos para coleta seletiva), do “Formulário 18”, seq. 43, também não foi apresentado o contrato requerido. Em relação aos registros fotográficos, não seguiram o padrão solicitado o que impossibilitou a identificação de dois veículos.

76. Assim, verifica-se que o município de Fortaleza não apresentou a documentação comprobatória exigida no “Formulário 18”, seq. 44, para os citados subitens conforme consta, também, no Anexo III do Regulamento do IQM 2018.

77. Importante frisar que esta prática possibilita que um município obtenha uma nota no IQM que não corresponda aos documentos apresentados, todavia isso não ocorreu no caso em análise, haja vista que mesmo sem a pontuação dos referidos subitens o município alcançou 90 pontos no requisito I e a nota de corte para este é de 50 pontos, conforme consta no citado Formulário. Acerca desses fatos foi solicitado esclarecimentos da SEMA, seq. 52, mas não houve resposta sobre esses subitens.

78. Na reunião de submissão prévia de achados, ocorrida em 12/05/21, seq. 53, com os servidores da SEMA, o Sr. André Pereira solicitou prazo para complementar as informações apresentadas pela equipe de auditoria, sendo acordado o prazo até 21/05/21 para o recebimento destas informações.

79. Em relação ao subitem 1.2.b, a SEMA apresentou o 10º (décimo) aditivo ao contrato s/nº celebrado entre a Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos e Marquise Serviços Ambientais S/A, seq. 54, juntamente com publicação no DOE, seq. 57 o qual tem como objeto a prorrogação dos serviços de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos sépticos gerados pelas unidades de saúde e autarquias pertencentes ao município de Fortaleza.

80. No que diz respeito ao subitem 1.2.c, foi esclarecido que a documentação comprobatória para este subitem é o Contrato de Concessão entre o município de Fortaleza e a empresa ECOFOR Ambiental, seq. 56, bem como foram apresentadas fotos de mais dois veículos dentro dos padrões e quantidades exigidos no formulário em questão, seq. 55.

81. Do exposto, considera-se esclarecido e sanado o Achado 1 em análise. (grifo nosso)

2) Avaliação dos contratos de coleta sistemática não atenderam ao prazo definido no Decreto nº 32.483/2017, art. 18, §1º e §4º (até 30 de junho de cada ano). - Durante o trabalho de auditoria realizado, o Órgão Instrutivo entendeu não ser possível homologar o cálculo dos índices utilizados no repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019, nos seguintes termos:

82. Analisando os relatórios técnicos que emitiram as notas do IQM, observaram-se divergências nos critérios de análise da data corte para vigência dos contratos de coleta sistemática, requisito II – Implantação da Coleta Sistemática do “Formulário 18”, tendo em vista que a data corte é até o dia 30 de junho de cada ano, conforme estabelecido nos parágrafos primeiro e quarto do art. 18 do Decreto nº. 32.483/2017, seq. 51.

83. Na análise do citado requisito, do município de Caucaia, a equipe técnica indeferiu por considerar vencido o contrato de prestação de serviços com vigência até 01/07/2018, seq. 45 e 48, já na mesma análise para o município de Iguatu, a equipe técnica deferiu, seq. 46, mesmo o município apresentando contrato de prestação de serviços com vigência até 07/06/2018, seq. 47, podendo ser prorrogado por mais 12 meses.

84. Importante frisar que o citado relatório técnico, do município de Iguatu, não informa se o contrato, em análise, foi de fato prorrogado, tampouco foi apresentada à equipe de auditoria aditivo de prorrogação relativo a este contrato.

85. Ao ser questionada sobre essas divergências na análise deste requisito, a SEMA informou que o contrato de prestação de serviço deve estar vigente até o prazo de finalização do envio de notas ao IPECE, 31/08 do ano em questão, pois é a data limite prevista, nos decretos, para que as documentações sejam analisadas e as notas calculadas. Posteriormente, essa informação foi corrigida pela própria Secretaria e informada que a data corte seria 31/07, seq. 50.

86. Desta forma, as razões apresentadas estão em desacordo com o prazo, até 30/06 de cada ano, estipulado no Decreto nº. 32.483/2017.

