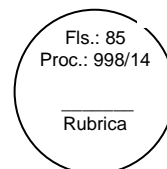




TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



AUDITORIA OPERACIONAL

Programa de Concessão de Créditos para Adquirentes de Mercadorias ou Bens e Tomadores de Serviços – Nota Legal



Brasília – 2014



Sumário Executivo

O Programa Nota Legal foi instituído com o objetivo de aumentar a arrecadação tributária do Distrito Federal, no que se refere ao ICMS e ISS, por meio do incentivo à solicitação de emissão de notas fiscais.

Assim, o beneficiário do Programa, adquirente da mercadoria ou tomador do serviço, faz jus a créditos de até 30% do ICMS ou ISS recolhido pelo fornecedor ou prestador, que podem ser resgatados em dinheiro ou utilizados para abatimento no valor do IPTU e do IPVA.

Embora seu objetivo principal seja o aumento da arrecadação tributária, o Programa também possui ganhos indiretos, tais como o fomento à educação fiscal, a redução do mercado informal e o estímulo à cidadania, ao incentivar o consumidor a participar do controle da gestão tributária, coibindo a sonegação fiscal.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Definiu-se como objetivo geral avaliar a concepção, a operacionalização e o monitoramento de desempenho do Programa Nota Legal.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas três questões de auditoria:

1. A concepção e o monitoramento de desempenho do Programa Nota Legal baseiam-se em critérios técnicos e objetivos? O Programa Nota Legal é submetido a avaliações periódicas com o fito de aferir o atingimento de seus objetivos e a sua viabilidade?
2. A operacionalização do Programa Nota Legal e sua infraestrutura de TI são satisfatórios e permitem o controle social?
3. A SEF tem usado as informações geradas pelo Programa Nota Legal como insumo para orientar o planejamento da sua fiscalização tributária?

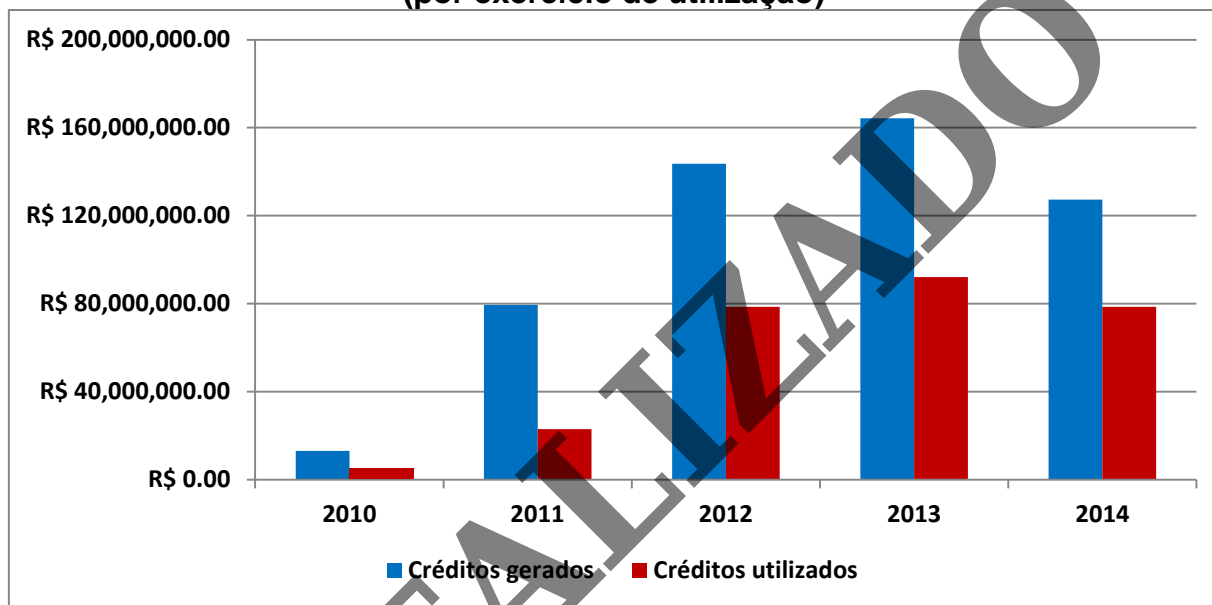
O que o Tribunal constatou?

O Programa Nota Legal não é avaliado periodicamente pela Secretaria de Fazenda. De fato, a única avaliação realizada possui metodologia demasiada simplista: não contempla eventos fiscais relevantes (tais como massificação da substituição tributária e do regime tributário do Simples Nacional), não menciona os ganhos indiretos do Programa e o avalia apenas pelo regime de competência.



A avaliação pelo regime de competência, ou seja, considerando apenas créditos gerados, apesar de mais prudente, deve ser feita em paralelo com o regime de caixa, que leva em conta os créditos utilizados (mais realista), tendo em vista a discrepância significativa entre ambos os montantes:

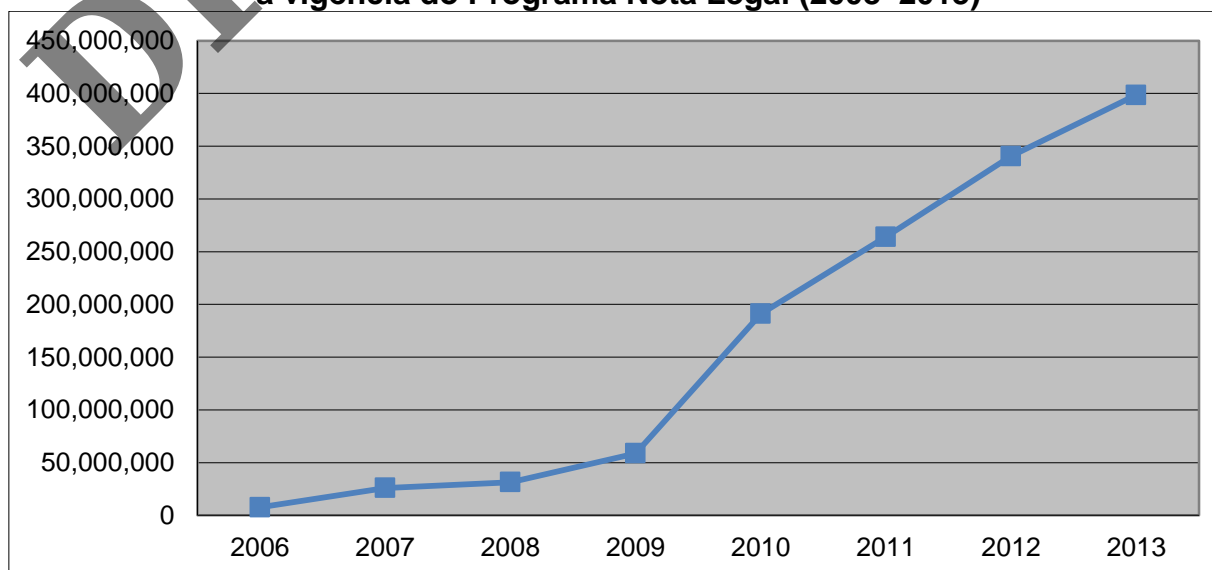
**Créditos gerados e utilizados no âmbito do Programa Nota Legal
(por exercício de utilização)**



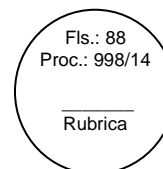
Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal

Os ganhos indiretos do Programa, tais como o aumento da arrecadação tributária no período de indicação dos créditos e da emissão de documentos fiscais pelos estabelecimentos comerciais, foram relevantes:

**Quantidade de documentos fiscais declarados antes e durante
a vigência do Programa Nota Legal (2008–2013)**



Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal



Em que pese as falhas citadas, a avaliação realizada levou a Secretaria de Fazenda a alterar os critérios de cálculo do Programa nas atividades econômicas responsáveis pela maior parte dos créditos gerados, o que foi amplamente noticiado pela mídia como fator de desestímulo à participação de consumidores no Programa.

Embora caiba à Secretaria de Fazenda efetuar ajustes eventuais no Programa, entende-se que decisões como essa devem ser fundamentadas em avaliações prévias baseadas preferencialmente em modelos econométricos¹.

Constatou-se a insuficiência de mecanismos que proporcionem o aumento da participação social no Programa Nota Legal (como a realização de sorteios periódicos), bem como a excessiva burocratização imbuída no procedimento de contestação de documentos fiscais emitidos e não declarados pelos estabelecimentos comerciais e de resgate dos créditos em dinheiro de créditos. Vale ressaltar que, caso tais mecanismos fossem implantados, a adesão ao Programa seria potencializada, haja vista que este se tornaria mais atrativo para a parcela da população de menor renda (residente no DF ou não).

Detectou-se, também, a intempestividade e a insuficiência das soluções de hardware/software destinados ao Programa Nota Legal, situação que contribui diretamente para a indisponibilidade do sistema à época da indicação dos créditos.

Outra falha constatada foi a ausência de contabilização/evidenciação no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO dos créditos do Programa Nota Legal e dos abatimentos efetuados nos valores dos débitos do IPTU e IPVA. Disso, decorre a ausência de publicidade e transparência do aspecto patrimonial dos créditos e abatimentos oriundos do Programa Nota Legal, bem como a imprecisão dos balanços contábeis do GDF, haja vista a supressão injustificada de informações tributárias.

Por fim, tem-se que a Secretaria de Fazenda subutiliza os dados produzidos pelo Programa Nota Legal como insumo à fiscalização tributária, a qual seria mais eficiente e eficaz, se esses dados fossem adequadamente aproveitados.

¹ Metodologia adotada pelo Estado de São Paulo na avaliação do Programa Nota Fiscal Paulista (similar ao Programa distrital).

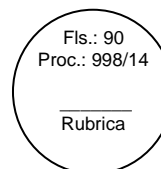


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 89
Proc.: 998/14

Rubrica





RESUMO

A presente auditoria operacional foi realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF, com o objetivo de avaliar a concepção, a operacionalização e o monitoramento do Programa Nota Legal, no que tange ao alcance dos seus objetivos, otimização dos procedimentos operacionais e impactos sociais. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: pesquisa e análise documental, correlação das informações obtidas, revisão analítica, entrevista e benchmarking. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: 1. Monitoramento inadequado do Programa Nota Legal; 2. Inclusão social insuficiente no âmbito do Programa Nota Legal; 3. Insuficiência das soluções de hardware/software destinados ao Programa Nota Legal; 4. Ausência de contabilização/evidenciação no SIGGO dos créditos do Programa Nota Legal e dos abatimentos efetuados na arrecadação do IPTU e IPVA; 5. Subutilização dos dados produzidos pelo Programa Nota Legal como insumo à fiscalização tributária exercida pela SEF/DF; 6. Incompatibilidade da estrutura destinada à coordenação e gerência do Programa Nota Legal.



Sumário

1	Introdução.....	92
1.1	Apresentação.....	92
1.2	Identificação do Objeto	92
1.3	Contextualização	93
1.4	Objetivos.....	94
1.4.1	Objetivo Geral	94
1.4.2	Objetivos Específicos	94
1.5	Escopo.....	95
1.6	Montante Fiscalizado	95
1.7	Metodologia	95
1.8	Critérios de auditoria.....	96
1.9	Avaliação de Controle Interno.....	97
2	Resultados da Auditoria	99
2.1	Questão de Auditoria nº 01 – A concepção e o monitoramento de desempenho do Programa Nota Legal baseiam-se em critérios técnicos e objetivos?.....	99
2.1.1	Achado de Auditoria nº 01 – Monitoramento inadequado do Programa Nota Legal.....	99
2.2	Questão de Auditoria nº 02 – A operacionalização do Programa Nota Legal e sua infraestrutura de TI são satisfatórios e permitem o controle social?	124
2.2.1	Achado de Auditoria nº 02 – Excessiva burocratização dos procedimentos operacionais necessários à participação no Programa.....	124
2.2.2	Achado de Auditoria nº 03 – Insuficiência das soluções de hardware/software destinados ao Programa Nota Legal.	128
2.2.3	Achado de Auditoria nº 04 – Ausência de contabilização/evidenciação no SIGGO dos créditos do Programa Nota Legal e dos abatimentos efetuados na arrecadação do IPTU e IPVA.	133
2.3	Questão de Auditoria nº 03 – A SEF/DF tem usado as informações geradas pelo Programa Nota Legal como insumo para orientar o planejamento da sua fiscalização tributária?	136
2.3.1	Achado de Auditoria nº 05 – Subutilização dos dados produzidos pelo Programa Nota Legal como insumo à fiscalização tributária exercida pela SEF/DF.	136
2.4	Outros Achados	141
2.4.1	Achado de Auditoria nº 06 – Incompatibilidade da estrutura destinada à coordenação e gerência do Programa Nota Legal.....	141
3	Boas Práticas	144



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF, para avaliação do Programa Nota Legal, em cumprimento ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2014, conforme aprovado pelas Decisões Administrativa nº 63/2013 (fl. 01) e Ordinária nº 5802/2013 (fl. 02).

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de fevereiro a maio de 2014.

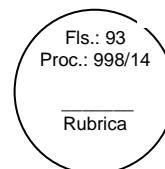
1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria abrangeu o Programa de Concessão de Créditos para Adquirentes de Mercadorias ou bens e Tomadores de Serviços – Programa Nota Legal – instituído pela Lei nº 4.159/2008 e gerido pela Subsecretaria da Receita – SUREC, que integra a estrutura administrativa da SEF/DF.

4. A referida jurisdição tem por missão institucional integrar as áreas de administração tributária, financeira e contábil do Governo do Distrito Federal, por meio da implementação de ações que garantam o equilíbrio fiscal e o nível adequado de receita do DF.

5. A atual estrutura administrativa da SUREC foi aprovada pelo Decreto nº 34.903/2013, de 02/12/2013, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF em 03/01/2013. Vale dizer que o objeto de auditoria encontra-se operacionalizado basicamente no âmbito da Gerência de Execução de Projetos Especiais – GEPES, integrante da Coordenação de Cadastro e Lançamentos Tributários – CCALT, que, por sua vez, é vinculada à SUREC.

6. O Programa Nota Legal, conforme estabelece o art. 1º da Lei nº 4.159/2008, foi concebido com o objetivo de incrementar a arrecadação tributária do Distrito Federal. Também, identificam-se como objetivos secundários: o fomento da educação fiscal, a redução do mercado informal e o estímulo à cidadania, ao incentivar o consumidor a participar do controle da gestão tributária, coibindo a sonegação fiscal.



7. Impende mencionar que o referido Programa foi inspirado em iniciativas similares de outras Unidades da Federação, a exemplo do Estado e do Município de São Paulo, os quais possuem os Programas Nota Fiscal Paulista e Nota Fiscal Paulista respectivamente.

8. Resumidamente, o Programa Nota Legal consiste em recompensar os adquirentes que exercem seus direitos ao exigir o documento fiscal e solicitar a vinculação deste ao seu CPF ou CNPJ quando da realização de alguma compra em estabelecimento participante do Programa.

9. Nesse diapasão, conforme disposto no artigo 5º da Lei nº 4.159/2008, os créditos tributários concedidos aos adquirentes “*poderão ser utilizados como abatimento do valor do débito do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA*”. Posteriormente, a Lei nº 4.886/2012 possibilitou às pessoas físicas ou jurídicas não contribuintes dos impostos supramencionados receberem os créditos obtidos por meio de depósito em conta corrente ou poupança.

10. Cabe dizer que, por ocasião do desenvolvimento deste levantamento preliminar, encontra-se como titular do cargo de Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal, o Senhor Adonias dos Reis Santiago, que assumiu a pasta em 13/09/2012².

1.3 Contextualização

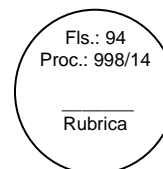
11. O Programa Nota Legal é regulamentado pelo Decreto nº 29.396/2008, de 13/08/2008³.

12. Preliminarmente, a equipe de auditoria mapeou os processos e produtos do Programa Nota Legal, e elencou seus pontos fracos e fortes, bem como as ameaças e oportunidades (Matriz SWOT)⁴ ao Programa, conforme consta dos PTs 02, 03 e 04 (fls. 74/78).

² Publicado no DODF nº 186, de 13/09/2012, Seção II, pág. 18.

³ Publicado no DODF nº 158, de 14/08/2018, Seção I, pág. 2

⁴ Ferramenta de análise de cenários, a qual se presta a identificar os pontos fortes (Strengths) e fracos (Weaknesses), bem como as oportunidades (Opportunities) e ameaças (Threats) do negócio em questão.



13. Cumpre mencionar que o Decreto nº 33.963/2012, de 29/10/2012⁵, atribuiu à SEF/DF a competência de definir o percentual (limitado a 30%) dos valores recolhidos a título de ICMS ou ISS (enquadrados nas atividades econômicas preponderantes abrangidas pelo Programa) a ser convertido em créditos em favor do adquirente de bens e serviços.

14. Assim, por meio da Portaria nº 187/2012, a SEF/DF instituiu mudanças no referido cálculo, o que culminou na redução substancial dos créditos oriundos de aquisições em diversos tipos de estabelecimentos, por exemplo, supermercados, hipermercados, comércio varejista de calçados e artigos de vestuário, entre outros.

15. Por fim, vale destacar que não há, nesta Corte, registro de fiscalizações anteriores acerca do objeto de auditoria em tela.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

16. A presente auditoria tem por objetivo avaliar a concepção, a operacionalização e o monitoramento de desempenho do Programa Nota Legal.

1.4.2 Objetivos Específicos

17. As questões de auditoria estão assim definidas:

1. A concepção e o monitoramento de desempenho do Programa Nota Legal baseiam-se em critérios técnicos e objetivos?
2. A operacionalização do Programa Nota Legal e sua infraestrutura de TI são satisfatórios e permitem o controle social?
3. A SEF/DF tem usado as informações geradas pelo Programa Nota Legal como insumo para orientar o planejamento da sua fiscalização tributária?

⁵ Publicado no DODF nº 220, de 30/10/2012, Seção I, pág. 4.



1.5 Escopo

18. A auditoria abrangeu os estudos de concepção e os procedimentos operacionais do Programa Nota Legal, bem como as subsequentes avaliações e resultados deste.

19. O período em exame compreendeu os exercícios de 2009 a 2013, ou seja, desde o início do referido Programa até o último ano concluído.

1.6 Montante Fiscalizado

20. O montante fiscalizado, de acordo com o sítio eletrônico do Programa Nota Legal, consta do quadro a seguir:

Tabela 1 – Utilização dos créditos do Programa Nota Legal

Ano	Valor para IPVA	Valor para IPTU	Valor em dinheiro	Total
2010	R\$ 350.950,46	R\$ 110.709,09	R\$ 0,00	R\$ 461.659,55
2011	R\$ 17.289.536,12	R\$ 5.762.509,57	R\$ 0,00	R\$ 23.052.045,69
2012	R\$ 60.180.450,01	R\$ 18.474.675,67	R\$ 0,00	R\$ 78.655.125,68
2013	R\$ 71.445.323,55	R\$ 19.053.872,13	R\$ 1.665.891,15	R\$ 92.165.086,83
2014	R\$ 62.537.202,11	R\$ 16.028.635,80	R\$ 0,00*	R\$ 78.565.837,91*
Total			R\$ 272.899.755,66	

Fonte: www.notalegal.df.gov.br e SISCOEX.

* Posição em fevereiro/2014. Logo os créditos em dinheiro ainda não foram distribuídos (previsão: junho/2014).

1.7 Metodologia

21. Este trabalho é precursor no âmbito desta Secretaria de Auditoria no que tange ao paradigma de auditoria de desempenho em Programas de Governo e intenta estabelecer um padrão metodológico na fiscalização desse tipo de objeto.

22. Para tanto, entendeu-se necessário abranger as dimensões de concepção e avaliação do Programa, perpassando a operacionalização, transparência e suporte técnico (aplicáveis ao caso), bem como as interações indiretas com outros setores no âmbito do órgão responsável pela execução do Programa ou fora dele.

23. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento de fls. 19/21, merecendo des-



taque pesquisa e análise documental, correlação das informações obtidas, revisão analítica, entrevista e *benchmarking*.

24. Vale mencionar que o *benchmarking* consistiu em estabelecer um comparativo entre o objeto de auditoria e programas similares desenvolvidos por outras Unidades da Federação, como é o caso dos Programas Nota Fiscal Paulista (relativo a ICMS) e Paulistana (relativo a ISS), a cargo da Secretaria de Estado da Fazenda de São Paulo – SEFAZ/SP e da Prefeitura do Município de São Paulo, respectivamente. Assim, foram realizadas visitas a ambos os órgãos a fim de buscar parâmetros de iniciativas bem sucedidas e, se for o caso, sugerir melhores práticas aos gestores do Programa distrital.

25. Destaca-se a receptividade dispensada à equipe de auditoria na visita realizada à Secretaria de Estado da Fazenda de São Paulo, cujos servidores expuseram minuciosamente a metodologia de trabalho empregada no Programa Nota Fiscal Paulista. Com efeito, tratativas desta natureza possuem o condão de evocar o sentimento de cooperação institucional e restam por aprimorar a gestão pública.

