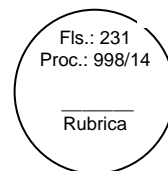




TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

e-DOC 68AAB1FB
Proc 998/2014



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?

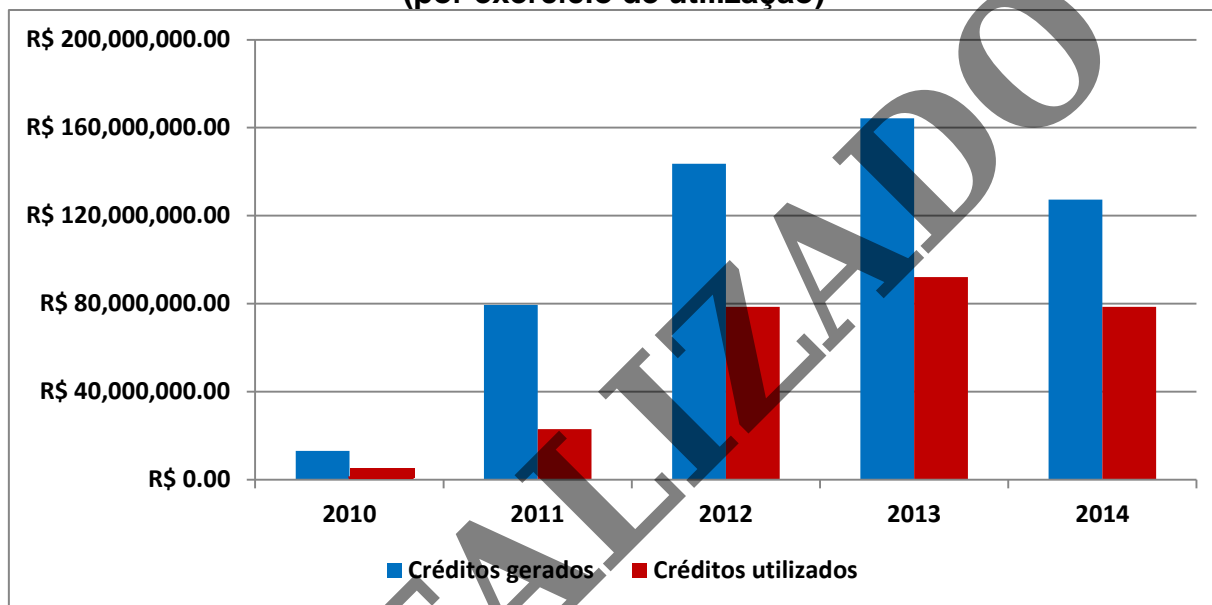
O que o Tribunal constatou?

O Programa Nota Legal não é avaliado periodicamente pela Secretaria de Fazenda. De fato, a única avaliação realizada possui metodologia 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:

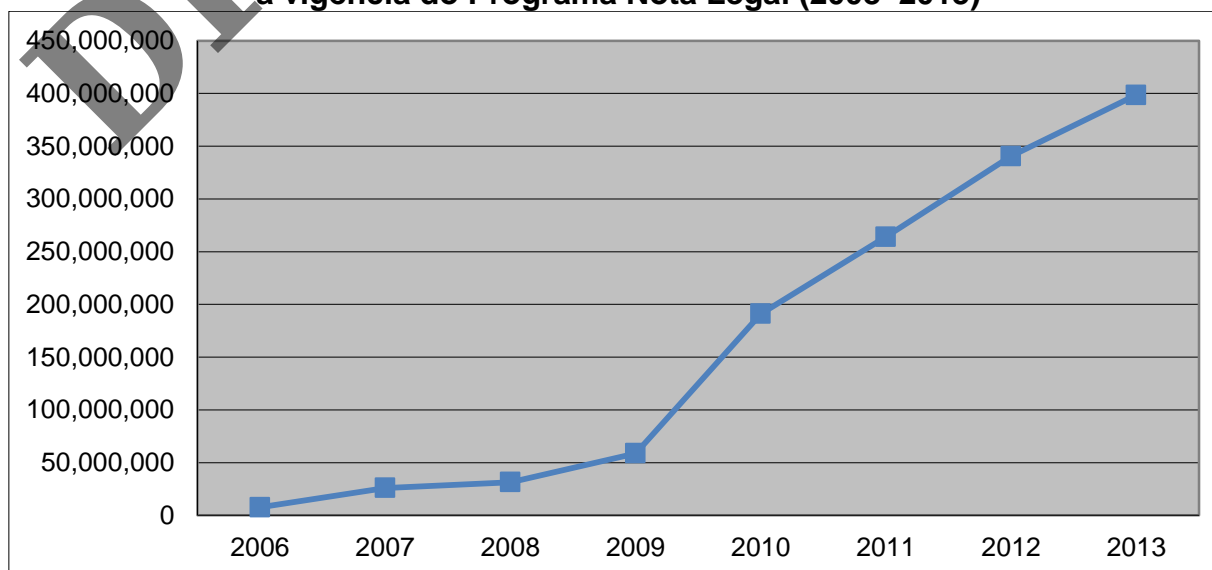
**Créditos gerados e utilizados no âmbito do Programa Nota Legal
(por exercício de utilização)**



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 social 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. Vale ressaltar que, caso tais mecanismos fossem implantados, a adesão ao Programa seria potencializada, uma vez que o 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 essas informações fossem plenamente aproveitadas.

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



Quais foram as recomendações e determinações formuladas?

Entre as determinações e recomendações propostas à Secretaria de Fazenda, destacam-se: a adoção de sistemática de: a) avaliação de desempenho do Programa Nota Legal que contemple a utilização de modelo econométrico; e b) sorteio de prêmios e/ou valores em dinheiro (dinâmica praticada em outras unidades da Federação); a publicação no site da Secretaria dos resultados, da metodologia e dos dados utilizados, bem como das providências a serem adotadas para ajustar o Programa; a alteração do procedimento de contestação de documentos fiscais emitidos e não declarados, implantando mecanismo de digitalização destes por parte do cidadão; a contabilização no SIGGO dos créditos oriundos do Programa; e a otimização do aproveitamento das informações do Programa na fiscalização tributária, por meio da utilização de Auto de Infração eletrônico.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

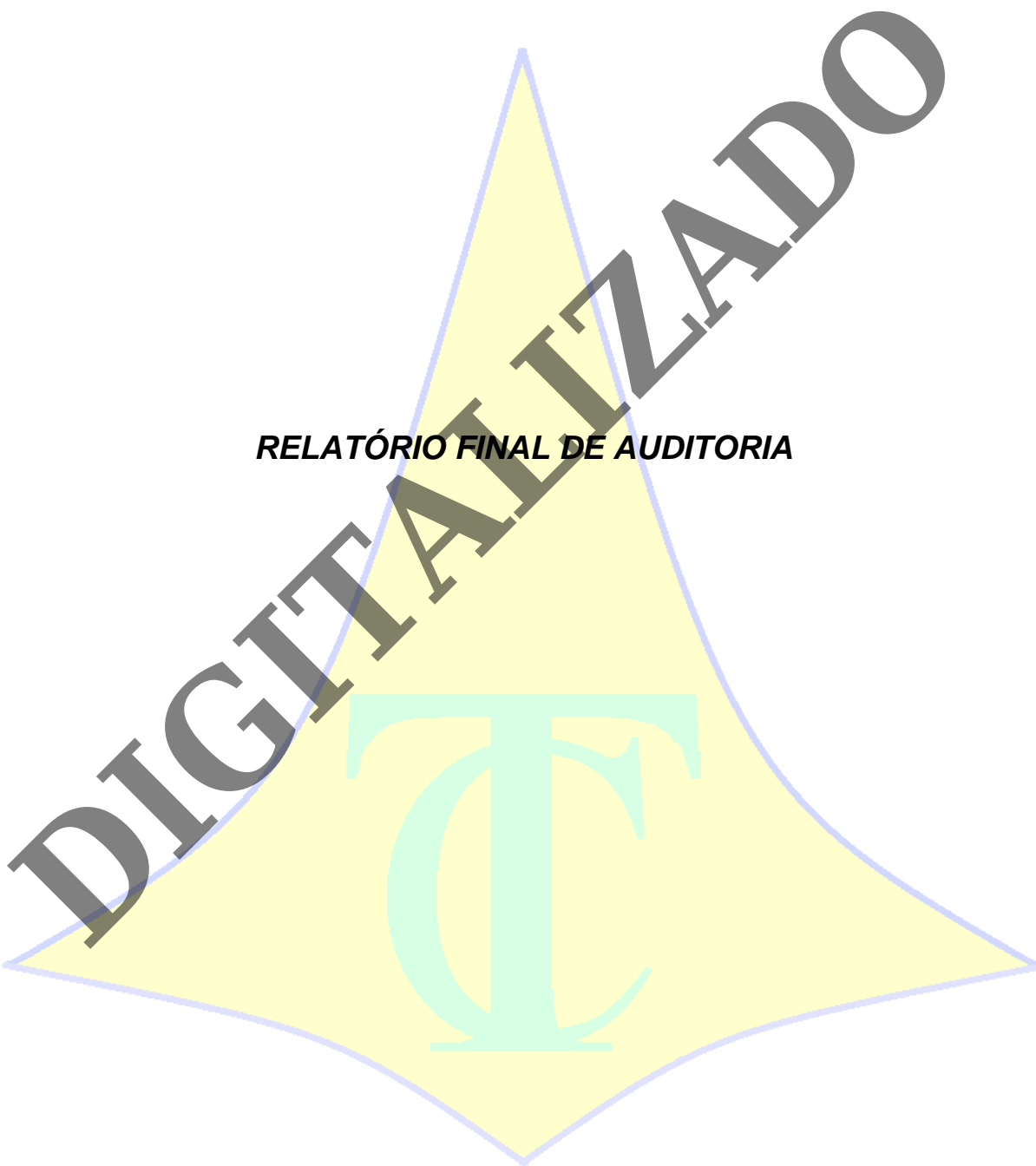
Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, haja maior precisão na aferição dos resultados do Programa Nota Legal, aumentando a qualidade das decisões no sentido de ajustá-lo, além de maior participação da população no Programa, tendo em conta a implantação da sistemática de sorteios de prêmios e/ou valores em dinheiro, bem como da digitalização dos documentos fiscais por parte do cidadão no procedimento de contestação. Também ocorrerá aumento da transparência e confiabilidade dos dados contábeis constantes do SIGGO; da eficiência e eficácia da fiscalização tributária promovida pela Secretaria; e da sensação e expectativa de controle por parte dos contribuintes, reduzindo-se a sonegação fiscal.

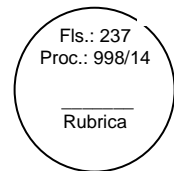


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 236
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, benchmarking e matriz SWOT. 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. Subaproveitamento 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.....	239
1.1	Apresentação.....	239
1.2	Identificação do Objeto	239
1.3	Contextualização	240
1.4	Objetivos.....	241
1.4.1	Objetivo Geral	241
1.4.2	Objetivos Específicos	241
1.5	Escopo.....	242
1.6	Montante Fiscalizado	242
1.7	Metodologia	242
1.8	Critérios de auditoria.....	243
1.9	Avaliação de Controle Interno.....	244
2	Resultados da Auditoria	246
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?.....	246
2.1.1	Achado de Auditoria nº 01 – Monitoramento inadequado do Programa Nota Legal.....	246
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?	277
2.2.1	Achado de Auditoria nº 02 – Inclusão social insuficiente no âmbito do Programa Nota Legal.....	277
2.2.2	Achado de Auditoria nº 03 – Insuficiência das soluções de hardware/software destinados ao Programa Nota Legal.	289
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.	298
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?	302
2.3.1	Achado de Auditoria nº 05 – Subaproveitamento dos dados produzidos pelo Programa Nota Legal como insumo à fiscalização tributária exercida pela SEF/DF.	302
2.4	Outros Achados	314
2.4.1	Achado de Auditoria nº 06 – Incompatibilidade da estrutura destinada à coordenação e gerência do Programa Nota Legal.....	314
3	Boas Práticas	317



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, 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 do levantamento preliminar e da execução desta auditoria, encontrava-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, *benchmarking* e matriz SWOT.

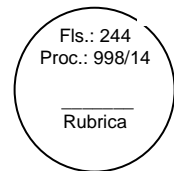
24. Vale mencionar que o *benchmarking* consistiu em estabelecer um comparativo entre o objeto de auditoria e programas similares desenvolvidos por outras Unidades da Federação, como é o caso dos Programas Nota Fiscal Paulista (relativo a ICMS) e Paulistana (relativo a ISS), a cargo da Secretaria de 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 majorando 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 aproveitar as informações geradas no âmbito do Programa Nota Legal para orientar e aprimorar 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 jurisdicionada.

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, dos quais não seria possível extrair um dado comparativo confiável (dada sua baixíssima materialidade). 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 real desempenho do Programa à época.

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 de 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.

A metodologia de avaliação do Programa Nota Legal é simplista, o que pode comprometer a tomada de decisão da SEF/DF relacionada ao Programa.

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 impreciso 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 necessário 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 n^{os}



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 250
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 na 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 tributos e setores não abrangidos por este	<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 deve ser considerado uma vez que, para utilizar os referidos créditos, o consumidor deve estar adimplente junto ao Fisco local²⁴</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.

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.

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

	(PT I.2, fls. 43/75 do Anexo I).	(conforme mapa de processos constante do PT 02.1, fls. 74/76).
5	Simplicidade da metodologia de avaliação (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.</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).	<p>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 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</p>



		<p>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.

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

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.



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, dos 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.

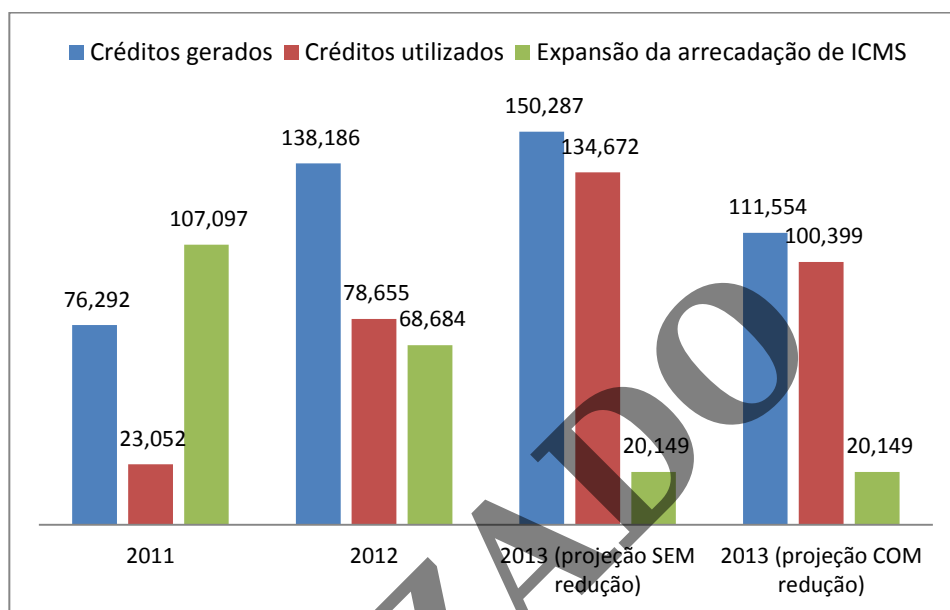
²⁷ Aqui o Secretário se refere ao aumento de arrecadação de ICMS no varejo de 2013 em relação a 2012.



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

Fls.: 254
Proc.: 998/14

Rubrica



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 para o 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. Essa avaliação 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)

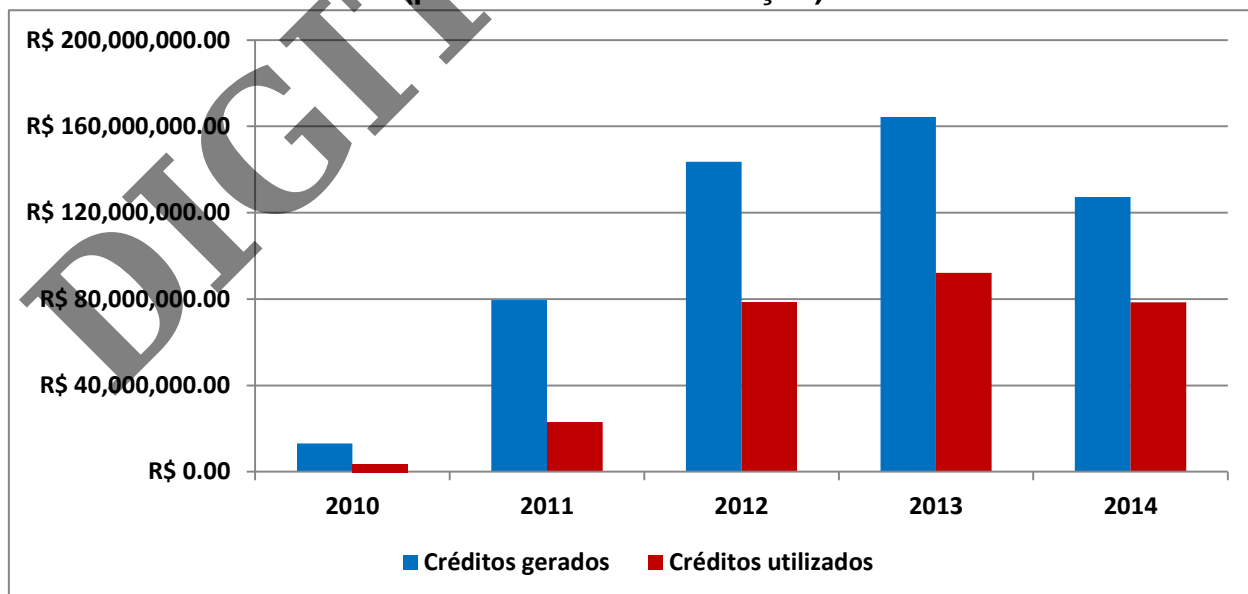
Exercício	Créditos gerados	Créditos utilizados	Aproveitamento (%)
2010	R\$ 13.151.324,83	R\$ 461.659,55	3,51%
2011	R\$ 79.512.095,63	R\$ 23.052.045,69	28,99%
2012	R\$ 143.646.943,48	R\$ 78.655.125,68	54,76%
2013	R\$ 164.270.391,20	R\$ 92.165.086,83	56,11%
2014	R\$ 127.296.575,95	R\$ 78.565.837,91*	61,72%

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.