87. Na reunião de submissão prévia de achados, ocorrida em 12/05/21, seq. 53 e 59, com os servidores da SEMA, os mesmos informaram estar cientes do ocorrido e não se manifestaram mais sobre este achado.

88. Diante da fragilidade detectada por esta equipe de auditoria na avaliação do requisito II– Implantação da Coleta Sistemática, em virtude da não observância do prazo de vigência contratual, até o dia 30 de junho de cada ano, estipulada pelo Decreto nº. 32.483/17, art. 18, §1º e § 4º, entende-se que não é possível homologar o cálculo dos índices utilizados no repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019. Ademais, faz-se necessário as seguintes propostas de encaminhamento à Secretaria do Meio Ambiente:

Determinação nº 1: que a avaliação dos contratos de coleta sistemática atenda ao prazo definido no Decreto nº. 32.483/17, art. 18, §1º e § 4º.

Determinação nº 2: que proceda a revisão do requisito II – Implantação da Coleta Sistemática, de todos os municípios cearenses, na obtenção da nota do IQM 2018, considerando a data corte estipulada no Decreto nº. 32.483/17, art. 18, §1º e § 4º.

Determinação nº 3: que apresente plano de ação para realizar as correções necessárias no cálculo do IQM 2018, utilizado no índice de distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019.

3) Ausência de Registro contábil dos valores da Provisão para Repartição de Créditos sobre ICMS. – A Unidade Técnica verificou que não estavam sendo atendidos os arts. 35, 53, 85 e 89 da Lei nº 4.320/1964; o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal; as Normas Brasileiras de Contabilidade referentes a apresentação dos demonstrativos contábeis; e o regime da Competência, nos termos abaixo:

Ao verificar o balancete de verificação, razão contábil e o balanço geral do Estado 2019, constatou-se a inexistência da contabilização da provisão para Repartição de créditos sobre ICMS. Esta ausência foi confirmada pelos técnicos da SEFAZ, por meio da Nota Técnica COPAC nº 001/2021, seq. 29 – 32.

Na referida Nota Técnica informou-se que, sob o ponto de vista orçamentário, as transferências da cota-parte do ICMS são realizadas por meio de despesa orçamentária. Conforme o MCASP (2019) a decisão por registrar a repartição tributária por despesa pode ensejar uma saída ou resposta a ausência de um fluxo financeiro efetivo do Estado. Infere-se também a falta de integração do setor de arrecadação com o setor de contabilidade.

Os efeitos da inexistência dos registros em contas orçamentárias, patrimoniais e de controle da provisão para Repartição de créditos sobre ICMS podem implicar em distorções nos indicadores e resultados, bem como aspectos relevantes podem deixar de ser evidenciados, como a obrigação da repartição tributária. Ademais, provoca subavaliação nas obrigações no passivo do Estado e desrespeito aos princípios de contabilidade.

Outro aspecto relevante, a intempestividade dos fatos ligados à administração orçamentária e patrimonial impacta na geração de informações que não refletem o conhecimento da composição patrimonial e dos resultados econômicos e financeiros. Afeta, ainda, a transparência das contas públicas e o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos stakeholders internos e externos.

Desde modo, o supracitado fato desobedece aos seguintes critérios:

- Artigos 35, 53, 85 e 89 da Lei nº 4.320/64;
- Artigo 9 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- As Normas Brasileiras de Contabilidade referentes a apresentação dos demonstrativos contábeis;
- Ao regime da Competência.

A SEFAZ, em oportunidade de resposta a equipe de auditoria por meio da Nota Técnica COPAC nº 001/2021, seq. 29, afirmou que: “(...) iniciou estudos para realizar a mudança desse procedimento para ser feito por dedução de receita em 2022, pois é necessário fazer os devidos ajustes nos instrumentos orçamentários LDO e LOA”.

É mister que os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma. A entidade do setor público deve aplicar métodos de mensuração ou avaliação dos ativos e dos passivos que possibilitem o reconhecimento dos ganhos e das perdas patrimoniais. Assim, o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis deve ser realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em notas explicativas.