1.8 Critérios de auditoria

26. Foram utilizados os seguintes critérios:

- O desempenho do Programa Nota Legal deve ser mensurado por meio de avaliações periódicas, baseadas em critérios técnicos e objetivos, bem como por indicadores próprios;
- A SEF/DF deve prover mecanismos que promovam a inclusão social no Programa Nota Legal, de modo a torná-lo mais atrativo e acessível à população de baixa renda, ampliando o potencial do Programa e melhorando a sua eficácia e efetividade;
- O Programa Nota Legal deve ser amparado por infraestrutura tecnológica adequada e suficiente;
- Os créditos gerados, compensados e devolvidos no âmbito do Programa Nota Legal devem ser adequadamente contabilizados no SIGGO;



- A SEF/DF deve utilizar as informações geradas no âmbito do Programa Nota Legal para orientar e otimizar o planejamento da fiscalização tributária;
- A SEF/DF deve prover o Programa Nota Legal de uma estrutura suficiente e compatível com a sua complexidade e em consonância com a legislação aplicável a espécie;
- Lei nº 4.159/2008;
- Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, Parte I.
- Resolução CFC nº 750/1993.

1.9 Avaliação de Controle Interno

27. A Avaliação de Riscos objetiva delimitar a natureza, extensão e profundidade dos testes a serem realizados na auditoria.

28. Para aferir o Risco Inerente ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade⁶, urgência⁷, tendência⁸, complexidade⁹, relevância¹⁰ e materialidade¹¹, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme tabela abaixo:

⁶ Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

⁷ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

⁸ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?".

⁹ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades, e incertezas.

¹⁰ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

¹¹ A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.



Matriz de Risco Inerente

	Órgão	Nota Legal
Gravidade	3 ●	3 ●
Urgência	1 ●	1 ●
Tendência	1 ●	1 ●
Complexidade	3 ●	2 ●
Relevância	3 ●	2 ●
Materialidade	●	
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)		45%

Legenda:

1 ●	Baixa
2 ●	Média
3 ●	Alta
●	N/A

29. Impende ressaltar que a materialidade foi avaliada como “não aplicável” dada a impossibilidade de comparar os valores referentes ao Programa Nota Legal, sejam eles previstos ou executados¹², com os correspondentes valores orçados e executados no âmbito da jurisdição.

30. No tocante ao Risco de Controle, aplicou-se aos titulares dos setores da Gerência de Execução de Projetos Especiais – GEPES/CCALT/SUREC/SEF o questionário acostado às fls. 17/18, o qual foi elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do COSO II – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, estimando o **Risco de Controle como Baixo (23,44%)**.

¹² Gastos com a estrutura do Programa. Conceito que não se confunde com o montante de créditos gerados e utilizados exposto na Tabela 1 do parágrafo 20.



2 Resultados da Auditoria

2.1 Questão de Auditoria nº 01 – A concepção e o monitoramento de desempenho do Programa Nota Legal baseiam-se em critérios técnicos e objetivos?

No que tange à concepção do Programa Nota Legal, o relatório final do Grupo de Trabalho¹³ criado com o intuito de realizar estudos prévios à implantação do Programa traz previsões de impacto econômico divergentes das constantes na Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 816/2008, o qual originou a Lei nº 4.159/2008 (que instituiu o Programa).

Quanto ao monitoramento do Programa, constatou-se que as avaliações não são periódicas, possuem metodologia simplista, se comparadas a de programas similares ou ainda àquelas atinentes à previsão de receita no âmbito da SEF/DF. Além disso, não consideram para efeitos de cálculo eventos fiscais relevantes e os ganhos indiretos do Programa. Ainda, os critérios considerados padecem de inconsistências, cujos reflexos podem ter levado a SEF/DF a subavaliar seus resultados e adotar providências incompatíveis com o desempenho do Programa.

2.1.1 Achado de Auditoria nº 01 – Monitoramento inadequado do Programa Nota Legal.

Critério

31. O desempenho do Programa Nota Legal deve ser mensurado por meio de avaliações periódicas, baseadas em critérios técnicos e objetivos, bem como por indicadores próprios.

32. Nessa esteira, deve ser possível aferir se o objetivo principal (e, no caso, legal¹⁴) do Programa está sendo atingido, o que serviria de insumo para a SEF/DF concluir sobre a sua viabilidade e, se for o caso, adotar providências com vistas a ajustá-lo.

¹³ Instituído pela Portaria-SEF nº 10, de 08/01/2008.

¹⁴ Lei nº 4.159/2008. Art. 1º Art. 1º Fica instituído o programa de concessão de créditos aos adquirentes de bens e mercadorias e aos tomadores de serviços, com o objetivo de incrementar a arrecadação tributária do Distrito Federal por meio de incentivo à solicitação de emissão de documentos fiscais. (grifo próprio)



Análises e Evidências

Da concepção do Programa

33. O Programa de Concessão de Créditos aos Adquirentes de Bens e Mercadorias e Tomadores de Serviços (Programa Nota Legal) foi instituído pela Lei nº 4.159/2008¹⁵, tendo como objetivo principal “*incrementar a arrecadação tributária do Distrito Federal, por meio de incentivo à solicitação de emissão de documentos fiscais*” (conforme descrito no art. 1º do diploma legal citado).

34. Para fins de estudo e fixação de metas antes da implantação do Programa Nota Legal, a SEF/DF se utilizou da base de dados de tributos arrecadados nos exercícios de 2006 e 2007 e projetou o impacto que o Programa teria na arrecadação do IPTU e IPVA caso já vigesse nesses exercícios, conforme transcrição do relatório final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria-SEF nº 10/2008 (PT I.4, fl. 142 do Anexo I):

Tabela 2 – Projeção de impacto na arrecadação do IPTU e do IPVA

Ano	IPTU (R\$)	IPVA (R\$)	Total (IPTU + IPVA) (R\$)	Impacto (IPTU + IPVA) ¹⁶
2006	257.601.482,26	318.722.226,11	576.323.708,37	39,6%
2007	276.625.593,15	373.357.240,83	649.982.833,98	31,1%

Fontes: Relatório final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria-SEF nº 10/2008.

SITAF - arrecadação de IPVA e IPTU em 2006 e 2007.

35. A Exposição de Motivos¹⁷ do Projeto de Lei nº 816/2008, o qual originou a Lei nº 4.159/2008, também previu o impacto do Programa, divergindo dos dados supracitados, conforme transcrito a seguir:

[...]

Numa análise prudente, o impacto projetado com a medida seria de aumento na arrecadação do ICMS e do ISS - em torno de R\$ 307,5 milhões - custeado por uma redução na arrecadação do IPTU e do IPVA - na ordem de R\$ 234,5 milhões - representando impacto líquido estimado de R\$ 73 milhões.

A projeção positiva do ICMS e do ISS ampara-se nas seguintes premissas: i) redução da sonegação fiscal; ii) redução da informalidade; iii) criação de ambiente favorável ao desenvolvimento do mercado consumidor interno; e iv) aumento da eficiência e da

¹⁵ De 13/06/2008.

¹⁶ Calculado tomando-se o impacto do IPTU e do IPVA em relação a arrecadação anual de ambos nos exercícios de 2006 e 2007.

¹⁷ Exposição de motivos nº 19/2008-GAB/SEF.



eficácia da Administração Tributária por, meio da participação e da interação com a sociedade.

A se repetir a experiência do município de São Paulo, o incremento de arrecadação pode chegar, em cinco anos, a 178% do ISS arrecadado no Distrito Federal, projetando a arrecadação desse imposto para mais de R\$ 1,5 bilhões, contra R\$ 600 milhões atuais. (grifo próprio)

36. Ao comparar os valores constantes da Tabela 2 – Projeção de impacto na arrecadação do IPTU e do IPVA (realizada pela SEF/DF), com os da Exposição de Motivos supra, constata-se que a discrepância no total da arrecadação de IPVA e IPTU é da ordem 145,77% em 2006 e 177,19% em 2007¹⁸. Portanto, a previsão de impacto econômico do Programa Nota Legal na arrecadação tributária do DF não foi determinada de forma precisa na concepção deste, o que ocasionou a ausência de fixação de metas e, posteriormente, a deficiência na avaliação de sua execução, prejudicando, assim, a tomada de decisão da SEF/DF ao alterar os critérios de cálculo dos créditos do Programa, como será evidenciado no decorrer deste achado.

Da avaliação do Programa (realizada pela SEF/DF)

37. Ao longo do período de vigência do Programa Nota Legal, desde 2008 até a presente data, este foi avaliado apenas uma vez pela SEF/DF (conforme PT I.2, fls. 43/75 do Anexo I), demonstrando a ausência de periodicidade e regularidade do processo avaliativo.

38. A única avaliação foi realizada em dezembro de 2012 e compreendeu os fatos geradores referentes ao Programa ocorridos nos períodos de dezembro de 2009 a novembro de 2010 e entre dezembro de 2010 a novembro de 2011. A metodologia de cálculo empregada consistiu em aferir o ganho ou a perda em cada atividade econômica então participante do Programa¹⁹ a partir da diferença entre os recolhimentos de ICMS/ISS efetuados em 2010 e 2011 e os créditos gerados nos mesmos exercícios, mediante a seguinte equação:

$$(A_{2011} - C_{2011}) - (A_{2010} - C_{2010}) = (A_{2011} - A_{2010}) - (C_{2011} - C_{2010}), \text{ onde:}$$

A_{2011} = recolhimentos do ICMS/ISS efetuados em 2011

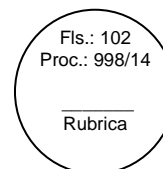
A_{2010} = recolhimentos do ICMS/ISS efetuados em 2010

C_{2011} = Créditos gerados do ICMS/ISS em 2011

C_{2010} = Créditos gerados do ICMS/ISS em 2010

¹⁸ Razão percentual entre o impacto sobre a soma do IPVA e do IPTU, arrecadados nos exercícios de 2006 e 2007, calculado pela SEF/DF (em sede do Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria-SEF nº 10/2008 e apresentado na Tabela 2) e a redução na arrecadação dos referidos impostos prevista na Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 816/2008.

¹⁹ Aquelas constantes na Portaria nº 323/2008-SEF, que estabelece o cronograma de implantação do Programa Nota Legal.



39. Segundo a Pasta Fazendária, da variação líquida encontrada na equação anterior foram deduzidos os efeitos da expansão econômica nominal²⁰ (crescimento vegetativo), incluindo a inflação, de ambos os impostos no âmbito do varejo. Ademais, os custos administrativos do Programa (gastos com tecnologia da informação e pessoal no gerenciamento do Programa) não foram considerados para efeito de cálculo.

40. Sobre a metodologia de avaliação retromencionada, cumpre tecer as seguintes observações quanto à sua consistência:

Tabela 3 – Observações à metodologia de avaliação do Programa Nota Legal realizada pela SEF/DF.

Item	Inconsistência	Evidências
1	Avaliação apenas pelo regime de competência (conforme PT I.2, fls. 43/75 do Anexo I).	<p>É desarrazoado adotar como única abordagem o regime de competência para avaliar o Programa Nota Legal, haja vista que isso implica considerar apenas os créditos gerados pelo Programa e não os efetivamente utilizados.</p> <p>Isso porque até 24/02/2014²¹ os créditos gerados totalizaram R\$ 503.968.862,91 e os utilizados R\$ 272.899.755,66, o que perfaz 54,15% de aproveitamento e demonstra o impacto causado na avaliação a depender do regime de contabilização utilizado (PT I.1, fls. 13/16 do Anexo I).</p> <p>Também, é preciso observar o montante de créditos prescritos, os quais em 24/02/2014 totalizaram R\$ 102.328.845,98 (PT I.1, fl. 17 do Anexo I).</p> <p>Assim, com vistas a atingir maior precisão na avaliação do Programa, bem como propiciar a melhor tomada de decisão na definição de suas diretrizes, mais razoável seria considerar o regime de caixa (mais realista) paralelamente ao regime de competência (mais prudente).</p>

²⁰ Por meio da variação da receita do comércio varejista no DF, no caso do ICMS, e por meio da variação do PIB Nacional do Setor de Serviços, no caso do ISS.

²¹ Data da resposta às Notas de Auditoria nºs



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 103
Proc.: 998/14

Rubrica

2	Afirmação da SEF/DF de que como alguns contribuintes são optantes do Simples Nacional, apenas o CNPJ da matriz (e não de filiais) ensejaria geração de créditos para os consumidores (PT I.2, fl. 43 do Anexo I).	<p>A referida afirmação não procede, uma vez que a Portaria nº 443/2009, art. 1º, §2º²², prevê que, para efeito de consolidação, o cálculo dos créditos deve observar o montante recolhido e a totalização dos documentos fiscais emitidos para a raiz do CNPJ da empresa (idêntica para matriz e filiais).</p> <p>Assim, tal afirmação pressupõe que a SEF/DF suprimiu do cálculo parte do montante relativo ao ICMS arrecadado em sede do regime tributário do Simples Nacional.</p>
3	Os ganhos indiretos do Programa não foram considerados para fins de avaliação (PT I.2, fls. 43/75 do Anexo I).	<p>Em que pese a difícil mensuração, os ganhos indiretos do Programa, tais como educação fiscal, emissão e declaração de documentos fiscais, sequer foram mencionados na avaliação.</p> <p>Embora apenas o objetivo do aumento arrecadatário ser de caráter legal (pois inserto na Lei nº 4.159/2008, art. 1º²³), é patente a importância do Programa no papel de educação fiscal do cidadão com impacto no incremento de arrecadação tributária, fato que não pode ser desconsiderado para fins de avaliação deste.</p>
4	Aumento da arrecadação tributária no período de indicação de créditos do Programa Nota Legal, vinculada aos tribu-	<p>Outro aspecto do Programa Nota Legal, também desconsiderado pela avaliação em tela, consiste na arrecadação da SEF/DF durante o período de indicação dos créditos do Programa comparativamente a períodos similares (também sem eventos fiscais relevantes), conforme exposto no PT I.1, fls. 25/29 do Anexo I. Tal fato é merecedor de análise uma vez</p>

²² Portaria-SEF nº 443/2009, art. 1º, § 2º Para efeito de consolidação, o cálculo do crédito a ser distribuído na forma do art. 3º do Decreto nº 29.396, de 13 de agosto de 2008, observará o montante dos recolhimentos indicados e a totalização dos documentos fiscais emitidos pelo contribuinte participante para a raiz de seu CNPJ. (AC)

²³ Art. 1º Fica instituído o programa de concessão de créditos aos adquirentes de bens e mercadorias e aos tomadores de serviços, com o objetivo de incrementar a arrecadação tributária do Distrito Federal por meio de incentivo à solicitação de emissão de documentos fiscais.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

	tos e setores não abrangidos por este (PT I.2, fls. 43/75 do Anexo I).	que, para utilizar os referidos créditos, o consumidor deve estar adimplente junto ao Fisco local ²⁴ (conforme mapa de processos constante do PT 02.1, fls. 74/76).
5	Excessiva simplicidade da metodologia (PT I.2, fls. 43/75 do Anexo I).	<p>Comparada a metodologias de avaliação de programas similares, tais como o Nota Fiscal Paulista, a avaliação do Programa Nota Legal compreende uma reduzida quantidade de variáveis, sendo excessivamente simplista.</p> <p>A fim de avaliar um Programa de Governo que atinge uma parcela significativa da população local e que visa o aumento da arrecadação tributária, seria de bom alvitre que a SEF/DF elaborasse um modelo de avaliação, preferencialmente econômico, capaz de isolar o incremento arrecadatário decorrente do Programa.</p> <p>De outro lado, a previsão de arrecadação de receitas tributárias efetuada pela Pasta possui uma metodologia consideravelmente mais complexa, o que demonstra a capacidade do corpo técnico da SEF/DF em desenvolver modelos econômicos mais refinados (PT I.3, fls. 103/106 do Anexo I).</p> <p>Ademais, não foi realizada uma análise dos dados de arrecadação de ICMS/ISS anteriores à instituição do Programa (para fins de comparação como grupo de controle, requisito de qualquer análise estatística). Apresentar apenas as variações entre os períodos de 2010 e 2011 isolados pode indicar mera variação amostral (flutuação) num determinado intervalo de tempo. Tal procedimento compromete o valor estatístico da avaliação e afeta sobremaneira a sua confiabilidade, o que gera incertezas sobre a adequação das providências adotadas pela SEF/DF com base nesses resultados.</p>
6	Desconsideração de eventos fiscais relevantes (PT I.2, fls. 43/75 do Anexo I).	Eventos fiscais relevantes, tais como implantação da nota fiscal eletrônica, aumento dos optantes pela tributação na forma do Simples Nacional e, principalmente, a massificação da substituição tributária não foram considerados para efeito

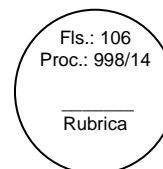
²⁴ Lei nº 4159, art. 5º, §3º: Não poderão utilizar ou transferir créditos os inadimplentes em relação a obrigações pecuniárias, de natureza tributária ou não-tributária, administradas pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal.



		<p>de cálculo na avaliação, embora seja indiscutível o impacto deles na arrecadação tributária local.</p> <p>Desses eventos, destaca-se a substituição tributária, a qual notoriamente reduz a arrecadação de ICMS do varejo, uma vez que deixa esses estabelecimentos na condição de contribuintes substituídos²⁵, e, portanto, impacta diretamente na avaliação efetuada pela SEF/DF.</p> <p>Ainda, as variáveis utilizadas tendentes a expurgar os efeitos da expansão econômica nominal (incluindo a inflação) também padecem de precisão, haja vista que não restou evidenciado qual índice foi utilizado para mensurar a evolução de preços no período (IPCA, IPC, etc); além disso, a expansão econômica do ICMS foi medida pela variação da receita do comércio varejista no DF (portanto, um índice regional), conforme Pesquisa Mensal Comércio/IBGE, enquanto que a expansão econômica do ISS foi medida pela variação do PIB Nacional do Setor de Serviços (portanto, um índice nacional), conforme dados do IBGE. Com efeito, perdeu-se injustificadamente a isonomia na aplicação dos índices, uma vez que a base de cálculo de um diverge da do outro.</p>
7	Ausência de indicadores de desempenho (PT 1.2, fls. 43/75 do Anexo I).	<p>Inexistem indicadores de desempenho capazes de aferir a eficiência, eficácia e efetividade do Programa.</p> <p>Assim, os critérios para avaliá-lo são postos apenas quando de uma eventual aferição de desempenho, tornando impossível ao gestor acompanhar a evolução do Programa concomitantemente à sua execução.</p>

41. Não obstante as inconsistências constantes do processo avaliativo do Programa retromencionadas, seus resultados levaram a SEF/DF a adotar providências no sentido de alterar os parâmetros do Programa Nota Legal de modo a torná-lo menos oneroso aos cofres públicos, o que, indiretamente, o tornou menos atrativo à população.

²⁵ Na substituição tributária, os agentes mais próximos do estágio de produção de vários segmentos tornam-se responsáveis pelo recolhimento/retenção do valor do ICMS devido em relação às operações realizadas, o qual é repassado para os estabelecimentos comerciais embutido no preço de custo.



42. Com efeito, em 22/11/2012, foi editada a Portaria nº 187/2012 que instituiu o Fator de Multiplicação para o Cálculo do Crédito – FMCC, mecanismo capaz de reduzir o percentual de ICMS e ISS concedido a título de crédito aos consumidores no âmbito de 16 das 402 atividades econômicas do Programa (as que geravam mais crédito ao consumidor de forma absoluta), tais como hipermercados, supermercados, lojas de departamento, comércio varejista de artigos de vestuário e acessórios, entre outros.

43. Tal providência foi defendida pela SEF/DF em sede de Audiência Pública da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF destinada a debater as demonstrações contábeis relacionadas à execução orçamentária e gestão fiscal do DF em 2012²⁶, bem como por meio de apresentação em slides também exposta à referida comissão, das quais se destacam os seguintes excertos (PT I.6 e I.7, fls. 211/274 do Anexo II):

Audiência pública sobre execução orçamentária e gestão fiscal de 2012

*Então, neste caso, hoje, em 2012 para 2013, o saldo de aproveitamento do Nota Legal, para fins de IPVA e IPTU, foi de R\$ 90.478.000,00 (noventa milhões, quatrocentos e setenta e oito mil reais). Só aproveitando para IPTU e IPVA. **E o crescimento desse mesmo segmento do ICMS²⁷, de 2012, para 2013, foi de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).** Então a conta fica simples.*

[...]