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)

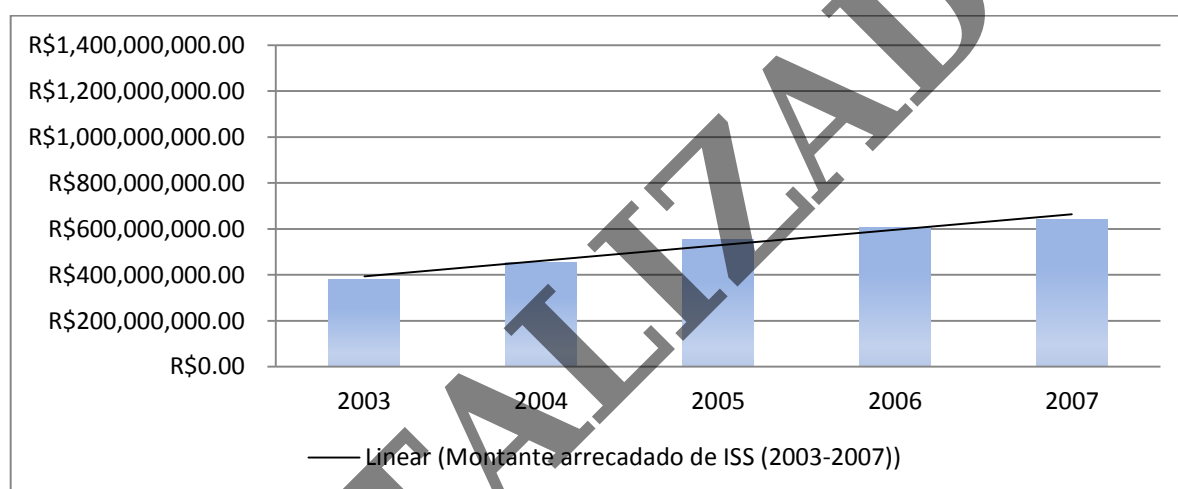
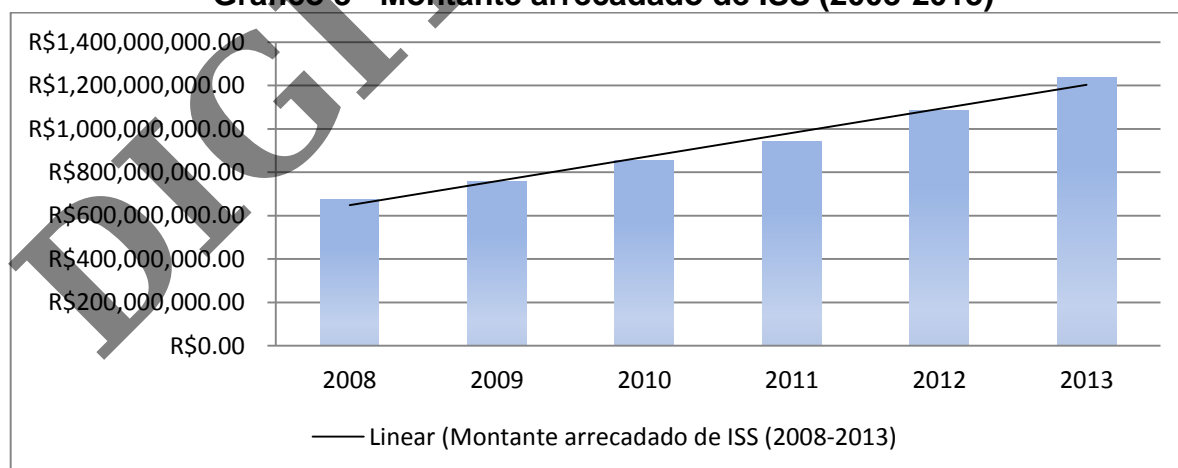


Gráfico 3 - Montante arrecadado de ISS (2008-2013)



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)

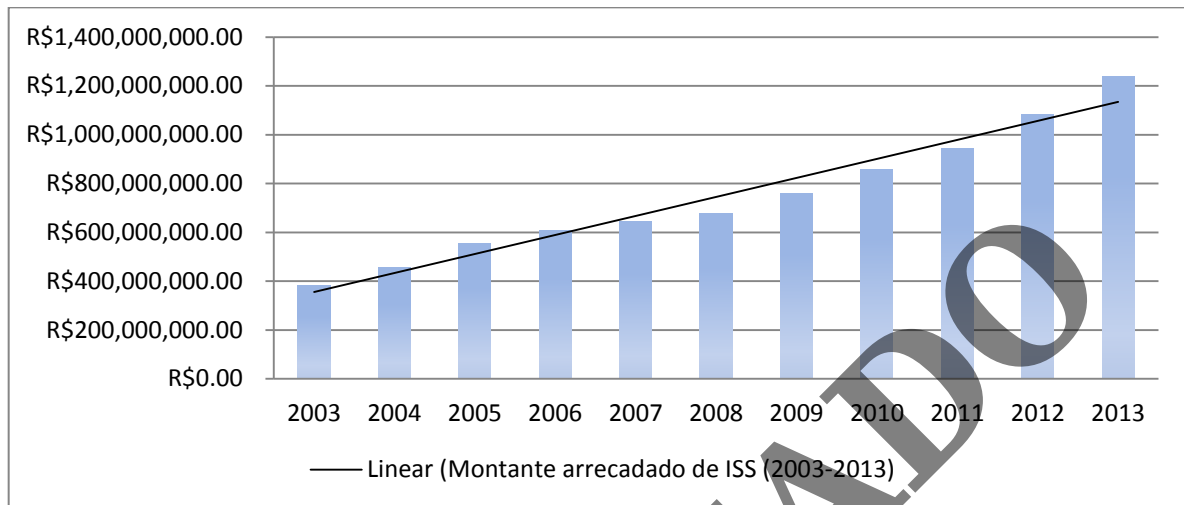


Gráfico 5 - Variação anual absoluta da arrecadação de ISS (2003-2007)

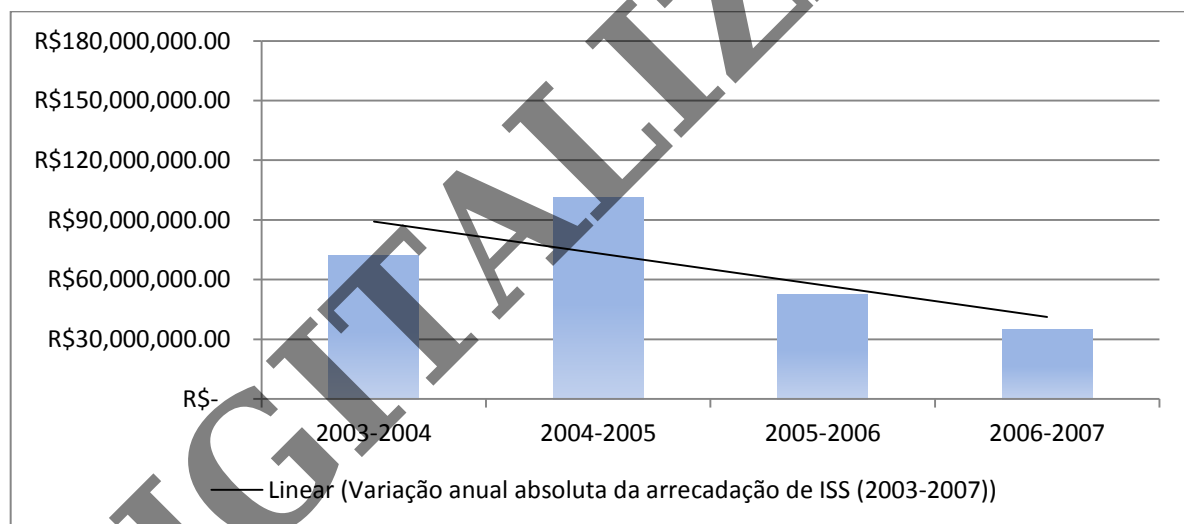
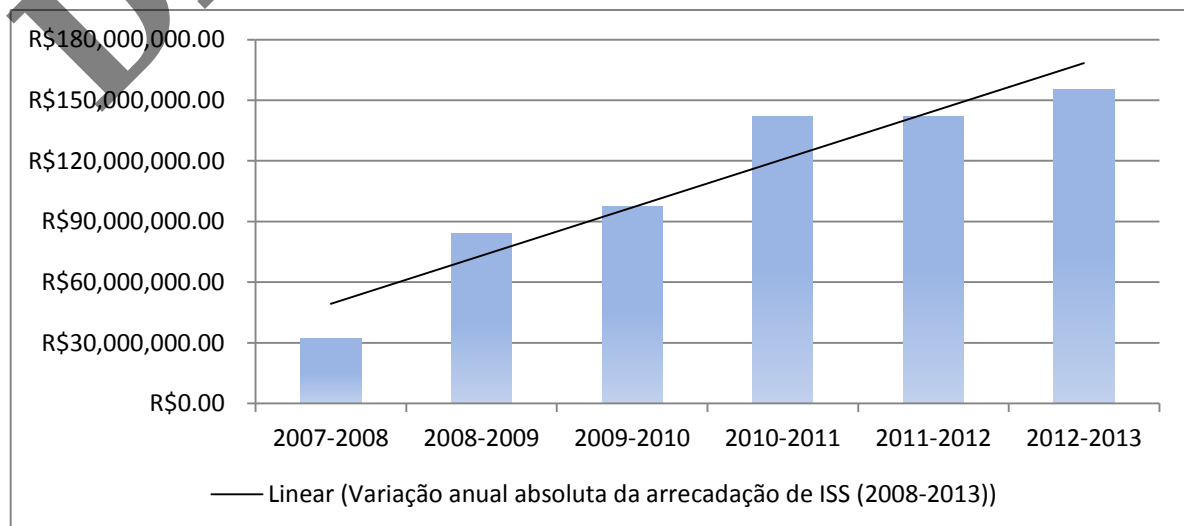
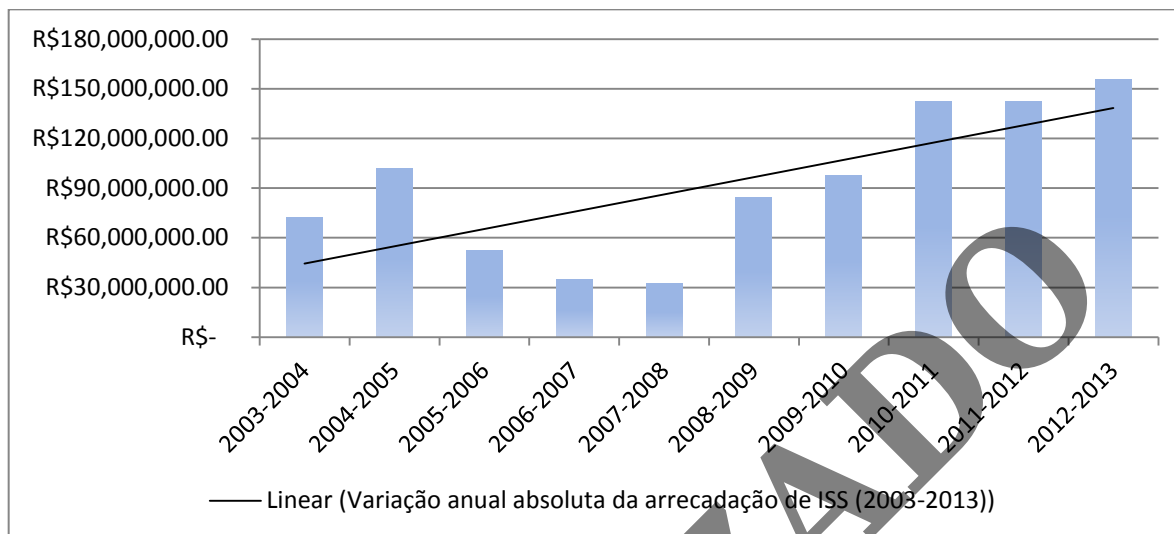


Gráfico 6 - Variação anual absoluta da arrecadação de ISS (2008-2013)



**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:

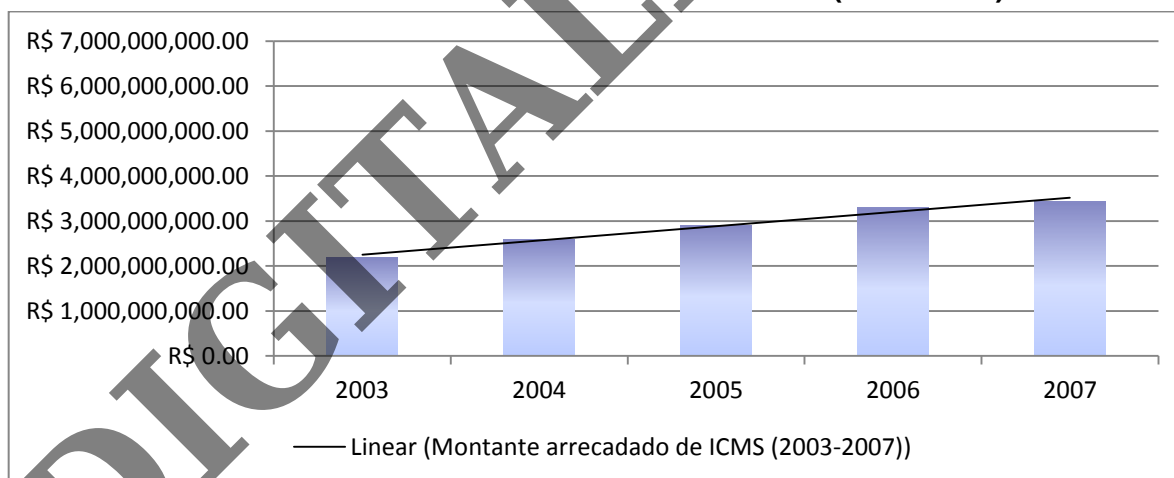
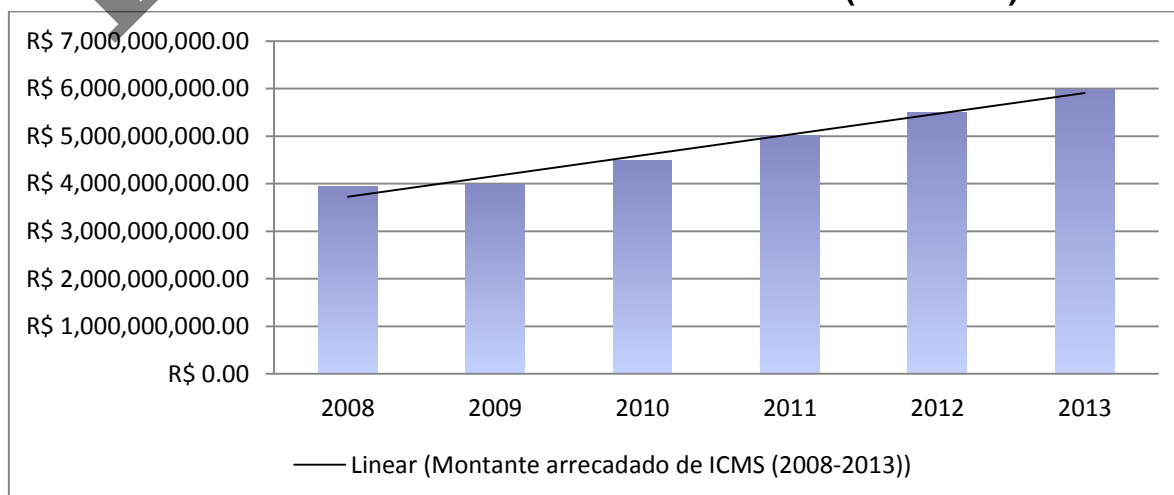
Gráfico 8 - Montante arrecadado de ICMS (2003-2007)**Gráfico 9 - Montante arrecadado de ICMS (2008-2013)**



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

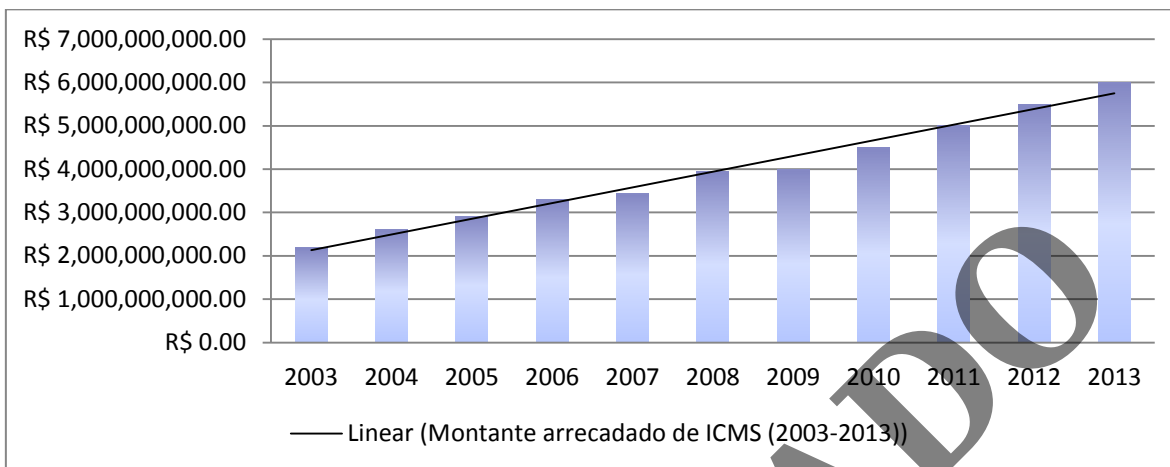


Gráfico 11 - Variação anual absoluta da arrecadação de ICMS (2003-2007)