Segundo o MCASP (2019), os registros dos fatos que afetam o patrimônio público segundo o regime de competência (variações patrimoniais aumentativas - VPA e variações patrimoniais diminutivas - VPD) registram as transações que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido, **devendo ser reconhecidas nos períodos a que se referem, segundo seu fato gerador, sejam elas dependentes ou independentes da execução orçamentária (grifo nosso).**

Diante disto, as demonstrações contábeis do Estado fornecerão informações mais úteis para fins de prestação de contas, responsabilização (accountability) e tomada de decisão.

Na reunião de submissão prévia de achados, ocorrida em 14/05/21, seq. 58, com os servidores da SEFAZ, os Srs. Talvani Rabelo e Saulo Braga relataram a dificuldade em contabilizar a receita por competência e debateram a possibilidade de atenderem a determinação apresentada, pela equipe de auditoria, ainda no ano de 2021, efetuando o ajuste no balanço e evidenciando em notas explicativas.

Do exposto, faz-se necessário as seguintes propostas de encaminhamento à Secretaria da Fazenda:

Determinação nº 4: que seja realizado o registro contábil da provisão para repartição de créditos sobre ICMS, com intuito de evidenciar o impacto no patrimônio, por meio do registro da constituição da provisão, independentemente da execução orçamentária.

Determinação nº 5: que seja efetuado o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões dos registros da provisão para repartição da cota-parte de ICMS ocorridos no exercício na conta do patrimônio líquido (conta de ajuste de exercícios anteriores) e evidenciados em notas explicativas.

5. Ao final da auditoria, concluiu que:

Considerando o objetivo deste trabalho, verificar a consistência dos dados utilizados para calcular os índices de distribuição da cota parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) pertencente aos municípios cearenses no exercício de 2019, o escopo pretendido e a amostra selecionada, a equipe de auditoria constatou 3 achados.

Constatou-se duas deficiências na apuração do Índice de Qualidade do Meio Ambiente, uma delas esclarecida e sanada após reunião de submissão de achados, e a ausência de provisão contábil da repartição dos créditos de ICMS. No tocante à fragilidade detectada por esta equipe de auditoria na avaliação do requisito de Implantação da Coleta Sistemática, integrante do IQM, em virtude da não observância do prazo de vigência contratual estipulado, entende-se que não é possível homologar o cálculo dos índices utilizados no repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019.

6. E na proposta de encaminhamento, sugeriu **que não fosse homologado o cálculo dos índices de distribuição utilizados para o repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019**, bem como fossem realizadas determinações dirigidas à

Secretaria do Meio Ambiente – SEMA e a Secretaria da Fazenda – SEFAZ, conforme se observa nos seguintes termos:

A Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas, responsável pela auditoria em tela, submete os autos à consideração superior, sugerindo:

1) não homologação do cálculo dos índices de distribuição utilizados para o repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019;

2) À Secretaria do Meio Ambiente – SEMA:

a) Determinação nº 1: que a avaliação dos contratos de coleta sistemática atenda ao prazo definido no Decreto nº. 32.483/17, art. 18, §1º e § 4º.

b) Determinação nº 2: que proceda a revisão do requisito II – Implantação da Coleta Sistemática, de todos os municípios cearenses, na obtenção da nota do IQM 2018, considerando a data corte estipulada no Decreto nº. 32.483/17, art. 18, §1º e § 4º. c)

Determinação nº 3: que apresente plano de ação para realizar as correções necessárias no cálculo do IQM 2018, utilizado no índice de distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019.

3) À Secretaria da Fazenda – SEFAZ:

a) Determinação nº 4: que seja realizado o registro contábil da provisão para repartição de créditos sobre ICMS, com intuito de evidenciar o impacto no patrimônio, por meio do registro da constituição da provisão, independentemente da execução orçamentária.

b) Determinação nº 5: que seja efetuado o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões dos registros da provisão para repartição da cota-parte de ICMS ocorridos no exercício na conta do patrimônio líquido (conta de ajuste de exercícios anteriores) e evidenciados em notas explicativas.