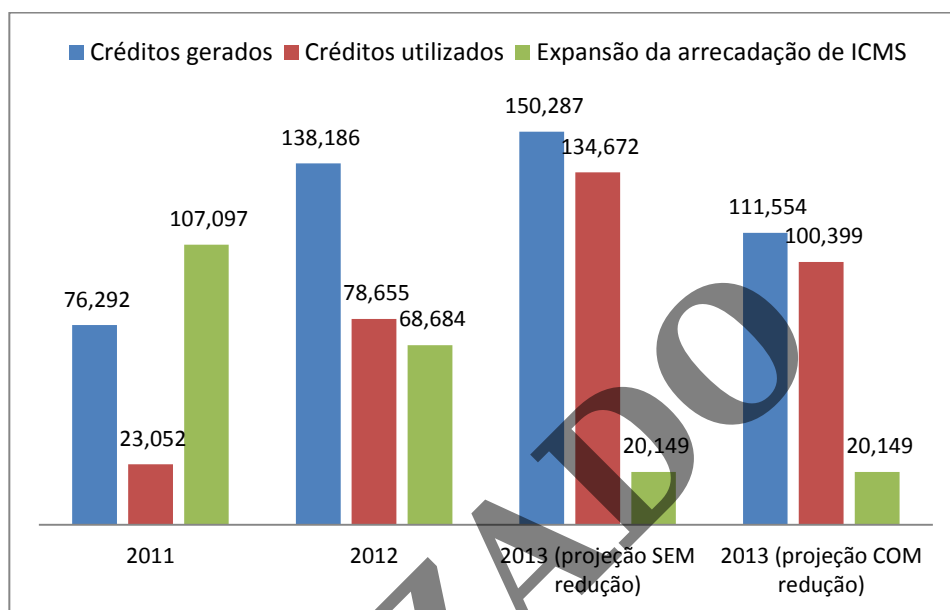
*São Paulo tem 130 bilhões de ICMS, então 946 milhões de gasto com Nota Legal representam algo em torno de 0,67% do ICMS. As pessoas que se qualificaram no Nota Legal 2012... foram seiscentas e tantas mil pessoas, com 152 milhões de reais. **Nós estaríamos, para 5 bilhões de ICMS, trabalhando algo em torno de quase 3%, enquanto São Paulo gasta 0,66%.** Então, estou colocando isso aqui. São números, é a realidade, é pé no chão! Está certo? (grifo próprio)*

Apresentação em slides à CEOF sobre o Programa Nota Legal

NOTA LEGAL – CRÉDITOS GERADOS, UTILIZADOS E EXPANSÃO DO ICMS VAREJO (VALORES EM R\$ MIL, ATUALIZADOS PARA 2012 PELO INPC/IBGE)

²⁶ Realizada em 17/04/2013.

²⁷ Aqui o Secretário se refere ao aumento de arrecadação de ICMS no varejo de 2013 em relação a 2012.



CONCLUSÕES PRELIMINARES

-O programa é completamente insustentável do ponto de vista econômico e administrativo, especialmente com relação à demanda de alocação de recursos para projetos prioritários;

-O prolongamento decorrente da judicialização do assunto, vai postergar o lançamento e arrecadação do IPTU e IPVA, por causa da vinculação operacional dos sistemas, prejudicando a realização da arrecadação tributária e o consequente cronograma de desembolso por parte do Poder Executivo;

-A polemização do assunto trouxe descrédito para o Nota Legal e consequentemente par ao Poder público, não sendo razoável fazer adequações ao Programa, que somente prolongaria o uso político da ação promovida pela OAB;

-É recomendável, pelos motivos expostos, que não se recorra da decisão do TJDF, considerando o estrito interesse público, por comprometer o cronograma de arrecadação do IPTU e do IPVA com indefinição de prazos de vencimento. (grifo próprio)

MEDIDAS EMERGENCIAIS

-Cumprir a decisão judicial, recalculando os valores para que os contribuintes possam usufruir dos benefícios;

-Consulta aos órgãos jurídicos do GDF sobre a data de início de aplicação da devolução em dinheiro;

-Projeto de Lei encerrando Nota Legal no DF por inviabilidade financeira e estendendo por até 4 anos, a devolução em dinheiro;

-Propor novo modelo de Programa de Incentivo à Cidadania Fiscal com bases financeiras sustentáveis, incluindo a formação de estudantes no processo de conscientização do cidadão na construção de um modelo de comportamento social não vinculado ao pagamento de valores em espécie;

-Conceder entrevista coletiva para esclarecimento público. (grifo próprio)

44. Das manifestações da SEF/DF na Audiência Pública retromencionada, aduz-se que o desempenho do Programa Nota Legal sobre a arrecadação tributária



do DF foi, segundo a jurisdicionada, negativo. Avaliação que ensejou a alteração dos critérios de cálculo dos créditos do Programa.

Das constatações oriundas do cotejamento dos dados requeridos à SEF/DF e extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal

45. Primeiramente, cumpre destacar que os créditos gerados pelo Programa e os efetivamente indicados pelos usuários cadastrados para fins de abatimento do valor de débito do IPTU e IPVA são bastante divergentes. Senão vejamos:

Tabela 4 - Créditos gerados e utilizados no âmbito do Programa Nota Legal (por exercício de utilização)

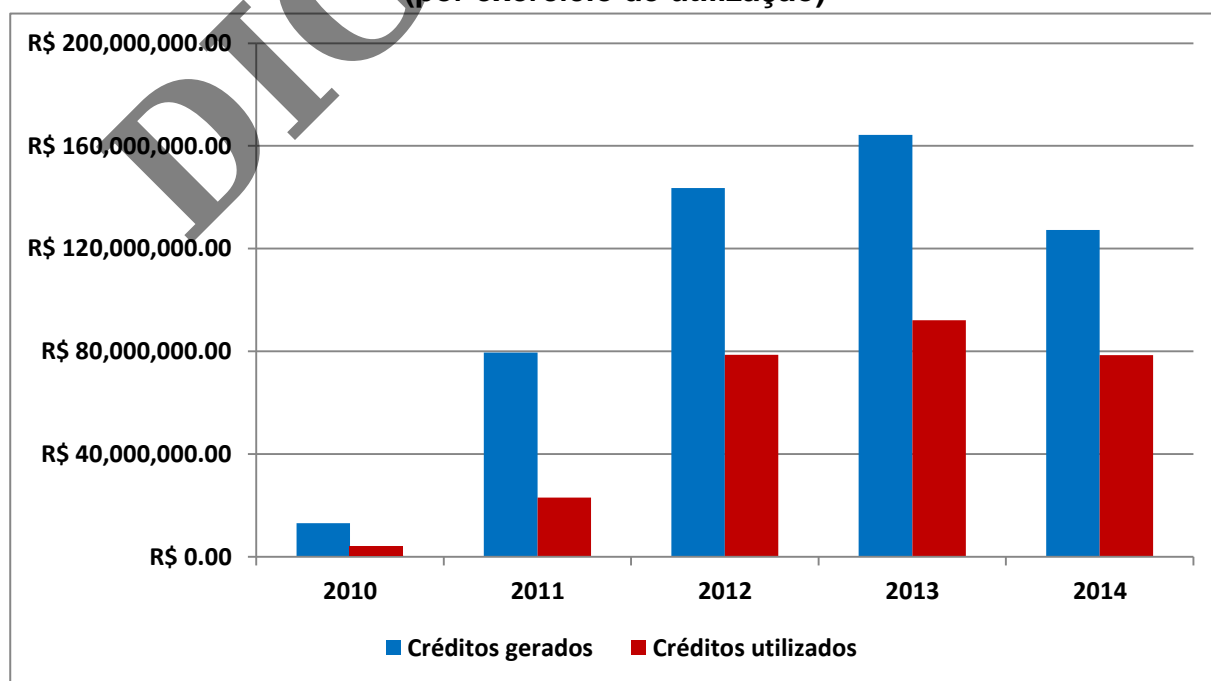
Exercício	Créditos gerados	Créditos utilizados	Aproveitamento (%)
2010	R\$ 13.151.324,83	R\$ 461.659,55	3,51%
2011	R\$ 79.512.095,63	R\$ 23.052.045,69	28,99%
2012	R\$ 143.646.943,48	R\$ 78.655.125,68	54,76%
2013	R\$ 164.270.391,20	R\$ 92.165.086,83	56,11%
2014	R\$ 127.296.575,95	R\$ 78.565.837,91*	61,72%

Fonte: www.notalegal.df.gov.br e SISCOEX.

* Posição em fevereiro/2014 (PT I.1, fl. 16 do Anexo I). Logo os créditos a serem devolvidos em dinheiro em 2014 ainda não haviam sido distribuídos (previsão: junho/2014).

** Não foram considerados os créditos gerados pelo Índice Médio de Crédito, os quais totalizaram R\$ 2.016.387,73 desde o início do Programa (PT I.1, fl. 15 do Anexo I).

Gráfico 1 - Créditos gerados e utilizados no âmbito do Programa Nota Legal (por exercício de utilização)





46. Tal discrepância inviabiliza a utilização apenas do regime de competência, o qual contempla somente os créditos gerados, na avaliação do Programa (procedimento adotado pela SEF/DF), sob pena de se alcançar um juízo de valor e consequente tomada de decisão não aderentes à realidade.

47. Noutro diapasão, a partir das informações contidas nos Relatórios de Gestão Fiscal do DF relativos aos exercícios de 2003 a 2013, constata-se uma coincidência entre a instituição do Programa Nota Legal, em 2008, e o aumento na tendência de arrecadação de ISS e ICMS, bem como na expansão da arrecadação²⁸ de ambos os tributos. Senão vejamos:

48. Com efeito, expõem-se a seguir os montantes anuais do ISS arrecadado, bem como a sua variação anual no período de 2003 a 2013:

Gráfico 2 - Montante arrecadado de ISS (2003-2007)

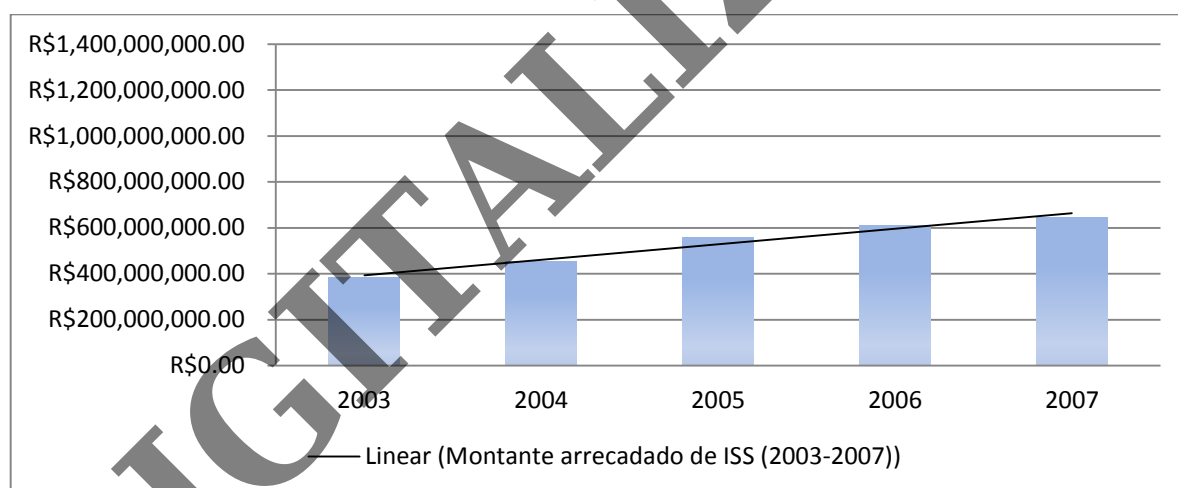
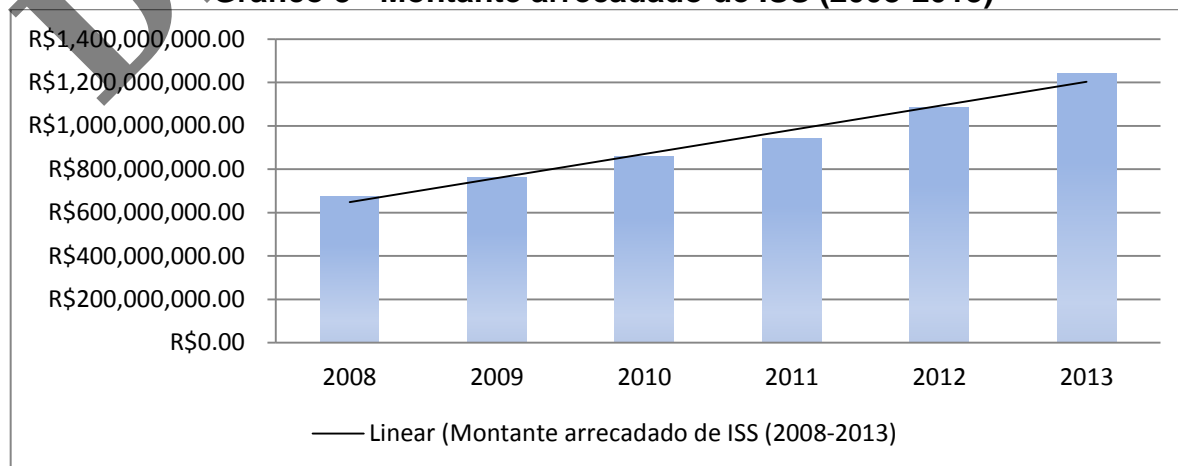


Gráfico 3 - Montante arrecadado de ISS (2008-2013)



²⁸ Variação anual absoluta da arrecadação – Diferença entre a arrecadação de um exercício em relação ao imediatamente anterior.



Gráfico 4 - Montante arrecadado de ISS (2003-2013)

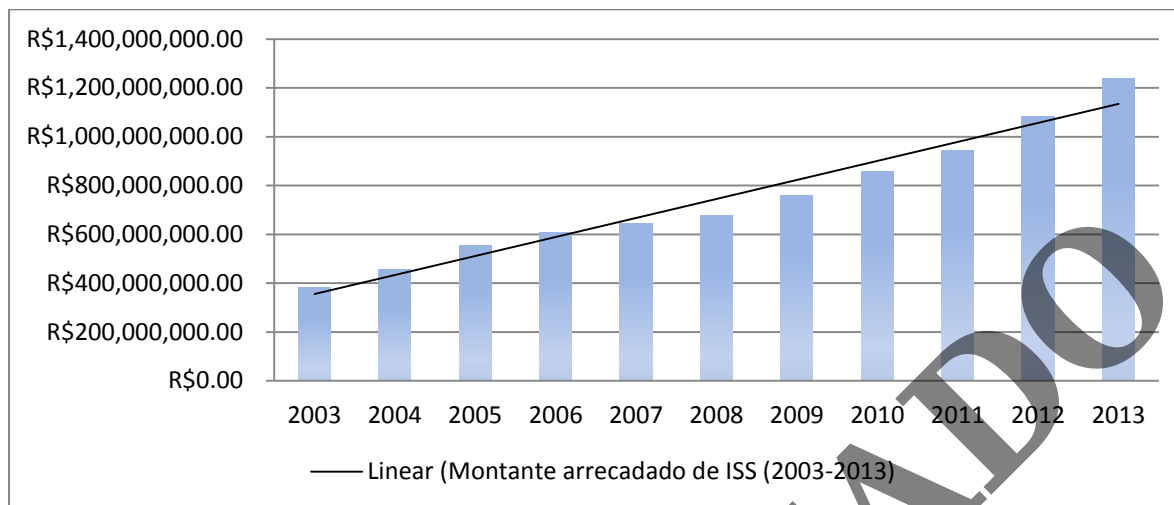


Gráfico 5 - Variação anual absoluta da arrecadação de ISS (2003-2007)

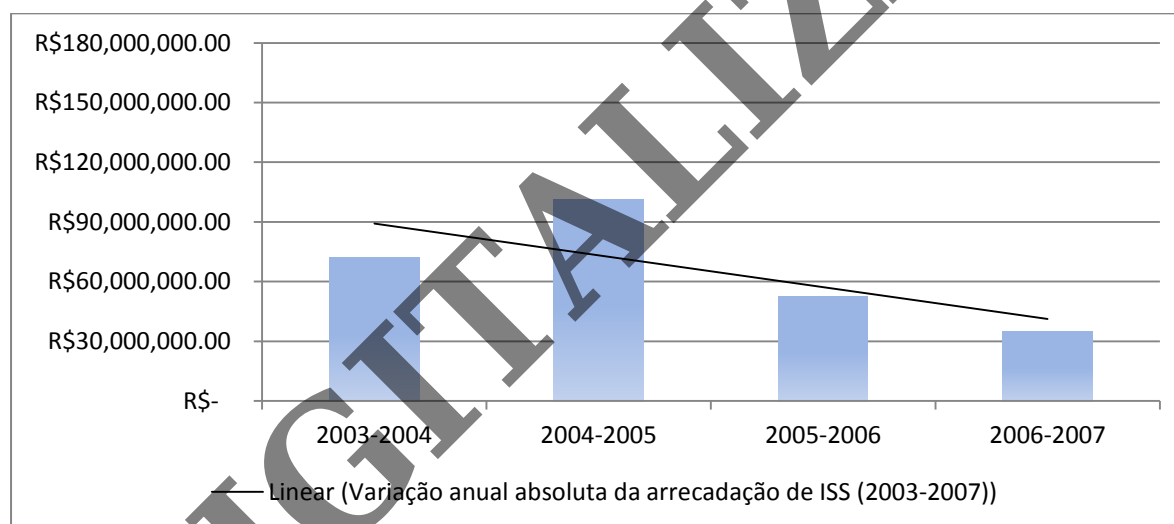


Gráfico 6 - Variação anual absoluta da arrecadação de ISS (2008-2013)

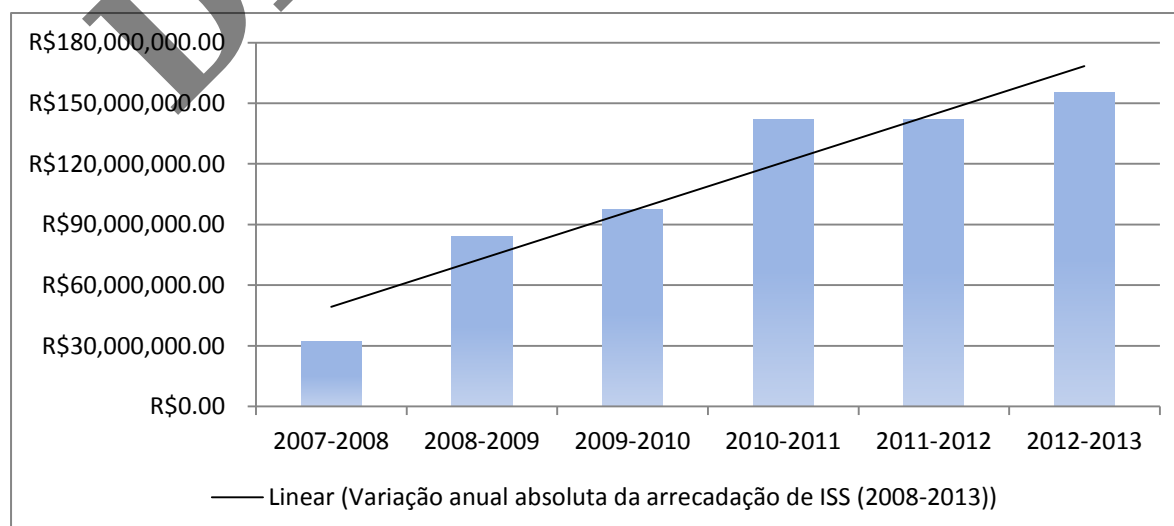
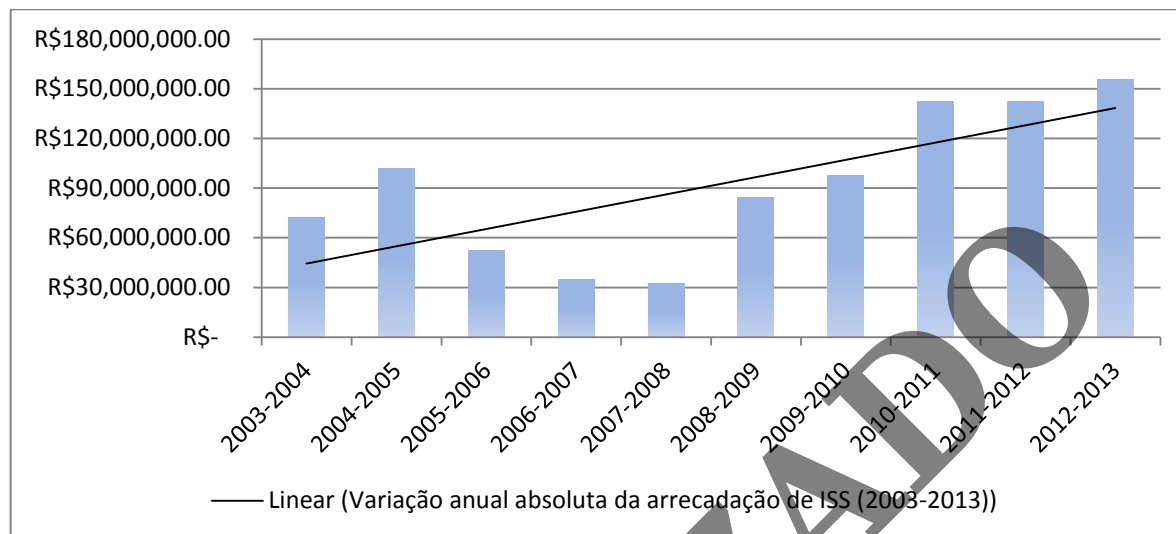