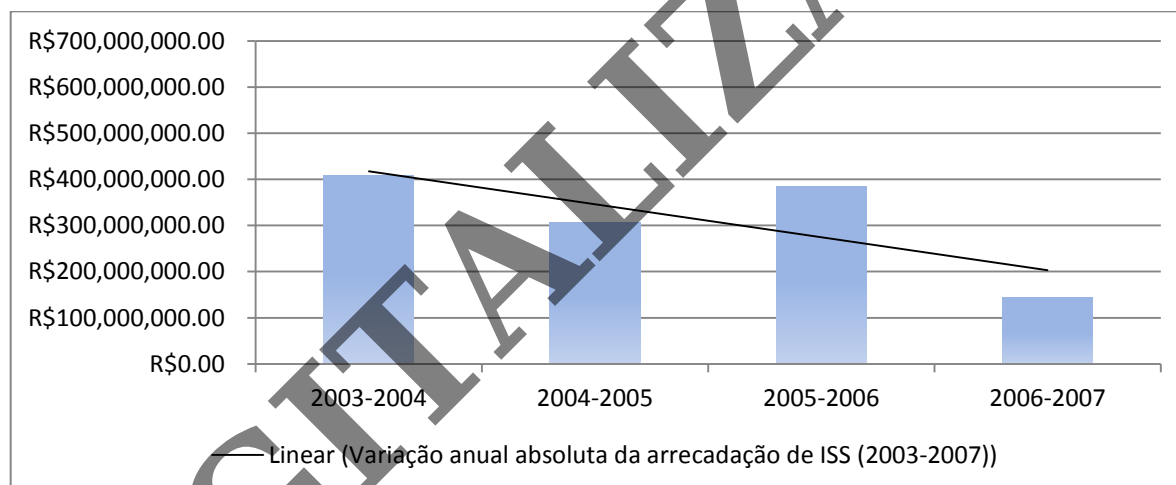
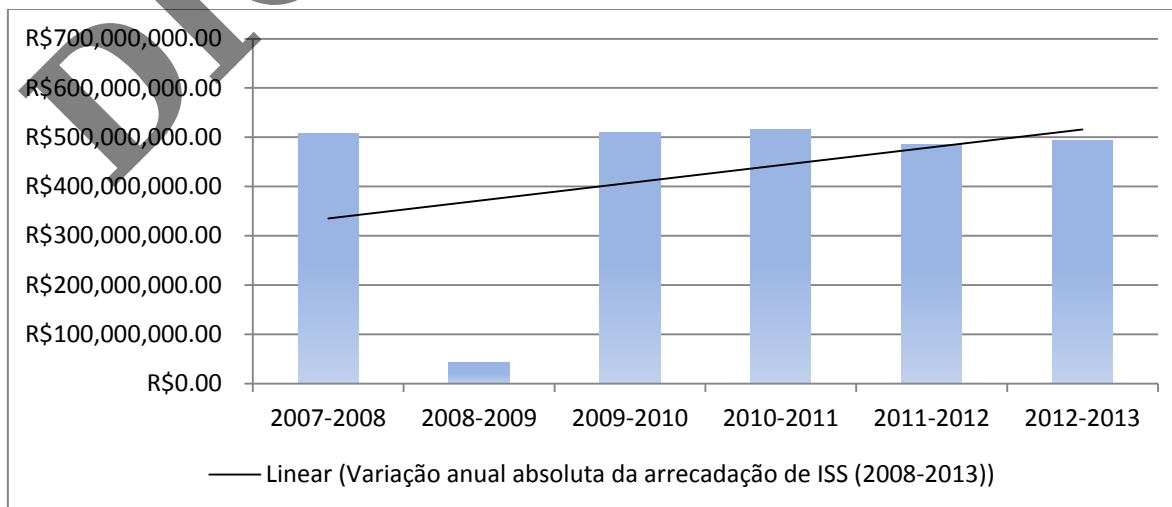
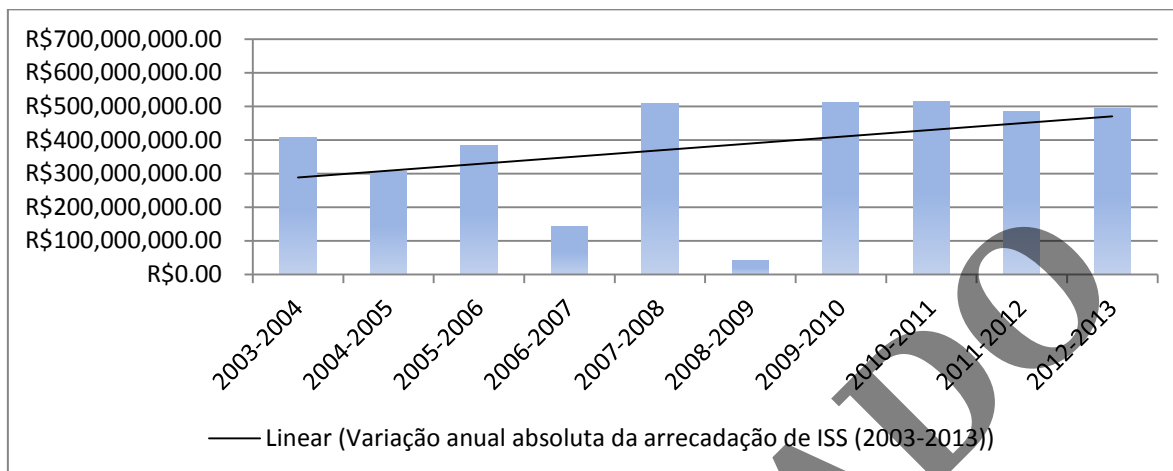


Gráfico 12 - Variação anual absoluta da arrecadação de ICMS (2008-2013)



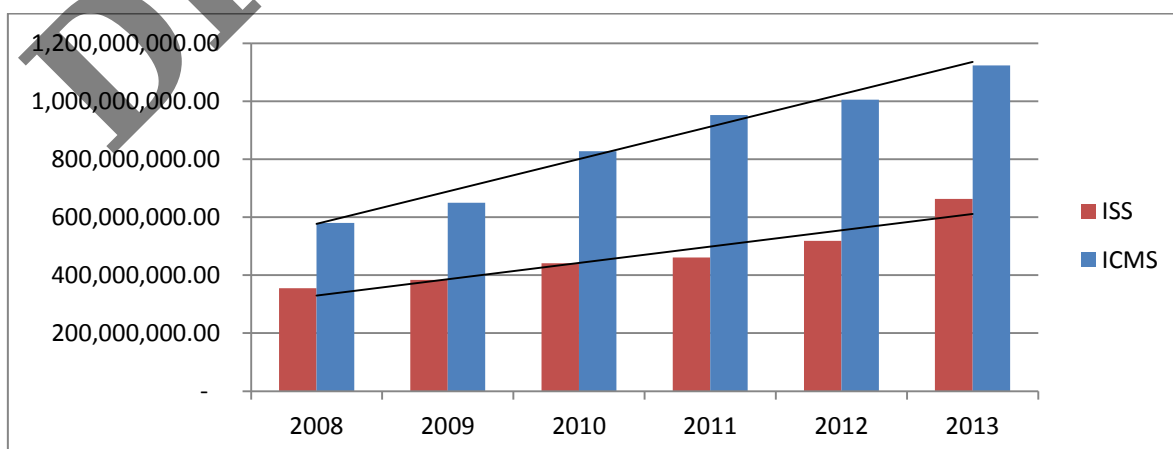
Obs.: os dados relativos à baixa variação da arrecadação de ICMS referentes a 2008-2009 devem-se em grande parte aos efeitos da crise econômica mundial à época.

**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 a elevação 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. Registre-se que a referida modelagem não permite ou objetiva 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 nºs 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%
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%

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIAFls.: 263
Proc.: 998/14

Rubrica

Tema	Segundo a SEF/DF em Audiência Pública realizada na CLDF (1)	Segundo dados forneci- dos pela SEF/DF ou extra- ídos do sítio eletrônico da SEFAZ/SP (2)	Diferença percentual [(2) em rela- ção a (1)]
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.

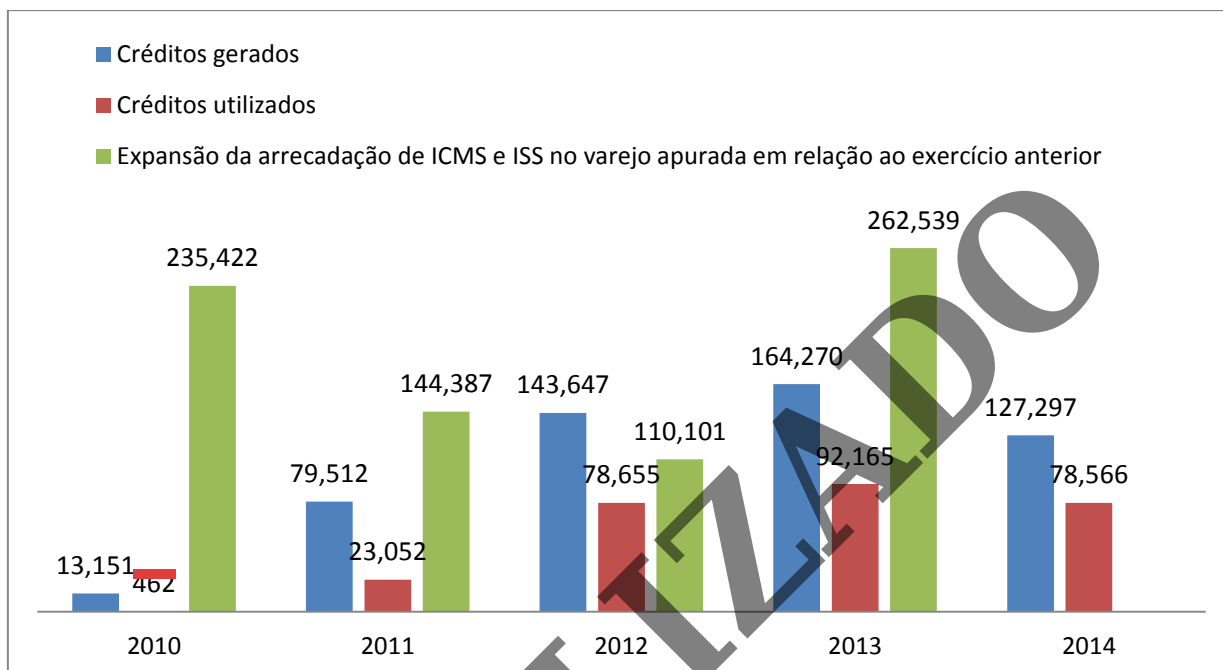
55. Não obstante o fato de que o Programa Nota Legal abranger apenas segmentos do varejo, as comparações acima, considerando valores gerais de arrecadação de ICMS, foram realizadas no intuito de contrapor os dados apresentados na supracitada Audiência Pública, os quais se utilizaram da mesma metodologia.

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 pela SEF/DF, embora vários segmentos relativos à prestação de serviços sejam 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.

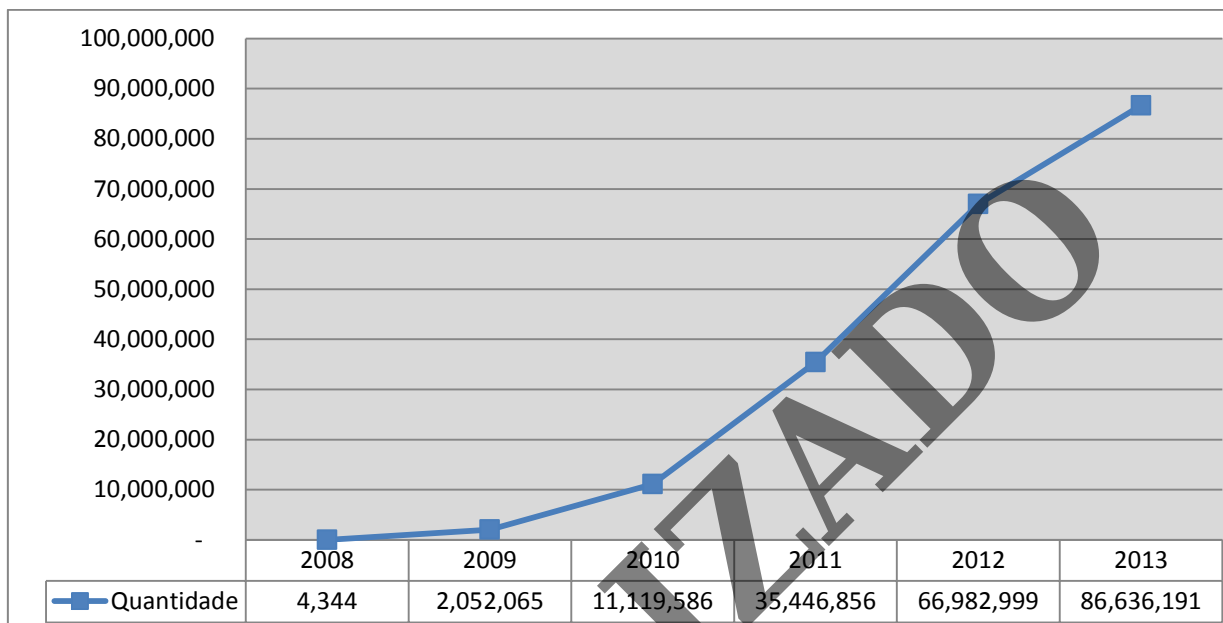
58. Constatam-se nitidamente as divergências do gráfico acima com aquele apresentado pela SEF/DF em sede de Audiência Pública na CLDF. Dentre elas, destaca-se que a diferença entre ambos na projeção da expansão arrecadatória no varejo em 2013 foi da ordem de 242.390 (em mil reais)³⁰.

59. Noutro giro, atinente a ganhos indiretos proporcionados pelo Programa observa-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:

³⁰ Projeção da expansão arrecadatória no varejo em 2013 apresentada pela SEF/DF à CLDF (em mil reais): 20.149 (§44). Projeção da expansão arrecadatória no varejo em 2013 apresentada na figura acima (em mil reais): 262.539.



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)

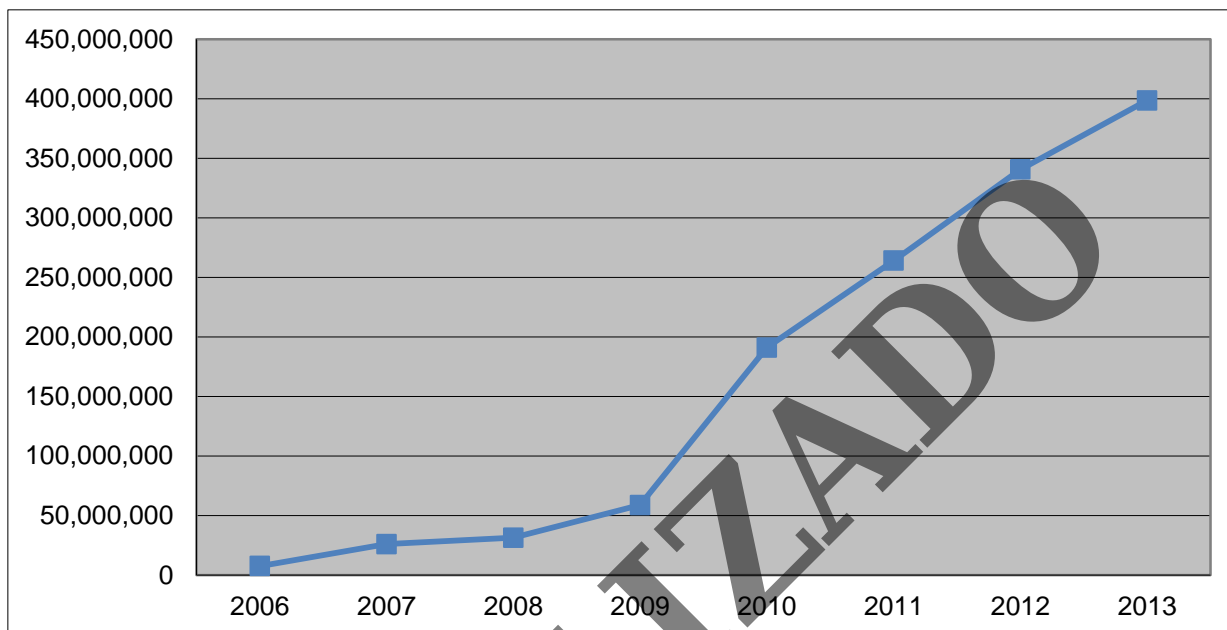
Ano	Quantidade de documentos fiscais emitidos
2006	7.594.807
2007	26.001.183
2008	31.454.244
2009	58.855.157
2010	191.038.365
2011	264.023.621
2012	340.626.850
2013	398.533.046

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 (2006–2013)



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%³¹. 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-

³¹ 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.