7. Instado a se manifestar no feito, o Ministério Público de Contas, por meio do Despacho nº 00244/2021 (seq. 64) da lavra do Procurador Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, devolveu os autos sem a manifestação ministerial nos seguintes termos:

Considerando que a Lei nº 12.509/95 consagra que o MPC deve se manifestar obrigatoriamente nos processos de representação, denúncias, prestação e tomadas de contas, devolvam-se os autos sem a manifestação ministerial ao Gabinete do(a) Relator(a).

É o Relatório.

VOTO

8. Como visto no relatório precedente, a presente Auditoria teve como objetivo analisar a **consistência dos dados** utilizados para calcular os índices de distribuição da Cota Parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) aos Municípios Cearenses, para o exercício de 2019, calculado em 2018, com base nos critérios estabelecidos na legislação vigente.

9. Primeiramente, é importante reforçar que o trabalho da Unidade Técnica (escopo do trabalho), realizado por meio do Relatório de Auditoria nº 00004/20219 (seq. 60), delimitou-se em uma análise **pormenorizada da apuração do Valor Adicionado Fiscal – VAF, do Índice Municipal de Qualidade da Saúde – IQS e do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM**, tendo em vista que representam juntos **82% da composição do índice** (índice de distribuição da cota-parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS).

10. O referido Relatório identificou os seguintes achados:

A.1 – Deferimento na avaliação de requisito sem apresentar documentação comprobatória adequada (Art. 18, I, Decreto nº 32.483/17);

A.2 – Avaliação dos contratos de coleta sistemática não atenderam ao prazo definido no Decreto nº. 32.483/17, art.18, § 1º e §4º (até 30 de junho de cada ano);

A.3 – Ausência de Registro contábil dos valores da Provisão para Repartição de Créditos sobre ICMS.

11. Ademais, é importante frisar ainda que no Relatório de Auditoria, foram analisadas a atuação conjunta da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ, da Secretaria de Saúde – SESA, da Secretaria de Meio Ambiente – SEMA e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE.

12. Compulsando os autos, se observa que, dos três achados encontrados, dois não foram sanados. Dessa forma, segue a minha análise quanto as ocorrências (achados) que não foram elucidadas a contento.

D) AVALIAÇÃO DOS CONTRATOS DE COLETA SISTEMÁTICA NÃO ATENDERAM AO PRAZO DEFINIDO NO DECRETO Nº 32.483/2017, ART. 18, §1º E §4º (ATÉ 30 DE JUNHO DE CADA ANO):

13. A Unidade Técnica entendeu que em virtude do não atendimento ao prazo definido no Decreto nº 32.483/2017, art. 18, §1º e §4º (até 30 de junho de cada ano), **não é possível homologar o cálculo dos índices utilizados no repasse da cota-parte do ICMS aos Municípios Cearenses no exercício de 2019**, conforme se observa nos seguintes termos:

Analisando os relatórios técnicos que emitiram as notas do IQM, observaram-se divergências nos critérios de análise da data corte para vigência dos contratos de coleta sistemática, requisito II – Implantação da Coleta Sistemática do “Formulário 18”, tendo em vista que a data corte é até o dia 30 de junho de cada ano, conforme estabelecido nos parágrafos primeiro e quarto do art. 18 do Decreto nº. 32.483/2017, seq. 51.

Na análise do citado requisito, do município de Caucaia, a equipe técnica indeferiu por considerar vencido o contrato de prestação de serviços com vigência até 01/07/2018, seq.

45 e 48, já na mesma análise para o município de Iguatu, a equipe técnica deferiu, seq. 46, mesmo o município apresentando contrato de prestação de serviços com vigência até 07/06/2018, seq. 47, podendo ser prorrogado por mais 12 meses.

Importante frisar que o citado relatório técnico, do município de Iguatu, não informa se o contrato, em análise, foi de fato prorrogado, tampouco foi apresentada à equipe de auditoria aditivo de prorrogação relativo a este contrato.

Ao ser questionada sobre essas divergências na análise deste requisito, a SEMA informou que o contrato de prestação de serviço deve estar vigente até o prazo de finalização do envio de notas ao IPECE, 31/08 do ano em questão, pois é a data limite prevista, nos decretos, para que as documentações sejam analisadas e as notas calculadas. Posteriormente, essa informação foi corrigida pela própria Secretaria e informada que a data corte seria 31/07, seq. 50.