Gráfico 7 - Variação anual absoluta da arrecadação de ISS (2003-2013)



49. Similarmente, expõem-se a seguir os montantes anuais do ICMS arrecadado, bem como a sua variação anual no período de 2003 a 2013:

Gráfico 8 - Montante arrecadado de ICMS (2003-2007)

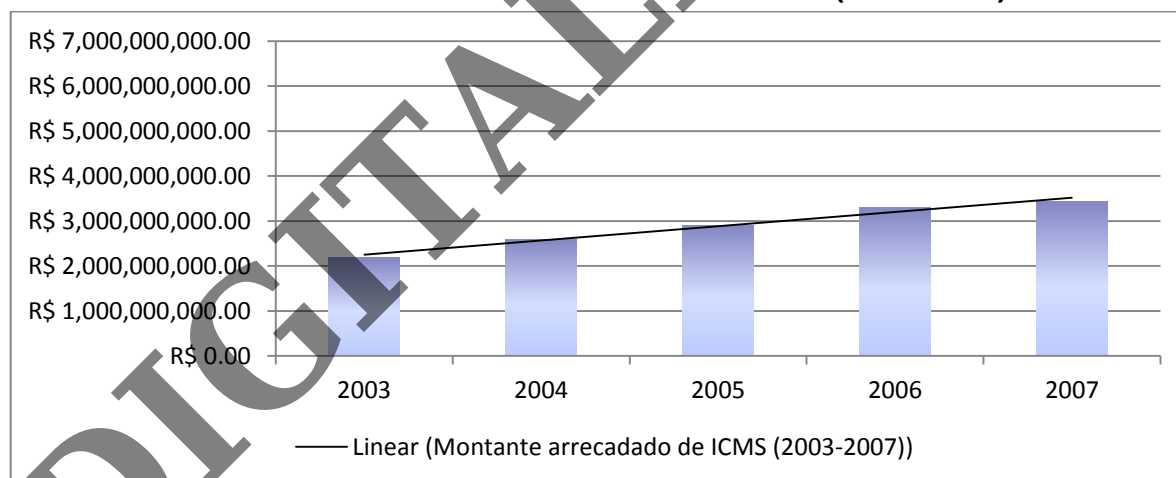


Gráfico 9 - Montante arrecadado de ICMS (2008-2013)

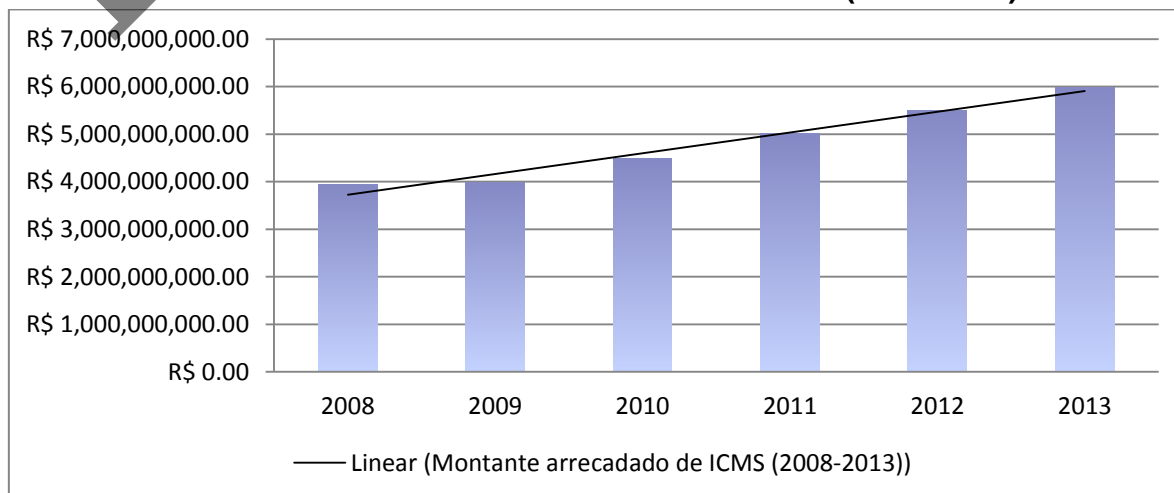




Gráfico 10 - Montante arrecadado de ICMS (2003-2013)

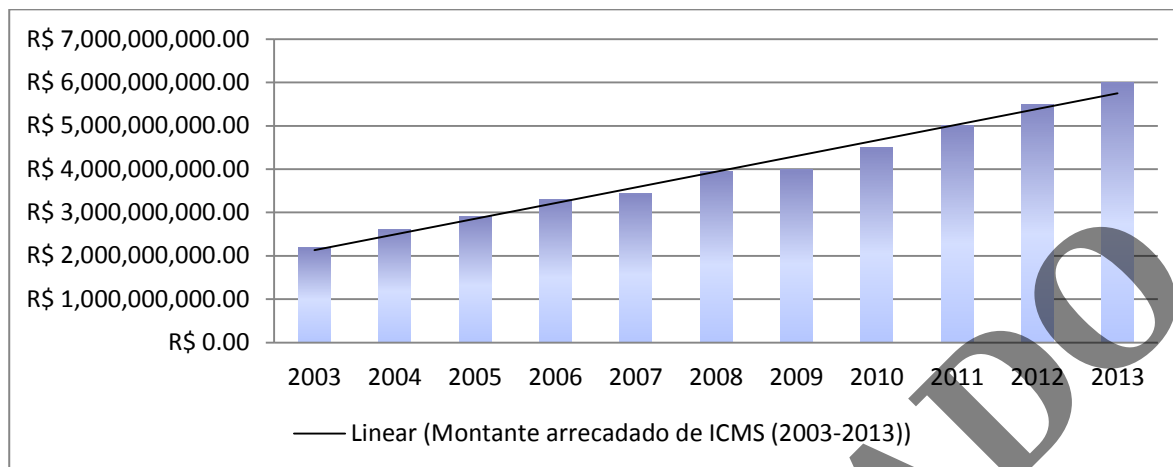


Gráfico 11 - Variação anual absoluta da arrecadação de ICMS (2003-2007)

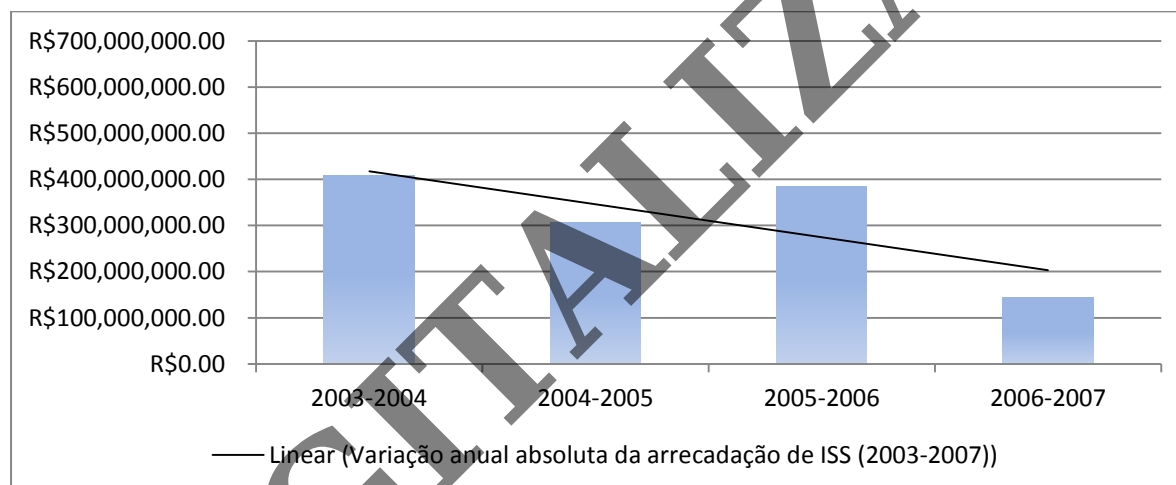
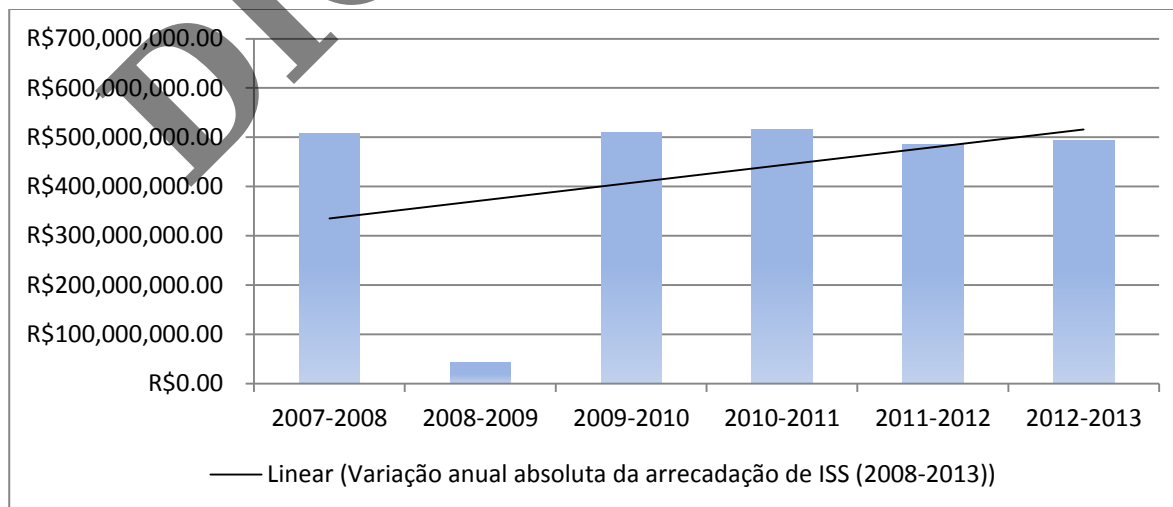


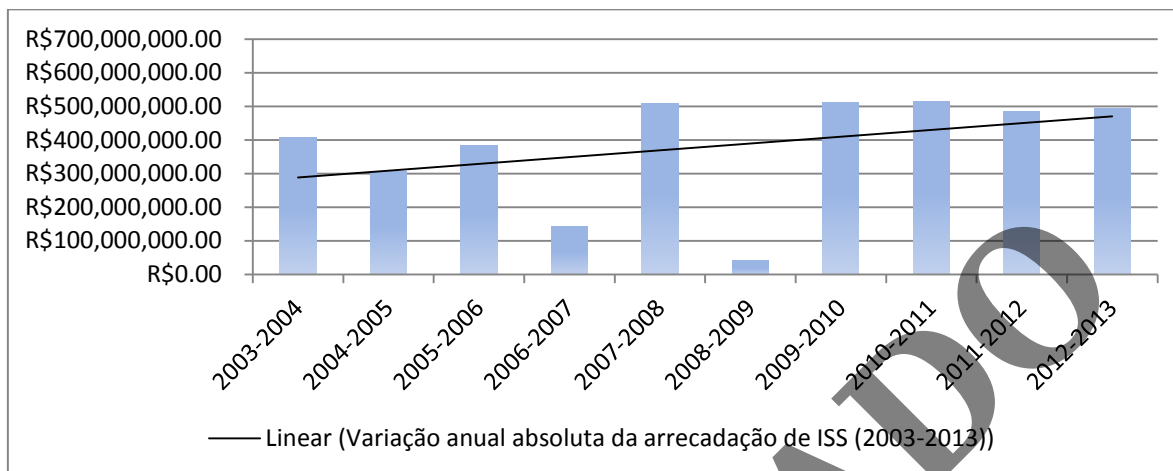
Gráfico 12 - Variação anual absoluta da arrecadação de ICMS (2008-2013)



Obs.: os dados relativos à baixa variação da arrecadação de ICMS referentes a 2008-2009 devem-se em grande parte aos efeitos da crise econômica mundial à época.



Gráfico 13 - Variação anual absoluta da arrecadação de ICMS (2003-2013)

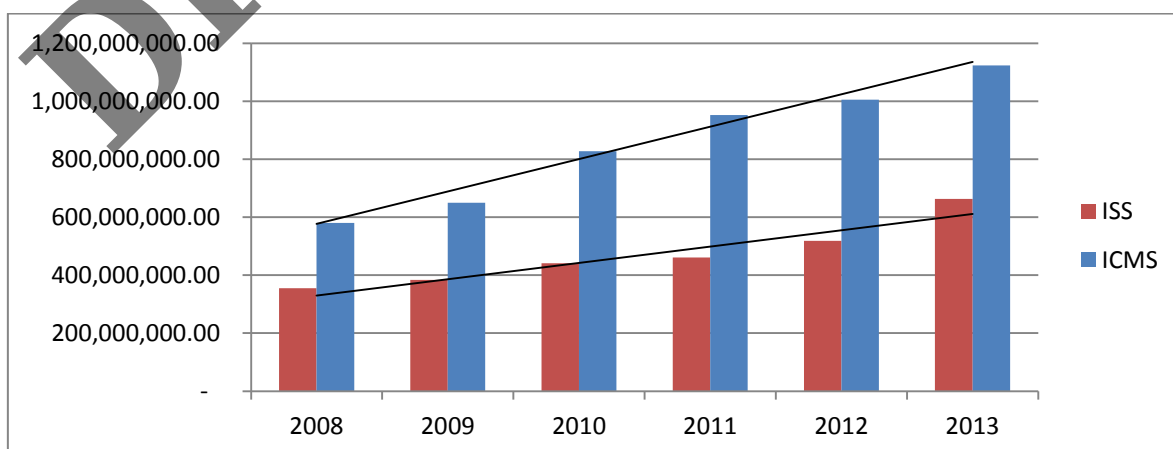


Obs.: Os dados relativos à baixa variação da variação absoluta da arrecadação de ICMS referentes a 2008-2009 devem-se em grande parte aos efeitos da crise econômica mundial à época.

50. É possível constatar nitidamente o aumento da inclinação das linhas de tendência entre os gráficos anteriores ao advento do Programa Nota Legal, em 2008²⁹, comparativamente aos gráficos posteriores a instituição deste. Ou seja, verifica-se aumento do índice de crescimento de 2003-2007 em relação a 2008-2013 ou, ao menos, a diminuição do índice de decrescimento de 2003-2007 em relação a 2008-2013.

51. Ainda, segundo dados fornecidos pela própria SEF/DF acerca da arrecadação de ICMS e ISS no varejo ao longo dos exercícios de 2008 a 2013, constata-se o aumento de ambos, em que pese os efeitos da massificação da substituição tributária do primeiro. Senão vejamos:

Gráfico 14 - Montante arrecadado de ICMS e ISS no varejo (2008-2013)



Fonte: SEF (PT I.2, fls. 76/102 do Anexo I).

²⁹ Entende-se que a nitidez dessa constatação dispensa a análise matemática das inclinações das linhas de tendência por meio do estudo das suas respectivas derivadas (conceito matemático que traduz a taxa de variação de uma função). De fato, quer-se dizer que a tendência de crescimento aumenta e a de decrescimento diminui.



52. Portanto, é possível inferir que o Programa Nota Legal contribuiu de forma paradigmática no âmbito da arrecadação tributária do DF no que se refere ao ICMS e ISS. Todavia, a referida modelagem não permite quantificar o seu exato impacto financeiro.

53. Noutro giro, conforme mencionado anteriormente, o desempenho do Programa Nota Legal, bem como a alteração dos critérios de cálculo no decorrer do exercício de 2012, foi tema de discussão em sede de Audiência Pública realizada na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF da Câmara Legislativa do DF – CLDF, em 17/04/2013, acerca das demonstrações contábeis relacionadas à execução orçamentária e gestão fiscal de 2012.

54. Os dados citados pela SEF/DF quando da retromencionada Audiência Pública realizada na CLDF, em 17/04/2013, são comparados a seguir com as informações fornecidas pela própria jurisdição em resposta às Notas de Auditorias n^{os} 01 a 04/998/2014 (fls. 38/41), bem assim com outras extraídas do sítio eletrônico da SEFAZ/SP, conforme a seguir:

Tabela 5 – Comparação dos dados de arrecadação de ICMS no DF no varejo (2013 em relação a 2012)

Segundo a SEF/DF em Audiência Pública realizada na CLDF (PT I.6, fl. 250 do Anexo II) (1)	R\$ 20.000.000,00
Segundo dados fornecidos pela SEF/DF (PT I.2, fls. 76/89 do Anexo I) (2)	R\$ 118.443.475,01
Diferença percentual [(2) em relação a (1)]	492,21%

Fonte: SEF/DF (PT I.2, fls. 76/102 do Anexo I e PT I.6, fl. 250 do Anexo II)

Tabela 6 - Comparação dos dados sobre desempenho dos Programas Nota Legal e Nota Fiscal Paulista

Tema	Segundo a SEF/DF em Audiência Pública realizada na CLDF (1)	Segundo dados fornecidos pela SEF/DF ou extraídos do sítio eletrônico da SEFAZ/SP (2)	Diferença percentual [(2) em relação a (1)]
Arrecadação de ICMS no Estado de São Paulo em 2012.	R\$ 130.000.000.000,00	R\$ 109.887.000.000,00	-15,472%



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 115
Proc.: 998/14

Rubrica

Tema	Segundo a SEF/DF em Audiência Pública realizada na CLDF (1)	Segundo dados fornecidos pela SEF/DF ou extraídos do sítio eletrônico da SEFAZ/SP (2)	Diferença percentual [(2) em relação a (1)]
Gasto* com o Programa Nota Fiscal Paulista em 2012.	R\$ 946.000.000,00	R\$ 1.239.421.299*	31,017%
Comparação percentual entre gasto com o Programa Nota Fiscal Paulista e arrecadação de ICMS em 2012.	0,660%	1,128%	70,91%
Arrecadação de ICMS no DF em 2012.	R\$ 5.000.000.000,00	R\$ 5.494.095.338,59	9,882%
Arrecadação de ICMS e ISS (receita que também integra o Programa Nota Legal) no DF em 2012.	-	R\$ 6.577.432.835,09	-
Gasto* com o Programa Nota Legal em 2012 (créditos gerados em 2012 e utilizados em 2013).	R\$ 152.000.000,00	R\$ 92.165.086,83**	-39,365%
Comparação percentual entre gasto com o Programa Nota Legal e arrecadação de ICMS e ISS em 2012.	3,0000%	1,4012%	-53,293%

Fonte: SEF/DF (PT I.2, fls. 76/102 do Anexo I e PT I.6, fl. 250 do Anexo II) e sítios eletrônicos dos Programas Nota Legal e Nota Fiscal Paulista.

*Foram considerados a soma dos créditos utilizados e prêmios pagos em dinheiro ao longo de 2012.

**A discrepância aqui se justifica porque foi considerado o valor dos créditos gerados no Programa Nota Legal ao longo do exercício de 2012. Entretanto, constitui efetivo dispêndio apenas o valor dos créditos utilizados. Com efeito, tomou-se o valor dos créditos gerados em 2012 que foram utilizados em 2013.

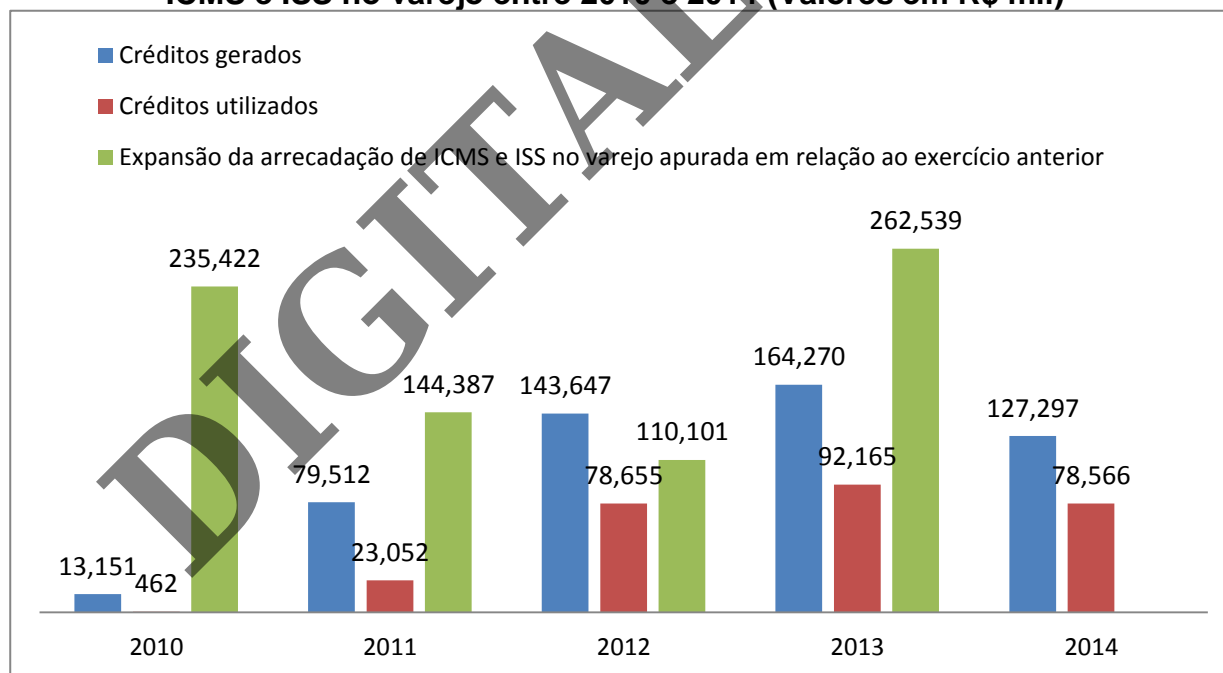


55. Não obstante o fato de que o Programa Nota Legal abranger apenas segmentos do varejo, as comparações acima considerando valores gerais de arrecadação de ICMS foram realizadas no intuito de contrapor os dados apresentados na supracitada Audiência Pública, os quais se utilizaram da mesma metodologia.