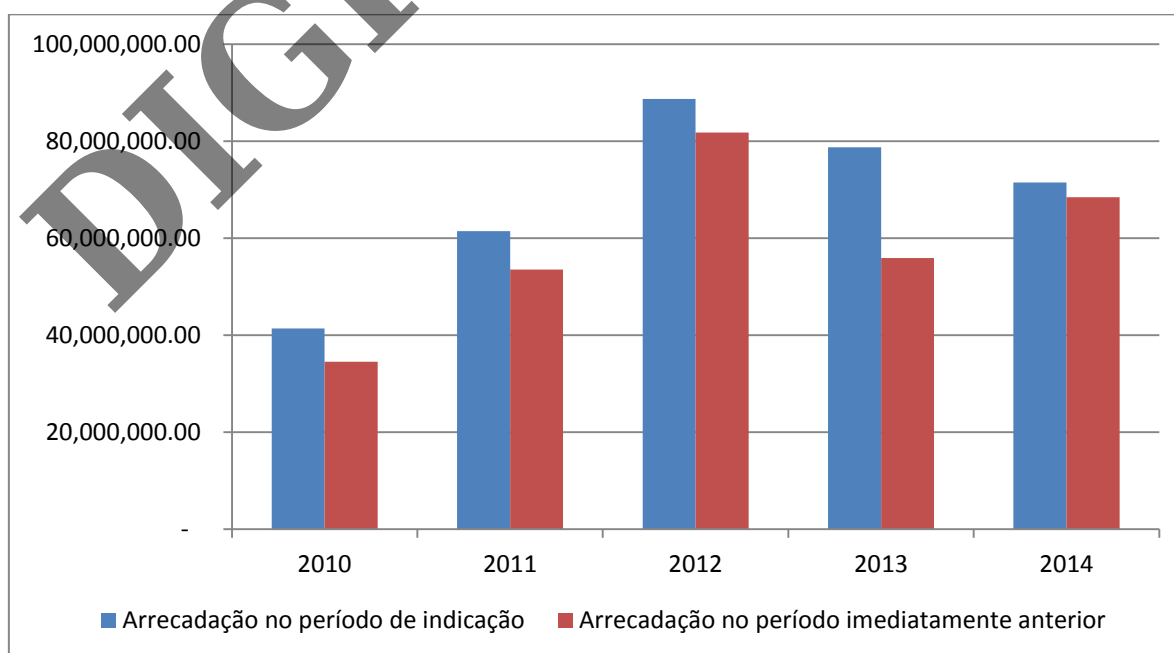
tantes arrecadados no período de indicação destes comparados com o período imediatamente anterior, em igual número de dias³²:

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)

³² 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 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 especializados³³.

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 ³⁴) 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).

³³ Consultores e pós-graduandos em estatística.

³⁴ 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
2	Modelos	<p>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, considerando 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 Nacional³⁵, 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 ruptura³⁶, 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>

³⁵ Está se cogitando para as próximas avaliações, considerar a implantação da Nota Fiscal Eletrônica como variável de ruptura.

³⁶ 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
4	Regime de apuração	Também foi destacada a importância de se utilizar ambos os regimes de contabilização, o de competência e o de caixa, na apuração 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 “um grupo de controle composto unicamente por contribuintes do Regime Normal de Apuração (RPA)”, 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^{37});

i = segmento do mercado abrangido pelo Programa;

t = exercício financeiro;

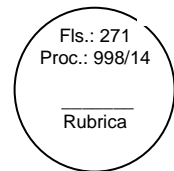
$DUMnfp$ = variável dummy relativa ao programa Nota Fiscal Paulista;

$DUMst$ = 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 utilizam modelos econométricos para mensurar os 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.

³⁷ 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 Fiscal³⁸ - 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.

³⁸ Atualmente Assessoria de Estudos Econômico-fiscais.



Considerações do Auditado

73. A SEF/DF se manifestou sobre o Relatório Prévio de Auditoria por meio do Ofício nº 683/2014-GAB/SEF (fl. 162) e anexos (fls. 163/220), de 13/10/2014, tempestivamente, conforme disposto na Resolução-TCDF nº 271, art. 1º, caput e §2º³⁹.

74. No que tange ao Achado de Auditoria nº 01, a manifestação da SEF/DF se concentra nos Memorando nºs 357/2014-SUREC/SEF e 76/2014-AEF/SEF (fls. 175/176 e 181/182).

75. Inicialmente, a jurisdicionada relatou a adoção de duas providências, quais sejam (fls. 175 e 180):

1. Abertura de demanda junto à Coordenação de Sistemas Administrativos Financeiros e Contábeis da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, sob o número de controle 171/2013;

2. Desenvolvimento de painel de monitoramento utilizando-se da ferramenta em plataforma de Business Discovery QlikView, que consiste em uma plataforma de BI orientada ao usuário, que auxilia na tomada de decisões a partir de fontes diversas de conhecimento, dados, pessoas e ambiente, conforme tela exemplificativa em anexo.

76. Ato contínuo, noticiou que, dada a abrangência da avaliação proposta para o programa Nota Legal em sede do Relatório Prévio de Auditoria, faz-se necessária a contratação de empresa de consultoria, analogamente ao ocorrido no âmbito do Programa Nota Fiscal Paulista (fl. 175).

77. Tal demanda, segundo a SEF/DF, foi inserida na matriz de problemas, produtos e resultados do Programa PRODEFAZ⁴⁰, aprovado pelo Senado Federal. A seguir, a Pasta colacionou notícia veiculada sobre a matéria em seu sítio eletrônico (fls. 175/176).

39 Art. 1º, caput: A comunicação a que se refere o art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 01/94 destina-se exclusivamente ao órgão ou à entidade fiscalizada e será precedida de concessão de prazo ao Gestor para apresentação de considerações circunstanciadas sobre as questões, os achados e as propostas de correção ou de melhorias contidas em Relatório Prévio de auditoria ou de inspeção.

Art. 1º, § 2º: O prazo mencionado no caput será improrrogável, não podendo superar trinta dias contados na forma prevista no Regimento Interno do Tribunal.

⁴⁰ Projeto de modernização da gestão fiscal do Estado, que visa a implantação de metodologias e técnicas modernas para melhor gerir a receita e a despesa públicas.



78. No que tange à avaliação do Programa Nota Legal realizada em 2012⁴¹, a SEF/DF informou que o setor que a realizou foi instado “*apenas a verificar, naquela época, o efeito do programa sobre a arrecadação espontânea do ICMS e ISS*” (fl. 181).

79. Ato contínuo, a Pasta arguiu que (fl. 181):

Entendemos que a avaliação defendida pelo TCDF é mais abrangente, devendo considerar o atingimento de metas e o resultado de indicadores de desempenho de eficiência, eficácia e efetividade do programa. Para tanto essas metas e indicadores devem ser definidos no âmbito da Administração Tributária, considerando o comportamento da arrecadação, a evolução de notas fiscais emitidas e outras variáveis. Trata-se de uma avaliação conjunta complexa a ser feita pelas áreas de negócio da Secretaria de Fazenda afetas ao programa e, talvez, com apoio de profissionais especializados, a exemplo das boas práticas (benchmarking) em São Paulo apontadas no Achado de Auditoria.

80. Ademais, a SEF/DF acresceu que a metodologia empregada por essa Pasta foi de fácil entendimento e objetivou (fl. 181):

[...] informar a variação da arrecadação por atividade econômica, líquida dos créditos gerados e sujeitos a eventual devolução aos consumidores, expurgando dessa variação, por último, o aumento estimado da arrecadação decorrente do incremento da atividade econômica.

81. Esclareceu que o fato de a avaliação ter se reportado apenas à variação da arrecadação entre 2010 e 2011 ocorreu por conta da consolidação do programa após 2010, haja vista que o montante de créditos utilizados para abatimento do IPTU e do IPVA passou de aproximadamente R\$ 462.000,00 em 2010 para R\$ 23.000.000,00 em 2011 (fl. 182).

82. Aduziu, ainda, que na avaliação em comento não se utilizou índice de inflação, porque a evolução dos preços foi descontada ao considerar a variação da receita nominal (incluindo inflação). Por fim, a SEF/DF afirmou que a utilização de um índice de crescimento de nível nacional para o ISS “*deu-se em razão da indisponibilidade de um indicador regional para a receita nominal de preços*” (fl.182).

⁴¹ Tratada nas 'Análises e Evidências' deste Achado de Auditoria.



Posicionamento da equipe de auditoria

83. As medidas adotadas pela SEF/DF mencionadas no parágrafo 75 corroboram o entendimento da equipe de auditoria acerca da necessidade de aprimorar os mecanismos de avaliação e monitoramento do Programa Nota Legal, na medida em que buscam subsidiar o processo de decisão com mais informações.

84. Nessa esteira, a pretensão relatada pela jurisdicionada de contratar uma empresa de consultoria para auxiliá-la na elaboração da metodologia de avaliação do Programa Nota Legal, bem como a inclusão da problemática no PRODEFAZ, demonstram o reconhecimento por parte da SEF/DF da necessidade de se tratar o tema com maior profundidade, diversamente ao que se verificou na avaliação inicial do Programa então realizada pela Pasta Fazendária.

85. A alegação da SEF/DF de que a avaliação levada a efeito em 2012 se destinava *“apenas a verificar, naquela época, o efeito do programa sobre a arrecadação espontânea do ICMS e ISS”* (fl 181), não merece prosperar. A um, porque o exame subsidiou relevantes decisões acerca dos rumos do programa, logo, era imperativo que este se baseasse em análise adequada e devidamente fundamentada. A dois, porque a exatidão, a correção e a pertinência da metodologia adotada pela Secretaria são bastante questionáveis. A três, porque é razoável e recomendável que quaisquer programas de governo vigentes sofram avaliações contínuas e periódicas, que propiciem aos gestores o subsídio suficiente para decidirem acerca da sua manutenção, revisão ou extinção dos mesmos.

86. Quanto à competência para a realização de avaliação mais aprofundada que compreenda o aferimento de metas e resultados de indicadores de desempenho de eficiência, eficácia e efetividade, cabe à SEF/DF definir qual a melhor composição da equipe para desenvolvê-la. No entanto, qualquer que seja a sistemática, seria de bom alvitre que a Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais (antiga Coordenação de Planejamento, Pesquisa e Análise Fiscal⁴² - COPAF) integrasse a equipe na condição de líder, haja vista a sua expertise na matéria (vide avaliação do Programa Nota

⁴² Atualmente Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIAFls.: 275
Proc.: 998/14

Rubrica

Legal realizada em 2012), e a competência regimental própria⁴³ e de seus setores subalternos insculpidas nos arts. 18 a 20⁴⁴ do Decreto nº 35.565/2014⁴⁵.

87. Noutro diapasão, em que pese a alegação da SEF/DF de que a avaliação realizada pela COPAF em 2012 foi de fácil entendimento e teve como objetivo informar a variação da arrecadação por atividade econômica⁴⁶ comparativamente aos créditos gerados (e, portanto, sujeito à devolução aos consumidores) pelo Programa Nota Legal, tem-se que pelos motivos aqui apontados e evidenciados, essa avaliação restou aquém do mínimo necessário para se extrair qualquer conclusão segura acerca do programa.

88. Por fim, entende-se que a aplicação de índice de inflação ou qualquer outro indicador econômico deve ser considerada no âmbito dos estudos que definirão a metodologia para novas avaliações do Programa Nota Legal.

⁴³ Principalmente se considerarmos que os créditos relativos ao Programa Nota Legal são oriundos de renúncia de receita, ou ao menos, de conceito similar.

⁴⁴ Art. 18. À Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais, unidade de assessoramento diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Fazenda, compete:

I - coordenar e supervisionar as atividades relativas aos estudos econômico-fiscais sobre o desempenho da arrecadação tributária, a renúncia de receita, a execução da despesa e a conjuntura econômica do Distrito Federal;

II - apurar os índices de atualização monetária incidentes sobre créditos tributários vencidos;

III - fornecer, no âmbito de suas competências, as informações a serem prestadas aos contribuintes pelo atendimento da Central 156;

IV - prestar assistência técnica em perícias judiciais na sua área de atuação;

V - exercer outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Art. 19. À Gerência de Planejamento Fiscal, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais, compete:

I - calcular estimativas de impacto financeiro-orçamentário de propostas de alteração da legislação tributária;

II - identificar a existência de renúncia de receita e classificá-la nos processos que tratam de proposições legislativas que disponham sobre concessão, ampliação ou prorrogação de benefício ou incentivo tributário;

III - verificar a compatibilidade de proposições legislativas que tratam da concessão ou ampliação de benefício fiscal do qual decorra renúncia de receita com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o cumprimento dos requisitos previstos nos incisos I e II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

IV - instruir proposições legislativas que tratam da concessão ou ampliação de benefício fiscal do qual decorra renúncia de receita;

V - elaborar o demonstrativo das renúncias tributárias formalizadas no exercício anterior;

VI - elaborar demonstrativos sobre a projeção da renúncia tributária, detalhada por tributo, para inserção na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA;

VII - prestar subsídios para formulação de programas de desenvolvimento econômico do Distrito Federal com base em incentivos fiscais; e

VIII - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Art. 20. À Gerência de Estudos Econômicos e Política Fiscal, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Assessoria de Estudos Econômico-Fiscais, compete:

I - desenvolver estudos estatísticos, econômicos e financeiros para a previsão da receita de origem tributária;

II - elaborar demonstrativos sobre a previsão da receita de origem tributária para inserção na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA;

III - elaborar mensalmente relatório sobre o comportamento da arrecadação tributária;

IV - elaborar relatórios e painéis gerenciais com informações econômicas e fiscais, a partir de fontes internas e externas à Secretaria de Estado de Fazenda;

V - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

⁴⁵ Publicado no DODF nº 129, de 27/06/2014, págs. 2 a 26. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências.

⁴⁶ Líquida do aumento vegetativo da arrecadação decorrente o incremento da atividade econômica.



Proposições

89. Sugere-se ao egrégio Plenário determinar à SEF/DF que:

a) adote sistemática periódica e formal de:

- i. avaliação de desempenho do Programa Nota Legal, que contemple, entre outros requisitos, a utilização de modelo econômico, considerando a possibilidade de aproveitar a sistemática atualmente aplicada no Programa Nota Fiscal Paulista;
- ii. monitoramento do Programa Nota Legal, que contemple a utilização de indicadores de desempenho que permitam acompanhar o atingimento de metas anualmente estabelecidas;
- iii. publicação em seu sítio eletrônico dos resultados da avaliação, da metodologia empregada e dos dados utilizados, evidenciando as eventuais providências que serão adotadas no sentido de ajustar o Programa, se necessário, bem como quando estas serão implantadas;

b) utilizando a referida sistemática, examine a manutenção das medidas adotadas quando do resultado da avaliação anterior, positivadas pela Portaria nº 187/2012, revisando-as, se necessário;

c) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação, no prazo de 60 (sessenta) dias, para implantação das medidas supra, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.

Benefícios Esperados

90. Maior precisão na aferição dos resultados do Programa Nota Legal. Maior confiabilidade e compatibilidade de eventuais providências adotadas para ajustar o Programa Nota Legal ao seu real desempenho.



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

91. 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 a de baixa renda, ampliando o potencial do Programa e majorando a sua eficácia e efetividade.

Análises e Evidências

92. 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.

93. Assim, a parcela da população de menor renda, que reside dentro ou fora do DF⁴⁷, tende a não se interessar pelo Programa por conta do custo-benefício desfavorável, tendo em vista os seguintes motivos: exígua geração de créditos proporci-

⁴⁷ Considerando que grande parte da população que reside no entorno do DF também efetua dispêndios no varejo distrital.



onada 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.

94. 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 prêmios⁴⁸. 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 fiscais⁴⁹.

95. 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.

96. 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 em território português (PT II.14, fls. 229/234 do Anexo III).

97. O procedimento de resgate de créditos em dinheiro efetuado no âmbito do Programa Nota Legal se dá apenas durante um mês por ano e demanda cadastro prévio dos dados bancários dos usuários⁵⁰. 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

⁴⁸ 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).

⁴⁹ 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).

⁵⁰ Além disso, em 2013 (primeiro ano desde o início do Programa em que os usuários puderam resgatar o valor dos seus créditos em espécie), o pagamento aos consumidores foi realizado com atraso de dois meses devido a incompatibilidades detectadas nos dados bancários de 719 usuários. Fato que onerou todos os 17.694 solicitantes.



créditos gerados para uma conta bancária⁵¹ (corrente ou poupança) de sua escolha, a qual pode se dar a qualquer momento⁵², contanto que o valor do saldo supere R\$ 25,00 (PT II.11, fl. 206 do Anexo III).

A contestação de créditos pode ensejar a ida do consumidor a uma das Agências de Atendimento da SEF, o que aumenta a demanda pelos serviços prestados nestes locais.

98. 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 de Atendimento da SEF/DF.

99. Tal procedimento⁵³ 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 contestado.

100. 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.

101. 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 Programa⁵⁴, os quais analisam individualmente os documentos fiscais apresentados pelos reclamantes.

102. Vale mencionar que já monta em 293.031 a quantidade de reclamações declaradas procedentes pela jurisdicionada desde o início do Programa. Cifra que,

⁵¹ Informada no instante do resgate.

⁵² A partir da disponibilização dos créditos, a qual ocorre semestralmente.

⁵³ Descrito no mapa de processos constante do PT 02.2, fl. 76.

⁵⁴ Gerência de Projetos Especiais – GEPES/CCALT/SUREC.



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 pelo baixo comparecimento às Agências de Atendimento da SEF/DF por parte dos consumidores que efetuaram a reclamação no Portal do Programa Nota Legal.

103. 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.

104. 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)



105. 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

106. Ineficiência e insuficiência dos mecanismos que buscam a participação social no Programa Nota Legal, bem como o excesso de burocracia no procedimento de contestação de documentos fiscais emitidos e não declarados. Subutilização do canal da internet como meio para contestação de documentos fiscais.

Efeitos

107. Ineficácia e ineficiência do procedimento de contestação de documentos fiscais emitidos e não declarados. Desestímulo à participação social, principalmente da população de baixa renda, em aderir ao Programa e participar dele ativamente. Aumento da demanda pelos serviços prestados nas Agências de Atendimento da SEF/DF.

Considerações do Auditado

108. Sobre o Achado de Auditoria nº 02, a manifestação da SEF/DF se concentra nos Memorandos nºs 357/2014-SUREC/SEF, 82/2014-GEPES/CCALT/SUREC e 71/2013 – COTRI/SUREC/SEF (fls. 176/177, 183/185 e 193, respectivamente, e anexos de fls. 187/192 e 194/197).