Desta forma, as razões apresentadas estão em desacordo com o prazo, até 30/06 de cada ano, estipulado no Decreto nº. 32.483/2017.

Na reunião de submissão prévia de achados, ocorrida em 12/05/21, seq. 53 e 59, com os servidores da SEMA, os mesmos informaram estar cientes do ocorrido e não se manifestaram mais sobre este achado.

Diante da fragilidade detectada por esta equipe de auditoria na avaliação do requisito II– Implantação da Coleta Sistemática, em virtude da não observância do prazo de vigência contratual, até o dia 30 de junho de cada ano, estipulada pelo Decreto nº. 32.483/17, art. 18, §1º e § 4º, entende-se que não é possível homologar o cálculo dos índices utilizados no repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019. Ademais, faz-se necessário as seguintes propostas de encaminhamento à Secretaria do Meio Ambiente:

Determinação nº 1: que a avaliação dos contratos de coleta sistemática atenda ao prazo definido no Decreto nº. 32.483/17, art. 18, §1º e § 4º.

Determinação nº 2: que proceda a revisão do requisito II – Implantação da Coleta Sistemática, de todos os municípios cearenses, na obtenção da nota do IQM 2018, considerando a data corte estipulada no Decreto nº. 32.483/17, art. 18, §1º e § 4º.

Determinação nº 3: que apresente plano de ação para realizar as correções necessárias no cálculo do IQM 2018, utilizado no índice de distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019.

14. Primeiramente, é relevante mencionar, conforme a Unidade Técnica destacou no **Relatório de Auditoria nº 00004/2021**, que os critérios de distribuição da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios cearenses **regem-se pelo disposto na Lei Estadual nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, com a redação dada pela Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007**, sendo apurados e distribuídos com observância aos seguintes critérios:

I - 75% (setenta e cinco por cento) referente ao Valor Adicionado Fiscal - VAF;

II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional – IQE de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem;

III - 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde – IQS de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;

IV - 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental. (grifo nosso)

15. Ademais, é pertinente citar, ainda, os seguintes Decretos Estaduais que regulamentam a execução da referida Lei, especificando como deve ocorrer o cálculo dos índices em questão e os prazos para publicações dos percentuais: Decretos nº 29.306/2008, nº 29.881/2009, nº 30.796/2011, nº 31.628/2014, nº 32.011/2016 e **nº 32.483/2017**.

16. Segue trecho do Decreto nº **32.483/2017**:

DECRETO Nº 32.483, de 29 de dezembro de 2017.

ALTERA O DECRETO Nº 29.306, DE 05 DE JUNHO DE 2008, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS,

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ, no uso de suas atribuições que lhe conferem os incisos IV e VI do art. 88 da Constituição Estadual, CONSIDERANDO o disposto nos arts. 1º e 4º da Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, que alterou a Lei nº 12.612, de 07 de agosto de 1996; CONSIDERANDO a necessidade de aperfeiçoar a metodologia de cálculo da participação que caberá a cada município em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM; DECRETA:

Art. 1º. O caput, os incisos I e IV, e os §§ 1º, 2º e 4º do art. 18 e o art. 19 do Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 18. A partir do ano de 2018**, serão considerados, para efeito de existência de Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos, os seguintes requisitos:

I. a implantação da Estrutura Operacional para Gestão de Resíduos Sólidos;

(...)

IV. a apresentação da Licença de Instalação válida para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, preferencialmente consorciada ou Apresentação da Lei Municipal que Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos ou Consórcio Público para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

(...)

§1º Para cálculo da soma ponderada, os requisitos, se cumpridos até o dia 30 de junho de cada ano, terão os seguintes pesos na soma total ponderada: requisito I peso de 0,3 (três décimos), requisito II peso de 0,3 (três décimos), requisito III peso de 0,1 (um décimo) e requisito IV ou requisito V peso de 0,3 (três décimos).

§2º Com referência ao inciso IV do art. 18, municípios que já possuírem adequada disposição final de resíduos sólidos urbanos deverão apresentar a Licença de Operação renovada até o dia 30 junho do ano de referência. (grifo nosso)

§4º Para efeito de cálculo da soma ponderada, cada requisito deverá ser cumprido até o dia 30 de junho de cada ano.” (grifo nosso)

“Art. 19. Os dados necessários para o cálculo do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente deverão ser disponibilizados pela Secretaria do Meio Ambiente – SEMA até 31 de Julho de cada ano.