56. Ademais, acerca do gráfico comparando créditos gerados e utilizados no âmbito do Programa Nota Legal, bem como a expansão econômica anual de ICMS constante da apresentação de slides feita à CEOF (PT I.7, fl. 266 do Anexo II) e mencionado no parágrafo 43, destaca-se o fato de que o incremento anual de arrecadação de ISS no varejo não foi considerado, uma vez que vários segmentos relativos à prestação de serviços são abrangidos pelo Programa.

57. Com efeito, ao se considerar também esse dado, o gráfico comparativo fica como a seguir:

Figura 15 – Programa Nota Legal – Créditos gerados, utilizados e expansão do ICMS e ISS no varejo entre 2010 e 2014 (Valores em R\$ mil)



Fonte: SEF/DF (PT I.2, fls. 76/102 do Anexo I e PT I.6, fl. 250 do Anexo II).

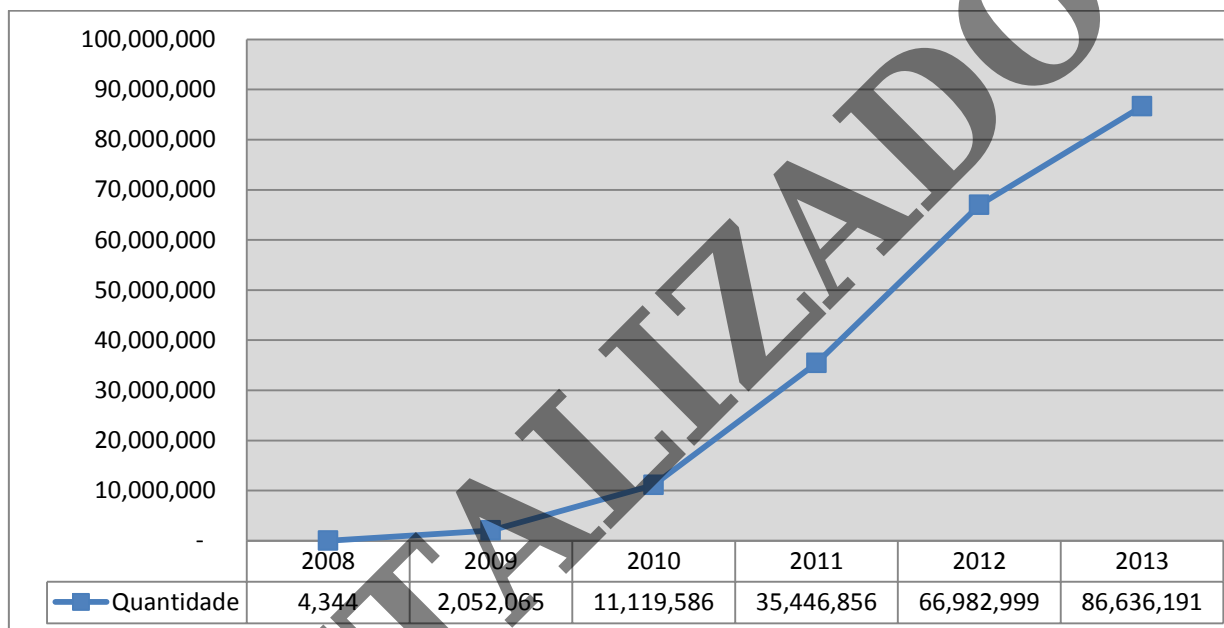
Obs.: O exercício de 2014 ainda não possui montante relativo à expansão econômico por conta de ainda estar em curso.

58. Constatam-se nitidamente as diferenças do gráfico acima com aquele apresentado pela SEF/DF em sede de Audiência Pública na CLDF, das quais se destaca a diferença entre a projeção da expansão arrecadatória no varejo em 2013, da ordem de 242.390 (em mil reais).



59. Noutro giro, atinente a ganhos indiretos proporcionados pelo Programa constata-se um aumento significativo de documentos fiscais declarados por estabelecimentos comerciais desde a implantação do Programa Nota Legal, conforme é demonstrado nos gráficos e tabelas abaixo:

Figura 16 – Documentos fiscais declarados no livro Eletrônico fiscal – LFE, COM a identificação do CPF/CNPJ do consumidor (2008–2013)



Fonte: SEF/DF (PT I.1, fl. 23 do Anexo I)

Posição do Livro Fiscal Eletrônico – LFE em 10/02/2014.

Tabela 7 – Documentos fiscais emitidos COM e SEM a identificação de CPF/CNPJ do consumidor (2006–2013)

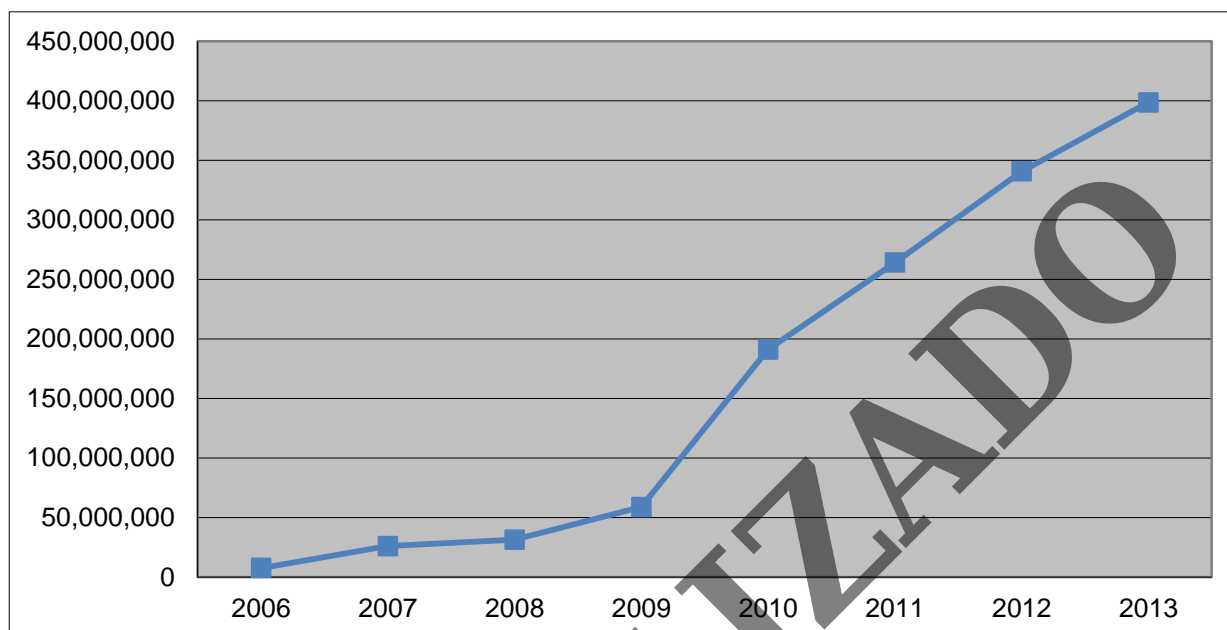
Ano	Quantidade de documentos fiscais emitidos
2006	7.594.807
2007	26.001.183
2008	31.454.244
2009	58.855.157
2010	191.038.365
2011	264.023.621
2012	340.626.850
2013	398.533.046

Fonte: SEF/DF (PT I.1, fl. 24 do Anexo I)

Posição do Livro Fiscal Eletrônico – LFE em 10/02/2014.



Figura 17 – Documentos fiscais declarados no Livro Eletrônico Fiscal – LFE, COM e SEM a identificação do CPF/CNPJ do consumidor (2008–2013)



Fonte: SEF/DF (PT I.1, fl. 24 do Anexo I)

Posição do LFE em 10/02/2014.

60. Os documentos fiscais declarados com e sem a identificação de CPF/CNPJ passaram de 7.594.807 em 2006 para 398.533.046 em 2013, perfazendo um aumento de 5.147,44%³⁰. Ressalte-se o aumento significativo que esse índice sofreu após a instituição do Programa Nota Legal, evento que contribuiu para a redução da sonegação fiscal.

61. De outro lado, os documentos fiscais com identificação do CPF/CNPJ do consumidor declarados em 2013 totalizaram 202.242.041. Tal prática teve início juntamente com o Programa, em 15/09/2008, e se relaciona diretamente com o aumento mencionado no parágrafo anterior. Assim, é possível inferir que o crescimento na quantidade de documentos fiscais declarados deve-se em grande parte ao Programa Nota Legal.

62. Ainda relativo a ganhos indiretos, haja vista a necessidade de se estar adimplente com o Fisco para fazer uso dos créditos, transcreve-se a seguir os mon-

³⁰ Em 2013, foram declarados 202.242.041, documentos fiscais com identificação do CPF/CNPJ. Impende dizer que tal prática teve início com o Programa, em 15/09/2008.



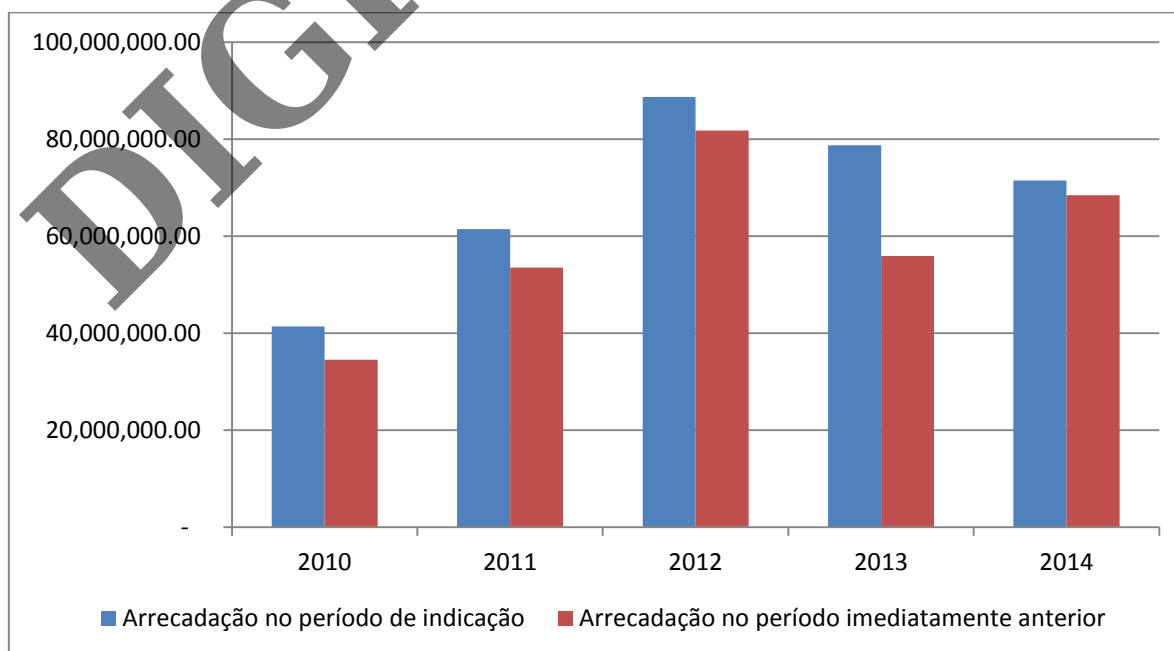
tantes arrecadados no período de indicação destes comparados com o período imediatamente anterior, em igual número de dias³¹:

Tabela 8 – Arrecadação nos períodos de indicação de crédito do Programa Nota Legal e em período imediatamente anterior (em igual número de dias)

Período de indicação dos créditos		Arrecadação no período	Diferença percentual [(2) em relação a (1)]
2010	12/12/2009 a 09/01/2010 (1)	R\$ 34.534.232,27	19,94%
	10/01 a 07/02/2010 (2)	R\$ 41.421.529,96	
2011	08/12/2010 a 09/01/2011 (1)	R\$ 53.532.052,47	14,75%
	10/01 a 11/02/2011 (2)	R\$ 61.427.107,14	
2012	01/12/2011 a 14/01/2012 (1)	R\$ 81.731.201,49	8,51%
	16/01 a 29/02/2012 (2)	R\$ 88.682.713,75	
2013	14/12/2012 a 14/01/2013 (1)	R\$ 55.933.197,46	40,81%
	15/01 a 15/02/2013 (2)	R\$ 78.758.933,63	
2014	09/12/2013 a 09/01/2014 (1)	R\$ 68.456.132,28	4,40%
	10/01 a 10/02/2014 (2)	R\$ 71.470.244,82	

Fonte: SEF/DF (PT I.1, fls. 25/29 do Anexo I)

Figura 18 - Arrecadação nos períodos de indicação de crédito do Programa Nota Legal e em período imediatamente anterior (em igual número de dias)



Fonte: SEF/DF (PT I.1, fls. 25/29 do Anexo I)

³¹ A arrecadação por tributos consta do PT I.2, fls. 25/29 do Anexo I.



63. Impende destacar que em 2013 vigorava o Programa Recupera-DF (instituído pela Lei nº 5.096/2013), o qual restou por incrementar os valores recolhidos no exercício. Ainda assim, a arrecadação no período de indicação dos créditos foi superior em R\$ 3.014.122,54, demonstrando a influência indireta do Programa sobre a arrecadação tributária do DF, inclusive sobre os demais impostos além do ICMS e ISS.

Do benchmarking

64. Noutro giro, averiguou-se que em programas similares, tais como Programa Nota Fiscal Paulista – NFP, desenvolvido no âmbito do Estado de São Paulo, são utilizadas metodologias de avaliação mais complexas e tecnicamente mais fundamentadas, cuja elaboração teve a participação de profissionais especializados³².

65. De fato, a equipe de auditoria realizou visita técnica à São Paulo no intuito de coletar elementos e informações no âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – SEFAZ/SP, a fim de sugerir boas práticas à SEF/DF, no que couber, inclusive acerca da metodologia de avaliação do Programa Nota Legal. Destarte, expõem-se a seguir os pontos constatados mais relevantes:

Tabela 9 – Pontos relevantes constatados na metodologia de avaliação do Programa Nota Fiscal Paulista

Item	Ponto relevante	Descrição
1	Objetivo	Determinar, por meio de um modelo econométrico, a elasticidade (impacto exercido sobre a arrecadação de ICMS ³³) do Programa Nota Fiscal Paulista em cada segmento abrangido pelo Programa. A partir daí, basta deduzir os custos do Programa, tais como créditos gerados ou utilizados, prêmios oriundos de sorteios, propaganda, entre outros, a fim de aferir seu resultado (PT I.9, fls. 317/319 do Anexo II).
2	Modelos	Atualmente, utiliza-se o modelo de dados em painel, que intenta separar entre as variáveis relevantes quanto cada uma contribuiu para o comportamento da arrecadação de ICMS anualmente, consi-

³² Consultores e pós-graduandos em estatística.

³³ Por se tratar do Estado de São Paulo, tem-se que este é o agente arrecadador apenas de ICMS, não de ISS (a cargo do Município de São Paulo).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Item	Ponto relevante	Descrição
		<p>derando cada segmento abrangido pelo Programa (PT I.9, fl. 320 do Anexo II).</p> <p>Vale dizer que outrora foram utilizados outros modelos econométricos, como o Sarimax e séries temporais (PT I.9, fl. 320 do Anexo II).</p>
3	Variáveis	<p>São utilizadas as seguintes variáveis (PT I.9, fl. 321 do Anexo II):</p> <p>IPC: para medir a inflação. Optou-se por preterir o IPCA, por se entender que o primeiro índice denota a variação dos preços do varejo com maior precisão.</p> <p>Renda: critério mais realista para considerar a renda do trabalhador e não o Produto Interno Bruto – PIB como variável macroeconômica relacionada à riqueza.</p> <p>Impende ressaltar que para fins de avaliação são consideradas diversas variáveis referentes a eventos fiscais relevantes que ocorreram desde a implantação do Programa paulista, ou imediatamente antes (de tal modo que seus efeitos fossem sentidos mais significativamente ao longo dos anos seguintes).</p> <p>Nessa esteira, o modelo contempla eventos tais como a massificação da substituição tributária e da implantação do Regime de Tributação do Simples Nacional³⁴, haja vista que ambos tendem a reduzir a arrecadação de ICMS no varejo. A fim de quantificar as implicações provocadas por esses eventos, o modelo as trata a nível de variáveis de ruptura³⁵, de tal modo que seus efeitos são expurgados dos impactos provocados pelo Programa Nota Fiscal Paulista.</p> <p>Não obstante as diferenças entre os modelos de tributação de SP e do DF, os técnicos da SEFAZ/SP destacaram a importância de se contemplar a substituição tributária no processo avaliativo de Programas similares ao Nota Fiscal Paulista, sob pena de se chegar a conclusões imprecisas e dissonantes de realidade.</p>
4	Regime de apuração	<p>Também foi destacada a importância de se utilizar ambos os regimes de contabilização, o de competência e o de caixa, na apuração</p>

³⁴ Está se cogitando para as próximas avaliações, considerar a implantação da Nota Fiscal Eletrônica como variável de ruptura.

³⁵ Variável dummy. Pode ser definida como uma variável binária que assume o valor igual a 0 quando o evento fiscal avaliado ainda não ocorreu no exercício analisado e valor igual a 1 quando este já ocorreu.



Item	Ponto relevante	Descrição
		da elasticidade do Programa Nota Fiscal Paulista (PT I.9, fl. 318 do Anexo II).
5	Existência de grupo de controle	Para fins de avaliação, foram considerados dados de antes e depois da data de instituição do Programa Nota Fiscal Paulista (PT I.9, fl. 321 do Anexo II). Ainda, foi considerado também “ <i>um grupo de controle composto unicamente por contribuintes do Regime Normal de Apuração (RPA)</i> ”, os quais se mantiveram nesse regime durante todo o período analisado (PT I.9, fl. 322 do Anexo II).

66. Vale mencionar a equação que resume o modelo econométrico aplicado à metodologia de avaliação do Programa Nota Fiscal Paulista:

$$\ln ICMS_{it} = \beta_{1t} \ln IPC_{it} + \beta_{2t} \ln Renda_{it} + \beta_{3it} DUMnfp_{it} + \beta_{4t} DUMst_{it} + \beta_{5t} DUMsn_{it} + \varepsilon_{it}$$

Sendo que: \ln = logaritmo natural (na base e^{36});

i = segmento do mercado abrangido pelo Programa;

t = exercício financeiro;

$DUMnfp$ = variável dummy relativa ao programa Nota Fiscal Paulista;

$DUMst$ = variável dummy relativa à substituição tributária;

$DUMsn$ = variável dummy relativa ao regime de tributação do Simples Nacional.

67. Cumpre indicar também que outras Unidades da Federação se utilizam de modelos econométricos para mensurar impactos provocados por renúncias de receita. É o caso do Estado do Rio de Janeiro, que a fim de aferir o resultado do Programa de Incentivos Fiscais (RIOLOG) utilizou o modelo “diferença das diferenças”, conforme acostado no PT I.9, fl. 323 e PT I.10, fls. 328/344 do Anexo II.

³⁶ Número de Euler, cujo valor é aproximadamente 2,718281.



Do conhecimento da SEF/DF sobre a metodologia do processo avaliativo do Programa Nota Fiscal Paulista

68. Vale mencionar que em abril de 2013 a SEF/DF organizou uma visita técnica à SEFAZ/SP com o seguinte objetivo (PT I.5, fls. 149/152 do Anexo I):

Conhecer o modelo econométrico de avaliação do Programa nota Fiscal Paulista, para verificar a sua aplicação para o Programa Nota Legal;

Conhecer a experiência de inteligência fiscal da SEFAZ/SP, de modo a coibir ocorrências de fraudes no Programa Nota Legal. (grifo próprio)

69. Entre os técnicos que participaram da visita técnica estava o chefe da Coordenação de Planejamento, Pesquisa e Análise Fiscal³⁷ - COPAF da SEF/DF, setor responsável pela avaliação do Programa Nota Legal tratada neste Achado de Auditoria (PT I.5, fls. 150 e 165 do Anexo I).

70. Conforme se aduz dos relatórios sobre a visita técnica realizada à SEFAZ/SP (PT I.5, fls. 148/210 do Anexo I), os técnicos da SEF/DF, em especial o chefe da COPAF (atualmente Assessoria de Estudos Econômico-fiscais – AEF), tiveram conhecimento do modelo econométrico utilizado na avaliação do Programa Nota Fiscal Paulista. No entanto, o processo avaliativo do Programa Nota Legal segue insuficiente e sem revisão até a data de conclusão desta Auditoria Operacional.