109. Preliminarmente, a SEF/DF lembrou que outrora foi proposta a criação de mecanismos de sorteio análogos ao do Programa Nota fiscal Paulista⁵⁵, que alteraria a Lei nº 4.159/2008 na forma do Projeto de Lei nº 1662/2010 (fl. 187-verso e 188), o qual restou arquivado conforme Mensagem nº 12 – GAG (fl. 190), de 07/02/2011, por iniciativa do GDF (fl. 176).

110. Acresceu que no ínterim entre a proposta e seu arquivamento, adotou providências no sentido de operacionalizar o sorteio, tais como:
“início do processo de contratação de empresa para realização de auditoria dos sor-

⁵⁵ A qual foi comunicada à CLDF por meio da Mensagem nº 176-GAG, de 29/09/2010 (fls. 176 e 183).



teios, bem como de empresa para realização do sorteio e abertura de demanda para o desenvolvimento de aplicativo de controle do sistema de sorteio” (fl. 176), elencando, na sequência, os processos de contratação destas (fl. 184). No entanto, todas foram interrompidas haja vista a decisão política do GDF (fl. 176 e 184) de pleitear a retirada de todas as proposições de autoria do Poder Executivo em tramitação na CLDF referentes a Projetos de Lei anteriores a 2011 (fl. 190).

111. Destarte, aduz a Pasta Fazendária que *“nesta gestão não haveria mais espaço para implementação deste mecanismo, tornando, assim, desnecessário e dispendioso qualquer esforço no sentido de promover estudos e elaboração de plano de ação neste momento”* (fls. 176/177).

112. De outro lado, alegou que, caso um plano de ação tendente a retomar esse projeto seja elaborado, seria o caso de averiguar a reversão da medida adotada pelo GDF, pleiteando à CLDF o desarquivamento do Projeto de Lei supramencionado, bem como acionar os setores da SEF/DF afetos ao programa para retomarem as contratações necessárias a fim de operacionalizar o sorteio eletrônico (fl. 184).

113. Noutro diapasão, a SEF/DF noticiou que a forma atualmente adotada para pagamento em pecúnia dos créditos oriundos do Programa Nota Legal dá-se por meio de indicação na internet pelo consumidor da conta bancária para depósito *“[...] de forma simples e de baixo custo”* (fl. 177).

114. Afirmou a Pasta Fazendária que o depósito bancário em uma única oportunidade ao longo do exercício propicia maior segurança ao erário, *“[...] possibilitando a investigação pela sua área de inteligência fiscal para coibir fraudes de consumidores [...]”*, o que é potencialmente mais danoso que os abatimentos dos valores do IPTU e do IPVA, haja vista que no segundo é possível proceder a estornos, enquanto que no primeiro, as chances de reaver o montante pago em pecúnia são reduzidas (fl. 185).

115. Arguiu a SEF/DF, também, que o atual procedimento facilita a programação financeira e orçamentária do Distrito Federal, otimiza a utilização dos recursos disponíveis de TI (fls. 177 e 185) e promove um interesse natural da sociedade para os períodos de utilização dos créditos, uma vez que são distintos e em quantidade reduzida (apenas dois) (fl. 185).



116. De outro lado, esclareceu que, caso se opte futuramente pelo pagamento contínuo dos créditos por meio de depósito bancário em virtude de um eventual plano de ação apresentado a esta Corte, o sistema responsável pela gestão do Programa Nota Legal (SIGEST/CCR) está apto para a demanda (fl. 185).

117. Após, quanto à periodicidade dos pagamentos, a jurisdicionada entende ser mais eficiente a opção de efetuar-los apenas uma vez ao ano, haja vista o ônus do Estado ao se mobilizar para tal e os resultados desse esforço, que serão os mesmos (fl. 177). Ressaltou, ainda, que a *“periodicidade guarda tratamento isonômico àqueles que optam pelo abatimento no IPVA ou no IPTU, que são lançados anualmente”* (fl. 177).

118. No que tange ao procedimento de contestação de documentos fiscais, a SEF/DF arguiu que por meio do Decreto nº 35.717/2014⁵⁶ *“implementou a Nota Fiscal Eletrônica ao Consumidor, a qual substituirá o Cupom Fiscal e a Nota fiscal ao Consumidor Final modelo 2”* (fl. 177), ambos documentos válidos para fins de geração de crédito no Programa Nota Legal.

119. Acerca da implementação da Nota Fiscal Eletrônica ao Consumidor, a SEF/DF afirmou que (fl. 177):

Trata-se de documento cuja existência é apenas digital, assinado pelo contribuinte com certificado digital emitido em cadeia de certificação da ICP-Brasil, o qual recebeu autorização da Autoridade Tributária competente previamente à conclusão da transação comercial e estará disponível para consulta no Portal da Administração Tributária via Internet.

120. Disso, concluiu a SEF/DF que quando do procedimento de contestação de documentos fiscais emitidos e não lançados no âmbito do Programa Nota Legal, bastará ao consumidor *“informar a chave do documento, pois o mesmo já estará na base de dados da SEF”*. Na sequência, essa Secretaria aduziu que o procedimento de digitalização e encaminhamento do documento supra restaria obsoleto, além de ser oneroso e restringir o acesso por parte dos consumidores de baixa renda (fl. 177).

⁵⁶ De 11/08/2014.



121. Ademais, a SEF/DF juntou à sua manifestação o Memorando nº 071/2013-COTRI (fls. 193-verso/195) que subsidiou a resposta da jurisdicionada à Recomendação nº 002/2013-MPDFT/PDOT (fl. 191 e verso)⁵⁷, a qual também propôs *“o uso de imagens no registro de reclamações pelo consumidor, dispensando-se a eventual apresentação do documento fiscal original para análise pelo Fisco, caso não haja a regularização pela empresa emitente”* (fl. 184/185).

122. No referido memorando, a Pasta Fazendária alegou que o Programa Nota Legal permeia o Direito Civil, no âmbito do Código de Defesa do Consumidor⁵⁸, e o Direito Tributário, quando da promoção de exação fiscal⁵⁹ (fl. 194). Afirmou, também, que o Programa apenas tangencia o primeiro, porquanto *“[...] o documento fiscal presta-se, em sua relação civil, para comprovar a existência de uma relação de consumo”* (fl. 194-verso).

123. Ato contínuo, a SEF/DF defendeu que (fl. 194-verso):

A demanda contida da Recomendação nº. 002, de 2013-MPDFT/PDOT adota como fundamento a facilitação da defesa dos direitos do consumidor. Ocorre que o registro de reclamação por parte do adquirente, na hipótese de ausência de registro de documento fiscal ou incorreção nas informações a ele referentes, encontra-se sob a regência de sistema jurídico público-tributário, e não sob a égide das regras do direito consumerista. Não se pode, portanto, invocar a aplicação de regras do direito consumerista ao sistema jurídico público. Não é o caso de aplicação da teoria do diálogo das fontes, a uma, porque não se constata na hipótese a ocorrência de antinomia jurídica; a duas, porque tal teoria destina-se a promover o diálogo de disposições contidas no Código Civil e no Código de Defesa do Consumidor.

124. A seguir, entendeu infundado o argumento apresentado na Recomendação nº 002/2013-MPDFT/PDOT, haja vista que (fl. 194-verso):

[...] o documento fiscal que fundamenta a reclamação do adquirente não se presta a comprovar relação de consumo, e sim, a promover, nos termos da Portaria nº. 4, de 2012, a habilitação do ad-

⁵⁷ [...]

Recomendo ao Secretário de Estado da Fazenda do distrito Federal e ao Subsecretário da receita do Distrito Federal, durante o procedimento relativo à concessão de créditos decorrentes do programa nota legal, que dispensem o adquirente da obrigação prevista no art. 7º, §4º, da Portaria nº 4 de janeiro de 2012, quando a respectiva reclamação estiver instruída com fotocópia legível do documento fiscal reclamado e a autenticidade deste não tiver sido impugnado pelo contribuinte do Nota Legal dentro do prazo estabelecido no art. 7º, §3º, da norma em comento.

⁵⁸ Lei nº 8.078/1990.

⁵⁹ Nos termos dos §§6º e 7º do art. 7º da Portaria nº 04/2012-SEF/DF.



quirente ao recebimento de créditos do tesouro do distrito federal previstos no art. 2º da lei Distrital nº. 4.159, de 2008. (grifo nosso)

125. Noutro giro, alega a SEF/DF que a exação fiscal de que trata os parágrafos 6º e 7º do art. 7º da Portaria nº 04/2012-SEF/DF, deve ser fundada em provas inequívocas de que de fato houve descumprimento de obrigação tributária (fl. 194-verso). Não devendo, portanto, ser promovida com fulcro “[...] *em cópia de documento anexada pelo adquirente, sem a devida autenticação pela Administração Tributária*”, haja vista que: “a) *o contribuinte não detém fé pública para estes fins*; e b) *o documento fiscal apresentado pelo adquirente servirá como fundamento para a promoção de exação fiscal relativamente a terceira pessoa.*” (fl. 194-verso).

126. Por fim, a SEF/DF alertou para as possíveis consequências de se proceder conforme a Recomendação do MPDFT e, por similaridade, as sugestões propostas em sede do Relatório Prévio de Auditoria, quais sejam, constituição do crédito tributário com insegurança jurídica, além do fato de que essa Secretaria não considera satisfatória a técnica que consiste na validação da cópia do documento fiscal em caso de ausência de manifestação contrária por parte do contribuinte, uma vez que, na visão da jurisdicionada, as exações fiscais devem ser subsidiadas de “*todos os elementos probantes necessários à sua estabilidade jurídica, nos termos do devido processo legal, sob pena de comprometer o contraditório, a ampla defesa e os demais princípios a que está sujeita a Administração Tributária [...]*”⁶⁰.

Posicionamento da equipe de auditoria

127. Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que a proposta tendente a modificar o Programa Nota Legal a fim de abranger sorteios eletrônicos restou impedida outrora não por fundamentos técnicos, mas sim por uma decisão eminentemente política, conforme descrito nos parágrafos 109 e 110.

128. Destarte, não merece guarida a alegação da SEF/DF de que seria “[...] *desnecessário e dispendioso qualquer esforço no sentido de promover estudos e elaboração de plano de ação neste momento*” (fl. 177), tendo em vista o término pró-

⁶⁰ Nesse sentido, a SEF/DF citou o art. 2º do Decreto nº 33.269/2011, transcrito a seguir: Art. 2º A Administração Fazendária obedecerá, entre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público, eficiência, publicidade, impessoalidade, instrumentalidade das formas, duração razoável do processo e devido processo legal.



ximo da atual gestão. Ao contrário, seria de bom alvitre que novos estudos fossem realizados imediatamente a fim de que no início da próxima gestão as providências pertinentes já estivessem prontas para serem implementadas, cogitando-se, inclusive, o desarquivamento do Projeto de Lei nº 1662/2010, conforme suscitado pela própria jurisdicionada à fl. 184.

129. No que tange ao pagamento contínuo dos créditos por meio de depósito bancário, tem-se que as dificuldades em relação à programação financeira e orçamentária e à investigação de fraudes poderiam ser mitigadas mediante um cronograma de implantação progressiva da sistemática proposta. Ademais, uma vez que o sistema responsável pela gestão do Programa Nota Legal, o SIGEST/CCR, se encontra apto para essa finalidade, tem-se que o maior obstáculo em potencial não subsiste, o que reduz o grau de complexidade da referida implantação.

130. Nesse sentido, não merece prosperar a arguição da SEF/DF de que a sistemática de pagamento em pecúnia proposta no Relatório Prévio de Auditoria seria mais dispendiosa e não agregaria valor ao resultado. Com efeito, entende-se que o cidadão seria beneficiado com a redução da burocracia, além de ter a possibilidade de antecipar o gozo dos créditos a que fizer jus e, por fim, a suavização dos dispêndios relativos a esse procedimento ao longo do exercício, de certo, tende a trazer ganhos para essa Secretaria, seja a título de força de trabalho, seja a título de recursos disponíveis de TI, haja vista a sua desconcentração. Ademais, entende-se que a diluição desses dispêndios em mais de uma ocasião ao longo do exercício, em contraponto a atual concentração numa única instância, tenderia a favorecer a sua execução.

131. Noutro giro, tem-se que o advento da Nota Fiscal Eletrônica não extingue a necessidade de evolução da sistemática de contestação de documentos fiscais emitidos e não lançados no âmbito do Programa Nota Legal. Primeiro, porque esse documento digital foi instituído recentemente em caráter obrigatório e para uma parcela dos contribuintes, estando em processo de implementação, que tende a ser moroso (haja vista que é imperativo seu prosseguimento gradativo)⁶¹. Segundo, porque

⁶¹ Por exemplo, no estado de São Paulo, que instituiu o referido documento digital em 2005 e, passados quase dez anos, ainda não atingiu sua utilização plena (eliminação dos demais documentos fiscais em meios físicos) e, no mesmo sentido, o próprio DF, cujo primeiro normativo que menciona a Nota Fiscal Eletrônica, o Decreto nº 26.849, foi editado em 2006.



mesmo o estado de São Paulo que instituiu a Nota Fiscal Eletrônica há quase uma década, disponibiliza aos participantes do Programa Nota Fiscal Paulista procedimento de contestação de créditos não lançados por meio de digitalização do documento fiscal sem que se tenha notícia de qualquer questionamento jurídico quanto à prática.

132. Assim, não há que se falar que a Nota Fiscal Eletrônica (antes de sua implementação plena) torna obsoleto o procedimento de contestação por meio do encaminhamento de cópia do documento fiscal proposto no Relatório Prévio de Auditoria. De fato, uma vez implantado, o controle social tende a ser ampliado e a sonegação fiscal reduzida (conforme os objetivos do Programa). Além disso, o advento da tecnologia móvel permite que a digitalização do documento fiscal seja feita por meio de fotografia em aparelho de celular, pelo qual a transmissão da imagem também é possível.

133. Quanto à impossibilidade jurídica de aplicar a sistemática sugerida tanto em sede de Relatório Prévio de Auditoria quanto na Recomendação nº 002/2013-MPDFT/PDOT (fls. 191/191-verso), tem-se que não merece ser acolhida a justificativa da SEF/DF de que a promoção de facilidade ao cidadão quando da defesa de seus direitos não é fundamento para alterar a sistemática em tela, sob a escusa de que o documento fiscal em que se baseia a reclamação do adquirente não se presta a comprovar a relação de consumo. A uma, porque, contrariamente, a própria SEF/DF atestou que o documento supra “[...] *presta-se, em sua relação civil, para comprovar a existência de uma relação de consumo*” (fls. 194 e 194-verso). A duas, porque não se discute a relação jurídica existente entre o cidadão e a SEF/DF nesta fiscalização, haja vista que o debate versa apenas sobre a melhoria da prestação do serviço público.

134. Noutro diapasão, não é pressuposto da sistemática proposta que o adquirente possua fé pública a fim de protocolar cópia do documento fiscal para contestação. A um, pelo próprio princípio da boa-fé, em que se pressupõe o comportamento leal e cooperativo entre as pessoas. A dois, porque a cópia apresentada estaria sujeita ao crivo do contribuinte que a emitiu. A três, porque é possível alertar e responsabilizar o adquirente criminalmente caso este apresente informação sabidamente inverídica. A quatro, porque caso haja indício de inconsistência relativa a algum da-



do da cópia encaminhada, é possível que a SEF/DF convoque o adquirente a apresentar o original do documento fiscal para ser atestado pela Administração Tributária.

135. Por fim, tem-se que o estágio da contestação do crédito pelo adquirente ainda não se confunde com a exação fiscal, e, por isso, a apresentação de cópia seria suficiente. De fato, cumpre mencionar que o procedimento adotado atualmente é análogo, haja vista que o adquirente insere os dados do documento fiscal ora contestado no Portal do Programa Nota Legal e, a seguir, o contribuinte é instado a se manifestar sobre a reclamação.

136. Assim, a insegurança jurídica alegada pela Pasta Fazendária quando da constituição do crédito tributário não subsiste. Ademais, tal sistemática contribuiria sobremaneira para a redução da demanda pelos serviços prestados nas Agências de Atendimento da SEF/DF.

137. Portanto, as informações trazidas não possuem o condão de alterar as falhas noticiadas neste achado e/ou as propostas apresentadas tendentes a sanear-las.

Proposições

138. Propõe-se ao egrégio Plenário determinar à SEF/DF que:

- a) adote providências para ampliar a participação popular no Programa Nota Legal, por exemplo, implantando a sistemática de sorteio de prêmios e/ou valores em dinheiro praticada em ações similares mencionadas neste Relatório (Fatura da Sorte e Programas Nota Fiscal Paulista e Paulistana);
- b) torne o procedimento de resgate dos créditos em dinheiro menos oneroso para o cidadão, por exemplo, implantando no âmbito do Programa Nota Legal procedimento análogo ao efetuado nos Programas Nota Fiscal Paulista e Paulistana (noticiados neste Relatório);
- c) enquanto não estendida a todos os contribuintes a Nota Fiscal Eletrônica, adote procedimento simplificado (e que não sobrecarregue as Agências de Atendimento da SEF/DF) de contestação de documentos



fiscais emitidos e não declarados, por exemplo, implantando mecanismo de digitalização destes por parte do cidadão, seguido de envio à SEF/DF em meio eletrônico, analogamente ao Programa Nota Fiscal Paulista;

- d) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação, no prazo de 60 (sessenta) dias, para implantação das medidas supra, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.

Benefícios Esperados

139. Maior aderência da população ao Programa Nota Legal, tendo em conta a implantação da sistemática de sorteios e o aprimoramento do procedimento de contestação de documentos fiscais emitidos e não declarados, favorecendo a inclusão social do Programa.

140. Maior eficiência no procedimento de resgate dos créditos em dinheiro. Mitigação da sobrecarga de trabalho das Agências de Atendimento da SEF/DF. Aumento do estímulo à cidadania fiscal.

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

Critério

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

Análises e Evidências

142. 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.

143. 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. Posteriormente, quando da tratativa desse 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).