Parágrafo Único. Os municípios têm a discricionariedade para optar pela avaliação prevista no art. 18 ou art. 18-A, sendo vedada a combinação de requisitos nos referidos artigos.”

(...)

17. Conforme Auditoria realizada, ficou claro que o Estado do Ceará não atendeu ao **Decreto Estadual nº 32.483/2017**, no tocante ao **art. 18, §1º e §4º** e que, dessa forma, corroboro na íntegra com o posicionamento do Órgão Instrutivo no sentido de não **homologar o cálculo dos índices utilizados no repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019**, tendo em vista que um dos critérios necessários, para distribuição da cota de ICMS, no caso, o **Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM**, não foi atendido.

18. Ademais, encampo ainda as seguintes determinações exaradas pelo Órgão Instrutivo:

Determinação nº 1: que a avaliação dos contratos de coleta sistemática atenda ao prazo definido no Decreto nº. 32.483/17, art. 18, §1º e § 4º;

Determinação nº 2: que proceda a revisão do requisito II – Implantação da Coleta Sistemática, de todos os municípios cearenses, na obtenção da nota do IQM 2018, considerando a data corte estipulada no Decreto nº. 32.483/17, art. 18, §1º e § 4º;

Determinação nº 3: que apresente plano de ação para realizar as correções necessárias no cálculo do IQM 2018, utilizado no índice de distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019

II) AUSÊNCIA DE REGISTRO CONTÁBIL DOS VALORES DA PROVISÃO PARA REPARTIÇÃO DE CRÉDITOS SOBRE ICMS.

19. Em relação a esse ponto, constatou-se que o Estado não está realizando **determinados procedimentos contábeis em relação as provisões** em relação a repartição de créditos sobre ICMS, conforme se verifica no posicionamento da Unidade Técnica:

Ao verificar o balancete de verificação, razão contábil e o balanço geral do Estado 2019, constatou-se a inexistência da contabilização da provisão para Repartição de créditos sobre ICMS. Esta ausência foi confirmada pelos técnicos da SEFAZ, por meio da Nota Técnica COPAC nº 001/2021, seq. 29 – 32.

Na referida Nota Técnica informou-se que, sob o ponto de vista orçamentário, as transferências da cota-parte do ICMS são realizadas por meio de despesa orçamentária. Conforme o MCASP (2019) a decisão por registrar a repartição tributária por despesa pode ensejar uma saída ou resposta a ausência de um fluxo financeiro efetivo do Estado. Infere-se também a falta de integração do setor de arrecadação com o setor de contabilidade.

Os efeitos da inexistência dos registros em contas orçamentárias, patrimoniais e de controle da provisão para Repartição de créditos sobre ICMS podem implicar em distorções nos indicadores e resultados, bem como aspectos relevantes podem deixar de ser evidenciados, como a obrigação da repartição tributária. Ademais, provoca subavaliação nas obrigações no passivo do Estado e desrespeito aos princípios de contabilidade.

Outro aspecto relevante, a intempestividade dos fatos ligados à administração orçamentária e patrimonial impacta na geração de informações que não refletem o conhecimento da composição patrimonial e dos resultados econômicos e financeiros. Afeta, ainda, a transparência das contas públicas e o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos stakeholders internos e externos.

Desde modo, o supracitado fato desobedece aos seguintes critérios:

- Artigos 35, 53, 85 e 89 da Lei nº 4.320/64;
- Artigo 9 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- As Normas Brasileiras de Contabilidade referentes a apresentação dos demonstrativos contábeis;
- Ao regime da Competência.

A SEFAZ, em oportunidade de resposta a equipe de auditoria por meio da Nota Técnica COPAC nº 001/2021, seq. 29, afirmou que: “(...) iniciou estudos para realizar a mudança desse procedimento para ser feito por dedução de receita em 2022, pois é necessário fazer os devidos ajustes nos instrumentos orçamentários LDO e LOA”.