Causas

71. Negligência da SEF/DF ao não estabelecer uma sistematização eficaz e precisa do processo avaliativo do Programa Nota Legal.

Efeitos

72. Possibilidade de avaliação errônea do Programa Nota Legal, cujos resultados podem servir de insumo para a adoção de providências sem o embasamento técnico adequado e dissonantes da realidade, podendo culminar, inclusive, no encerramento do Programa motivado por uma avaliação superficial e imprecisa. Risco de desinteresse da população no Programa Nota Legal.

³⁷ Atualmente Assessoria de Estudos Econômico-fiscais.



2.2 Questão de Auditoria nº 02 – A operacionalização do Programa Nota Legal e sua infraestrutura de TI são satisfatórios e permitem o controle social?

Quanto à operacionalização, constatou-se a insuficiência de mecanismos que promovam a inclusão social da população de baixa renda no Programa.

Ademais, o controle contábil (que propicia transparência e controle social) relativo à contabilização dos créditos gerados e utilizados no abatimento dos valores de débito do IPTU e IPVA não é realizado no SIGGO.

Sobre a infraestrutura de TI, não obstante a SEF/DF estar envidando esforços no sentido de implementar medidas apropriadas (relativas a hardware e software atinentes ao Programa), constatou-se a intempestividade destas ações.

2.2.1 Achado de Auditoria nº 02 – Inclusão social insuficiente no âmbito do Programa Nota Legal.

Critério

73. A SEF/DF deve prover mecanismos que promovam o aumento da participação no Programa Nota Legal, de modo a torná-lo mais atrativo e acessível à população, especialmente de baixa renda, ampliando o potencial do Programa e majorando a sua eficácia e efetividade.

Análises e Evidências

74. Uma vez que a geração de créditos do Programa Nota Legal baseia-se no consumo (sobre o qual incide o ICMS ou ISS) no varejo, tem-se que os interessados tendem a integrar a parcela da população com maior renda, haja vista que o esforço envidado pelo cidadão ao solicitar a emissão de nota fiscal identificada pelo seu CPF (e eventualmente acompanhar a declaração desta pelo estabelecimento comercial) torna-se vantajoso somente quando o montante de créditos gerados atinge um patamar significativo para ele, comparativamente às despesas com IPVA e IPTU.

75. Assim, a parcela da população de menor renda, que reside dentro ou fora do DF³⁸, tende a não se interessar pelo Programa por conta do custo-benefício des-

³⁸ Considerando que grande parte da população que reside no entorno do DF também efetua dispêndios no varejo distrital.



favorável, tendo em vista os seguintes motivos: exígua geração de créditos proporcionada pelo dispêndio reduzido no varejo; inexistência de bens passíveis de abatimento dos valores de débito dos seus respectivos impostos (IPVA e IPTU); e excessiva burocracia imbuída no procedimento de resgate dos créditos em dinheiro. De outro lado, a SEF/DF não teria como incrementar a geração de créditos sem comprometer a arrecadação distrital.

76. Nessa esteira, é de bom alvitre a iniciativa dos Programas Nota Fiscal Paulista e Paulistana de promover sorteios periódicos aos usuários (PTs II.10 e II.11, fls. 203/204 e 208 do Anexo III). Com efeito, no âmbito do Programa estadual, para cada R\$ 100,00 em documentos fiscais, o consumidor ganha um bilhete eletrônico para concorrer aos prêmios³⁹. Já no Programa municipal, o consumidor ganha um bilhete a cada serviço (de qualquer valor) e mais um para cada R\$ 50,00 em documentos fiscais⁴⁰.

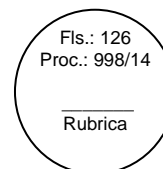
77. Entende-se que tal mecanismo possui o caráter inclusivo, uma vez que amplia a capilaridade do Programa por conta da expectativa de sucesso no sorteio, inclusive no âmbito da parcela da população com menor renda, que reside dentro ou fora do DF, ainda que esta possua chances diversas frente aquelas com maiores dispêndios no varejo, considerando a quantidade de cupons e bilhetes de cada um.

78. Cumpre reportar que iniciativas semelhantes já se difundiram por nações estrangeiras, tais como Portugal, que instituiu o Fatura da Sorte, o qual promove o sorteio mensal de automóveis com base nos documentos fiscais emitidos em transações comerciais e exigidos pelos cidadãos portugueses (PT II.14, fls. 229/234 do Anexo III).

79. O procedimento de resgate de créditos em dinheiro efetuado no âmbito do Programa Nota Legal se dá apenas durante um mês por ano⁴¹ e demanda cadastro prévio dos dados bancários dos usuários. De outro lado, vale citar os esforços em São Paulo no âmbito dos Programas estadual e municipal para contornar a burocracia no procedimento de resgate dos créditos em dinheiro: é possível que os usuários optem por meio do sítio eletrônico de cada Programa pela transferência do saldo de

³⁹ Os prêmios variam de R\$ 10,00 a R\$ 50.000,00 e atingem até R\$ 200.000,00 em datas comemorativas (PT II.10, fls. 203/204 do Anexo III).

⁴⁰ Os prêmios variam de R\$ 10,00 a R\$ 50.000,00 e atingem até R\$ 100.000,00 em datas comemorativas (PT II.11, fl. 208 do Anexo III).



créditos gerados para uma conta bancária⁴² (corrente ou poupança) de sua escolha, a qual pode se dar a qualquer momento⁴³, contanto que o valor do saldo supere R\$ 25,00 (PT II.11, fl. 206 do Anexo III).

80. Noutro giro, no âmbito do Programa Nota Legal, o procedimento de contestação de documentos fiscais emitidos e não declarados pelos estabelecimentos comerciais emitentes é excessivamente oneroso para o consumidor, haja vista que exige a participação deste primeiramente por meio do sítio eletrônico, e após (caso necessário), pessoalmente em uma das Agências da SEF/DF.

81. Tal procedimento⁴⁴ consiste em que o consumidor registre uma reclamação no Portal Nota Legal com os dados do documento fiscal emitido e não declarado ao Fisco pelo estabelecimento comercial; após, este será alertado pela jurisdicionada a retificar os dados do Livro Fiscal Eletrônico para abranger o registro contestado; posteriormente, e caso o estabelecimento não o faça, o adquirente é instado a comparecer a uma Agência de Atendimento da SEF/DF munido do documento ora contestado; finalmente, caso a reclamação proceda e tenha havido recolhimento do imposto devido, o cidadão recebe o crédito referente ao documento fiscal.

82. Entende-se que exigir a participação do consumidor em duas instâncias administrativas, sendo uma delas de forma presencial, não é razoável, tampouco eficiente, haja vista o baixo custo-benefício de se comparecer a um Posto de Atendimento da SEF/DF sempre que forem constatadas situações que ensejam reclamação, o que resta por desestimular a aderência da população ao Programa.

83. Há que se mencionar também que o atendimento dos reclamantes onera ainda mais as Agências da SEF/DF (já sobrecarregadas com outras demandas), bem como os próprios servidores afetos ao Programa⁴⁵, os quais analisam individualmente os documentos fiscais apresentados pelos reclamantes.

84. Vale mencionar que já monta em 293.031 a quantidade de reclamações declaradas procedentes pela jurisdicionada desde o início do Programa. Cifra que, embora significativa, é ínfima se comparada ao número total de reclamações, a saber, 4.129.116 (PT I.1, fls. 21/22 do Anexo I). Tal discrepância pode ser explicada

⁴² Informada no instante do resgate.

⁴³ A partir da disponibilização dos créditos, a qual ocorre semestralmente.

⁴⁴ Descrito no mapa de processos constante do PT 02.2, fl. 76.

⁴⁵ Gerência de Projetos Especiais – GEPES/CCALT/SUREC.



pelo baixo comparecimento aos Postos de Atendimento da SEF/DF por parte dos consumidores que efetuaram a reclamação por meio do Portal do Programa Nota Legal.

85. De outro lado, mais prático e eficiente seria se as reclamações pudessem ser realizadas pelo interessado mediante digitalização dos documentos fiscais que este desejasse contestar, seguida de envio à Pasta Fazendária do DF em meio eletrônico, o que, a priori, dispensaria o comparecimento a uma Agência da SEF/DF.

86. Nesse diapasão, na visita realizada a São Paulo pela equipe de auditoria, constatou-se procedimento similar no âmbito do Programa Nota Fiscal Paulista (PT II.12, fls. 229/234 do Anexo III), que é disciplinado pelo Decreto nº 53.085/2008, arts. 6º e 7º, os quais são transcritos a seguir:

SEÇÃO III Da Reclamação

[...]

*Artigo 6º - O consumidor deverá, no período compreendido entre o vigésimo e o trigésimo dia após o **registro da reclamação, por meio da Internet, no sítio "www.nfp.fazenda.sp.gov.br", ou pessoalmente**, informar se o fato reclamado foi esclarecido pelo fornecedor ou efetuar denúncia, nos termos do artigo 7º, § 2º, deste decreto.*

§ 1º - A reclamação será arquivada se o consumidor informar que o fato reclamado foi esclarecido ou se não se manifestar no prazo de que trata o "caput".

§ 2º - Será considerada válida a informação ou denúncia efetuada pelo consumidor antes do prazo previsto no "caput", desde que o fornecedor tenha previamente se manifestado sobre a reclamação.

SEÇÃO IV Da Denúncia

Artigo 7º - O consumidor poderá oferecer denúncia contra o fornecedor, pessoalmente ou por meio da Internet (endereço eletrônico "www.nfp.fazenda.sp.gov.br"), nas hipóteses previstas nos incisos I a IV, do artigo 3º, deste decreto.

§ 1º - A denúncia apresentada pessoalmente deverá estar acompanhada de cópia dos documentos que comprovem a ocorrência do fato reclamado.

§ 2º - A denúncia por meio da Internet depende de prévio registro da reclamação a que alude o artigo 3º, devendo a cópia dos documentos que comprovem a ocorrência do fato reclamado ser remetida a um dos postos de atendimento da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON-SP, pessoalmente ou por via postal, ou transmitida pela Internet, para o endereço eletrônico assinalado no "caput" deste artigo, no prazo de até 10 (dez) dias, contados da data de sua formalização. (grifo próprio)



87. Destaca-se a possibilidade de os documentos que comprovam a ocorrência do fato reclamado poderem ser apresentados pela internet, o que potencializa a aderência da população ao Programa, pois o seu custo-benefício aumenta e torna mais eficiente o atendimento aos reclamantes, uma vez que reduz a quantidade de pessoas que comparecem às Agências de Atendimento da referida Pasta Fazendária.

Causas

88. Ineficiência da SEF/DF ao não promover mecanismos que propiciem o aumento da participação no Programa Nota Legal, bem como ao não implantar mecanismos que mitigariam a burocracia que permeia o procedimento de contestação de documentos fiscais emitidos e não declarados. Subutilização do canal da internet como meio para contestação de documentos fiscais.

Efeitos

89. Ineficácia e ineficiência do procedimento de contestação de documentos fiscais emitidos e não declarados. Desestímulo à população, principalmente a parcela de baixa renda, em aderir ao Programa e participar dele ativamente. Sobrecarga dos Postos de Atendimento da SEF/DF.

2.2.2 Achado de Auditoria nº 03 – Insuficiência das soluções de hardware/software destinados ao Programa Nota Legal.

Critério

90. O Programa Nota Legal deve ser amparado por infraestrutura tecnológica adequada e suficiente.

Análises e Evidências

91. Desde a implantação do Programa Nota Legal, a SEF/DF enfrenta anualmente obstáculos à disponibilidade dos seus sistemas na época de indicação dos créditos do Programa para abatimento do IPTU e IPVA.

92. O mais emblemático dos eventos que provocaram a interrupção de acesso ao Portal do Programa Nota Legal (site Web) deu-se em janeiro de 2012, quando uma fibra ótica de uma das prestadoras de link de comunicação se rompeu. Disso decorreu a indisponibilidade dos serviços de Internet direcionados a esse link. Poste-



riormente, quando da tratativa do problema, houve a corrupção das bases de dados relacionadas ao Programa, resultando na perda de parte das informações registradas na quinzena anterior ao acontecimento (PT II.2, fls. 61/71 do Anexo III).

93. Ocorre que danos causados por eventos dessa natureza podem ser mitigados por meio de *backup* com realização de rotinas diárias e semanais, o qual também restou prejudicado, à época, em razão da migração de dados do *storage*⁴⁶ (PT II.2, fl. 64 do Anexo III).

94. Demais iniciativas para reaver os dados do *backup* por meios diversos não obtiveram sucesso e, em consequência, foi necessário “*retornar a situação do banco de dados para o momento de início do período de liberação dos créditos, exigindo assim que a população repetisse a indicação dos créditos.*” (PT II.2, fl. 64 do Anexo III).

95. A própria SEF/DF admite o fato de que desde a instituição do Programa Nota Legal, a Pasta enfrenta dificuldades atinentes à infraestrutura de TI no sentido de “*oferecer condições necessárias para operação sem transtornos de um programa dessa magnitude*” (PT II.2, fl. 65 do Anexo III).

96. Com efeito, a alteração brusca das diretrizes de gestão e governança de TI no âmbito do Governo do Distrito Federal quando da concepção do Programa (meados de 2008) contribuíram para a defasagem da infraestrutura dos serviços de informática da Pasta Fazendária comparativamente com a sua demanda.

97. Desde então, segundo a jurisdicionada, foram adotadas várias providências tendentes a fortalecer o ambiente computacional da jurisdicionada e do Programa Nota Legal, as quais são elencadas no PT II.2, fls. 44/46 do Anexo III, juntamente com seus respectivos resultados.

98. Ressalta-se que a providência referente à hospedagem de um dos segmentos independentes relativos ao Programa Nota Legal em ambiente físico distinto aparentemente não obteve êxito (PT II.2, fl. 45 do Anexo III).

99. A propósito, a referida Pasta Fazendária do DF informou, por meio da Nota Técnica nº 06/2014, de 15/04/2014, que se encontra em andamento a instalação de ativos de rede (*switches*⁴⁷) na Galeria Oeste, subsolo da quadra 1 do Setor Ban-

⁴⁶ Dispositivo relativo ao armazenamento de dados em rede.

⁴⁷ Equipamento de TI que interliga os computadores em uma rede.



cário Norte (ao lado da sede da jurisdicionada), a qual se serve de alimentação elétrica de subestação da CEB distinta da utilizada pelo centro de dados principal e conta com sistemas de energização (geradores) próprios (PT II.5, fl. 146/147 do Anexo III).

100. O local em questão foi visitado pela equipe de auditoria, e, ainda que improvisado (dada a proximidade com o ambiente principal e as prementes ações de melhoria de sua estrutura física), mostrou-se ser uma alternativa para solucionar a necessidade de ampliar e segregar o ambiente tecnológico, mitigando, assim, parte dos riscos a que a SEF/DF está sujeita ao confinar todos os seus equipamentos no mesmo ambiente físico.

101. Na mesma esteira, frente à recorrente indisponibilidade e/ou lentidão no acesso ao Portal Nota Legal durante o período de indicação dos créditos, faz-se necessária a implantação de redundância de link ativo/ativo.

102. Essa redundância consiste num link secundário que atua concomitantemente ao principal. No entanto, ao contrário do link ativo/passivo, o link secundário prescinde da queda do principal para ser ativado. Destarte, torna-se possível distribuir os acessos entre os links sem sobrecarregá-los, a priori.

103. Tal necessidade é evidenciada pelos gráficos de acessos ao sítio eletrônico supra referentes ao dia 10/02/2014⁴⁸: em que pese a alegação da SEF/DF de que a capacidade para atendimento é de 12.000 acessos simultâneos (PT II.2, fl. 47 do Anexo III), nesse dia a quantidade de acessos oscilou sempre acima de 10.000, mas não ultrapassou 11.000 (os gráficos constantes do PT II.2, fls. 86/89 do Anexo III comprovam essa informação). Esse fato, acrescido da existência de dois vales bruscos por volta das 17h 30min a 18h 30min⁴⁹ (PT II.2, fl. 89 do Anexo III), permite inferir que houve sobrecarga do link do Portal Nota Legal, culminando na indisponibilidade do serviço.

104. De fato, não obstante a jurisdicionada dispor de dois links (Infovia SERPRO e Oi Telecomunicações), a fim de que um possa operar em redundância ao outro, são necessários vários procedimentos manuais (durante os quais os serviços prestados tornam-se indisponíveis) para que caso um venha a falhar o outro possa substituí-lo (PT II.5, fl. 148 do Anexo III).

⁴⁸ Último dia deste exercício para indicação dos créditos do Programa no abatimento do valor do IPTU e do IPVA.

⁴⁹ Não obstante a suposição da SEF/DF de que a origem desses vales foi externa.



105. Nesse diapasão, a Pasta Fazendária do DF afirma estar envidando esforços no sentido de modernizar sua solução de balanceamento de cargas⁵⁰ (PT II.5, fls. 148/149 do Anexo III), ampliar o quantitativo de servidores no ambiente tecnológico de modo a elevar a capacidade de atendimento para 20 mil acessos simultâneos (PT II.5, fls. 145/146 do Anexo III), e estabelecer rotinas de *tunning* dos bancos de dados com o fito de otimizar a performance dessas bases.

106. Assim, em que pese os esforços da jurisdicionada em mitigar as necessidades de *hardware* supramencionadas, entende-se que estas são intempestivas e incertas quanto a sua continuidade (dada a instabilidade na gestão de TI da SEF/DF ao longo da última década) e, portanto, merecem ser acompanhadas por esta Corte.

107. Vale dizer que o atendimento às carências de *hardware* retromencionadas contemplariam toda a jurisdicionada e não somente o Programa Nota Legal. Portanto, a sazonalidade da demanda de acessos relativa ao Programa não implica a ociosidade dos equipamentos de TI⁵¹ da SEF/DF.

108. Noutro giro, no que tange às carências de softwares relativas ao Programa Nota Legal, vale mencionar a existência de numerosas demandas oficializadas e não abertas⁵² referentes a melhorias do sistema de gestão e do sítio eletrônico do referido Programa, apontadas como necessárias pela Gerência de Execução de Projetos Especiais – GEPES/CCALT/SUREC, conforme consta no PT II.1, fls. 08/23 do Anexo III.

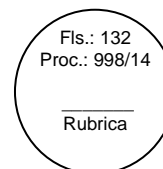
109. Segundo a SEF/DF, esse fato se justifica em razão da necessidade de compatibilizar a priorização do atendimento das demandas com a natural limitação de recursos disponíveis de TI, senão vejamos (PT II.1, fl. 06 e PT II.6, fl. 153 do Anexo III):

Não obstante a autorização de demandas em DOD, a formalização da sua abertura no sistema Oásis para execução pela fábrica de software contratada pela SEF é previamente discutida com a Coordenação de Sistemas Tributários – COSIT/SUTIC, tendo em vista a natural limitação de recursos de TI, bem como a necessidade de compatibilizar o atendimento a todas as áreas da SEF.

⁵⁰ Segundo a SEF/DF, a nova solução de balanceamento de cargas tornaria possível a utilização simultânea dos links existentes, por meio de distribuição de carga entre ambos e, em caso de pane de um deles, os acessos seriam remanejados automaticamente para o link remanescente.

⁵¹ Os quais poderiam ser realocados na SEF/DF ao longo do ano.

⁵² As quais constam dos pré-projetos anexados aos Documentos de Oficialização de Demanda – DODs n^{os} 005/2012, 100/2012 e 03/2013.



110. Em que pese a óbvia limitação dos recursos disponíveis de TI, a qual impede o atendimento simultâneo de todas as demandas, não há motivação bastante para o represamento destas numa situação de informalidade (como é feito ao se atribuir a situação “não aberta”).

111. Com efeito, a Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação da SEF/DF ao ser instada, por meio da Nota de Auditoria nº 05/998/2014, sobre as principais solicitações referentes a melhoria de software efetuadas pela GEPES, bem como sobre o status de atendimento e os respectivos prazos de conclusão, não elencou solicitações com status “não aberto”, o que demonstra o desconhecimento por parte dessa Subsecretaria da existência de tais demandas represadas.

112. Entende-se que práticas dessa natureza deturpam quaisquer controles realizáveis sobre os status das solicitações de melhorias oficializadas. De outro lado, uma vez abertas as demandas, o mecanismo de priorização seria suficiente para ordená-las, sem prejuízo à sua oficialização. Ainda, ressalte-se que somente após o cadastro destas no sistema Oásis⁵³ é possível aplicar a Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas – MDS vigente na SEF/DF, a qual consigna prazos de ação para cada ator envolvido no processo de desenvolvimento de software.

Causas

113. Intempestividade da SEF/DF ao adotar providências no sentido de implantar um ambiente de rede adequado (com maior segurança, confiabilidade e desempenho) e no atendimento das demandas de software e hardware relacionados ao Programa Nota Legal.

Efeitos

114. Ineficiência dos controles realizados por meio dos sistemas relacionados ao Programa Nota Legal. Falhas na disponibilidade do Portal Nota Legal, principalmente durante o período de indicação dos créditos.

⁵³ Sistema de Acompanhamento de Demandas



2.2.3 Achado de Auditoria nº 04 – Ausência de contabilização/evidenciação no SIGGO dos créditos do Programa Nota Legal e dos abatimentos efetuados na arrecadação do IPTU e IPVA.

Critério

115. Os créditos gerados, compensados e devolvidos no âmbito do Programa Nota Legal devem ser adequadamente contabilizados no SIGGO.

116. Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte I. Resolução CFC nº 750/1993, art. 6º⁵⁴.

Análises e Evidências

117. Em análise aos controles contábeis e operacionais dos créditos gerados no âmbito do Programa Nota Legal, bem assim da sua utilização para fins de abatimento do valor do débito do IPVA e IPTU, constatou-se que a SEF/DF não procede à sua adequada contabilização.

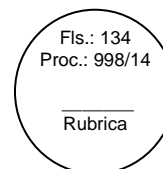
118. De fato, estes dados não são evidenciados no SIGGO, sendo controlados somente por meio do Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal – SITAF e por um módulo do Sistema Integrado de Gestão Tributária – SIGEST, no caso o SIGEST-CCR, no qual se dá o controle operacional do Programa⁵⁵ (PT II.2, fls. 31/36 do Anexo III).

119. Tal falha constitui descumprimento patente do Princípio da Oportunidade, inserto na Resolução CFC nº 750/1993, art. 6º, o qual dispõe sobre a obrigatoriedade de mensuração e apresentação tempestiva e íntegra dos componentes patrimoniais.

120. Acerca da constatação da não existência de controle contábil dos créditos gerados no âmbito do Programa Nota Legal (e dos respectivos abatimentos do IPVA e IPTU), a jurisdicionada alegou que (PT II.2, fls. 28/29 do Anexo III):

⁵⁴ Art. 6º O Princípio da Oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.

⁵⁵ Entretanto, ambos não se prestam ao controle contábil da execução financeira e orçamentária como o SIGGO.



“Com a implantação do PCASP, os registros contábeis da renúncia e receita relativos aos exercícios anteriores, objeto de questionamento nos itens 1 e 2 da mencionada Nota de Auditoria não foram efetuados, haja vista que os procedimentos estabelecidos na 5ª edição do Manual de Procedimentos Contábeis Aplicados ao Setor Público – MCASP se encontram em processo de revisão e audiência pública no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional.”

121. Tal argumento causa espanto por demonstrar o desconhecimento da Subsecretaria de Contabilidade da SEF/DF de que o Manual de Procedimentos Contábeis Aplicados ao Setor Público – MCASP é revisado e atualizado pela Secretaria do Tesouro Nacional anualmente desde 2009, portanto, o procedimento jamais poderia justificar a inércia da jurisdicionada. Ademais, a escusa de que um normativo não deve ser seguido por estar em processo revisional improcede, notadamente porque a revisão enquanto não positivada não suprime a sua vigência.

122. A título de boas práticas, na visita realizada à SEFAZ/SP com vistas a coletar elementos do Programa Nota Fiscal Paulista, constatou-se que, diferentemente do Programa distrital, aquele órgão contabiliza no sistema de administração financeiro e orçamentário estadual o saldo dos créditos gerados⁵⁶.

123. Mais, quando do resgate desses créditos (em dinheiro ou por meio do abatimento do valor do débito do IPVA), esse saldo é movimentado por meio de eventos contábeis, apropriando-se o valor a ser resgatado à conta da receita do ICMS e considerando o percentual de rateio entre Estado, Município e FUNDEB⁵⁷ (PT II.13, fls. 218/228 do Anexo III).

124. Posteriormente, o valor apropriado é pago⁵⁸ aos cidadãos nas contas bancárias informadas por estes e/ou abatido do valor do débito de IPVA do veículo indicado a título de restituição.

125. Analogamente, no registro contábil das premiações dos sorteios, apropria-se o valor à conta da receita de ICMS e efetua-se o pagamento dos prêmios aos ganhadores (também a título de restituição), considerando-se as retenções tributárias cabíveis e observando-se novamente o percentual de rateio mencionado.

126. Reconhece-se que, no que tange ao resgate de créditos em dinheiro por meio de depósito em conta bancária previamente indicada, o procedimento de con-

⁵⁶ Numa conta do passivo, reconhecendo a obrigação da Fazenda estadual para com os usuários do Programa.

⁵⁷ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

⁵⁸ Via Ordem Bancária.



tabilização realizado pela SEF/DF, a saber, o registro de despesa orçamentária (mediante prévia dotação), é mais aderente aos princípios contábeis⁵⁹ ora vigentes.

127. Ainda, não obstante a SEFAZ/SP entender que a natureza do resgate dos créditos deve se dar por restituição, nada impediria que a SEF/DF procedesse por meio de instituto legal diverso, desde que devidamente fundamentado técnica e juridicamente, com auxílio da Procuradoria Geral do DF, que detém a competência administrativa para realizar o referido exame jurídico (conforme disposto na Lei Complementar nº 395/2001, art. 21, inciso I⁶⁰ e no Decreto nº 22.789/2002 a, art. 30, incisos I e XI⁶¹).

Causas

128. Inércia da SEF/DF ao não registrar no SIGGO os créditos gerados pelo Programa Nota Legal e os respectivos abatimentos na arrecadação do IPTU e IPVA.

Efeitos

129. Ausência de publicidade e transparência do aspecto patrimonial dos créditos e abatimentos oriundos do Programa Nota Legal. Imprecisão dos balanços contábeis do GDF, haja vista a supressão injustificada de informações tributárias.

⁵⁹ Entende-se que o mesmo procedimento contábil poderia ser aplicado no caso de sorteios, caso esse instituto existisse no âmbito do Programa Nota Legal.

⁶⁰ Art. 21. À Procuradoria Fiscal, órgão de execução do Sistema Jurídico, diretamente subordinada ao Procurador-Geral, compete:

I - planejar, coordenar e orientar sob os aspectos jurídicos as matérias tributária e financeira;

⁶¹ Art. 30º - À Procuradoria Fiscal, órgão executivo do Sistema Jurídico, diretamente subordinada ao Procurador-Geral, compete:

competete:

I – planejar, coordenar e orientar sob os aspectos jurídicos as matérias tributária e financeira;

[...]

XI – orientar, mediante a propositura de normas, as atividades jurídicas relacionadas com matéria tributária e financeira da Administração Direta e Indireta;



2.3 Questão de Auditoria nº 03 – A SEF/DF tem usado as informações geradas pelo Programa Nota Legal como insumo para orientar o planejamento da sua fiscalização tributária?

A SEF/DF subutiliza as informações geradas pelo Programa Nota Legal. Disso resulta que o planejamento da fiscalização tributária é ineficiente no que diz respeito aos estabelecimentos participantes do Programa.

2.3.1 Achado de Auditoria nº 05 – Subutilização dos dados produzidos pelo Programa Nota Legal como insumo à fiscalização tributária exercida pela SEF/DF.

Critério

130. A SEF/DF deve utilizar as informações geradas no âmbito do Programa Nota Legal para orientar e otimizar o planejamento da fiscalização tributária.

Análises e Evidências

131. A SEF/DF, em sua missão institucional de garantir efetiva fiscalização nos setores econômicos, reduzindo a inadimplência e combatendo a sonegação fiscal, utiliza-se de diferentes bases de dados a fim de otimizar o planejamento da fiscalização tributária, cotejando-as por meio de ferramentas de Business Intelligence⁶², tais como Qlikview, SQLNavigator, Discoverer, entre outras.

132. Uma dessas bases de dados é a do Livro Fiscal Eletrônico – LFE, no qual o contribuinte de ISS e ICMS deve lançar⁶³ mensalmente os registros das operações e prestações num arquivo digital⁶⁴ e enviá-lo à SEF/DF, a fim de apurar o valor do crédito tributário a ser recolhido.

133. No âmbito do Programa Nota Legal, os documentos fiscais emitidos devem ser escriturados no LFE juntamente com os dados do adquirente que solicitou sua emissão (quando for o caso), a fim de que a jurisdicionada possa registrar o crédito gerado em favor desse consumidor⁶⁵.

⁶² Softwares de mineração de dados.

⁶³ Esse procedimento é denominado lançamento por homologação (aqueles em que o lançamento do crédito tributário cabe ao sujeito passivo da obrigação).

⁶⁴ Observado o disposto no Manual de Orientação de Leiaute Fiscal de Processamento de Dados (conforme disposto na Portaria-SEF nº 210/2006, art. 2º).

⁶⁵ Caso o estabelecimento comercial emissor do documento fiscal efetue o recolhimento do imposto.



134. A fim de elaborar o planejamento da fiscalização tributária, a SEF/DF coteja os valores informados no bloco do LFE relativos ao Programa Nota Legal (registro C600) com os valores registrados no bloco de apuração de ICMS e ISS do LFE (registro E080). Constitui um indício de sonegação fiscal⁶⁶, quando o primeiro supera o segundo. Vale dizer que, segundo a Pasta, este cotejamento é automatizado e compreende a totalidade dos dados⁶⁷ (PT III.2, fl. 11 do Anexo IV).

135. Após, elenca-se um rol de contribuintes que serão diligenciados e/ou auditados, a fim de se confirmar os indícios. Em geral, a diligência e a auditoria consistem na comparação dos dados relativos a operações e prestações extraídos diretamente do Equipamento Emissor de Cupom Fiscal – ECF com aqueles declarados no LFE (PT III.2, fls. 11/12 do Anexo IV).

136. Posteriormente, a Pasta Fazendária estabelece a priorização dos estabelecimentos comerciais a serem autuados e notificados a recolher o crédito tributário constituído. Essa priorização é baseada na expectativa de imposto a recuperar, na capacidade contributiva, na gravidade e na extensão das infrações cometidas, dentre outros critérios (PT III.2, fl. 12 do Anexo IV).

137. Cumpre mencionar, ainda, que diferenças identificadas entre o valor registrado no bloco de apuração do LFE (E080), valor do imposto a recolher, e o valor efetivamente recolhido são tratados por meio do Rito Especial, que consiste num procedimento de cobrança administrativa célere e simplificado, haja vista que a dívida é confessada pelo contribuinte (conforme Lei nº 4.567/2011, art. 37, inciso II⁶⁸).

138. Ocorre que, como já mencionado, a Pasta Fazendária do DF entende a diferença entre os valores informados no bloco do LFE relativos ao Programa Nota

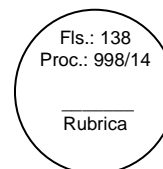
⁶⁶ Isso se dá porque o registro C600 não tem efeitos, a priori, sobre a apuração do imposto a ser pago. Logo, caso haja alguma sonegação, é esperado que o registro E080 seja inferior ao C600, no qual o contribuinte tende a escriturar com maior precisão e completude.

⁶⁷ Outro cotejamento efetuado pela SEF/DF quando do planejamento da fiscalização tributária refere-se à comparação dos valores de todas as operações realizadas com cartão de crédito e débito por estabelecimentos comerciais do DF com os escriturados no LFE. Nesse caso, o indício de irregularidade corresponde à receita identificada nas informações das administradoras de cartão e não declarada pelos contribuintes no LFE (PT III.2, fls. 10/12 do Anexo IV). Segundo a Pasta Fazendária, esta comparação também se dá de maneira automatizada e na totalidade dos dados.

⁶⁸ Art. 37. São créditos tributários não contenciosos:

II – aqueles sujeitos a lançamento por homologação, não recolhidos, total ou parcialmente, no prazo estabelecido, declarados pelo contribuinte:

a) por escrituração fiscal eletrônica;
b) em guias de informação e apuração;
c) nos livros fiscais exigidos antes da obrigatoriedade da escrituração fiscal eletrônica.



Legal (C600) e os registrados no bloco de apuração do LFE (E080) como mera matéria indiciária para auditorias (PT III.2, fls. 11/12 do Anexo IV).

139. Entretanto, como ambas as informações (registros C600 e E080) são declaradas pelo contribuinte, seria de bom alvitre que a Pasta se utilizasse do valor dessa diferença em sede do planejamento de sua fiscalização, seja numa abordagem repressiva ou preventiva. Caso opte pela repressiva, bastaria à jurisdicionada lançar o crédito tributário em nome do sujeito passivo no valor da diferença supra, tão logo esta fosse identificada, adotando as providências cabíveis para sua cobrança e atuando o contribuinte, se for o caso, valendo-se da competência prevista na Lei nº 4.567/2011, art. 37, inciso II.

140. Já na abordagem preventiva, competiria à SEF/DF instar os contribuintes a se manifestarem sobre a discrepância apontada⁶⁹ e, se for o caso, proceder à adequada retificação do LFE. Caso a retificação viesse no sentido de reconhecer a dívida, bastaria à jurisdicionada acompanhar o recolhimento do valor do imposto faltante⁷⁰; caso a retificação fosse no sentido de não reconhecer a dívida, caberia ao contribuinte evidenciar a insubsistência do que foi outrora declarado, mediante comprovação junto ao Fisco do erro em que se fundamenta (conforme previsto na Lei Complementar nº 04/1994⁷¹, art. 31); e, finalmente, caso não houvesse retificação do LFE de modo a tornar compatíveis os registros C600 e E080, bastaria à Pasta Fazendária lançar o crédito tributário em nome do sujeito passivo⁷², atuando-o, se for o caso.

141. Entende-se que tal maneira de proceder tornaria a fiscalização tributária de SEF/DF mais eficiente e eficaz, tanto por reduzir a burocracia na emissão de autos de infração, como por propiciar à Pasta Fazendária do DF a possibilidade de fiscalizar uma quantidade maior de contribuintes em menor tempo e com menos recursos humanos envolvidos, ampliando a sensação e a expectativa de controle destes, o que resultaria na redução da sonegação fiscal.

⁶⁹ Inversão do ônus da prova.

⁷⁰ Efetuando a cobrança por meio do Rito Especial, caso necessário, conforme arts. 37 e 38 da Lei nº 4.567/2011 e arts. 50 e 51 do Decreto nº 33.269/2011.

⁷¹ Código Tributário do Distrito Federal.

⁷² Em que pese o fato de que por meio de diligências e auditorias o crédito tributário constituído tenda a ser maior do que a diferença entre os registros E080 e C600 (uma vez que o registro desse último também pode ser incompleto), desse modo a SEF/DF estenderia a sua fiscalização a uma quantidade maior de contribuintes, dada a celeridade do procedimento.



142. A título de boas práticas, apurou-se que a SEFAZ/SP procede de modo análogo ao sugerido à SEF/DF na abordagem repressiva, qual seja, realizando um cotejamento dos bancos de dados disponíveis (Declaração Anual do Simples Nacional, Nota Fiscal Paulista e Nota Fiscal Eletrônica), identificando eventuais diferenças, e procedendo ao lançamento do crédito tributário (e à lavratura de autos de infração, quando é o caso) sem a necessidade de realizar diligências *in loco* nos estabelecimentos comerciais selecionados, as quais são realizadas somente quando há fundadas suspeitas de que o imposto sonegado supera significativamente o valor da diferença detectada previamente (PT III.3, fls. 17/27 do Anexo IV).

143. Assim, uma vez que as diferenças entre os modelos jurídicos e operacionais de tributação do DF e de SP não são suficientes para obstar que a SEF/DF proceda de maneira análoga à SEFAZ/SP no que tange ao procedimento fiscalizatório, entende-se que as informações oriundas do Programa Nota Legal estão sendo subutilizadas.

144. Uma das razões apresentadas pela SEF/DF para essa subutilização é a de que as informações oriundas das administradoras de cartão de crédito e débito supririam quase que na inteireza a base de dados do Programa Nota Legal.

145. Tais informações também são usadas como matéria indiciária, todavia entende-se que não excluem o uso daquelas provenientes do Programa Nota Legal, haja vista que são oriundas de um terceiro diverso do sujeito passivo da obrigação tributária e, portanto, não teriam o mesmo valor probatório⁷³ que as derivadas do Programa por conta da natureza declaratória destas (por parte do contribuinte). Portanto, conclui-se que a escusa da jurisdicionada ao preterir uma base de dados declarada pelo contribuinte em favor de outra oriunda de um terceiro não merece prosperar. De fato, entende-se que elas se completam; não se excluem.

146. Cumpre acrescentar que na visita à SEFAZ/SP uma planilha eletrônica contendo dados acerca do procedimento fiscalizatório ora discutido (PT III.3, fl. 27 do Anexo IV), bem como valores relacionados à Declaração Anual do Simples Nacional, Nota Fiscal Paulista e Eletrônica, entre outros, foi disponibilizada à equipe de audito-

⁷³ Caso a SEF/DF as utilizasse para efetuar o lançamento do crédito tributário no valor de eventuais diferenças constatadas, é provável que a jurisdicionada fosse contestada administrativa e judicialmente. Cumpre mencionar que na visita à SEFAZ/SP apurou-se que o uso dessas informações para o fim descrito já é pacífico na esfera administrativa, sendo contestado apenas na judicial, na qual já se obteve tanto julgados favoráveis como contrários.



ria sem qualquer impeditivo (após a supressão dos campos que identificam o contribuinte e que, portanto, eventualmente sujeitos a sigilo fiscal).

147. De outro lado, a SEF/DF reiteradamente se furtou a fornecer maiores detalhes sobre o seu procedimento fiscalizatório sob a escusa de que as informações estariam sujeitas ao sigilo fiscal previsto na Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), art. 198, parágrafo 1º, inciso II⁷⁴. Há que se destacar que foi proposto à jurisdicionada que os campos com a identificação dos contribuintes fossem submetidos à criptografia (PT III.4, fls. 28/31 do Anexo IV) de chave privada (desde que usada a mesma chave para todos os dados solicitados), porém, ainda assim, os dados não foram encaminhados à equipe de auditoria. O procedimento, além de incompatível com o disposto na Lei Complementar nº 01/1994, arts. 42 e 79⁷⁵, reforça a condição de insuficiência de planejamento e execução da fiscalização tributária exercida pela SEF/DF.

Causas

148. Ineficiência da SEF/DF ao não utilizar de forma adequada os dados disponíveis em suas bases no planejamento e execução da fiscalização tributária.

Efeitos

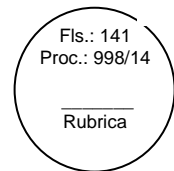
149. Ineficiência e ineficácia da fiscalização tributária exercida pela SEF/DF. Redução da expectativa e da sensação de controle fiscal por parte dos contribuintes. Risco de aumento da sonegação fiscal.

⁷⁴ Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

⁷⁵ Art. 42. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

Art. 79. Ao servidor a que se refere o artigo anterior, quando credenciado pelo Presidente do Tribunal ou, por delegação deste, pelos dirigentes das unidades técnicas dos Serviços Auxiliares do Tribunal, para desempenhar funções de auditorias, inspeções e diligências expressamente determinadas pelo Tribunal ou por sua Presidência, são asseguradas as seguintes prerrogativas:

I – livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas;



2.4 Outros Achados

2.4.1 Achado de Auditoria nº 06 – Incompatibilidade da estrutura destinada à coordenação e gerência do Programa Nota Legal.

Critério

150. A SEF/DF deve prover o Programa Nota Legal de uma estrutura suficiente e compatível com a sua complexidade e em consonância com a legislação aplicável a espécie. Lei nº 4159/2008, art 8º⁷⁶.

Análises e Evidências

151. A Lei nº 4.159/2008, que instituiu o Programa Nota Legal, em seu artigo 8º criou três cargos para coordenação e gerenciamento do programa, quais sejam, um CNE-06, um DFA-12 e um DFG-03.

152. Ocorre que na SEF/DF o CNE-06 é destinado a chefes de coordenações, a que se submetem gerências e/ou núcleos, como se pode inferir pela comparação com os cargos dos demais coordenadores (PT IV.1, fls. 35/36 do Anexo IV). Senão vejamos:

DECRETO Nº 34.903, DE 02 DE DEZEMBRO DE 2013.

Altera a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências.

[...]

ANEXO I

UNIDADES ADMINISTRATIVAS, CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL E EM COMISSÃO EXTINTOS

[...]

COORDENAÇÃO DE PLANEJAMENTO, PESQUISA E ANÁLISE FISCAL - Coordenador, CNE-06

[...]

COORDENAÇÃO DE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA - Coordenador, CNE-06

ANEXO II

UNIDADES ADMINISTRATIVAS, CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL E EM COMISSÃO CRIADOS

[...]

COORDENAÇÃO DE CADASTRO E LANÇAMENTOS TRIBUTÁRIOS - Coordenador, CNE-06

[...]

COORDENAÇÃO DE COBRANÇA TRIBUTÁRIA - Coordenador, CNE-06

⁷⁶ Art. 8º Ficam criados, para coordenação e gerenciamento do programa, 1 (um) Cargo de Natureza Especial – Símbolo CNE-06 e 2 (dois) cargos em comissão – Símbolos DFA-12 e DFG-03, na estrutura da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.