144. Ocorre que os 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*⁶² (PT II.2, fl. 64 do Anexo III).

145. 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).

146. 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).

147. 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) contribuiu para a defasagem da infraestrutura dos serviços de informática da Pasta Fazendária comparativamente com a sua demanda.

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

149. 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).

150. A propósito, a 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

⁶² Dispositivo relativo ao armazenamento de dados em rede.



de rede (*switches*⁶³) na Galeria Oeste, subsolo da quadra 1 do Setor Bancário 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 energiação (geradores) próprios (PT II.5, fl. 146/147 do Anexo III).

151. O local em questão foi visitado pela equipe de auditoria, e, ainda que improvisado (considerando 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.

152. 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.

153. 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.

154. Tal necessidade é evidenciada pelos gráficos de acessos ao sítio eletrônico supra referentes ao dia 10/02/2014⁶⁴: 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 30min⁶⁵ (PT II.2, fl. 89 do Anexo III), permite inferir que houve sobrecarga do link do Portal Nota Legal, culminando na indisponibilidade do serviço.

155. 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

⁶³ Equipamento de TI que interliga os computadores em uma rede.

⁶⁴ Último dia deste exercício para indicação dos créditos do Programa no abatimento do valor do IPTU e do IPVA.

⁶⁵ Não obstante a suposição da SEF/DF de que a origem desses vales foi externa.



prestados tornam-se indisponíveis) para que caso um venha a falhar o outro possa substituí-lo (PT II.5, fl. 148 do Anexo III).

156. Nesse diapasão, a Pasta Fazendária do DF afirma estar envidando esforços para modernizar sua solução de balanceamento de cargas⁶⁶ (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.

157. 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.

158. 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 TI⁶⁷ da SEF/DF.

159. Noutro giro, no que tange às carências de softwares relativas ao Programa Nota Legal, vale mencionar a existência de numerosas demandas oficializadas e não abertas⁶⁸ 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.

160. 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

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Os quais poderiam ser realocados na SEF/DF ao longo do ano.

⁶⁸ As quais constam dos pré-projetos anexados aos Documentos de Oficialização de Demanda – DODs n^{os} 005/2012, 100/2012 e 03/2013.



natural limitação de recursos de TI, bem como a necessidade de compatibilizar o atendimento a todas as áreas da SEF.

161. 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”).

162. 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.

163. Entende-se que práticas dessa natureza prejudicam 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 Oásis⁶⁹ 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

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

⁶⁹ Sistema de Acompanhamento de Demandas



Efeitos

165. Ineficiência dos controles realizados por meio dos sistemas relacionados ao Programa Nota Legal. Risco de indisponibilidade do Portal Nota Legal, principalmente durante o período de indicação dos créditos. Prejuízo à imagem e credibilidade do Programa.

Considerações do Auditado

166. A SEF/DF se manifestou acerca do Achado de Auditoria nº 03 por meio da Nota Técnica nº 07/2014⁷⁰ e anexos, de 07/10/2014 (fls. 199/210). Nela, teceu considerações sobre os procedimentos referentes a este achado (fls. 200/201), as constatações da equipe de auditoria (fls. 200/201) e as proposições apresentadas (fls. 201/207) ao Plenário desta Corte em sede do Relatório Prévio de Auditoria.

167. No que tange aos fatos apontados no Relatório Prévio de Auditoria relativos a esse achado, a SEF/DF noticiou que não há ressalvas a apresentar, entendendo que estes “[...] *expressam a verdade em relação à situação encontrada durante os levantamentos de auditoria que subsidiaram o relatório*” (fls. 200/201). Observou, também, que o cenário relativo à estrutura de Tecnologia da Informação da SEF/DF evoluiu significativamente desde a realização da auditoria (assunto abordado posteriormente no âmbito da referida Nota Técnica (fls. 200/201).

168. Acerca das proposições ao Plenário desta Corte constantes do parágrafo 120 do Relatório Prévio de Auditoria (fls. 135/136), a SEF/DF manifestou-se descrevendo as providências em curso, as quais são descritas a seguir.

169. Sobre o planejamento/execução de obras para duplicação do ambiente tecnológico da SEF/DF, noticiou que, com vistas a garantir a disponibilidade permanente de seus sistemas críticos, procedia à construção do site secundário em área próxima ao edifício Vale do Rio Doce (sede da SEF/DF), cuja alimentação elétrica se daria por canal distinto do site principal (fls. 202/203). No entanto, a Companhia Energética de Brasília – CEB informou ser impossível a utilização de uma subestação próxima. Assim, a jurisdicionada selecionou localização diversa para instalação

⁷⁰ Elaborada pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação – SUTIC/SEF/DF.



do site secundário, qual seja, na Área de Serviços Públicos Lote H⁷¹, SIA/SUL (fl. 203).

170. Após, a Secretaria relatou a elaboração de projeto para reforma do local, que se encontra em execução no âmbito do Contrato nº 25/2014-SEF, que prevê a revitalização da estrutura, bem como a alocação e isolamento desta com o fito de abrigar o centro de dados sobressalente (fls. 203 e 209/210).

171. Na sequência, a jurisdicionada enumerou as medidas de segurança que serão destinadas à área correspondente ao site secundário e elencou os equipamentos que comporão a infraestrutura física e lógica necessária ao seu funcionamento (fls. 203/204).

172. No que tange à implantação de redundância de link ativo/ativo em seu sítio eletrônico, a SEF/DF noticiou que, não obstante a existência de dois serviços de links (Infovia SERPRO e Oi Telecomunicações) na Secretaria, apenas um deles é dedicado ao Portal do Programa Nota Legal. O outro poderia operar como link secundário mediante as configurações necessárias realizadas através de procedimentos manuais (ativo/passivo) (fl. 204).

173. Entretanto, a Pasta afirmou que se encontra em curso planejamento por parte da Gerência de Redes e Telecomunicações, visando *“a instalação dos links em operação concomitante, ou seja, em vez de um link secundário que opera na falha do principal, dois links operando simultaneamente”* (fl. 204). Segundo a SEF/DF, tal contratação está condicionada à conclusão *“do processo de aquisição e configuração da nova solução de balanceamento de cargas e de links”*, tema abordado na sequência da Nota Técnica retromencionada (fl. 204).

174. Sobre a ampliação da capacidade de acessos simultâneos e modernização da solução de balanceamento de cargas, a SEF/DF alegou que, em abril de 2014, deu início ao planejamento do contrato de expansão dessa e de links para os sites principal e secundário⁷² (fl. 205), o que duplicaria, segundo as expectativas da Secretaria, a capacidade de acessos simultâneos ao Portal do Programa Nota Legal.

⁷¹ Pertencente ao acervo patrimonial da SEF/DF.

⁷² O contrato, que contempla os serviços de instalação, configuração, treinamento, garantia e suporte técnico por 60 (sessenta) meses, foi firmado por meio do Pregão Eletrônico nº20/2014 – DISUL/SUAG/SEF/DF.



Ademais, isso propiciaria a alternância dos links existentes de forma automática, em caso de queda do link principal (fl. 205).

175. A Pasta registrou, também, que as atuais soluções de balanceamento de cargas e de firewall *“foram responsáveis pelo insucesso dos ataques direcionados ao Portal do Programa Nota Legal pelo grupo de hackers autodenominado ‘Anonymous’ durante o período de indicação dos créditos em 2012”* (fl. 205).

176. Alegou, ainda, que foram realizados investimentos em servidores RISC e licenciamento de software de virtualização. Assim, mediante prévia alocação de sistemas e equipamentos, será possível disponibilizar cinco máquinas, *“que deverão ser utilizadas no centro de dados secundário para gerar redundância do ambiente de virtualização”* (fls. 205/206). Destarte, será possível atingir a marca de 20 mil acessos simultâneos ao Portal do Programa Nota Legal e garantir a redundância das informações (fls. 205/206).

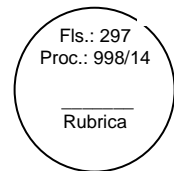
177. Finalmente, acerca da elaboração de Plano de Ação contemplando as medidas supra, a Pasta apresentou às fls. 206/207 a versão preliminar do documento, contendo sequência de ações e prazos para atendimento das mesmas, e observou que a versão definitiva será entregue após a decisão desta Corte sobre a matéria.

Posicionamento da equipe de auditoria

178. A manifestação apresentada corrobora o entendimento da equipe de auditoria sobre os fatos apontados nesse achado, na medida em que a jurisdicionada se abstém de realizar acréscimos e/ou ressalvas às evidências supramencionadas (fls. 200/201).

179. Ademais, a apresentação da versão preliminar do Plano de Ação demonstra o interesse da jurisdicionada em sanear as falhas apontadas, ressaltando-se apenas que é necessária a indicação do setor responsável por cada atividade elencada no documento, seguindo o modelo atualizado anexo a este Relatório.

180. Destarte, as informações trazidas restam por reforçar as evidências deste achado, bem como as sugestões apresentadas para mitigar as falhas ora verificadas.



Proposições

181. Propõe-se ao egrégio Plenário determinar à SEF/DF que:

- a) adote providências com vistas a: 1) planejar/executar as obras para duplicação do ambiente tecnológico da SEF/DF; 2) implantar redundância de link ativo/ativo em seu sítio eletrônico; 3) ampliar a capacidade de acessos simultâneos; 4) modernizar sua solução de balanceamento de cargas;
- b) cadastre as demandas de software e hardware no sistema Oásis simultaneamente à sua solicitação por meio do “Documento de Oficialização de Demanda – DOD”, para, em seguida, avaliar seu grau de priorização no âmbito da Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas, abstendo-se de mantê-las apenas no segundo instrumento, medida insuficiente para iniciar a sua execução;
- c) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação, no prazo de 60 (sessenta) dias, para implantação das medidas supra, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.

Benefícios Esperados

182. Aumento da disponibilidade e confiabilidade dos serviços informatizados oferecidos pela SEF/DF, mormente o resgate de créditos do Programa Nota Legal.



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

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

184. Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte I. Resolução CFC nº 750/1993, art. 6º⁷³.

Análises e Evidências

185. 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.

186. 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 Programa⁷⁴ (PT II.2, fls. 31/36 do Anexo III).

187. 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.

188. 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):

⁷³ Art. 6º O Princípio da Oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.

⁷⁴ 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.”

189. 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.

190. 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 gerados⁷⁵.

191. 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 FUNDEB⁷⁶ (PT II.13, fls. 218/228 do Anexo III).

192. Posteriormente, o valor apropriado é pago⁷⁷ aos cidadãos nas contas bancárias informadas por estes e/ou abatido do valor do débito de IPVA do veículo indicado a título de restituição.

193. 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.

⁷⁵ Numa conta do passivo, reconhecendo a obrigação da Fazenda estadual para com os usuários do Programa.

⁷⁶ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

⁷⁷ Via Ordem Bancária.



194. Reconhece-se que, no que tange ao resgate de créditos em dinheiro por meio de depósito em conta bancária previamente indicada, o procedimento de contabilização realizado pela SEF/DF, a saber, o registro de despesa orçamentária (mediante prévia dotação), é mais aderente aos princípios contábeis⁷⁸ ora vigentes.

195. 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 I⁷⁹ e no Decreto nº 22.789/2002 a, art. 30, incisos I e XI⁸⁰).

Causas

196. 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

197. 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.

Considerações do Auditado

198. A SEF/DF se manifestou acerca do Achado de Auditoria nº 04 por meio do Memorando nº 357/2014-SUREC/SEF, de 10/10/2014, e anexos⁸¹ (fls. 178 e 211/212).

⁷⁸ Entende-se que o mesmo procedimento contábil poderia ser aplicado no caso de sorteios, caso esse instituto existisse no âmbito do Programa Nota Legal.

⁷⁹ 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;

⁸⁰ 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;

⁸¹ Memorando nº 013/2014-COCAD/SUCON/SEF e Memorando nº 97/2014-SUCON/SEF (fls. 211/212).



199. Noticiou que foram realizadas reuniões entre a Subsecretaria da Receita – SUREC e Subsecretaria de Contabilidade – SUCON, ambas integrantes da estrutura da SEF/DF, a fim de definir o fluxo de informações a serem remetidas pela primeira a fim de que a segunda proceda ao devido registro contábil dos valores de abatimentos efetuados na arrecadação de IPTU e IPVA (fl. 178).

200. Registrou, também, que quanto aos pagamentos em pecúnia decorrentes do Programa Nota Legal, os registros contábeis cabíveis já estão sendo efetuados (fl. 178).

201. Vale mencionar que nos anexos supracitados a SUCON solicitou à SUREC o encaminhamento do saldo do “total de créditos a receber”, do “total de descontos obtidos (5%)” e do “total de abatimentos (Nota Legal)” (fl. 211).

Posicionamento da equipe de auditoria

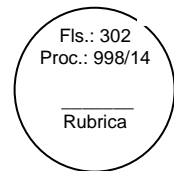
202. A manifestação da SEF/DF corrobora o entendimento da equipe de auditoria de que inexistente controle no SIGGO dos créditos do Programa Nota Legal e dos abatimentos efetuados na arrecadação do IPTU e do IPVA⁸².

203. De fato, aduz-se do Memorando nº 013/2014-COCAD/SUCON/SEF (fl. 211) que a SUCON desconhece os saldos dos montantes relacionados ao Programa Nota Legal a serem controlados, haja vista a solicitação destes à SUREC.

204. De outro lado, já era de conhecimento da equipe de auditoria que há contabilização das operações (na forma de execução de despesa orçamentária) no que tange aos pagamentos em pecúnia decorrentes do Programa Nota Legal, conforme noticiado no parágrafo 133 do Relatório Prévio de Auditoria (fl. 138).

205. Assim, as informações trazidas não possuem o condão de alterar as falhas noticiadas neste achado e/ou as propostas apresentadas tendentes a saná-las.

⁸² Aqui excluiu-se o pagamento em pecúnia, que não contribui para os abatimentos efetuados na arrecadação do IPTU e do IPVA.



Proposições

206. Sugere-se ao Egrégio Plenário determinar à SEF/DF que:
- a) passe a contabilizar no SIGGO o saldo e os créditos oriundos do Programa Nota Legal, bem como o resgate destes quando utilizados no abatimento do valor do débito de IPTU e IPVA, observando as orientações pertinentes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;
 - b) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação, no prazo de 60 (sessenta) dias, para implantação da medida supra, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.

Benefícios Esperados

207. Transparência e confiabilidade dos dados contábeis constantes do SIGGO.

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 – Subaproveitamento dos dados produzidos pelo Programa Nota Legal como insumo à fiscalização tributária exercida pela SEF/DF.

Critério

208. A SEF/DF deve aproveitar as informações geradas no âmbito do Programa Nota Legal para orientar e aprimorar o planejamento da fiscalização tributária.



Análises e Evidências

209. 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 Intelligence⁸³, tais como Qlikview, SQLNavigator, Discoverer, entre outras.

210. Uma dessas bases de dados é a do Livro Fiscal Eletrônico – LFE, no qual o contribuinte de ISS e ICMS deve lançar⁸⁴ mensalmente os registros das operações e prestações num arquivo digital⁸⁵ e enviá-lo à SEF/DF, com o fito de apurar o valor do crédito tributário a ser recolhido.

211. 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), para que a jurisdicionada possa registrar o crédito gerado em favor desse consumidor⁸⁶.

212. 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 que há cupons fiscais emitidos e não declarados⁸⁷, quando o primeiro supera o segundo. Vale dizer que, segundo a Pasta, este cotejamento é automatizado (realizado por meio do sistema Malha Fiscal/DF) e compreende a totalidade dos dados⁸⁸ (PT III.2, fl. 11 do Anexo IV).

213. Após, elenca-se o rol dos contribuintes com inconsistências como a descrita no parágrafo anterior, a serem notificados por meio do Agênci@net⁸⁹, com vis-

⁸³ Softwares de mineração de dados.

⁸⁴ Esse procedimento é denominado lançamento por homologação (aqueles em que o lançamento do crédito tributário cabe ao sujeito passivo da obrigação).

⁸⁵ Observado o disposto no Manual de Orientação de Leitura Fiscal de Processamento de Dados (conforme disposto na Portaria-SEF nº 210/2006, art. 2º).

⁸⁶ Caso o estabelecimento comercial emissor do documento fiscal efetue o recolhimento do imposto.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Ambiente virtual de comunicação entre o contribuinte e a SEF/DF.



tas a ajustar os registros constantes do LFE e/ou recolher espontaneamente o valor complementar do ISS e/ou ICMS no prazo de 30 (trinta) dias (fl. 225).

214. Ato contínuo, na inércia desses contribuintes, a SEF/DF estabelece uma priorização⁹⁰ dos estabelecimentos comerciais com o fito de elencar quais desses 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).

215. Posteriormente, a Pasta Fazendária do DF realiza nova priorização dos estabelecimentos comerciais a serem autuados e notificados a recolher o crédito tributário constituído.

216. 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 II⁹¹).

A baixa utilização das informações oriundas do Programa Nota Legal impede um melhor aproveitamento do potencial destas na fiscalização tributária realizada pela SEF/DF, bem como no aumento da expectativa de controle no âmbito dos estabelecimentos comerciais.

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

218. Entretanto, como ambas as informações (registros C600 e E080) são declaradas pelo contribuinte, seria de bom alvitre que a SEF/DF, em regra, se utilizasse do valor dessa diferença em sede do planejamento de sua fiscalização e não

⁹⁰ 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).

⁹¹ 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.



apenas cotejasse os dados para fins de mera notificação. Com efeito, quando da inércia do contribuinte, após a notificação por meio da Agênci@net para que este ajustasse os registros do LFE e/ou recolhesse espontaneamente o valor complementar do tributo devido, bastaria à jurisdicionada emitir um Auto de Infração eletrônico em nome do sujeito passivo, valendo-se da competência prevista na Lei nº 4.567/2011, art. 37, inciso II.

219. Entende-se que tal maneira de proceder tornaria a fiscalização tributária da 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 diminuição da sonegação fiscal e da ausência de declaração de cupons e notas fiscais emitidas.