É mister que os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma. A entidade do setor público deve aplicar métodos de mensuração ou avaliação dos ativos e dos passivos que possibilitem o reconhecimento dos ganhos e das perdas patrimoniais. Assim, o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis deve ser realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em notas explicativas.

Segundo o MCASP (2019), os registros dos fatos que afetam o patrimônio público segundo o regime de competência (variações patrimoniais aumentativas - VPA e variações patrimoniais diminutivas - VPD) registram as transações que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido, **devendo ser reconhecidas nos períodos a que se referem, segundo seu fato gerador, sejam elas dependentes ou independentes da execução orçamentária (grifo nosso).**

Diante disto, as demonstrações contábeis do Estado fornecerão informações mais úteis para fins de prestação de contas, responsabilização (accountability) e tomada de decisão.

Na reunião de submissão prévia de achados, ocorrida em 14/05/21, seq. 58, com os servidores da SEFAZ, os Srs. Talvani Rabelo e Saulo Braga relataram a dificuldade em

contabilizar a receita por competência e debateram a possibilidade de atenderem a determinação apresentada, pela equipe de auditoria, ainda no ano de 2021, efetuando o ajuste no balanço e evidenciando em notas explicativas.

Do exposto, faz-se necessário as seguintes propostas de encaminhamento à Secretaria da Fazenda:

Determinação n° 4: que seja realizado o registro contábil da provisão para repartição de créditos sobre ICMS, com intuito de evidenciar o impacto no patrimônio, por meio do registro da constituição da provisão, independentemente da execução orçamentária.

Determinação n° 5: que seja efetuado o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões dos registros da provisão para repartição da cota-parte de ICMS ocorridos no exercício na conta do patrimônio líquido (conta de ajuste de exercícios anteriores) e evidenciados em notas explicativas.

20. Com relação a esse questionamento, que trata de fatos relacionadas a contabilização, encampo o posicionamento do Corpo Técnico, pois o registro das provisões, tem repercussão no Balanço Patrimonial do Estado e tem que atender os Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

21. Por fim, acho importante destacar o trabalho da Unidade Técnica, conforme consta no **Relatório de Auditoria n° 00004/2021** (seq. 60), em relação ao **Valor Adicionado Fiscal (VAF)**, tendo em vista que **três quartos (75%)** da parcela de receita que pertence aos municípios, são distribuídos na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios.

22. Ao verificar o referido Relatório, se observa que o **VAF** foi analisado através **de dados de diversos sistemas e documentos**, em que englobam escriturações de documentos fiscais e de outras informações, e não como até então se fazia a auditoria, sem acesso ao banco de dados e sistemática utilizada para checar os dados do **VAF**, nos seguintes termos:

2.1 Da Análise do Valor Adicionado Fiscal - VAF

A apuração do percentual de 75% relativo ao Valor Adicional Fiscal (VAF) estabelecido no inciso I do art. 1º do Decreto n.º 29.306, de 5 de junho de 2008, é realizada com base nos dados dos sistemas e documentos seguintes:

I. Escrituração Fiscal Digital (EFD);

II. Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (PGDASD);

III. Declaração Anual do Simples Nacional – Microempreendedor Individual (DASN SIMEI);

IV. Notas Fiscais Avulsas eletrônicas de saída

V. Autos de Infração

De acordo com a Instrução Normativa SEFAZ n° 14/2018, seu cálculo abrange as operações de saída e de entrada do ICMS, que deverão ser apuradas conforme os Códigos Fiscais de Operações e Prestações (CFOP), dos documentos fiscais escriturados na EFD, constantes da Instrução Normativa SEFAZ n° 5/2014. Alguns contribuintes específicos, tais como prestadoras de serviços de transporte intermunicipal e interestadual, distribuidoras de energia elétrica, água canalizada de utilização pública, entre outros, possuem um campo próprio na EFD, registro 1400, para declarar seus valores adicionados. Para os contribuintes que tem o valor das atividades econômicas apuradas nas declarações do PGDAS-D e do DASN – SIMEI é aplicado o percentual de 32% sobre a receita bruta do exercício.