153. Também, transcreve-se a seguir excerto da Lei nº 4.584/2011 que dispõe sobre Tabelas de Cargos de Natureza Especial, de Cargos em Comissão e de Funções Gratificadas do Poder Executivo do Distrito Federal (PT IV.1, fl. 38 do Anexo IV):

Tabela 10 – Relação de Cargos de Natureza Especial e em Comissão

SÍMBOLO	REPRESENTAÇÃO	VENCIMENTO	REMUNERAÇÃO
CNE-01	R\$ 11.143,23	R\$ 2.785,81	R\$ 13.929,03
CNE-02	R\$ 9.606,23	R\$ 2.401,56	R\$ 12.007,79
CNE-03	R\$ 8.281,23	R\$ 2.070,31	R\$ 10.351,54
CNE-04	R\$ 7.138,99	R\$ 1.784,75	R\$ 8.923,74
CNE-05	R\$ 5.205,08	R\$ 1.301,27	R\$ 6.506,35
CNE-06	R\$ 4.684,66	R\$ 1.171,16	R\$ 5.855,82
CNE-07	R\$ 3.747,73	R\$ 936,93	R\$ 4.684,66
DF-17	R\$ 3.128,07	R\$ 782,02	R\$ 3.910,09
DF-16	R\$ 2.843,70	R\$ 710,93	R\$ 3.554,63
DF-15	R\$ 2.585,18	R\$ 646,30	R\$ 3.231,48
DF-14	R\$ 2.350,17	R\$ 587,54	R\$ 2.937,71
DF-13	R\$ 2.043,30	R\$ 510,83	R\$ 2.554,13
DF-12	R\$ 1.793,40	R\$ 448,35	R\$ 2.241,74
DF-11	R\$ 1.543,66	R\$ 385,92	R\$ 1.929,58
DF-10	R\$ 1.293,76	R\$ 323,44	R\$ 1.617,21
DF-09	R\$ 1.158,20	R\$ 289,55	R\$ 1.447,75
DF-08	R\$ 1.022,41	R\$ 255,60	R\$ 1.278,01
DF-07	R\$ 886,76	R\$ 221,69	R\$ 1.108,44
DF-06	R\$ 751,19	R\$ 187,80	R\$ 938,99
DF-05	R\$ 672,50	R\$ 168,12	R\$ 840,62
DF-04	R\$ 593,90	R\$ 148,47	R\$ 742,37
DF-03	R\$ 515,39	R\$ 128,85	R\$ 644,23
DF-02	R\$ 464,00	R\$ 116,00	R\$ 580,00
DF-01	R\$ 436,00	R\$ 109,00	R\$ 545,00

154. Entretanto, na atual estrutura da jurisdicionada o setor responsável pelo Programa é uma gerência com dois núcleos subordinados. Ainda, cumpre dizer que a origem do setor foi como núcleo, fato que perdurou até 2011, como demonstrado no esquema seguinte (PT IV.1, fl. 37 do Anexo IV):



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Decreto nº 30521/2009		Decreto nº 33370/2011		Decreto nº 34903/2013	
Setores relacionados ao Programa Nota Legal	Função	Setores relacionados ao Programa Nota Legal	Função	Setores relacionados ao Programa Nota Legal	Função
Núcleo de Execução de Projetos Especiais	DFG-10	Gerência de Execução de Projetos Especiais	DFG-14	Gerência de Execução de Projetos Especiais	DFG-14
Núcleo de Execução de Projetos Especiais	DFA-05	Gerência de Execução de Projetos Especiais	DFA-10	Gerência de Execução de Projetos Especiais	DFA-10
Núcleo de Execução de Projetos Especiais	DFG-03	Gerência de Execução de Projetos Especiais	DFA-6	Gerência de Execução de Projetos Especiais	DFG-6
		Núcleo de Análise de Processos	DFG-12	Núcleo de Análise de Processos	DFG-12
		Núcleo de Concessão de Créditos	DFG-12	Núcleo de Concessão de Créditos	DFG-12

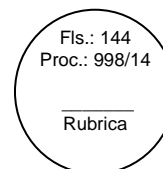
155. Destarte, a estrutura dispensada ao Programa Nota Legal desde a sua criação contraria o disposto no art. 8º da Lei nº 4.159/2008 e resta por desvirtuar a intenção do legislador de garantir uma estrutura administrativa robusta para a gestão desse programa de governo. Ainda, ressalte-se que desde o início do Programa, a sua estrutura de gestão encontra-se em dissonância com a legislação que o instituiu.

156. De outro lado, cumpre mencionar que a estrutura da SEFAZ/SP destinada ao Programa Nota Fiscal Paulista compreende servidores distribuídos por seis setores (PT IV.1, fl. 39 do Anexo IV), as quais trabalham exclusivamente ou não com o Programa.

157. Entende-se que a iniciativa de envolver uma quantidade considerável de servidores do órgão na gestão de um Programa de governo relevante é salutar, pois propicia um ambiente de trabalho sinérgico em que vários setores se inter-relacionam visando a otimização deste, bem como incentiva os envolvidos a buscar o melhor uso possível para as informações geradas no âmbito de seus respectivos setores.

Causas

158. Negligência da SEF/DF ao dotar o setor responsável pela coordenação e gestão do Programa Nota Legal de uma estrutura administrativa incompatível com a prevista no art. 8º da Lei nº 4.159/2008. Baixa priorização concedida pela jurisdicção-



nada ao Programa Nota Legal. Subdimensionamento dos recursos (financeiros, materiais e/ou pessoais).

Efeitos

159. Ineficiência da gestão do Programa Nota Legal, bem como a redução na quantidade e/ou qualidade dos controles efetuados e serviços prestados à população, sobrecarga dos servidores afetos ao Programa.

3 Boas Práticas

160. Cumpre destacar positivamente a iniciativa da Gerência de Projetos Especiais – GEPES/CCALT/SUREC/SEF de promover semanalmente, encontros com contabilistas com o fito de orientá-los sobre o uso da área restrita do Agenci@Net⁷⁷ no que tange ao Programa Nota Legal.

161. Segundo a SEF, em tais reuniões são expostos e debatidos casos concretos acerca da declaração de documentos fiscais no Livro Fiscal Eletrônico – LFE de modo a evitar uma eventual penalidade em nome do estabelecimento comercial para o qual o contabilista presta serviços.

162. Essas reuniões são promovidas em parceria com o Conselho Regional de Contabilidade – CRC/DF, que eventualmente convida a SEF/DF a ministrar palestras sobre o tema.

163. Tais iniciativas possuem caráter preventivo e tendem a enriquecer a interação entre Estado e setor privado, podendo inclusive ser replicadas para outras áreas de atuação da SEF/DF.

Brasília (DF), 27 de maio de 2014.

⁷⁷ “Ambiente web disponibilizado pela SEF com certificação digital, destinado ao uso por empresas, seus representantes e contabilistas” (PT I.1, fls. 11 do Anexo I).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 145
Proc.: 998/14

Rubrica

PROCESSO N.º: 998/2014

TIPO DA AUDITORIA: (X) AOP () AI () AR

CHECKLIST – AVALIAÇÃO DE ADERÊNCIA AOS CRITÉRIOS DE QUALIDADE
ETAPA: EXECUÇÃO DA AUDITORIA – RELATÓRIO PRÉVIO

ITENS A VERIFICAR		Coordenador				Diretor				Gabinete			
		S	O	I	NA	S	O	I	NA	S	O	I	NA
2.2	Matriz de Planejamento												
2.2.12	Referências (seção 4.12.11 do MA). Referência aos PTs que comprovam a execução dos procedimentos listados na Matriz de Planejamento.			X									
3	EXECUÇÃO												
3.1	Matriz de achados (seção 5.3 do MA e item 4.1 do MAO)												
3.1.1	Achados de auditoria (seção 5.3.1. do MA e 4.1.1. do MAO).	X											
3.1.2	Os Achados estão adequados às questões de auditoria?	X											
3.1.3	Crítérios (seção 5.3.2 do MA, NAGs 4111.1 e 4111.3.1).	X											
3.1.4	Análises e evidências, referenciando os papéis de trabalho que as documentam (seção 5.3.3. do MA e 4.1.2. do MAO, NAGs 4111.3.2).	X											
3.1.5	Causas (seção 5.3.4. do MA e 4.1.3. do MAO, NAGs 4111.2 e 4111.3.3).	X											
3.1.6	Efeitos (seção 5.3.5. do MA e 4.1.4. do MAO, NAGs 4111.2 e 4111.3.4).	X											
3.1.7	Proposições / Recomendações (seção 5.3.6 do MA e 4.1.6. do MAO e NAGs 4111.3.7)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.1.8	Benefícios esperados (seção 5.3.7. do MA e 4.1.7. do MAO).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.1.9	Referências (seção 5.3.8 do MA).	X											
3.1.10	Boas práticas (item 4.1.5. do MAO).	X											
3.1.11	Data de elaboração, autoria, revisão (Coordenador) e supervisão (Diretor) (seção 3.5, d e Anexo VII do MA e item III, a, 1 da Decisão TCDF nº 41/2009).	X											
3.2	Matriz de Responsabilização (seção 5.5. do MA) – Somente se houver proposta tendente à responsabilização nas proposições do Relatório.												
3.2.1	Achados de auditoria (seção 5.5.1 do MA).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.2.2	Irregularidade (seção 5.5.2 do MA).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.2.3	Data (ou período) de ocorrência do fato (seção 5.5.3 do MA).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.2.4	Responsável(eis) (seção 5.5.4 do MA).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.2.5	Período de exercício no cargo (seção 5.5.5 do MA).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.2.6	Conduta (seção 5.5.6 do MA).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.2.7	Nexo de causalidade (seção 5.5.7 do MA).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.2.8	Excludente(s) de culpabilidade (seção 5.5.8 do MA).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.2.9	Proposta de encaminhamento (seção 5.5.9 do MA).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.2.10	Data de elaboração, autoria, revisão (Coordenador) e supervisão (Diretor) (seção 3.5, d e Anexo VIII do MA).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

S: Satisfatórios / O: Oportunidade de melhoria / I: Insatisfatório ou Inexistente / NA: Não Aplicável.

Obs (15.9) e (16.8) – Esses itens não podem ser marcados como “não aderentes” (Insatisfatórios), pois o não preenchimento indica a ausência de boas práticas ou de excludentes de culpabilidade.

ATENÇÃO.: As Matrizes de Achados e de Responsabilização devem ser apresentadas completas ao Gabinete na fase de Relatório Prévio.

ITENS A VERIFICAR		Coordenador				Diretor				Gabinete			
		S	O	I	N A	S	O	I	N A	S	O	I	N A
4	RELATÓRIO												
4.1	Estrutura do Relatório (item 6.2 do MA; item 5 do MAO e item III, a, 2 da Decisão TCDF nº 41/2009)												
4.1.1	Sinopse - Sumário Executivo Preliminar (Padrão SEAUD).	X											
4.1.2	Resumo (seção 6.3.1 do MA e item 5.2 do MAO).	X											
4.1.3	Sumário (seção 6.3.2 do MA e item 5.1 do MAO).	X											
4.2	Introdução												
4.2.1	Apresentação (seção 6.3 c/c 4.2.a do MA e item 5.3 do MAO).	X											
4.2.2	Período de realização da auditoria – execução dos trabalhos de campo (seção 4.2, “a” e NAGs 4706.2).	X											
4.2.3	Identificação do objeto (seção 6.3 c/c 4.2.b do MA).	X											
4.2.4	Contextualização (seção 6.3 c/c 4.2.c do MA e item 5.3.1 do MAO).	X											
4.2.5	Definição do Objetivo Geral de Auditoria (seção 6.3 c/c 4.5 do MA, item 5.3.2 do MAO).	X											
4.2.6	Definição dos Objetivos Específicos da Auditoria (seção 6.3 c/c 4.6 MA, item 5.3.2 do MAO).	X											
4.2.7	Delimitação do Escopo dos trabalhos (seção 6.3 c/c 4.7 MA e item 5.3.2 do MAO): Abrangência; Período em exame e, se aplicável, extensão dos procedimentos.	X											
4.2.8	Montante Fiscalizado (Padrão SEAUD).	X											
4.2.9	Metodologia (seção 6.3.3.a do MA; item 5.3.3 do MAO).	X											
4.2.10	Critérios (seção 6.3.3.b c/c 5.3.2 do MA).	X											
4.2.11	Resultado da avaliação dos sistemas de controle interno (seção 6.3 c/c 4.8 do MA).	X											
4.3	Desenvolvimento do relatório (Resultados da Auditoria)												
4.3.1	Questões de auditoria de acordo com a matriz de planejamento (seção 6.3 do MA e item 5.4 do MAO). Obs.: Se realizada alguma alteração na execução, necessário rerepresentar a Matriz de Planejamento atualizada.	X											
4.3.2	Questões de auditoria objetivamente respondidas em no máximo 2 parágrafos (Seção 6.3.4 do MA 2011).	X											
4.3.3	Achados de auditoria contendo todos os elementos (critério, análises e evidências, causas, efeitos) (seção 6.3 do MA e item 5 do MAO).	X											
4.3.4	Achados de auditoria sustentados por evidências pertinentes, suficientes e adequadas (seção 5.3.3 do MA; item 5 do MAO; item 3.5.1 da INTOSAI; NAGs 1113).	X											
4.3.5	As proposições são claras, razoáveis e respeitam a discricionariedade do gestor. (Somente no Relatório Final).												
4.3.6	As proposições guardam coerência lógica e tentam, prioritariamente, solucionar as suas causas. (seção 5.3.6 do MA; item 5.7 do MAO e art. 3º, I, f da Resolução TCDF nº 194/09) (Somente no Relatório Final).												
4.3.7	Proposta de encaminhamento do Relatório Prévio ao gestor para considerações. (seção 6.2 do MA, item 5.5 do MAO, NAGs, 4111.3.5 e 4713).	X											
4.3.8	Quando apresentadas considerações pelo gestor, o relatório final deve mencioná-las em tópico específico. (seções 6.2 e 6.3.4 do MA; item 5.5 do MAO; art. 3º, I, g da Resolução nº 194/09, item 4713.2 das NAGs) – Somente no Relatório Final.												



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 147
Proc.: 998/14

Rubrica

S: Satisfatórios / O: Oportunidade de melhoria / I: Insatisfatório ou inexistente / NA: Não Aplicável.

Obs. (20.4 e 20.5) - Na Secretaria de Auditoria, o Relatório Prévio é encaminhado aos gestores para consideração sem as proposições.

(20.7) - A ser avaliado na etapa de Relatório Final de Auditoria.

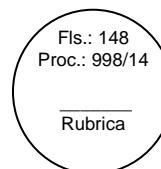
ITENS A VERIFICAR		Coordenador				Diretor				Gabinete			
		S	O	I	NA	S	O	I	NA	S	O	I	NA
4.4	Conclusão do relatório (Somente no Relatório Final)												
4.4.1	Conexão lógica entre os achados e a conclusão (seção 6.3.5 do MA; item 5.6 do MAO e art. 3º, I, f da Resolução TCDF nº 194/09)												
4.4.2	Conexão lógica entre as respostas às questões de auditoria e a conclusão.												
4.4.3	Recomendação específica para que o gestor elabore e apresente, em prazo determinado pelo Tribunal, plano de ação para implementar as proposições apontadas, naquilo que não couber o cumprimento imediato (seções 6.3.7.1 e 6.3.7.2 do MA e item 6 do MAO)												
4.4.5	Recomendação para que seja indicado responsável por prestar as informações ao Tribunal durante o monitoramento do Plano de Ação (seção 6.3.7.2, "e" do MA e item 6 do MAO)												
4.5	Forma de redação (item 6.3 do MA)												
4.5.1	Clareza e objetividade (seção 6.1, "a" e "e", do MA, item III, a, 2 da Decisão TCDF nº 41/2009, NAGs 3600 e 4703.1)	X											
4.5.2	Concisão - parágrafos preferencialmente curtos (seção 6.1, "f" MA)	X											
4.6	Outras verificações do relatório												
4.6.1	Observância do cronograma de execução dos trabalhos e de elaboração do relatório (seção 4.13 do MA; item 3.6 do MAO, art. 1º, §2º, da Portaria nº 33/2008 e art. 3º, I, b da Resolução nº 194/09).	X											
4.6.2	Registro da data de elaboração, autoria, revisão (Coordenador) e supervisão (Diretor) (seções 2.6.1; 3.5, "b" e "d" e 6.4 do MA).	X											
5	PAPÉIS DE TRABALHO												
5.1	Evidências documentadas nos papéis de trabalho (seções 3.3, a do MA; item 5 do MAO e art. 3º, I, e da Resolução 194/09, NAGs 1113)	X											
5.2	Elaboração que permita a outros auditores chegarem às mesmas conclusões (seção 3.3 do MA; item 3.5.7 da INTOSAI; art. 3º, I, d e e da Resolução TCDF nº 194/09, item III, a, 3 da Decisão TCDF nº 41/2009 e NAGs 4706.1)	X											
5.3	Codificação e referenciação (seções 3.6 e 3.7 do MA e item III, a, 3 da Decisão TCDF nº 41/2009)	X											
5.4	Indicação da auditoria, órgão/entidade, objeto de fiscalização, autor, data (seção 3.5 do MA e item III, a, 3 da Decisão TCDF nº 41/2009)	X											
5.5	Registro da aplicação das técnicas previstas no programa de auditoria/matriz de planejamento (seções 3.2 e 3.3 do MA; itens 3.5 e 3.6 do MAO e item III, a, 3 da Decisão TCDF nº 41/2009)	X											
5.6	Guarda em meio físico ou eletrônico (pasta corrente ou pasta permanente) dos documentos e informações oriundos da auditoria (seção 3.10 do MA e item III, a, 3 da Decisão TCDF nº 41/2009).	X											
5.7	Anexação dos papéis de trabalho ao Sistema Processual no campo adequado (seção 3.10 do MA e item III, b da Decisão TCDF nº 41/2009)		X										
TOTAL DOS ITENS		37	1	1									

S: Satisfatórios / O: Oportunidade de melhoria / I: Insatisfatório / NA: Não Aplicável.

Obs. (21) A ser avaliado na etapa de Relatório Final de Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Aderência da etapa de Execução – Relatório Prévio

	Total de Itens	(a) Itens Avaliáveis (S + O + I)	(b) Nota máxima possível (a) x 2	(c) Pontuação: $\frac{S}{S \times 2} + \frac{O}{O \times 1}$	Aderência (c) / (b)	Assinatura
Coordenador de equipe	39	39	78	75	96%	
Diretor	39					
Gabinete	39					

DIGITALIZADO



Informação nº 13/2014–SEAUD/DIAUD1

Brasília (DF), 27 de maio de 2014.

Processo nº: 998/2014 (1 volume e 4 anexos)

Jurisdicionada: Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal

Assunto: Auditoria Operacional

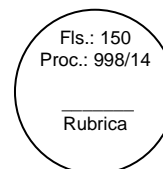
Montante em exame: R\$ 272.899.755,66

Ementa: Auditoria Operacional. Relatório Prévio de Auditoria. Encaminhamento ao gestor para conhecimento e manifestação.

Senhor Diretor,

Em conformidade com o disposto no capítulo 6 do Manual de Auditoria do TCDF, aprovado pela Resolução nº 195, de 03/03/2009, na sua versão atualizada, apresenta-se a versão prévia do Relatório de Auditoria, realizada no âmbito da Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal com o objetivo de avaliar a execução e o monitoramento do Programa Nota Legal, no que tange ao alcance dos objetivos, otimização dos procedimentos operacionais e impactos sociais, para fins de encaminhamento aos gestores daquela jurisdição.

2. A avaliação da aderência do Relatório Prévio às normas de auditoria foi realizada por meio de *checklist* acostado às fls. 145/148, contendo os critérios de qualidade estabelecidos para essa atividade no mencionado Manual e em outros instrumentos.
3. Espera-se, com isso, dar oportunidade aos gestores para que tomem conhecimento dos resultados da auditoria e se manifestem quanto à pertinência dos achados, seus critérios, suas evidências, suas causas e seus efeitos.



4. Ressalte-se que não constam do relatório prévio as indicações de responsabilidade, as conclusões, as considerações finais e as propostas de encaminhamento ao Plenário.

5. Assim, deve-se alertar aos gestores que o mérito dessa versão ainda será objeto de apreciação pelo Tribunal e que os esclarecimentos prestados serão considerados pela equipe técnica na avaliação da pertinência dos achados e na elaboração da versão final do Relatório de Auditoria.

6. Cabe ressaltar recente inovação nos relatórios de auditoria: a inclusão de SINOPSE, que disponibilizará aos dirigentes e gestores, em rápida leitura, uma visão panorâmica dos objetivos da fiscalização e dos resultados alcançados. Ademais, cumpre mencionar que este é um trabalho precursor de auditoria de programa no âmbito dessa Secretaria.

7. Ante o exposto, com fulcro no item 6.2, 5º parágrafo, alínea “b”, do Manual de Auditoria, versão atualizada, sugere-se ao(à) Excelentíssimo(a) Senhor(a) Conselheiro(a) Relator(a) a remessa de cópia da versão prévia do Relatório de Auditoria (fls. 85/144) aos gestores da Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal, para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos achados, critérios, evidências, causas e efeitos, fazendo constar, em caso de discordância, seus argumentos e eventual documentação comprobatória.

À superior consideração.

De acordo.

À superior consideração.