220. A título de boas práticas, apurou-se que a SEFAZ/SP procede de modo análogo ao sugerido à SEF/DF, 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).

221. 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 subaproveitadas.

222. Uma das razões apresentadas pela SEF/DF para esse subaproveitamento 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.



223. 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 probatório⁹² 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.

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

225. De outro lado, a SEF/DF reiteradamente deixou de fornecer maiores detalhes sobre o seu procedimento fiscalizatório sob a alegação de que as informações estariam sujeitas ao sigilo fiscal previsto na Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), art. 198, parágrafo 1º, inciso II⁹³. 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 79⁹⁴, reforça a condição de insuficiência de planejamento e execução da fiscalização tributária exercida pela SEF/DF.

⁹² 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.

⁹³ 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.

⁹⁴ 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;



226. Nesse sentido, incluiu-se o referido tema no planejamento de fiscalização do Tribunal para 2015, conforme acostado no Processo nº 32463/2014.

Causas

227. Ineficiência da SEF/DF ao não aproveitar de forma plena os dados disponíveis em suas bases no planejamento e execução da fiscalização tributária.

Efeitos

228. 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.

Considerações do Auditado

229. A SEF/DF se manifestou acerca do Achado de Auditoria nº 05 por meio do Memorando nº 357/2014-SUREC/SEF e do Memorando nº 116/2014-GEPRO/COFIT/SUREC (fls. 178/179 e 217/219).

230. Inicialmente, a SEF/DF alega não ser exequível a proposta de simplificação dos procedimentos de autuação quando da inexistência do registro do documento fiscal, relativa à operação reclamada, uma vez que a falta desse pode advir de duas situações com enquadramento legal distinto, transcritas a seguir (fl. 178):

*1. Nota fiscal emitida e não escriturada no livro fiscal – neste caso o crédito tributário seria constituído e a multa aplicada seria de 100%, o que **não** caracterizaria sonegação fiscal;*

2. Nota fiscal não emitida – neste caso o crédito tributário seria constituído e a multa aplicada seria de 200%, o que caracterizaria sonegação fiscal. Neste caso seria considerado crime contra a ordem tributária exigindo da administração tributária, o envio dos autos ao Ministério Público para instauração de ação penal.

231. Disso, aduziu a SEF/DF que a instauração de ação fiscal (diligência ou auditoria) é indispensável à caracterização dos fatos (fl. 178).

232. Noutro giro, essa Secretaria destaca que foi instituído o Sistema de Gestão da Regularidade Fiscal dos Contribuintes do ICMS e do ISS do DF – Malha Fiscal/DF, por meio da Portaria-SEF nº 132, de 29/08/2012, o qual verifica a consistência, a integridade e a veracidade das informações econômico/fiscais relativas aos contribuintes inscritos no Cadastro Fiscal do DF – CF/DF (fl. 178).



233. Vale dizer que o resultado dessa verificação é assegurado ao contribuinte por canal seguro e de acesso restrito (fls. 178/179). Além disso, lhe é oferecida a oportunidade de sanear as falhas identificadas e de efetuar o recolhimento do imposto devido (fl. 179).

234. No que tange ao Memorando nº 116/2014-GEPRO/COFIT/SUREC (fls. 217/219), a SEF/DF prossegue sua manifestação observando que o parágrafo 139⁹⁵ do Relatório Prévio de Auditoria transmite a ideia de que as informações relativas ao Programa Nota Legal não são utilizadas no planejamento da fiscalização tributária, e que, no entanto, os parágrafos subsequentes descrevem a maneira como estas são integralmente utilizadas (fl. 217).

235. Na sequência, afirmou a SEF/DF que o Relatório Prévio de Auditoria elenca “os procedimentos que usam os dados do Programa Nota Legal para orientar e otimizar o planejamento da fiscalização tributária” e destaca (fl. 217):

No item 143, consta a afirmação de que a diferença apurada na malha do Programa nota Legal constitui indício de sonegação. Tal afirmativa carece de precisão técnica, pois a sonegação no âmbito tributário é conduta definida em lei federal, penalizada com multa de 200% no DF, por força no §1º do art. 62 da Lei complementar do DF nº 04/1194; enquanto o indício levantado corresponde a suspeita de imposto escriturado a menor no bloco de apuração, relativo a documentos fiscais emitidos, tal situação está, por força de lei, excluída do universo da sonegação, sendo penalizada com multa de 100% sobre o principal, conforme previsto na Lei 1.254/1996, art. 65, IV, b. A confusão entre as duas situações não pode ser admitida em sede de fiscalização, pois a cobrança com o dobro da multa devida para o caso poderia configurar excesso de exação (conduta penalmente tipificada).

236. Alegou a imprescindibilidade do levantamento de elementos probantes a fim de confirmar os indícios de inconsistências apuradas no âmbito do Programa Nota Legal, haja vista a característica vinculativa da fiscalização tributária. Acresceu, também, que (fl. 218):

⁹⁵ **Critério**

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



Assim sendo, não podemos pinçar um artigo de uma lei de forma estanque e interpretá-lo de maneira mais conveniente ao Fisco, SMJ, não é conduta compatível com as responsabilidades dos Auditores da receita nem com o ordenamento jurídico.

237. Após, a SEF/DF comentou os principais dispositivos legais do DF relativos à necessidade de constituição de prova de irregularidade fiscal, os quais são transcritos a seguir:

- 1. Quando a declaração do contribuinte for prestada com inexatidão, o lançamento deve ser feito de ofício, conforme determina o art. 29, I, b da Lei Complementar do DF nº 04/1994.*
- 2. No lançamento de ofício, o Fisco tem a obrigação de comprovar que houve ação ou omissão do contribuinte que dê lugar a aplicação de penalidade pecuniária, conforme previsto no art. 29, I, c da Lei Complementar do DF nº 04/1994.*
- 3. O indício em comento prova apenas que houve um erro no LFE. Para identificar se o erro é no registro do documento (bloco C) ou na apuração do imposto (bloco E), é necessário constituir a prova, pois o erro contido na declaração é apurado pelo Fisco, quando não dê lugar a aplicação de penalidade pecuniária, deve ser corrigido, conforme previsto no art. 32 da Lei Complementar do DF nº 04/1994.*
- 4. O art. 29, II da Lei Complementar do DF nº 04/1994 prevê que o lançamento por homologação é feito quando o tributo deva ser apurado pelo contribuinte. Neste artigo, a palavra apurado é fundamental, pois trata especificamente do imposto que o contribuinte apurou e declarou como devido, lembrando que o imposto eventualmente não apurado em decorrência de erro na declaração deve ser lançado de ofício.*
- 5. O art. 37, inc. II da Lei 4.567/2011 regulamenta o lançamento por homologação do imposto constante da declaração do contribuinte, modalidade na qual não pode ser cobrada a multa relativa ao levantamento de ofício, previsto no art. 65, II a VI da Lei 1.254/96, sendo cobrada apenas a multa relativa à mora, prevista no art. 65, I da mesma lei. Importante notar que este artigo não pode ser interpretado de forma dissociada do disposto na Lei Complementar do DF nº 04/1994, Código Tributário do DF. Assim, o imposto passível de lançamento por homologação é o imposto apurado pelo contribuinte, aquele que conta do bloco de apuração. Sem prejuízo do disposto na Lei Complementar do DF nº 04/1994, ou seja, no caso de declaração com erro, o eventual imposto decorrente do erro é passível de lançamento de ofício, com multa de 100%.*

238. Ato contínuo, a SEF/DF alegou não ser possível identificar o que subsidia a conclusão emanada do Relatório Prévio de Auditoria (no parágrafo 146) de que os dados do Programa Nota Legal não estariam sendo devidamente aproveitados, tendo em vista que da leitura dos parágrafos 143 a 145 restaria claro que estes são uti-



lizados em sua totalidade e que os parágrafos 147 a 149 se referem a uma análise qualitativa e não quantitativa do uso dos indícios obtidos no programa.

239. Noutro diapasão, acerca das abordagens sugeridas do âmbito deste Achado de Auditoria, a SEF/DF manifestou-se no sentido de que a primeira, qual seja, *“efetuar a cobrança do imposto relativo ao indício apurado sem constituição de prova, utilizando para tanto o previsto no art. 37, inciso II da Lei nº 4.567/2011, conforme item 148”*, constitui cobrança em desacordo com o ordenamento jurídico, mormente em relação aos itens 1 a 5 (fl. 219). E a segunda, a saber, *“instar o contribuinte a e manifestar sobre a diferença apurada e efetuar a correção ou pagamento que se fizessem necessários”* já é adotado pela Secretaria (fl. 219).

240. Ademais, esclareceu que por meio do retromencionado sistema Malha Fiscal/DF a SEF/DF informa todos os contribuintes acerca de inconsistências mapeadas nos bancos de dados da Pasta Fazendária, concedendo prazo para que o contribuinte as retifique, se julgar ser o caso, e efetue o recolhimento de eventual diferença devida (fl. 219). Acresceu que o descumprimento de prazos do sistema Malha Fiscal/DF é um importante critério para planejamento das ações fiscais a serem realizadas.

241. Após, informou que resta impossível adotar a primeira abordagem sugerida no âmbito do Relatório Prévio de Auditoria, haja vista o conflito aparente desta com a legislação aplicável à espécie, bem como o caráter vinculativo da atividade de fiscalização tributária; e que a segunda abordagem já foi implementada (fl. 219).

242. Com vistas a reunir maiores informações acerca do funcionamento do Sistema de Gestão da Regularidade Fiscal dos Contribuintes do ICMS e do ISS do DF – Malha Fiscal/DF, instou-se a SEF/DF, por meio da Nota de Auditoria nº 17 (fl. 221) a se manifestar acerca dos seguintes pontos:

- Informações e evidências que descrevam procedimento de cotejamento dos dados dos módulos C600 e E080 do Livro Fiscal Eletrônico;
- Informações e evidências das providências adotadas pela SEF/DF para instar o contribuinte a realizar eventuais ajustes cabíveis caso haja divergência nos valores declarados nos módulos acima;



- Manifestação acerca da possibilidade de a SEF/DF autuar eletronicamente eventual contribuinte que se absteve de ajustar o Livro Fiscal Eletrônico mesmo após comunicação por parte dessa Secretaria de divergências nos valores declarados nos módulos acima.

243. Em resposta, a SEF/DF noticiou que o Malha Fiscal/DF realiza um cotejamento de informações disponíveis em diversos bancos de dados⁹⁶ com o fito de “[...] identificar as inconsistências nas informações econômico-fiscais dos contribuintes a partir de critérios técnicos [...], permitindo a adoção de tratamento sistêmico para os contribuintes em situação análoga às inconsistências detectadas” (fl. 223).

244. Relatou que, mais especificamente, o Malha Fiscal/DF é utilizado para detectar divergências entre os valores dos registros C600 e E080⁹⁷. Geralmente, os valores de ambos devem ser iguais. Caso não sejam, o contribuinte é notificado eletronicamente por meio do Agênci@net⁹⁸; comunicado de que a matéria foi inserida em projeto de monitoramento e que demais esclarecimentos acerca da divergência em tela constam do Malha Fiscal/DF para consulta; e instado, no prazo de 30 (trinta) dias, a “[...] retificar as informações prestadas no LFE e recolher ou parcelar o ICMS e/ou ISS complementar de forma espontânea, ficando tais débitos sujeitos apenas à correção monetária e multa moratória [...]” (fl. 225).

245. Posteriormente, caso o contribuinte fique inerte ao ajuste dos registros do C600 e ao recolhimento espontâneo do ICMS e/ou ISS complementar (e uma vez que contra os apontamentos do referido sistema não cabe recurso administrativo ou impugnação, haja vista não haver lançamento de débitos), este “fica disponível na listagem de empresa possível de inclusão em ação fiscal, conforme critérios definidos pela Gerência de Programação Fiscal” (fl. 226).

246. Por fim, a SEF/DF relatou que na hipótese de o procedimento de ação fiscal gerar um auto de infração, este poderia ser de caráter eletrônico (fl. 226), o qual se daria em ambiente seguro da Pasta Fazendária, mediante utilização digital

⁹⁶ Tais bancos de dados podem ser tanto da SEF/DF como de outros Órgãos da Administração Pública, os quais são obtidos através de convênios.

⁹⁷ Conforme já citado anteriormente, o registro C600 corresponde aos cupons fiscais declarados pelo contribuinte e o E080 ao Mapa Resumo do Emissor de Cupom Fiscal – ECF, ambos integrantes do LFE (fl. 225).

⁹⁸ Ambiente virtual de comunicação entre o contribuinte e a SEF/DF.



por parte do sujeito passivo, conforme dispõe o Decreto nº 33.269/2011, art. 33⁹⁹ (fl. 223-verso).

247. Sobre esse assunto, a SEF/DF informou que há um estudo em curso com o fito de viabilizar a implementação do Auto de Infração Eletrônico, em ambiente seguro (fl. 223-verso).

Posicionamento da equipe de auditoria

248. Inicialmente, a discussão tecida pela SEF/DF acerca da inexecutabilidade das proposições contidas no Relatório Prévio de Auditoria no que tange a situações em que não existe registro do documento fiscal resta desnecessária, haja vista que o teor do achado versou apenas sobre situações em que este foi emitido, mas não declarado¹⁰⁰, em que pese as divergências constatadas quanto à nomenclatura dessa inconsistência, as quais foram devidamente revisadas.

249. Destarte, restam dispensáveis os argumentos expostos pela SEF/DF para descaracterizar as proposições constantes do Relatório Prévio de Auditoria, com a escusa de que a sonegação fiscal deve advir de elemento probante de caráter inequívoco, na medida em que a matéria não se constitui o objeto principal em exame neste achado de auditoria.

250. Quanto ao uso da sistemática “Malha Fiscal/DF” como ferramenta que utiliza as informações oriundas do Programa Nota Legal como insumo à fiscalização tributária exercida por essa Secretaria, aquiesce razão à jurisdicionada, uma vez que a abordagem preventiva proposta anteriormente já passou a ser realizada por essa

⁹⁹ Art. 33. O Auto de Infração e o Auto de Infração e Apreensão serão lavrados por servidor competente e conterão:

I – denominação, número de inscrição no CF/DF, no CNPJ do Ministério da Fazenda e endereço do autuado;

II – local, data e hora de sua lavratura;

III – descrição do fato;

IV – disposição legal infringida e penalidade aplicável;

V – valor do crédito tributário e intimação para recolher ou apresentar impugnação no prazo de 30 (trinta) dias;

VI – nome e assinatura do autuante, indicação do seu cargo ou função e número da matrícula.

§ 1º O Auto de Infração e Apreensão conterá, além dos elementos referidos nos incisos I a VI do caput:

I – descrição do objeto da apreensão, com a respectiva avaliação, se for o caso;

II – discriminação dos motivos que determinaram a apreensão e fundamento legal;

III – identificação da pessoa com quem foi encontrado o objeto da apreensão;

IV – indicação dos bens ou das mercadorias de fácil deterioração, se for o caso;

V – indicação do local em que será depositado o objeto da apreensão;

VI – indicação do fiel depositário nomeado, se for o caso.

§ 2º Prescindem da assinatura a que se refere o inciso VI do § 1º o Auto de Infração e o Auto de Infração e Apreensão emitidos:

I – eletronicamente, em ambiente seguro da Secretaria de Estado de Fazenda, cujo acesso por parte do sujeito passivo se dê exclusivamente mediante utilização de certificação digital;

II – por meio físico, com código verificador que permita a validação de sua autenticidade no sítio da Secretaria de Estado de Fazenda na internet.

¹⁰⁰ Seja para fins de operacionalização do Programa Nota Legal ou de apuração do imposto a ser pago.



Pasta Fazendária, por meio de notificação eletrônica no Agênci@net quando da constatação de inconsistência entre os registros C600 e E080, e submetida ao contribuinte para eventual correção ou recolhimento espontâneo do valor complementar do imposto ora devido.

251. Entretanto, a arguição da SEF/DF pela impossibilidade de adotar a abordagem repressiva não merece prosperar. A um, porque dada a óbvia limitação de recursos humanos, torna-se inviável efetuar manualmente todas as ações fiscais cabíveis, sendo a Secretaria obrigada a proceder por prioridades (conforme descrito), elencando os contribuintes com divergências mais relevantes e preterindo os demais. A dois, porque a abordagem em tela pode ser aplicada por meio de Auto de Infração eletrônico, cuja implantação é entendida como plausível pela pasta Fazendária (fls. 223-verso e 226), encontrando-se, inclusive, em estudo (fl. 223-verso). A três, porque a adoção de tal sistemática de trabalho geraria ganhos de eficácia e eficiência tanto a nível arrecadatório (por motivos óbvios) quanto operacional (uma vez que mais Autos de Infração seriam gerados utilizando-se contingente de servidores similar ao que é dispensado hoje para a mesma tarefa). A quatro, porque as informações prestadas pela jurisdicionada de que a adoção da abordagem repressiva é inexecutável são oriundas da manifestação isolada de um setor dessa Secretaria e possuem caráter meramente opinativo, sendo necessária, para fins de exame da consistência jurídica (ou não) da proposta, a sua apreciação pelos órgãos de assessoria tributária da SEF/DF e pela Procuradoria Fiscal – PROFIS da Procuradoria-Geral do DF, ao menos.

252. Assim, em que pese aquiescer com o exposto pela jurisdicionada quanto à nomenclatura das inconsistências identificadas na comparação dos registros C600 e E080, bem como no que tange à proposta de adoção de abordagem preventiva (tendo em vista que essa já foi implantada), as informações prestadas pela SEF/DF não foram suficientes para descaracterizar as falhas noticiadas neste achado e afastar a proposta apresentada tendente a implantar abordagem de fiscalização tributária, no intuito de melhor aproveitar as informações geradas no âmbito do Programa Nota Legal.



Proposições

253. Sugere-se ao egrégio Plenário determinar à SEF/DF que:
- a) otimize o aproveitamento das informações oriundas do Programa Nota Legal na fiscalização tributária, implantando abordagem de autuação eletrônica (mencionada no §218 deste Relatório);
 - b) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação, no prazo de 60 (sessenta) dias, para implantação da medida supra, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.

Benefícios Esperados

254. Aumento da eficiência e eficácia da fiscalização tributária promovida pela SEF/DF. Aumento da sensação e da expectativa de controle por parte dos contribuintes. Redução da sonegação fiscal.

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

255. 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 8º¹⁰¹.

Análises e Evidências

256. 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.

¹⁰¹ 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.



257. 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

258. 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

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 316
Proc.: 998/14

Rubrica

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

259. 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):

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



260. 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.

261. 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), os quais trabalham exclusivamente ou não com o Programa.

262. 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

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

Efeitos

264. 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.

Considerações do Auditado

265. A SEF/DF se manifestou acerca do Achado de Auditoria nº 06 por meio do Memorando nº 357/2014-SUREC/SEF, de 10/10/2014 (fl. 179).

266. Arguiu que a *“estrutura atual é, em termos de quantidade de cargos, superior ao da sua origem, ou seja, originalmente eram quatro e hoje são cinco”* (fl. 179).



267. Alegou, também, que as funções comissionadas da Gerência de Execução de Projetos Especiais estão em harmonia com as demais gerências da SEF/DF, haja vista que todos os gerentes da Pasta ocupam uma DFG-14 e os chefes de núcleo, DFG-12 (fl. 179).

268. Noutro giro, afirmou que, não obstante a escassez de recursos humanos a que a SEF/DF está submetida, o setor responsável pela coordenação e gerenciamento do Programa Nota Legal conta com mão de obra suficiente. De fato, eventuais avanços tecnológicos propiciariam a alocação dos profissionais que lá atuam para outros setores da SEF, bem mais carentes de pessoal (fl. 179).

269. Finalmente, a jurisdicionada noticiou a existência do PRODEFAZ, que é um *“projeto da gestão fiscal do Estado, que visa à implantação de metodologias e técnicas modernas para melhor gerir a receita e a despesa públicas”*. De acordo com a SEF/DF, *“a revisão de processos de trabalho proporcionará ajustes necessários para otimização e modernização da estrutura organizacional da SEF”* (fl. 179).

Posicionamento da equipe de auditoria

270. Os argumentos apresentados pela SEF/DF para justificar a atual estrutura destinada à coordenação e gerenciamento do Programa Nota Legal não merecem prosperar. A um, porque a Lei nº 4.159/2008 é clara, em seu art. 8º, ao criar¹⁰² e destinar ao referido programa um CNE-06, um DFA-12 e um DFG-03, o que implica que o gestor deveria cumprir no mínimo esse ditame, podendo ampliá-lo a seu critério de oportunidade e conveniência. A dois, porque o dispositivo supramencionado vige, portanto, em atenção ao princípio da legalidade, a SEF/DF lhe deve obediência. E a três, porque o raciocínio que fundamenta a escusa do cumprimento do art. 8º da Lei nº 4.159/2008, baseado na isonomia de tratamento com as demais gerências e núcleos, poderia ser estendido para justificar que a gestão do programa em tela poderia ser responsabilidade de apenas um núcleo, desde que este contivesse os cargos correspondentes a um setor desse nível na estrutura da Pasta, o que contrariaria novamente a intenção do legislador, recaindo no mesmo descumprimento.

271. Além disso, caso a SEF/DF avalie a estrutura afeta ao Programa como inferior ou superior às necessidades do setor responsável pelo mesmo, essa Pasta

¹⁰² Na estrutura da SEF/DF.



deve promover gestões junto ao GDF, e este à CLDF, a fim de pleitear as alterações legislativas cabíveis.

272. Assim, os argumentos trazidos não possuem o condão de alterar as falhas noticiadas neste achado e/ou as propostas apresentadas tendentes a sanear-las.

Proposições

273. Propõe-se ao egrégio Plenário determinar à SEF/DF que:
- a) atenda, no mínimo, à estrutura de cargos prevista para o Programa Nota Legal constante da Lei nº 4.159/2008, art. 8º;
 - b) promova estudos que contemplem a participação do setor da SEF/DF responsável pela operacionalização do Programa Nota Legal, a fim de avaliar a adequação da estrutura afeta ao Programa às necessidades da referida unidade;
 - c) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação, no prazo de 60 (sessenta) dias, para implantação da medida supra, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.

Benefícios Esperados

274. Aprimoramento dos serviços prestados à população no âmbito do Programa Nota Legal, bem como dos controles deste. Adequação dos recursos financeiros, materiais e/ou pessoais à demanda do Programa.

2.5 Boas Práticas

A parceria estabelecida pela SEF/DF e o CRC/DF propiciou a orientação de muitos contadores (em reuniões semanais e/ou palestras) acerca dos procedimentos operacionais relacionados ao Programa Nota Legal.

275. 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 Agênci@Net¹⁰³ no que tange ao Programa Nota Legal.

276. 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.

277. 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.

278. 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.

3 Conclusão

279. A presente auditoria visou avaliar a concepção, a operacionalização e o monitoramento de desempenho do Programa Nota Legal.

280. Na primeira questão, entendeu-se que no que tange à concepção do Programa, há estudos prévios elaborados no âmbito da SEF/DF que trazem previsões de impacto econômico divergentes das constantes da exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei nº 816/2008, o qual originou a Lei nº 4.159/2008 (que instituiu o Programa). Ademais, quanto ao monitoramento do Programa, em que pese ter havido uma avaliação em 2012, esta não é realizada periodicamente, a metodologia aplicada é simplista e incompleta comparativamente a programas similares no âmbito de outras unidades da federação e os resultados do exame levaram a conclusões que subavaliaram o Programa, subsidiando relevantes providências que afetaram os rumos do mesmo.

281. Com relação à segunda questão, constatou-se a insuficiência de mecanismos que promovam a inclusão social da população de baixa renda no Programa Nota Legal, a inexistência de contabilização no SIGGO dos créditos gerados e utilizados no abatimento do IPTU e do IPVA, bem como a intempestividade das ações

¹⁰³ “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).



tendentes a implementar soluções de software e hardware atinentes ao Programa, em que pese os esforços da SEF/DF para adotá-las.

282. Por fim, no tocante à terceira questão, averiguou-se que a SEF/DF não utiliza adequadamente as informações geradas no âmbito do Programa Nota Legal no planejamento da fiscalização tributária.

283. Conclui-se, portanto, que a concepção e o monitoramento do Programa Nota Legal foram superficiais quando de sua realização e não oferecem segurança ao gestor na tomada de decisões relevantes acerca da matéria. Da mesma forma, a operacionalização do Programa padece de falhas que impedem o seu pleno aproveitamento.

4 Proposições

284. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

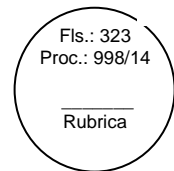
I. tomar conhecimento:

- a. do presente Relatório Final de Auditoria;
- b. dos documentos acostados às fls. 162/220 e 222/226 (considerações da SEF/DF, nos termos do Despacho Singular nº 551/2014-GC/PT (fl. 160);

II. determinar à SEF/DF que adote as seguintes providências: 1) adote sistemática periódica e formal de: 1.1) avaliação de desempenho do Programa Nota Legal, que contemple, entre outros requisitos, a utilização de modelo econométrico, considerando a possibilidade de aproveitar a sistemática atualmente aplicada no Programa Nota Fiscal Paulista; 1.2) monitoramento do Programa Nota Legal, que contemple a utilização de indicadores de desempenho que permitam acompanhar o atingimento de metas anualmente estabelecidas; 1.3) publicação em seu sítio eletrônico dos resultados da avaliação, da metodologia empregada e dos dados utilizados, evidenciando as eventuais providências que serão adotadas no sentido de ajustar o Programa, se necessário, bem como quando estas serão implantadas; 2) utilizando a referida sistemática, examine a manutenção das



medidas adotadas quando do resultado da avaliação anterior, positivadas pela Portaria nº 187/2012, revisando-as, se necessário; 3) adote providências para ampliar a participação popular no Programa Nota Legal, por exemplo, implantando a sistemática de sorteio de prêmios e/ou valores em dinheiro praticada em ações similares mencionadas neste Relatório (Fatura da Sorte e Programas Nota Fiscal Paulista e Paulistana); 4) torne o procedimento de resgate dos créditos em dinheiro menos oneroso para o cidadão, por exemplo, implantando no âmbito do Programa Nota Legal procedimento análogo ao efetuado nos Programas Nota Fiscal Paulista e Paulistana (noticiados neste Relatório); 5) enquanto não estendida a todos os contribuintes a Nota Fiscal Eletrônica, adote procedimento simplificado (e que não sobrecarregue as Agências de Atendimento da SEF/DF) de contestação de documentos fiscais emitidos e não declarados, por exemplo, implantando mecanismo de digitalização destes por parte do cidadão, seguido de envio à SEF/DF em meio eletrônico, analogamente ao Programa Nota Fiscal Paulista; 6) planeje/execute as obras para duplicação do ambiente tecnológico da SEF/DF; 7) implante redundância de link ativo/ativo em seu sítio eletrônico; 8) amplie a capacidade de acessos simultâneos; 9) modernize sua solução de balanceamento de cargas; 10) cadastre as demandas de software e hardware no sistema Oásis simultaneamente à sua solicitação por meio do “Documento de Oficialização de Demanda – DOD”, para, em seguida, avaliar seu grau de priorização no âmbito da Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas, abstendo-se de mantê-las apenas no segundo instrumento, medida insuficiente para iniciar a sua execução; 11) passe a contabilizar no SIGGO o saldo e os créditos oriundos do Programa Nota Legal, bem como o resgate destes quando utilizados no abatimento do valor do débito de IPTU e IPVA, observando as orientações pertinentes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público; 12) otimize o aproveitamento das informações oriundas do Programa Nota Legal na fiscalização tributária, implantando abordagem de autuação eletrônica (mencionada no §218 deste Relatório);



13) atenda, no mínimo, à estrutura de cargos prevista para o Programa Nota Legal constante da Lei nº 4.159/2008, art. 8º; 14) promova estudos que contemplem a participação do setor da SEF/DF responsável pela operacionalização do Programa Nota Legal, a fim de avaliar a adequação da estrutura afeta ao Programa às necessidades da referida unidade **(achados nºs 1,2,3,4,5 e 6)**;

III. determinar à SEF/DF, ainda, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, elabore e remeta a esta Corte Plano de Ação para implementação das recomendações e determinações constantes do item III, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria, **(achados nºs 1,2,3,4,5 e 6)**;

IV. autorizar:

- a. o envio da cópia do presente Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à SEF/DF e à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF para ciência;
- b. o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para os fins pertinentes.

INDIO ARTIAGA DO BRASIL RABELO

Auditor de Controle Externo



ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação*	Unidade/Setor responsável pela implementação*
1) adote sistemática periódica e formal de: 1.1) avaliação de desempenho do Programa Nota Legal, que contemple, entre outros requisitos, a utilização de modelo econométrico, considerando a possibilidade de aproveitar a sistemática atualmente aplicada no Programa Nota Fiscal Paulista; 1.2) monitoramento do Programa Nota Legal, que contemple a utilização de indicadores de desempenho que permitam acompanhar o atingimento de metas anualmente estabelecidas; 1.3) publicação em seu sítio eletrônico dos resultados da avaliação, da metodologia empregada e dos dados utilizados, evidenciando as eventuais providências que serão adotadas no sentido de ajustar o Programa, se necessário, bem como quando estas serão implantadas	1)	dd/mm/aaaa	
	2)		
	...		
2) utilizando a referida sistemática, examine a manutenção das medidas adotadas quando do resultado da avaliação anterior, positivadas pela Portaria nº 187/2012, revisando-as, se necessário;	1)		
	2)		
	...		
3) adote providências para ampliar a participação popular no Programa Nota Legal, por exemplo, implantando a sistemática de sorteio de prêmios e/ou valores em dinheiro praticada em ações similares mencionadas neste Relatório (Fatura da Sorte e Programas Nota Fiscal Paulista e Paulistana);	1)		
	2)		
	...		
4) torne o procedimento de resgate dos créditos em di-	1)		

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.: 325
Proc.: 998/14

Rubrica

nheiro menos oneroso para o cidadão, por exemplo, implantando no âmbito do Programa Nota Legal procedimento análogo ao efetuado nos Programas Nota Fiscal Paulista e Paulistana (noticiados neste Relatório);	2)		
5) enquanto não estendida a todos os contribuintes a Nota Fiscal Eletrônica, adote procedimento simplificado (e que não sobrecarregue as Agências de Atendimento da SEF/DF) de contestação de documentos fiscais emitidos e não declarados, por exemplo, implantando mecanismo de digitalização destes por parte do cidadão, seguido de envio à SEF/DF em meio eletrônico, analogamente ao Programa Nota Fiscal Paulista;	1) 2)		
6) planeje/execute as obras para duplicação do ambiente tecnológico da SEF/DF;	1) 2)		
7) implante redundância de link ativo/ativo em seu sítio eletrônico;	1) 2)		
8) amplie a capacidade de acessos simultâneos;	1) 2)		
9) modernize sua solução de balanceamento de cargas;	1) 2)		
10) cadastre as demandas de software e hardware no sistema Oásis simultaneamente à sua solicitação por meio do "Documento de Oficialização de Demanda – DOD", para, em seguida, avaliar seu grau de priorização no âmbito da Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas, abstendo-se de mantê-las apenas no segundo instrumento, medida insuficiente para iniciar a sua execução;			



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

Fls.: 326
Proc.: 998/14

Rubrica

11) passe a contabilizar no SIGGO o saldo e os créditos oriundos do Programa Nota Legal, bem como o resgate destes quando utilizados no abatimento do valor do débito de IPTU e IPVA, observando as orientações pertinentes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;			
12) otimize o aproveitamento das informações oriundas do Programa Nota Legal na fiscalização tributária, implantando abordagem de autuação eletrônica (mencionada no §218 deste Relatório);	1)		
	2)		
	...		
13) atenda, no mínimo, à estrutura de cargos prevista para o Programa Nota Legal constante da Lei nº 4.159/2008, art. 8º;	1)		
	2)		
	...		
14) promova estudos que contemplem a participação do setor da SEF/DF responsável pela operacionalização do Programa Nota Legal, a fim de avaliar a adequação da estrutura afeta ao Programa às necessidades da referida unidade.	1)		
	2)		
	...		

*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.

Brasília (DF), 06 de novembro de 2014.



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

Fls.: 327
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 FINAL

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											
3.1.8	Benefícios esperados (seção 5.3.7. do MA e 4.1.7. do MAO).	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).												
3.2.2	Irregularidade (seção 5.5.2 do MA).												
3.2.3	Data (ou período) de ocorrência do fato (seção 5.5.3 do MA).												
3.2.4	Responsável(eis) (seção 5.5.4 do MA).												
3.2.5	Período de exercício no cargo (seção 5.5.5 do MA).												
3.2.6	Conduta (seção 5.5.6 do MA).												
3.2.7	Nexo de causalidade (seção 5.5.7 do MA).												
3.2.8	Excludente(s) de culpabilidade (seção 5.5.8 do MA).												
3.2.9	Proposta de encaminhamento (seção 5.5.9 do MA).												
3.2.10	Data de elaboração, autoria, revisão (Coordenador) e supervisão (Diretor) (seção 3.5, d e Anexo VIII do MA).												

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.



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

Fls.: 328
 Proc.: 998/14

Rubrica

ITENS A VERIFICAR		Coordenador				Diretor				Gabinete			
		S	O	I	NA	S	O	I	NA	S	O	I	NA
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	Crerios (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 reapresentar 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).	X											
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).	X											
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.	X											

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.



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

Fls.: 329
 Proc.: 998/14

Rubrica

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)	X											
4.4.2	Conexão lógica entre as respostas às questões de auditoria e a conclusão.	X											
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)	X											
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)	X											
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 referencição (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		47	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.



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: $\frac{1}{2}(S \times 2) + (O \times 1)$	Aderência (c) / (b)	Assinatura
Coordenador de equipe	49	49	98	95	97%	
Diretor	49					
Gabinete	49					

DIGITALIZADO



Informação nº 27/2014–SEAUD/DIAUD1

Brasília (DF), 06 de novembro de 2014.

Processo nº: 998/2014 (2 volumes 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 Final de Auditoria. Proposições. Plano de Ação.

Senhor Diretor,

Em conformidade com o disposto no capítulo 6 do Manual de Auditoria do TCDF, versão atualizada de 2011, apresenta-se, às fls. 231/326, a versão final do Relatório de Auditoria realizada para avaliar a concepção, a operacionalização e o monitoramento de desempenho do Programa Nota Legal.

2. Informa-se que, por meio do Despacho nº 551/2014-GC/PT, fl. 160, foi autorizado o encaminhamento da versão prévia do Relatório de Auditoria aos gestores, para conhecimento e manifestação em relação aos achados de auditoria.
3. A remessa à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal se deu por meio do Ofício nº 8025/2014-GP (fl. 161), recebido em 12/09/2014, havendo o órgão encaminhado suas considerações ao Tribunal por meio do Ofício nº 683/2014-GAB/SEF e anexos, fls. 162/220. Diante das considerações apresentadas pelo auditado, os apontamentos considerados pertinentes pela equipe foram incorporados à versão final do Relatório, havendo sido alterado o Achado de Auditoria nº 05 da versão prévia do Relatório, de fls. 85/149. Aquilo que não foi acolhido pela equipe foi anotado, em cada achado, no tópico intitulado “Considerações do Auditado” e os motivos para o não acolhimento no tópico “Posicionamento da Equipe”.



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



4. Por fim, 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
5. Ante o exposto, encaminhamos o Relatório Final de Auditoria para fins de apreciação pela Corte.

À superior consideração.

INDIO ARTIAGA DO BRASIL RABELO
Auditor de Controle Externo

De acordo.

À superior consideração.

DIGITALIZADO