Aos auditores foram disponibilizados os valores adicionados dos municípios e contribuintes amostrais. Tomando por base o exercício de 2017 (Tabela 01), observou-se que o valor adicionado dos municípios é composto em mais de 98% por contribuintes que informam seus dados fiscais por meio da Escrituração Fiscal Digital no sistema SPED - Sistema Público de Escrituração Digital ou pelos sistemas do Simples Nacional.

Destarte, foram analisados nas amostras as informações fiscais dos contribuintes mais representativos de cada município, confrontando os dados informados nos sistemas fiscais da Secretaria da Receita Federal, disponibilizados à SEFAZ, com os dados utilizados para o

cálculo do rateio. Autos de infração e notas fiscais avulsas não foram analisados. Foram disponibilizados, ainda, detalhes dos processos de impugnação interpostos, cujas resoluções adotadas pela Secretaria da Fazenda julgamos adequadas.

Tabela 01 – Composição do Valor Adicionado Fiscal dos Municípios – Ano 2017

Documento	Valor Adicionado	Participação
Escrituração Fiscal Digital - EFD e Simples Nacional	R\$ 53.553.406.344,33	82,05%
EFD – Registro 1400	R\$ 11.011.526.666,81	16,87%
Autos de Infração	R\$ 550.955.586,02	0,84%
Notas Fiscais Avulsas	R\$ 154.166.495,63	0,24%
Total	R\$ 65.270.055.092,79	100,00%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará

A Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, dentro do escopo pretendido e da amostra selecionada, obedece às legislações concernentes à metodologia aplicada para a apuração do índice. Ainda, mantém sistema abastecido com informações fiscais fornecidos por contribuintes cadastrados, o que possibilita a apuração do valor adicionado gerado individualmente em cada município. Em nossas análises, não foram encontradas divergências significativas entre os valores analisados e os valores publicados na Portaria nº 544/2018 (seq. 38, pág. 45).

23. É importante frisar que nos processos nºs 02420/2017-0 e 05837/2017-3, que tratam do repasse aos Municípios Cearenses dos recursos referentes às cotas do ICMS, votei no sentido de que não se pode afirmar se de fato, houve regularidade dos repasses da Cota Parte do ICMS, tendo em vista que a auditoria realizada (processo de auditoria nº 08304/2016-9) deveria ter dado mais ênfase ao **Valor Adicionado Fiscal**, contudo, mesmo entendendo que o Tribunal de Contas pode avançar quanto a auditoria do **VAF**, é preciso reconhecer que em relação a presente auditoria (**Relatório de Auditoria nº 00004/2021**), verifica-se que houve uma análise mais consistente dos dados.

24. Desse modo, com base nas ponderações aduzidas na presente manifestação, **VOTO** nos seguintes termos:

a) NÃO HOMOLOGAR o cálculo dos índices utilizados no repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no **exercício de 2019**, tendo em vista que um dos critérios necessários, para distribuição da cota de ICMS, no caso, o **Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM**, não foi atendido;

b) DETERMINAR à Secretaria do Meio Ambiente – SEMA que:

b.1) avalie os contratos de coleta sistemática para que atenda ao prazo definido no Decreto nº 32.483/2017, art. 18, §1º e §4º;

b.2) proceda a revisão do requisito II – Implantação da Coleta Sistemática, de todos os municípios cearenses, na obtenção da nota do IQM 2018, considerando a data corte estipulada no Decreto nº 32.483/2017, art. 18, §1º e §4º;

b.3) apresente plano de ação para realizar as correções necessárias no cálculo do IQM 2018, utilizado no índice de distribuição da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses no exercício de 2019.

c) DETERMINAR à Secretaria da Fazenda – SEFAZ que:

c.1) seja realizado o registro contábil da provisão para repartição de créditos sobre ICMS, com intuito de evidenciar o impacto no patrimônio, por meio do registro da constituição da provisão, independentemente da execução orçamentária;

c.2) seja efetuado o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões dos registros da provisão para repartição da cota-parte de ICMS ocorridos no exercício na conta do patrimônio líquido (conta de ajuste de exercícios anteriores) e evidenciados em notas explicativas;

d) **DETERMINAR** o arquivamento dos autos. **É como voto.**

Fortaleza, 13 de setembro de 2021.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA
