



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

AUDITORIA OPERACIONAL

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Fiscalização e a cobrança de créditos tributários

(Processo nº 9188/2015)



Brasília – 2016



Resumo Executivo

A fiscalização e a cobrança tributária são realizadas com o objetivo de otimizar a arrecadação de receitas públicas, uma vez que a primeira visa identificar e coibir eventuais casos de evasão fiscal, além de difundir a presença do controle, inibindo ações contrárias às legalmente instituídas, e a segunda, minimizar a inadimplência de tributos por meio da interação do Fisco com o contribuinte.

A atuação do controle externo por meio da presente fiscalização tem por objetivo tornar ambas mais eficazes, eficientes e efetivas, e se faz num momento oportuno, em razão da notória necessidade de recursos financeiros por parte do Governo do Distrito Federal, conforme amplamente divulgado nos meios de comunicação no exercício de 2015.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Definiu-se como objetivo geral avaliar a gestão da fiscalização e da cobrança de tributos e Dívida Ativa no âmbito do Distrito Federal.

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

1. A fiscalização tributária possui mecanismos de controle, de execução e de desempenho suficientes?
2. A cobrança administrativa dos créditos tributários encontra-se suficientemente sistematizada, bem como dispõe de mecanismos de controle efetivos?
3. A cobrança dos créditos tributários inscritos em Dívida Ativa encontra-se suficientemente sistematizada e dispõe de mecanismos de controle aptos a torná-la eficaz e efetiva?

O que o Tribunal constatou?

Inicialmente, constatou-se que os instrumentos de controle de resultados são incipientes em razão da ausência de padronização, de cotejamento dos resultados alcançados ante as metas estabelecidas e a inexistência de aferição de produtividade individual, bem como a inércia dos gestores na identificação de setores com produtividade baixa.

Observou-se a precariedade da alocação de pessoal, haja vista a distribuição do efetivo entre as gerências da Coordenação de Fiscalização Tributária



– COFIT sem a observância de critérios técnicos e objetivos, tais como o volume de créditos tributários constituídos.

Averiguou-se que inexistente sistemática de controle de produtividade nessa Coordenação. E mais, o emprego dos servidores que atuam em escalas de plantão não é otimizado, uma vez que se constatou que o contingente de auditores-fiscais escalados em dias de maior fluxo de veículos e mercadorias, por vezes, assemelha-se ao escalado em dias de fluxo reduzido, como finais de semana e feriados.

Verificou-se a insuficiência de controle de frequência e das escalas de serviço. Isso porque os documentos que fixam as escalas mensais dos auditores-fiscais da Gerência de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito – GEFMT em regime de escalas são eliminados indevidamente (no mês subsequente ao de referência), enquanto que o tempo de guarda estabelecido na legislação é de 5 (cinco) anos no arquivo corrente e mais 47 (quarenta e sete) no arquivo intermediário.

Ainda em relação às escalas de serviço, foram constatadas diversas impropriedades, tais como: dispensa do serviço após o sétimo plantão no mesmo mês, sem previsão legal; autorização de remanejamentos e troca de plantões, que permitem que alguns auditores-fiscais cumpram todos os plantões em apenas uma quinzena do mês, desrespeitando recorrentemente o período de descanso previsto (a escala é de 24h de serviço x 72h de descanso); ineficiência da escala de serviço estabelecida, uma vez que é previsível que o auditor-fiscal escalado alternará períodos de serviço com descansos, situação evidenciada pela existência de dormitórios nos Postos Fiscais; e a concessão indevida de dispensa de até 10% (dez por cento) da carga horária mensal de trabalho para atendimento de diligências externas, com vistas ao recebimento de indenização de transporte, ensejando o afastamento do auditor-fiscal do local de plantão, situação vedada pela legislação.

No que diz respeito à comunicação interna da Secretaria de Fazenda do DF – SEF/DF, apurou-se a inexistência de objetivos para a fiscalização tributária, em desacordo com o Regimento Interno da Pasta; assim como o desconhecimento das decisões dos julgamentos de Auto de Infração e/ou Apreensão pelos auditores-fiscais que lavram autos, o que impede a revisão da estratégia de autuação e a retroalimentação do planejamento das ações fiscais. Por fim, detectou-se que a Ouvidoria da SEF/DF não dispõe de controle de resultados das demandas que



encaminha para apuração e que os cidadãos não são comunicados sobre os resultados de suas reclamações.

No que tange à cobrança administrativa de créditos tributários, constatou-se uma deficiência na normatização dos procedimentos de cobrança quanto a aspectos relevantes, tais como prazos para a realização, meios a serem utilizados, e registro das ações realizadas. Apurou-se também a ausência de atualização da base cadastral gerenciada pela SEF/DF, resultando em registros inconsistentes, tais como: dados de contribuintes desatualizados, créditos alcançados pela prescrição, cuja situação não foi atualizada no sistema.

Verificou-se que a Secretaria de Fazenda do DF e a Procuradoria-Geral do DF não procedem à expedição periódica de notificações aos contribuintes cujos débitos foram inscritos na Dívida Ativa do DF. Ademais, constatou-se a utilização de procedimento de protesto das Certidões de Dívida Ativa (com retorno satisfatório em termos arrecadatários), ainda restrito a poucos créditos inadimplidos.

Nesse sentido, considerando o quantitativo de execuções fiscais tramitando na Vara de Execuções Fiscais do Tribunal de Justiça do DF e Territórios, em torno de 264.569 processos (dado de junho/2015), e a tendência de aumento desse número (em face dos dados de 2013 a 2015), faz-se necessária a adoção de providências para otimizar a gestão e a recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, ajuizados ou não.

Dentre elas, destaca-se a atuação da Central Integrada de Conciliação e Regularização Fiscal – CICREF, instituída por meio de um Protocolo de Cooperação Interinstitucional entre a União e o DF, que visa o atendimento universal e célere das demandas do contribuinte. Todavia, os termos do referido protocolo não estão sendo integralmente cumpridos por parte dos órgãos signatários, principalmente no que tange ao efetivo a ser disponibilizado à central de conciliação pela Secretaria de Fazenda do DF e Procuradoria-Geral do DF.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Entre as determinações e recomendações propostas à Secretaria de Fazenda do DF, destacam-se: a implementação de uma política de alocação de pessoal, baseada em critérios técnicos e objetivos relacionados preferencialmente à produtividade da fiscalização tributária; a implementação de sistemática de controle de modo a cotejar as escalas de plantão com a frequência de cada servidor; a



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

promoção de estudos com vistas a implantar sistemática de controle de frequência eletrônica e revisar a sistemática de escalas de 24/72h, analisando a viabilidade de implantar regime de trabalho com jornadas não superiores a 12h (a exemplo do que ocorre na Secretaria de Saúde do DF); e a implementação de sistemática de controle de resultados das demandas registradas na Ouvidoria que possibilite o fornecimento de *feedbacks* satisfatórios aos reclamantes/denunciante.

Entre as determinações e recomendações propostas à Procuradoria-Geral do DF ressaltam-se: a otimização da cobrança administrativa da Dívida Ativa, por meio das seguintes medidas: a implementação de procedimento regular de cobrança de todos os devedores de créditos, ajuizados ou não, compreendendo a expedição de notificações periódicas, direta ou indiretamente, e a ampliação da sistemática de protesto de Certidões de Dívida Ativa, avaliando a possibilidade de estendê-la para todos os créditos inscritos em Dívida Ativa; e a implantação de meios alternativos de pagamento que compreendam o uso de plataformas móveis, cartões de débito e crédito, débito automático para parcelamentos, terminais de autoatendimento.

Por fim, entre as determinações e recomendações propostas à Secretaria de Fazenda do DF e à Procuradoria-Geral do DF destacam-se: a adoção de providências para finalizar as tratativas acerca da regulamentação do controle da Dívida Ativa, observando as discussões constantes do Processo nº 020.003.384/2010; e a adoção de providências com vistas ao aprimoramento da sistemática de conciliação fiscal efetuada por meio da Cicref.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal o aumento do quantitativo de ações fiscais realizadas, e conseqüentemente, do potencial de constituição e recuperação de créditos tributários pelo Fisco distrital; a implementação de efetivo controle de assiduidade dos servidores que atuam em regime de escalas na Secretaria de Fazenda e o aprimoramento da jornada de trabalho dos servidores que atuam na fiscalização de mercadorias em trânsito, bem como do seu efetivo controle. Por fim, espera-se o aumento da recuperação de créditos tributários e a redução do quantitativo de ajuizamento de execuções fiscais, mediante a elevação do valor de alçada, ampliação da sistemática do protesto extrajudicial e da conciliação fiscal.



Sumário

Resumo Executivo	2
1 Introdução.....	7
1.1 Apresentação.....	7
1.2 Identificação do Objeto	7
1.3 Contextualização	8
1.4 Objetivos.....	9
1.4.1 Objetivo Geral	9
1.4.2 Objetivos Específicos	9
1.5 Escopo.....	10
1.6 Montante Fiscalizado.....	10
1.7 Metodologia	10
1.8 Critérios de auditoria.....	11
1.9 Risco de Auditoria.....	12
1.10 Avaliação de Risco Inerente e de Controle.....	12
2 Resultados da Auditoria.....	14
2.1 Questão de Auditoria nº 01 – A fiscalização tributária possui mecanismos de controle, de execução e de desempenho suficientes?	14
2.1.1 Achado de Auditoria nº 01 – Monitoramento incipiente do desempenho da Fiscalização Tributária.	14
2.1.2 Achado de Auditoria nº 02 – Insuficiência de controle de frequência e de escalas de serviço na Fiscalização de Mercadorias em Trânsito.....	44
2.1.3 Achado de Auditoria nº 03 – Inexistência de objetivos e diretrizes, além de insuficiência da comunicação no âmbito da Fiscalização Tributária.	66
2.2 Questão de Auditoria nº 02 - A cobrança administrativa dos créditos tributários encontra-se suficientemente sistematizada, bem como dispõe de mecanismos de controle efetivos?.....	73
2.2.1 Achado de Auditoria nº 04 – Ineficiência na cobrança administrativa de créditos tributários.	73
2.3 Questão de Auditoria nº 03 – A cobrança dos créditos tributários inscritos em Dívida Ativa encontra-se suficientemente sistematizada e dispõe de mecanismos de controle aptos a torná-la eficaz e efetiva?	83
2.3.1 Achado de Auditoria nº 05 – Insuficiência da cobrança administrativa da Dívida Ativa.	83
2.3.2 Achado de Auditoria nº 06 – Ausência de priorização da conciliação na recuperação judicial de créditos.....	102
3 Conclusão.....	112
4 Proposições.....	113
ANEXO I - PLANO DE AÇÃO	121



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF para avaliar a gestão da fiscalização e da cobrança de créditos tributários, em cumprimento ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2015, conforme aprovado pelas Decisões nºs 6160/2014 e 380/2015.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de junho a setembro de 2015.

1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria abrangeu a fiscalização e a cobrança de créditos tributários, os quais são de responsabilidade da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF, na figura da Subsecretaria da Receita – SUREC/SEF, com fulcro no Código Tributário do DF (Lei Complementar nº 04/1994) e no Regimento Interno dessa Pasta Fazendária (Decreto nº 35.565/2014).

4. Ademais, o objeto deste trabalho alcançou os créditos inscritos em Dívida Ativa, ajuizados ou não, cuja gestão compete à Procuradoria Geral do DF – PGDF, conforme disposto na Lei Complementar nº 395/2001.

5. A SEF/DF 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 GDF.

6. A atual estrutura administrativa da SEF/DF foi aprovada pelo Decreto nº 34.903/2013, de 02/12/2013, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF em 03/01/2013. Ressalte-se que o objeto de auditoria se encontra operacionalizado precipuamente no âmbito da Coordenação de Cobrança Tributária – CBRAT e Coordenação de Fiscalização Tributária – COFIT, ambas vinculadas à SUREC/SEF.

7. Por seu turno, tem-se que a PGDF é o órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal, sendo uma instituição de natureza permanente, composta por órgãos especializados no desempenho de suas funções jurídicas, consultivas e administrativas. Entre estas funções, encontra-se a gestão da Dívida Ativa, que cabe



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

à Procuradoria Fiscal – PROFIS, na figura da Coordenadoria de Inscrição e Gestão da Dívida Ativa – COGID. Elenca-se a seguir os gestores das principais unidades relacionadas ao objeto da fiscalização durante o período de planejamento e execução da auditoria:

Tabela 1: Titulares das pastas relacionadas ao objeto da fiscalização

Cargo/Função	Gestor
Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal	Leonardo Maurício Colombini Lima (de 1º/01/2015 até 31/08/2015) Pedro Meneguetti (de 1º/09/2015 a 31/01/2016) José Antônio Fleury Teixeira (a partir de 1º/02/2016 até 31/01/2016)
Secretário Adjunto de Estado de Fazenda do Distrito Federal	Pedro Meneguetti (de 1º/01/2015 até 31/08/2015) José Antônio Fleury Teixeira (de 1º/09/2015 até 31/01/2016) Wilson José de Paula (a partir de 1º/02/2016)
Subsecretário da Receita	Hormino de Almeida Junior
Procuradora-Geral do Distrito Federal	Paola Aires Corrêa Lima
Chefe da Procuradoria Fiscal	Luciana Marques Vieira da Silva Oliveira
Coordenadoria de Inscrição e Gestão da Dívida Ativa	Marcelo de Oliveira Pereira

Fonte: sítio eletrônico da SEF/DF e Diário Oficial do DF.

1.3 Contextualização

8. Esta Corte aprovou, por meio das Decisões nºs 6160/2014 e 380/2015, o Plano Setorial de Ação – PSA para o exercício de 2015. Nessa esteira, definiu-se a execução de auditoria operacional com vistas a avaliar a gestão da fiscalização tributária e a de cobrança de tributos e Dívida Ativa no âmbito do Distrito Federal.

9. Cumpre mencionar que o tema “gestão da fiscalização tributária” foi incluído no objeto dessa Auditoria Operacional tendo em vista as oportunidades de melhoria detectadas no âmbito do Processo nº 998/2014 (Auditoria Operacional no Programa Nota Legal), cujo deslinde foi alcançado por meio da Decisão nº 1462/2015.

10. A realização deste trabalho dá-se num momento oportuno, uma vez que o objeto versa sobre receita pública e em razão da notória necessidade de recursos financeiros por parte do Governo do Distrito Federal que se encontra em Déficit



Primário, conforme amplamente divulgado nos meios de comunicação no corrente exercício de 2015.

Fiscalizações anteriores

11. A seguir, tem-se a Decisão TCDF nº 451/2003, decorrente de fiscalização realizada na SEF/DF, que versa sobre conteúdo similar ao examinado nestes autos:

Processo nº 874/2004 – Dívida Ativa e parcelamento de débitos fiscal.

Andamento: Arquivo Geral

DECISÃO Nº 451/2005

O Tribunal, de acordo com o voto da Relatora, tendo em conta a instrução, ao tomar conhecimento do resultado da auditoria operacional, decidiu: [...] I - dar conhecimento ao Secretário de Estado de Fazenda e ao Procurador-Geral do Distrito Federal das seguintes constatações que atentam contra: a) o princípio da eficiência: 1) a troca de informações entre a SEF, a PRG e o TJDFT carece de aprimoramento; 2) os serviços de informática relacionados à manutenção do Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal - SITAF apresentam-se deficientes; b) os princípios de controle: 1) os relatórios gerados pelo Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal, alusivos à Dívida Ativa, compreendendo o Parcelamento, apresentam incorreções que inviabilizam a correta apuração e informação dos respectivos saldos; 2) os saldos contábeis representativos da Dívida Ativa e dos Parcelamentos não retratam a realidade patrimonial do Distrito Federal, em face de falhas procedimentais e do sistema de informática; 3) a indicação no SITAF de Dívida Ativa ajuizada não implica, necessariamente, a existência de processo judicial em trâmite; 4) a base de dados do SITAF apresenta dados inconsistentes; [...].

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

12. A presente auditoria tem por objetivo avaliar a gestão da fiscalização e da cobrança de tributos e Dívida Ativa no âmbito do Distrito Federal.

1.4.2 Objetivos Específicos

13. As questões de auditoria encontram-se assim definidas:

1. A fiscalização tributária possui mecanismos de controle, de execução e de desempenho suficientes?
2. A cobrança administrativa dos créditos tributários encontra-se suficientemente sistematizada, bem como dispõe de mecanismos de controle efetivos?



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

3. A cobrança dos créditos tributários inscritos em Dívida Ativa encontra-se suficientemente sistematizada e dispõe de mecanismos de controle aptos a torná-la eficaz e efetiva?

1.5 Escopo

14. A auditoria abrangeu os procedimentos de fiscalização e cobrança de tributos e Dívida Ativa, mecanismos de controle correlatos, bem como as avaliações dos seus resultados.

15. O período em exame compreendeu os exercícios de 2011 a 2015.

1.6 Montante Fiscalizado

16. O montante fiscalizado encontra-se indicado a seguir:

Tabela 2 – Execução Orçamentária da SEF/DF (2011 a 2015)

	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)
2011	901.565.036,00	879.141.967,61	875.362.969,13
2012	1.185.203.875,71	1.121.537.819,03	1.113.930.820,58
2013	1.239.857.286,00	966.766.121,79	948.140.528,16
2014	1.288.552.445,21	1.125.266.202,64	1.110.429.904,91
2015*	1.212.175.668,80	452.193.469,34	337.252.211,01
Total	5.827.354.311,72	4.544.905.580,41	4.385.116.433,79

*Posição em 20/04/2015.

Fonte: SIGGo.

Estoque da Dívida Ativa do DF (2013)

Saldo (em mil R\$)	13.916.734
---------------------------	-------------------

Fonte: Contas de Governo relativas ao exercício de 2013.

1.7 Metodologia

17. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-DOC [36A60204-e](#)), merecendo destaque pesquisa e análise documental, correlação das informações obtidas, entrevista e benchmarking.



1.8 Critérios de auditoria

18. Foram utilizados os seguintes critérios:

- CF/1988 – Constituição Federal;
- Lei Complementar nº 04/1994 – Código Tributário do DF;
- Lei Complementar nº 395/2001 – Dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do DF;
- Lei Complementar nº 781/2008 – Instituiu o Terceiro Programa de Recuperação de créditos tributários e não tributários do DF - REFAZ III;
- Lei nº 9.492/1997 – Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida;
- Lei nº 2.545/2000 – Dispõe sobre a proteção dos documentos de arquivos públicos;
- Lei nº 4.717/2011 - Reestrutura a Carreira de Auditoria Tributária do DF;
- Lei nº 11.941/2009 – Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários;
- Decreto nº 13.119/1991 – Dispõe sobre a não inscrição em dívida ativa, o não ajuizamento e o cancelamento de débitos de diminuta importância, de qualquer natureza;
- Decreto nº 24.205/2003 – Regulamenta a Lei nº 2.545/2000, que dispõe sobre a proteção dos documentos de arquivos públicos;
- Decreto nº 35.565/2014 – Aprova o Regimento Interno da SEF/DF;
- Portaria-SEF nº 195/2006 – Define critérios para a execução de escala de revezamento, pelos servidores da SEF/DF, em exercício na SUREC;
- Portaria-SECULT nº 01/2005, art. 12, IV - Regimento Interno do Arquivo Público do DF;
- Portaria-SEAP nº 03/1998 – Dispõe sobre a tabela de temporalidade de documentos públicos no DF;
- Protocolo de Cooperação Interinstitucional entre a União (TJDFT) e o DF.



1.9 Risco de Auditoria

19. Uma vez que o Risco Inerente foi avaliado como moderado (64%)¹ e os controles internos como adequados (por conta do Risco de Controle em 53%)², de acordo com a tabela 1 da seção 4.9 do Manual de Auditoria do TCDF, foi preciso um grau de testes moderado a fim de minimizar o risco de auditoria.

1.10 Avaliação de Risco Inerente e de Controle

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

21. Para aferir o Risco Inerente³ ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade⁴, urgência⁵, tendência⁶, criticidade⁷, relevância⁸ e materialidade⁹, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme tabela abaixo:

¹ Considerando que o Risco Inerente seria baixo se inferior a 33%, moderado se entre 33% e 66%, e elevado se superior a 66%.

² Considerando que os controles internos seriam fracos se o Risco de Controle fosse superior a 66%, adequados se o Risco de Controle estivesse entre 33% e 66%, e fortes se este fosse inferior a 33%.

³ Aqui entendido como decorrente da própria natureza da operação, independentemente da existência de controle.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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?*”

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.



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

Matriz de Risco Inerente				
	SEF/DF	PGDF	Cobrança de créditos tributários	Fiscalização tributária
Gravidade				
Urgência				
Tendência				
Complexidade				
Relevância				
Materialidade				
TOTAL				
Média				
Risco inerente (percentual)	64%			

Legenda:

	Baixa
	Média
	Alta
	N/A

22. Saliente-se que a materialidade foi avaliada como “não aplicável” dada a impossibilidade de aferir os recursos dispendidos com as atividades de fiscalização e cobrança de tributos em relação ao total, com os correspondentes valores orçados e executados no âmbito da SEF/DF e da PGDF. No tocante ao Risco de Controle¹⁰, aplicou-se à assessoria do gabinete da Subsecretaria da Receita – SUREC/SEF e à Coordenadoria de Inscrição e Gestão da Dívida Ativa/PGDF o questionário de avaliação de controle interno¹¹, 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 Médio (**53%¹²**).

¹⁰ Consiste no risco de não haver um bom sistema de controle interno que previna ou detecte, em tempo hábil, erros ou irregularidades relevantes.

¹¹ Documento associado ao Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF.

¹² Sendo 56,13% para a SEF/DF e 49,87% para PGDF (conforme documento acostado ao sistema e-TCDF).



2 Resultados da Auditoria

2.1 Questão de Auditoria nº 01 – A fiscalização tributária possui mecanismos de controle, de execução e de desempenho suficientes?

Não. Constatou-se que os instrumentos de controle de resultados são incipientes em razão da ausência de padronização, de cotejamento dos resultados alcançados ante as metas estabelecidas e a inexistência de aferição de produtividade individual, bem como a inércia dos gestores quando da identificação de setores com produtividade baixa. Ademais, inexistente na SEF/DF uma política de alocação de recursos humanos que priorize os setores da fiscalização tributária com maior volume de crédito constituído. Verificou-se ainda que o controle de frequência é falho, principalmente o relativo aos servidores que atuam em regime de escalas de plantão. Por fim, tem-se que a inexistência de objetivos para a fiscalização tributária, bem como a comunicação interna deficiente, contribuem para a ineficiência dos processos de trabalho examinados na Pasta Fazendária.

2.1.1 Achado de Auditoria nº 01 – Monitoramento incipiente do desempenho da Fiscalização Tributária.

Critério

23. O monitoramento do desempenho da Fiscalização Tributária deve ser orientado por instrumentos que permitam aferir a eficiência da atividade e a produtividade das partes envolvidas na fiscalização tributária.

24. A alocação de efetivo da Fiscalização Tributária deve ser eficiente e alinhada aos objetivos da SEF/DF e aos resultados alcançados em cada setor.

25. Decreto nº 35.565/2014, arts. 60, III; 63, I, II¹³. Portaria-SEF nº 195/2006.

¹³ Art. 60. À Coordenação de Fiscalização Tributária, unidade orgânica de direção e supervisão, diretamente subordinada à Subsecretaria da Receita, compete:

[...]

III - aprovar e submeter à apreciação da Subsecretaria da Receita a programação fiscal;

[...]

Art. 63. À Gerência de Programação Fiscal e Controle de Operações, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Coordenação de Fiscalização Tributária, compete:

I - coordenar a programação fiscal para as ações de fiscalização tributária, de acordo com diretrizes definidas pela Subsecretaria da Receita;

II - coordenar projetos de fiscalização e de monitoramento tributários, observadas as diretrizes dadas pela Subsecretaria da Receita;



Análises e Evidências

26. A fiscalização tributária na SEF/DF é realizada pela Coordenação de Fiscalização Tributária – COFIT, dividida em 05 (cinco) gerências, citadas a seguir juntamente com suas principais competências:

- Gerência de Programação Fiscal e Controle de Operações – GEPRO: coordena a programação fiscal, elaborando projetos para a fiscalização e monitoramento tributários;
- Gerência de Auditoria Tributária – GEAUT: propõe e coordena a execução de ações de fiscalização dos tributos em estabelecimentos definidos pela programação fiscal;
- Gerência de Monitoramento e Auditorias Especiais – GEMAE: propõe e coordena projetos de monitoramento em estabelecimentos de grande porte;
- Gerência de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito – GEFMT: propõe e coordena projetos de fiscalização de mercadorias em trânsito, conforme programação fiscal própria;
- Gerência de Controle de Processos Administrativos Fiscais – GECON: emite juízo de admissibilidade de recursos contrários aos Autos de Infração e/ou Apreensão lavrados pela área de fiscalização tributária, antes de sua remessa para julgamento de primeira instância.

27. Depreende-se da descrição das competências que as gerências diretamente envolvidas na realização de auditorias e diligências, expedição de notificações e lavratura de Autos de Infração e/ou Apreensão, com a consequente constituição de créditos tributário são a GEAUT, a GEMAE e a GEFMT.

28. Em análise à produtividade dessas gerências, verificou-se que inexistente na SEF/DF uma política de avaliação de desempenho e de alocação de pessoal baseada em critérios técnicos, objetivos e transparentes, visto que a distribuição de auditores-fiscais nas gerências da COFIT não guarda relação com o volume de créditos constituídos, conforme evidenciado a seguir.

Deficiência dos mecanismos de aferição da fiscalização tributária



29. As informações gerenciais acerca da atividade de fiscalização tributária constam do Relatório de Atividades das unidades organizacionais, os quais são elaborados mensalmente e consolidados ao final do exercício. Registra-se, inicialmente, que os relatórios referentes aos exercícios de 2012 e 2013 somente foram encaminhados a esta equipe de auditoria após diversas solicitações nesse sentido.

30. Constatou-se no exame da documentação apresentada a existência de diversas inconsistências nos Relatórios de Atividades¹⁴ produzidos pela COFIT, algumas das quais são elencadas a seguir:¹⁵

Tabela 3 – Inconsistências dos Relatórios de Atividades da COFIT

Nº	Descrição da inconsistência
1	Inexistência de registro, justificativa e/ou providência adotada quando da identificação de que os resultados não correspondem às metas estabelecidas para o setor.
2	Insuficiência de dados que permitam aferir a produtividade individual dos servidores lotados na COFIT.
3	Reduzida transparência e clareza das informações gerenciais e ausência de padronização do conteúdo do referido relatório. Cada gerência consolida os dados referentes as suas atividades de forma distinta, ou sequer os consolida. Essas impropriedades foram parcialmente saneadas por meio de ofício com informações adicionais, prestadas espontaneamente pela COFIT após reunião na qual as inconsistências foram expostas ao gestor da área. ¹⁶
4	<p>Inexistência de cotejamento, ao final do exercício, das atividades realizadas pelos auditores-fiscais com as metas estipuladas previamente e, conseqüentemente, inexistência de registro, crítica, justificativa e/ou providência adotada quando da identificação de que os resultados não correspondem às metas fixadas. Nessa esteira, foram informados dados sobre o Núcleo de Projetos Especiais do ISS – NPISS/GEAUT que evidenciam a baixa produtividade desse setor:</p> <p>a) no exercício de 2014: das 25 auditorias/diligências distribuídas, apenas 10 foram concluídas (quantitativo inferior a 1 (uma) por mês no setor), não havendo justificativa para o desempenho apresentado, enquanto que em setores com</p>

¹⁴ Instrumentos de gestão de resultados que, nesse caso, consolidam dados acerca das ações de fiscalização desenvolvidas pela COFIT.

¹⁵ E-DOC [8E2989BF-c](#), fls. 09-88 - Resposta à NA 11.

¹⁶ E-DOC [A072F3A2-c](#).



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

características semelhantes (NUAUDs) no âmbito da mesma gerência (GEAUT) a meta fixada foi de 10 por auditor-fiscal no exercício e o resultado foi de 13 por auditor-fiscal no exercício, conforme consta da Tabela 6);¹⁷

b) em maio/2015: das 09 auditorias/diligências em estoque referentes a 2014 e 02 distribuídas em 2015 (totalizando 11), apenas 03 haviam sido concluídas.¹⁸

Tabela 4 – Produtividade do NPISS por exercício (2013 a 2015)

Ano	Ações fiscais distribuídas	Ações fiscais concluídas	Crédito constituído (R\$)	Quantitativo de auditores-fiscais	Crédito constituído por auditor-fiscal (R\$)
2013	10	7	7.936.614,08	Não informado	N/A
2014	25	10	38.780.601,18	7	5.540.085,88
2015*	11**	6	1.793.982,94	5	358.796,59

*Dados até maio/2015.

** Aqui considerou-se a soma do estoque de auditorias de 2014 com as distribuídas em 2015. Fonte: e-DOCs [A072F3A2](#) e [8E2989BF-c](#).

Tabela 5 – Produtividade mensal do NPISS (2015)

Mês	Ações fiscais distribuídas	Ações fiscais concluídas	Ações fiscais em andamento	Crédito constituído (R\$)	Quantitativo de auditores
Janeiro	9	0	9	0,00	6
Fevereiro	10	0	10	0,00	6
Março	11	3	8	1.480.026,56	7
Abril	11	3	8	1.480.026,56	6
Maio	11*	6	5	1.793.982,94	5

*Aqui considerou-se a soma do estoque de auditorias de 2014 com as distribuídas em 2015. Fonte: e-DOCs [A072F3A2](#) e [8E2989BF-c](#).

31. Quanto à avaliação do grau de eficiência e eficácia da atividade, comparando-se as metas estabelecidas pela COFIT para o biênio 2014/2015 com os resultados consolidados no Relatório de Atividades referentes ao exercício 2014, verifica-se o não cumprimento integral das metas por quatro setores (GEFMT; NICMS e NUCEL e da GECON), assim como a insuficiência e mesmo inexistência de registros

¹⁷ E-DOC [8E2989BF-c](#), fls. 18 - Resposta à NA 11.

¹⁸ E-DOC [8E2989BF-c](#), fls. 71 - Resposta à NA 11.



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

de resultados por outros (GEFMT; NUCOM, NICMS, NUCEL, NUMES, NUMEP, NUMAF e NUISS/GEMAI), conforme indicado no quadro a seguir.¹⁹

Tabela 6 – Metas vs. Resultados da COFIT (2014)

Setor	Ação	Meta	Prazo	Resultado	Cumprimento
GEFMT	Abordagens conforme subsídios CMENT	80%	dez/14	nada informado	nada informado
	Acréscimo de AIs em relação a 2013	15% (para 4.000 AIs)	dez/14	2622	não atingiu
	Constituição de crédito tributário em autuações	R\$ 50 milhões	dez/14	R\$ 117.686.073,65	atingiu
GEAUT/ GEPRO	Auditorias/auditor	10	dez/14	13 por auditor	atingiu
	Constituição de crédito tributário em autuações	R\$ 40 milhões/auditor	dez/14	R\$ 49.768.929,3 (auditores-fiscais – NUAUDs)	atingiu
GEMAE/ NUCOM	Verificar recolhimento de ICMS das operações declaradas no SCANC	100%	Mensal	21 contribuintes monitorados - sem detalhamentos quanto ao tipo.	dados insuficientes
	Verificar regularidade em 08 principais empresas lubrificantes/óleos cont.	02 por semestre	dez/15		dados insuficientes
	Verificar aquisições óleo diesel com isenção	100%	Mensal		dados insuficientes
GEMAE/N ICMS	Monitoramento	60 substitutos tributários, conforme NF-e	Mensal	60 contribuintes foram monitorados. Nada foi informado sobre o tipo.	não atingiu
	Monitoramento	60 substitutos conforme GIA/ST	Mensal		
	Auditorias	2 auditorias	Mensal	nada informado	nada informado
GEMAE/N UCEL	Análise arquivos convênios	30 empresas	Mensal	06 contribuintes monitorados no ano	nada informado
	Monitoramento do Contrato Telemar (ICMS)	01 empresa	Mensal		não atingiu
	Monitoramento de Serviços VICOM à ECT e à CEF (ICMS)	01 empresa	Semestral		dados insuficientes
	Monitoramento SIAFI - serv. Comunicações	02 empresas	Mensal		dados insuficientes
GEMAE/N UMES	Verificar cumprimento obrigações principal e acessória	100% empresas optantes Lei 5.005/2012	Mensal	232 contribuintes monitorados por mês	dados insuficientes

¹⁹ E-DOC [8E2989BF-c](#), Resposta à NA 11 e e-DOC [63A757A5-c](#), resposta à NA 19 (complementação).



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

GEMAE/N UMEP	Automatizar recebimento de carga de arquivos magnéticos de contribuintes do Simples Nacional	100%	jun/14	nada informado	nada informado
	Exclusão contribuintes que não Simples Nacional	demanda	Mensal	113	dados insuficientes
GEMAE /NUMAF	Correção espontânea	15% (35% a mais que 2013)	dez/14	41%	atingiu
	Identificação contribuintes c/divergências para a programação (AUDITORIA)	demanda	Mensal	N/A	nada informado
GEMAE /NUISS	Auditoria	nada informado	dez/15	nada informado	nada informado
	Monitoramento	50 maiores substitutos tributários de ISS	dez/14	50 (e mais 568 shows monitorados)	atingiu
GECON	Processos encaminhados após decurso prazo para impugnação	100%	dez/14	nada informado	nada informado
	Redução estoque de processos	500 (35% estoque inicial)	dez/14	714	não atingiu

Fonte: Resposta das Nas nºs 11 e 19/9188/2015.

Ausência de mecanismos de avaliação de desempenho dos servidores

32. Numa visão contemporânea, administrar consiste em dirigir e avaliar os esforços de um grupo de pessoas para um objetivo comum. Um bom gestor ou administrador é naturalmente aquele que possibilita a sua equipe de assessores alcançarem os objetivos institucionais com o mínimo dispêndio de recursos e de esforços.²⁰

33. Nesse contexto, verificou-se que inexistente aferição e avaliação da produtividade individual dos auditores-fiscais que atuam na fiscalização tributária, em que pese a obrigatoriedade constar do Decreto nº 35.565/2014, art. 99, III, que aprovou o Regimento Interno da SEF/DF:

Art. 99. Compete a todas as unidades da Subsecretaria da Receita, no âmbito do seu campo de atuação:

(...)

II - aferir e conceder a produtividade dos servidores lotados no setor;

(...)

²⁰ GURGEL, Carmesina Ribeiro. *Avaliação de Desempenho Funcional e as novas tendências*. Disponível em www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/2006.gt14/GT14_2006_03.PDF



34. Instada sobre a matéria, a COFIT afirmou que não há previsão legal nesse sentido.²¹ Alegou também que:²²

Atualmente, esta COFIT não adota a aferição de produtividade individual, uma vez que cada setor responde por atividades específicas. Conforme já afirmado no citado memorando, importantes destacar que resultado e produtividade não se confundem, pois o primeiro decorre de circunstâncias específicas do contribuinte em relação ao cumprimento de suas obrigações tributárias, ou seja, o trabalho desenvolvido e o empenho dos autores não se convertem necessariamente em crédito constituído.

35. No entanto, tais alegações não merecem prosperar. É notório que o processo de mensuração e acompanhamento do desempenho dos servidores é um importante instrumento de gestão para a melhoria dos serviços prestados pela instituição. A inexistência de uma sistemática de mensuração do desempenho impede uma avaliação do gestor quanto ao estabelecimento/cumprimento de metas qualitativas e/ou quantitativas, a identificação de servidores com produtividade baixa e, principalmente, a adoção de medidas visando a melhoria dos resultados para a Administração Pública.

36. Além disso, o fato de haver setores com atividades distintas e específicas não impede a aferição de produtividade individual, uma vez que a comparação proporcional entre setores distintos (considerando as peculiaridades de cada um) e principalmente a comparação da produção entre pares do mesmo setor continua viável. Assim, revela-se como medida razoável e eficiente que a SEF/DF normatizasse o procedimento de avaliação individual no âmbito da Secretaria, o que traria indiscutíveis benefícios gerenciais para a Pasta e para o incremento da constituição de créditos tributários.

37. Merece destaque também o fato de que a GEFMT não realiza controle de produtividade individual de seus servidores, em desconformidade com o previsto na Portaria SEF nº 195/2006 (ainda em vigor), art. 1º, §§ 5º a 7º, que estabelece um critério de produtividade para elaboração das escalas de plantão:²³

Art. 1º Para os servidores da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, integrantes da Subsecretaria da Receita, e em

²¹ E-DOC [8E2989BF-c](#), fls. 07 – Resposta à NA 11.

²² E-DOC [7719F355-c](#), fl. 02 – Resposta à NA 22.

²³ E-DOC [E0A9F30E-c](#), fls. 04 – Resposta à NA 16.



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

exercício na Diretoria de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito - DITRA e no Núcleo de Apoio Administrativo - NUAOP, poderá ser autorizada escala de revezamento, em regime de plantão, para execução de serviços de natureza ininterrupta, quando no desempenho de atividades de fiscalização tributária e de apoio à fiscalização, nos termos e condições previstos nesta Portaria.

[...]

§ 5º *Na impossibilidade de se elaborar as escalas de revezamento levando em consideração o interesse do servidor, **será utilizado o critério de produtividade.***

§ 6º ***O Critério de produtividade a que se refere o parágrafo anterior tem por base a quantidade de Autos de Infração e Apreensão lavrados pelo servidor e o respectivo crédito tributário constituído, nos últimos doze meses,** nos termos estabelecidos em Ordem de Serviço da DITRA.*

§ 7º *Para os servidores em exercício na DITRA, os possíveis rodízios nas escalas de revezamento deverão ser aprovados pelo Comitê Técnico Operativo (COTEC) da DITRA, e **serão estabelecidos utilizando-se o critério de produtividade** de que trata o parágrafo anterior, nos termos estabelecidos em Ordem de Serviço da DITRA. (grifou-se)*

38. E mais, segundo a própria COFIT, a GEFMT não efetua registros dos dados relacionados a Autos de Infração e/ Apreensão no SIGEST, prática que dificulta o controle e a aferição da produtividade individual dos auditores-fiscais lotados nessa gerência.²⁴

39. Por conseguinte, foi solicitada a extração de relatórios gerenciais contendo informações sobre a produtividade individual de auditores-fiscais lotados na COFIT, referente aos exercícios de 2011 a 2015, detalhados por exercício, nome do servidor, setor de lotação, quantitativo de auditorias/diligências concluídas e de autos de infração lavrados e montante de crédito constituído.

40. Em resposta, a SUREC/SEF encaminhou as informações, prestadas pela chefia da GEPRO e validadas pelo coordenador da COFIT, e remeteu cópia do pronunciamento no qual o então Secretário de Fazenda acolheu sugestão apresentada pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar e Parecer nº 34.2008/COFAZ (Corregedoria da Fazenda), no Processo nº 126.000.003/2007, no sentido de que a SUREC/SEF se abstivesse de:²⁵

[...] utilizar o crédito constituído como instrumento de avaliação a qualquer título e a deixar de criar ranking (sobre créditos tributários

²⁴ E-DOC [7719F355-c](#), fl. 02, resposta à NA 22.

²⁵ E-DOC [4A44D468-c](#), fls. 01/07 – Resposta à NA 22.



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

constituídos) para avaliar auditores [...] conforme decisão proferida no âmbito do processo administrativo nº 126.000003/2007 e aplicada na SUREC por determinação do então Secretário de Fazenda [...].

41. Reconhece-se que o critério crédito constituído não se revela como medida suficiente para avaliar a efetividade da atuação do Fisco, porém, não se mostra razoável a decisão no sentido de eliminar o uso desse fator como instrumento de avaliação, seja no âmbito de cada setor (observando as peculiaridades de cada um), seja entre setores diversos. Isso porque a atividade de fiscalização tributária guarda relação direta com a constituição de créditos tributários.

42. Ademais, esse mesmo critério foi considerado nas metas fixadas pela COFIT para a GEAUT em 2014²⁶ haja vista o seu estabelecimento em R\$ 40.000.000,00 de créditos tributários constituídos no exercício por auditor.²⁷

43. De outro lado, a mesma manifestação da COFAZ sugeriu ainda que a quantidade e qualidade de autuações fossem utilizadas como fator de desempenho dos auditores-fiscais, “*respeitando as suas peculiaridades*”, o que foi ratificado pelo titular da Pasta à época.²⁸ Entretanto, atualmente inexistente qualquer procedimento a respeito ou similar na SUREC.

44. Com relação aos dados extraídos de produtividade dos servidores, a SUREC informou a possibilidade de imprecisões, uma vez que teriam sido criadas rotinas exclusivamente para a extração de dados solicitados pelo Tribunal, e que o procedimento não é recorrente na SUREC/SEF. Nesse sentido, foram relacionadas as possíveis inconsistências mais relevantes, resumidas na tabela a seguir:

²⁶ E-DOC [4A44D468-c](#), fls. 01/07 – Resposta à NA 22.

²⁷ E-DOC [8E2989BF-c](#), fls. 09/11 - Resposta à NA 11.

²⁸ E-DOC [4A44D468-c](#), fls. 03 - Resposta à NA 22.


Tabela 7 – Quadro resumo das possíveis inconsistências - GEPRO/SUREC/SEF

Nº	Descrição da Possível Inconsistência apontada pela SEF/DF
1	As informações foram prestadas independente das atribuições dos setores de lotação ou das funções exercidas pelos auditores-fiscais na COFIT;
2	Embora tratem de processos distintos, as auditorias e diligências foram consideradas e somadas nos relatórios como sendo um mesmo processo (total de auditorias e diligências);
3	O SIGEST guarda informações referentes a auditorias e diligências “pontuais” (<i>conceito não explicado pela GEPRO</i>);
4	Diligências de projeto com autuação são registradas no SIGEST para controle dos Autos de Infração;
5	Existência de ações com ano de conclusão incorreto (202, 2027) foram ajustadas de acordo com informações constantes do SICOP;
6	Diligências de projetos da GEPRO controladas em banco de dados autônomos, adaptados a cada projeto;
7	Possibilidade de os auditores-fiscais realizarem outras diligências além das decorrentes de projetos;
8	Distorções no Relatório 1 decorrentes do procedimento de distribuição de Ordens de Serviço com todas as diligências de todos os integrantes de uma mesma equipe, sem possibilidade de individualizar quais servidores efetivamente executaram cada serviço;
9	Inviabilidade de gerar Ordens de Serviço individualizadas, haja vista que demandaria mais tempo e não agregaria controle em relação aos bancos de dados ;
10	Apenas os valores de créditos constituídos são individualizados, uma vez que os autos de infração vinculam apenas os autuantes;
11	Possibilidade de sobreposição de informações relativas a quantidade de empresas diligenciadas em razão da duplicidade de controle de encerramento no caso de autuação;
12	O Relatório 2 foi elaborado apenas com dados do SIGEST;
13	As informações relativas à unidade/setor dos auditores-fiscais referem-se ao momento da geração da Ordem de Serviço, podendo encontrar-se desatualizada quando de sua conclusão;
14	Eventuais exclusões de servidores das equipes não foram tratadas nos relatórios, pois o auditor-fiscal pode ou não continuar atuando na conclusão de ações;
15	Não foram considerados afastamentos de servidores, não sendo possível a comparação entre ativos e afastados do serviço.

45. As alegações suscitadas pela GEPRO/COFIT/SUREC em relação a possíveis imprecisões dos dados demonstram a baixa priorização da SEF/DF pelo controle das suas ações de fiscalização tributária.



46. Verificou-se que a afirmação de que as rotinas teriam sido criadas exclusivamente para atender à solicitação do Tribunal não merece prosperar, isso porque o procedimento de extração de dados já foi realizado outrora no âmbito da SUREC/SEF, todavia a Corregedoria Fazendária editou determinação, validada pelo então Secretário de Estado da Fazenda do DF, no sentido de que o órgão se absteresse de realizar o procedimento e elaborar *ranking* dos auditores-fiscais²⁹.

47. Não obstante o órgão entenda que a sistemática de dispor servidores num *ranking* possa ocasionar problemas no âmbito da organização, o fato é que a Pasta não implantou outra sistemática de aferição de produtividade individual, prejudicando a eficiência e evolução contínua do processo de trabalho.

48. Especificamente quanto às possíveis inconsistências, ressalte-se que refletem falhas na sistemática de registros dos atos da fiscalização tributária no SIGEST. E ao contrário do afirmado pela SUREC/SEF, prejudicam o controle das ações fiscais pela própria SEF/DF, bem como o controle externo exercido por esta Corte de Contas. Por essa razão, entende-se ser imprescindível que a COFIT reveja a sistemática de registros de modo a padronizá-los, como, por exemplo, com a individualização das Ordens de Serviços (quando de sua distribuição, ou ao menos por ocasião de sua conclusão), registro de todas as ações-fiscais realizadas (independente de tratar-se ou não de projeto), atualização de informações quanto à unidade/setor dos servidores quando da conclusão das ordens de serviço, etc.

49. Quanto aos dados de produtividade remetidos pela COFIT, destaca-se que praticamente inexitem informações acerca dos auditores-fiscais lotados na GEFMT. Disso, depreende-se que os sobre Autos de Infração e/ou Apreensão lavrados por essa gerência não são devidamente registrados no SIGEST.

50. Ademais, a análise do relatório corroborou a insuficiência de produtividade do NPISS, haja vista que nos relatórios dos exercícios de 2012, 2013 e 2014 constam servidores com quantitativo muito reduzido de autuações.³⁰

51. Além disso, em que pese as inconsistências apontadas pela COFIT, os relatórios ainda poderiam ser utilizados para fins de avaliação de desempenho, seja

²⁹ E-DOC [4A44D468-c](#), fls. 03 - Resposta à NA 22

³⁰ E-DOC [952939ED-c](#), fls. 12-65 – anexo à Resposta da NA 22.



quanto ao montante de créditos constituídos, seja quanto à quantidade de autos de infração lavrados³¹, com a finalidade de detectar eventuais distorções (consideradas as devidas peculiaridades de cada setor).

52. Acrescente-se ainda que a SEF/DF possui licenciamento de ferramenta de *Business Intelligence*, o *Qlickview*, o qual torna exequíveis as extrações de relatórios de produtividade individual, independentemente de o SIGEST possuir ou não ferramentas suficientes para emití-los³².

Distribuição inadequada de efetivo

53. Com base no Relatório de Atividades referente a janeiro/2015, o efetivo empregado na GEMAE era de 22 (vinte e dois) auditores-fiscais e 48 (quarenta e oito) na GEAUT, quantitativos significativamente inferiores, portanto, ao efetivo alocado na GEFMT, 108 auditores-fiscais.³³ Sendo que destes, 20 (vinte), 23 (vinte e três) e 103 (cento e três) auditores-fiscais, respectivamente, estão envolvidos em atividades de fiscalização tributária propriamente dita, correspondendo a 13,70% (GEAUT), 15,75% (GEMAE) e 70,55% (GEFMT).³⁴

54. Por outro lado, a produtividade da GEAUT e da GEMAE é consideravelmente maior quando comparada a da GEFMT, no que tange ao montante de créditos constituídos (conforme se constata nos Relatórios de Atividades do período de 2012 a 2015)³⁵, tanto absoluta quanto relativamente.³⁶

³¹ E-DOC [952939ED-c](#), fls. 12-65 - anexo à Resposta da NA 22.

³² De fato, basta que a base de dados do sistema relacionado (no caso, o SIGEST) possua identificação dos auditores-fiscais autuantes de cada Auto de Infração lavrado.

³³ E-DOC [8E2989BF-c](#), fls. 31-41 – Resposta à NA 11.

³⁴ Vale dizer que na GEAUT há outros 19 auditores-fiscais lotados no Núcleo de Operações Especiais – NUOPE, os quais eventualmente realizam diligências (e-DOC [96CE5384-c](#), fls. 12 – Resposta à NA 08). Entretanto, devido à natureza de sua ação e aos baixos montantes de crédito constituído (da ordem de 0,12% dos créditos constituídos pela GEAUT em 2014, por exemplo), optou-se por retirá-los da amostra.

³⁵ E-DOCS [8E2989BF-c](#) e [A072F3A2](#).

³⁶ Aqui, considerou-se o quantitativo de créditos tributários constituídos por auditor, tomando as informações de efetivo contidas nos Relatórios de Atividades relativos ao exercício de 2014 encaminhados pela SEF/DF à equipe de auditoria (e-DOCS [8E2989BF-c](#) e [A072F3A2](#)).


Tabela 8 – Créditos constituídos por Gerência e auditor-fiscal na COFIT em 2013

Gerências	Crédito constituído (R\$)	Participação percentual nos créditos constituídos	Nº auditores-fiscais lotados	Crédito constituído/auditor
GEAUT	1.660.012.676,81	82,92%	46	36.087.232,11
GEMAE	299.343.007,82	14,95%	Não informado	N/A
GEFMT	42.549.722,39	2,13%	Não informado	N/A
NPISS ³⁷	7.936.614,08	0,39%	Não informado	N/A

 Fonte: e-DOC [A072F3A2](#).

Tabela 9 – Créditos constituídos por Gerência e auditor-fiscal na COFIT em 2014

Gerências	Crédito constituído (R\$)	Participação percentual nos créditos constituídos pela COFIT	Nº auditores-fiscais lotados	Crédito constituído/auditor
GEAUT	1.234.775.172,16	46,17%	49	25.199.492,72
GEMAE	1.321.797.650,57	49,43%	22 ³⁸	55.036.256,84
GEFMT	117.686.073,65	4,40%	108 ³⁹	1.089.685,87

 Fonte: e-DOC [8E2989BF-c](#).

55. É certo que as gerências tratam de atividades distintas, bem como que o trabalho e o empenho do auditor-fiscal nem sempre se converte em autuações e/ou créditos constituídos⁴⁰. Entretanto, considerando que a SEF/DF relatou a viabilidade de desenvolver mais projetos de fiscalização tributária caso houvesse maior contingente operando nas gerências supramencionadas⁴¹, faz-se necessário que a Secretaria adote uma política de alocação de pessoal que priorize áreas com maior potencial de volume de créditos constituídos, quais sejam, GEAUT e GEMAE.

56. Ressalte-se os avanços de produtividade na fiscalização tributária por conta da implantação de ferramentas tecnológicas, tais como: 1) a instituição do Centro de Monitoramento Eletrônico de Mercadorias em Trânsito – CMEMT, que visa à utilização racional das informações disponíveis em Nota Fiscal Eletrônica – NFe

³⁷ Até 2013, o NPISS era diretamente vinculado à COFIT. A partir de 2014, ele se tornou unidade integrante da GEAUT.

³⁸ Dados Relatório de Atividades Consolidado de janeiro a julho/2014 (não foi fornecida essa informação no Relatório Consolidado de 2014).

³⁹ Dados Relatório de Atividades Consolidado de janeiro a julho/2014.

⁴⁰ E-DOC [7719F355-c](#), fl. 02 – Resposta à NA 22.

⁴¹ E-DOC [8E2989BF-c](#), fl. 09 - Resposta à NA 11.



para direcionar as atividades de fiscalização de mercadorias em trânsito⁴²; 2) a utilização do *Quickview* pela GEMAE para realização de cruzamentos eletrônicos de dados originários de diversas fontes, a fim de possibilitar correções espontâneas das inconsistências constatadas, sendo que no caso de negativa quanto à correção, procede-se à autuação do contribuinte responsável.^{43, 44}

57. Essas iniciativas corroboram a possibilidade de otimizar a fiscalização tributária por meio de alternativas outras que não necessariamente o acréscimo de efetivo na fiscalização tributária, mas a sua redistribuição estratégica. E mais, ensejam a necessidade de uma avaliação quanto à realocação de pessoal entre as gerências da COFIT, haja vista que os avanços tecnológicos tendem a tornar suas atividades mais céleres, eficientes e automatizadas em alguns setores em relação a outros.

Escalas de plantão ineficientes

58. Nessa esteira, verificou-se, também, baixa eficiência na alocação de auditores-fiscais em setores que demandam atividade contínua, o que pressupõe o emprego de regime de escalas de plantão.

59. Sobre a matéria, a GEFMT se manifestou que as escalas de serviço “[...] são flexíveis, pois necessitam atender ao interesse público”. Assim, a gerência afirma que são realizados remanejamentos “[...] dos dias de menor movimento, finais de semana e feriados, para os dias de semana em que há necessidade de mais auditores”.⁴⁵

60. Em que pese essa afirmação da GEFMT, em análise às Folhas de Ponto dos auditores-fiscais que atuam em regime de escala de plantão (lotados nos Núcleos de Fiscalização dos postos das BR's 040 e 060 – NUANA e NUBEL, respectivamente, e no Núcleo de Fiscalização Itinerante – NUFIT) relativas ao período de

⁴² Ou seja, as abordagens a veículos de transporte de carga não são mais realizadas de forma indiscriminada, mas direcionadas para aqueles vinculados a empresas cujas transações comerciais se destacaram em análise prévia (E-DOC [8E2989BF-c](#), fls. 04/06 – Resposta à NA 11).

⁴³ Caso de destaque foi a ampliação do projeto Malha Fiscal-DF, que consiste na identificação de divergências nas declarações de ISS e ICMS prestadas ao Fisco no âmbito do Livro Fiscal Eletrônico, as quais, se constatadas, são informadas eletronicamente aos contribuintes para que estes realizem espontaneamente os ajustes cabíveis na escrituração (E-DOC [8E2989BF-c](#), fls. 04/06 – Resposta à NA 11).

⁴⁴ E-DOC [8E2989BF-c](#), fls. 04/06 – Resposta à NA 11.

⁴⁵ E-DOC [E0A9F30E-c](#), fls. 04 – Resposta à NA 16.



dezembro/2014 a junho/2015, verificou-se que apenas no NUFIT ocorre uma alocação parcialmente otimizada. Não obstante, isso corrobora a tese de que é possível reduzir o efetivo em dias e horários de menor fluxo de mercadorias e distribuí-lo em períodos de elevado fluxo (PT 27).⁴⁶

61. Mas a prática não é sempre adotada, tendo em vista que em diversos plantões em dias úteis (nos quais há maior fluxo de mercadorias, segundo a SEF/DF) o efetivo foi inferior ao de finais de semana e/ou feriados. A título exemplificativo, no dia 1º/04/2015, quarta-feira, bem como no dia 29/06/2015, segunda-feira, havia apenas 01 (um) auditor-fiscal de plantão no NUANA (até às 17 horas). E mais, no dia 1º/06/2015, segunda-feira, não havia auditores-fiscais de plantão nesse núcleo (até às 17 horas) (PT 26).⁴⁷

62. Ademais, por diversas vezes no período analisado, ocorreram finais de semana e/ou feriados com quatro a seis auditores-fiscais em plantão (vale dizer que o efetivo médio em plantão no NUANA, no NUBEL e no NUFIT é de 3,76, 4,63 e 4,1 auditores-fiscais respectivamente). Destaque para o dia 05/04/2015, domingo e feriado da Páscoa, quando 06 (seis) auditores-fiscais estavam escalados no NUBEL (até às 17 horas) (PT 26).⁴⁸

63. Assim, verificam-se ocorrências que vão de encontro ao informado pela GEFMT, a qual alegou realizar remanejamentos de auditores-fiscais dos dias de menor movimento (finais de semana e feriados) para os dias em que é necessário o emprego de maior efetivo.⁴⁹

64. Além disso, o atual regime de escala, de 24/72 horas mostra-se ineficiente, pois tem-se que há o mesmo número de servidores em plantão tanto nos horários de maior como de menor fluxo de mercadorias do dia. Não obstante, caso a escala fosse de 12/36 horas, tal ineficiência seria bastante mitigada, uma vez que seria possível realocar o efetivo do período noturno, supostamente aquele de menor fluxo, para o período diurno.

⁴⁶ Associado ao sistema e-TCDF.

⁴⁷ Associado ao sistema e-TCDF.

⁴⁸ Associado ao sistema e-TCDF.

⁴⁹ E-DOC [E0A9F30E-c](#), fls. 04 – Resposta à NA 16.



65. Por fim, verificou-se que a SEF/DF poderia otimizar o emprego de seus recursos humanos e materiais, principalmente por meio da implantação de mecanismos tecnológicos. Exemplo disso é o cálculo do ICMS devido em Substituição Tributária para a vasta gama de produtos sujeitos a esse regime, o qual é realizado manualmente e/ou com auxílio de planilhas eletrônicas.

66. De outro lado, e a título de *benchmarking*, identificou-se que outros estados como Ceará e Pernambuco possuem sistema informatizado para esse fim, conhecido por Mineração de Dados (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro estão em processo de aquisição). Tal medida otimizaria o trabalho dos auditores-fiscais que realizam abordagem de veículos de transportes de carga (PT 10).⁵⁰

67. Ademais, para fins de otimização dos processos de trabalho da fiscalização tributária convém implementar plenamente os seguintes projetos de melhoria já em andamento no âmbito da SEF/DF:

- Convênio SEF/DF x PRF (em análise na PGDF, Processo nº 040.002.318/2014), nos termos de Protocolo de Intenções firmado entre esses órgãos, o que viabilizaria a utilização das câmeras de Reconhecimento Ótico de Caracteres⁵¹ da PRF na fiscalização de mercadorias que adentram ao DF (PT 12);⁵²
- Sistemática de Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica – NFC-e conforme dispõe a Portaria-SEF nº 234/2014, cuja obrigatoriedade de adesão, segmentada em 04 (quatro) grupos de contribuintes se inicia em 1º de janeiro de 2016.

Causas

68. Inexistência de política de gestão de pessoal que priorize setores e/ou atividades com maior volume de constituição de créditos tributários.

69. Inércia da SEF/DF em implementar sistemática de aferição de produtividade individual.

⁵⁰ E-DOC [5468457A-c](#), fls. 08/09 - Resposta à NA 01.

⁵¹ Mais comumente nominado como Optical Character Recognition – OCR.

⁵² Associado ao sistema de protocolo eletrônico e-TCDF.



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

70. Inércia da SEF/DF frente a inobservância do cumprimento de metas de desempenho (setor/auditor) fixadas na COFIT.

71. Inexistência de normatização acerca da elaboração dos relatórios de atividades, bem como de processo revisional das informações prestadas nestes.

Efeitos

72. Subaproveitamento do potencial da fiscalização tributária no que tange à realização de auditorias/monitoramentos e, conseqüentemente, na constituição de créditos tributários.

73. Risco de incentivo à evasão fiscal ante a redução da expectativa de controle por parte do contribuinte.

74. Perpetuação de baixa produtividade em setores da fiscalização tributária, decorrente da ausência de controle em relação aos resultados alcançados e metas estabelecidas.

75. Incapacidade do gestor de adotar medidas saneadoras e/ou tendentes a incrementar o resultado da fiscalização tributária, haja vista a inconsistência e a incipiência dos instrumentos de gestão aferidores de sua produtividade.

Considerações da SEF/DF

76. A SEF/DF manifestou-se tempestivamente por meio do Ofício nº 084/2016-GAB/SEF e anexos⁵³, no qual acostou documentação produzida pela COFIT (Memorando nº 008/2016-COFIT/SUREC)⁵⁴ e pela GEFMT (Memorando nº 001/2016-GEFMT/COFIT/SUREC/SEF)⁵⁵.

77. No que tange ao Achado de Auditoria nº 01, argumentou que busca a padronização de suas ações, citando como exemplos a existência de:

- sistemas desenvolvidos nos diversos setores (banco de dados e painéis de monitoramento);
- descrições das infrações e suas capitulações legais nos Autos de Infração – Al's no SIGEST padronizadas; bancos de dados que

⁵³ E-DOC [F51210B6](#).

⁵⁴ E-DOC [F51210B6](#), fls. 57/74.

⁵⁵ E-DOC [F51210B6](#), fls. 24/31 e anexos de fls. 32/55.



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

acompanham Ordens de Serviço de auditorias concentradas (contendo documentos tais como termos de início, notificações e/ou demonstrativos padronizados, entre outros).

78. Citou como evidência da padronização, a apresentação dos resultados da produção dos núcleos de auditoria da GEAUT (auditorias realizadas e autos de infração lavrados) no Relatório de Atividades Anual.⁵⁶

79. Todavia, informou que o conjunto de informações atinentes a controle de resultados passíveis de serem padronizadas é limitado, principalmente tendo em vista que as gerências finalísticas da COFIT (GEMAE, GEAUT e GEFMT) desenvolvem atividades distintas, nas quais *“uma padronização artificial, tentando emular uma igualdade (inexistente) com os núcleos de auditoria poderia redundar em diminuição e não em aumento da qualidade da informação”*. Concluiu que a aparente falta de padronização decorre das atividades particulares de cada gerência.⁵⁷

80. Em relação à ausência de cotejamento dos resultados alcançados ante as metas estabelecidas, defendeu que a finalidade do relatório de atividades é apresentar as atividades desenvolvidas ao longo do período, não servindo de instrumento de controle de resultado do planejamento estratégico do órgão.

81. Arguiu que por ocasião da formulação do planejamento estratégico realizada anualmente são avaliadas as metas e resultados do exercício anterior e elaboradas as do próximo exercício, sendo que a inexistência de informação disponível quanto ao atingimento dessas não implica falta de cotejamento. Assim, apresenta tabela com resultados relativos às metas de 2014, gerados pelos setores específicos, que não puderam ser obtidos por meio dos relatórios da COFIT.⁵⁸

82. Quanto à inércia da SEF/DF ante à baixa produtividade de alguns setores (considerando os insumos tempo e auditores), por exemplo, o NPSS, alegou que a comparação desse setor com outros da COFIT não é válida. Isso porque, o setor foi criado recentemente, possuindo um passivo de Ordens de Serviço afetas tanto a auditorias quanto monitoramentos, sendo determinado à chefia do referido núcleo que

⁵⁶ E-DOC [F51210B6](#), fl. 60.

⁵⁷ E-DOC [F51210B6](#), fls. 60/61.

⁵⁸ E-DOC [F51210B6](#), fls. 62/63.



fossem finalizadas. Registrou que não teria havido inércia em identificar a baixa produtividade, mas que a ocorrência se prendeu à reduzida quantidade de auditores-fiscais e que essa seria uma das distorções passíveis de surgir ao se tentar padronizar e comparar a apresentação de resultados de setores que exercem atividades distintas (no caso o NPISS e os núcleos de auditoria).⁵⁹

83. Alegou que a arrecadação do ISS teve crescimento percentual superior à inflação entre 2012/2014 e que *“mesmo não sendo possível identificar qual parcela decorreu indiretamente das atividades do núcleo, é de pensar que parte desse aumento (26,95%) se deve aos trabalhos do grupo de auditores em questão”*.⁶⁰

84. Acresceu que as auditorias do NPISS jamais atingirão o patamar de crédito constituído nas auditorias do ICMS. Entretanto, admitiu que, não obstante haja grandes diferenças entre as matérias tratadas por esse e pelos demais núcleos de auditoria da GEAUT,⁶¹ fato é que os prazos regimentais e a complexidade das auditorias são similares.⁶²

85. Quanto à inexistência de política de alocação de recursos humanos baseada no volume de crédito constituído, defendeu que o critério referenciado no Relatório de Auditoria seria equivocado, haja vista que o objetivo da fiscalização não é maximizar as autuações, mas promover a arrecadação espontânea.⁶³

86. Argumentou que as ações da GEFMT em 2014 não se limitaram à constituição de crédito no montante 140 milhões de reais em registrados em seu Relatório de Atividades (valor inferior ao da GEAUT e da GEMAE). Saliou que a missão da GEFMT é coibir o trânsito de mercadorias em situação fiscal irregular, com atividade ostensiva, educativa e de prevenção à evasão fiscal, tratando-se de atividade concorrente à fiscalização em estabelecimentos.⁶⁴

87. Destacou o avanço das ações de fiscalização com o CMENT (posto fiscal eletrônico), que direcionou as atividades da GEFMT e aumentou a assertividade de

⁵⁹ E-DOC [F51210B6](#), fls. 63/65.

⁶⁰ E-DOC [F51210B6](#), fls. 64.

⁶¹ Por exemplo, a carga tributária do ISS ser inferior à do ICMS, e as empresas sujeitas ao ISS cujas atividades não estejam sujeitas à substituição tributária normalmente sejam de pequeno e médio porte

⁶² E-DOC [F51210B6](#), fls. 65.

⁶³ E-DOC [F51210B6](#), fls. 65/66.

⁶⁴ E-DOC [F51210B6](#), fls. 64/65.



suas ações fiscais; enquanto as irregularidades detectadas, quando de auditorias em estabelecimentos, por exemplo, tendem a não ser eficazes, haja vista o distanciamento da ocorrência do fato gerador da obrigação tributária, ao contrário de operações que visam o recolhimento espontâneo do tributo.⁶⁵

88. Indicou ser inverídica a evidência de que nos dias 1º/04/2015 e 29/06/2015 havia apenas um auditor-fiscal de plantão no Núcleo de Fiscalização e Controle do Posto da BR060 – NUANA e que no dia 1º/06/2015 não havia nenhum. Nesse sentido, alegou que.⁶⁶

Ao afirmarem que nas datas 10/04/2015 e 29/06/2015 havia apenas 1 auditor no posto fiscal ANA, os auditores do TCDF não informaram onde estavam os demais, deixando no "ar" a dúvida se realmente estavam no trabalho. Por que será que os auditores não foram até a sala de atendimento do posto e perguntaram sobre o fato de, naquele momento, haver apenas 1 auditor no posto? Com certeza eles saberiam o real motivo e não escreveriam o que escreveram no relatório. (grifou-se)

89. Ato contínuo, trouxe aos autos evidências de que outros auditores-fiscais estavam de plantão neste dia, tais como os Autos de Infração lavrados nas imediações do posto nas datas supracitadas, o que comprovaria que os servidores escalados estavam trabalhando regularmente.⁶⁷

90. Ademais, argumentou que a realocação de auditores-fiscais da GEFMT para a fiscalização em estabelecimentos tem sido realizada paulatinamente ao longo dos últimos anos, em razão da deficiência de pessoal, embora não seja uma medida desejável. Assim, a realocação de auditores-fiscais da GEFMT para a GEAUT e/ou GEMAE, em que pese elevar o quantitativo de servidores na fiscalização de estabelecimentos (e possivelmente o montante de créditos tributários constituídos), poderia reduzir a percepção da sensação de controle por parte do infrator da legislação tributária, o que tenderia a elevar a evasão fiscal e, conseqüentemente, a complexidade das auditorias fiscais.⁶⁸

⁶⁵ E-DOC [F51210B6](#), fls. 28/31 e 67/68.

⁶⁶ E-DOC [F51210B6](#), fl. 65.

⁶⁷ E-DOC [F51210B6](#), fls. 67/68.

⁶⁸ E-DOC [F51210B6](#), fl. 68.



91. Arguiu que a avaliação de produtividade anual mediante avaliação de desempenho dos servidores nos moldes da Portaria nº 92/2015 guarda isonomia com todos os servidores da Secretaria e acresceu que a utilização de dados de resultados de auditorias como medida de produtividade no âmbito da COFIT já foi tentada em 2006 e descontinuada por não produzir resultados positivos. Ressaltou que essa medida culminou na instauração de processo administrativo de assédio moral contra administradores à época, o que levou o Secretário da SEF/DF a acatar decisão da Corregedoria Fazendária – COFAZ de não usar o crédito constituído como métrica para aferição de produtividade (Processo nº 126.000.003/2007).⁶⁹

92. Salientou que as rotinas para elaboração de *ranking* entre os auditores-fiscais no SIGEST estariam desatualizadas e inoperantes, podendo apenas ser alteradas pela empresa de tecnologia da informação contratada para manutenção do sistema, o que demandaria a alocação de recursos públicos, defendeu que:⁷⁰

O crédito constituído e o montante de autos lavrados são utilizados como medida de aferição de metas/objetivos setoriais no planejamento estratégico com a finalidade de avaliar os resultados efetivamente alcançados pelos setores, e não a produtividade dos agentes, são coisas completamente distintas e não devem ser confundidas. A produtividade é a relação entre aquilo que é produzido e as meios empregados (mão de obra, materiais, energia, etc.). Por isso, associar a produtividade, a eficiência e o tempo: quanto menor for a tempo levado para obter o resultado pretendido, mais produtivo será o sistema.

93. Afirmou ser inverídica a insuficiência de instrumentos de controle, execução e desempenhos dos auditores-fiscais lotados na GEFMT, tendo em vista o aumento de 274% do montante de créditos constituídos em 2015, em relação ao ano anterior, que atribuiu ao desenvolvimento de mecanismos fiscalizatórios pela COFIT e adotado pelos auditores-fiscais lotados nessa gerência⁷¹.

94. Alegou que a efetividade do trabalho da GEFMT é relacionada de forma indevida com o montante de crédito constituído por essa gerência, que não se restringe à lavratura de Autos de Infração.⁷²

⁶⁹ E-DOC [F51210B6](#), fl. 69.

⁷⁰ E-DOC [F51210B6](#), fl. 70.

⁷¹ E-DOC [F51210B6](#), fl. 23.

⁷² E-DOC [F51210B6](#), fls. 65/66.



95. Por fim, consignou que não obstante a afirmação da equipe de auditoria de que a GEFMT não realiza controle de produtividade individual, o qual serviria, inclusive, para balizar a elaboração e aprovação das escalas de plantão, conforme previsão da Portaria nº 195/2006, tem-se que as sucessivas alterações da estrutura da SEF/DF restaram por suprimir os setores responsáveis por essas atividades mencionados na referida portaria (Diretoria de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito – DITRA e Comitê Técnico Operativo – COTEC).⁷³

Posicionamento da equipe

96. Inicialmente, em que pese a SEF/DF tenha alegado que padroniza suas ações em conformidade com as particularidades de cada gerência que atua diretamente na fiscalização tributária, verificou-se que os instrumentos de controle de resultados (Relatórios de Atividades da COFIT) padecem de inconsistências e padronização insuficiente, o que decorreu da análise dos seguintes dados:

- volume de créditos constituídos por setores com atividade similar;
- quantidade de auditorias distribuídas e concluídas por núcleos com processos de trabalho análogos;
- consolidação de dados dos resultados alcançados no âmbito de cada gerência.

97. Registre-se que a análise realizada pela equipe de auditoria se atentou à peculiaridade de cada setor examinado e se ateve a comparar dados correlatos. Assim, não merecem prosperar os argumentos da SEF/DF de que a finalidade dos Relatórios de Atividades cinge-se a apresentar as atividades desenvolvidas pelas gerências da COFIT no exercício, não servindo de instrumento de controle de resultados e desempenho do órgão.

98. Isso porque a própria COFIT estabelece ao final de cada exercício metas e resultados a serem atingidos pelos setores que lhe são subordinados para o exercício seguinte. Ademais, uma vez que os Relatórios de Atividades são justamente os documentos apresentados mensal e anualmente por esses setores relacionando as atividades e os resultados obtidos no período, tem-se que esses constituem

⁷³ E-DOC [F51210B6](#), fls. 27.



instrumentos hábeis ao controle de resultados e desempenho, ao contrário do arguido pela jurisdicionada.

99. Portanto, não é razoável que a sua utilização deixe de contemplar dimensão avaliativa do desempenho institucional, uma vez que a COFIT não demonstrou a realização desse cotejamento, ainda que anualmente⁷⁴. A propósito, inexistente nos relatórios supra alusão e/ou justificativa quanto ao não cumprimento das metas estabelecidas para fiscalização tributária no planejamento estratégico da SEF/DF.

100. Convém ressaltar as inconsistências identificadas nos Relatórios de Atividades da COFIT (constantes do § 30 deste Relatório, itens 1 a 4), para os quais a jurisdicionada não apresentou justificativa. De fato, tal é a insuficiência de padronização dos documentos retromencionados que os registros de resultados anuais de diversos setores da COFIT (GEFMT; NUCOM, NICMS, NUCEL, NUMES, NUMEP, NUMAF e NUISS/GEMAI) são inexistentes e/ou insuficientes (conforme § 31, tabela 6).

101. Em relação à baixa produtividade do NPISS, não se sustenta a tese defendida pela SEF/DF de não ser possível realizar comparação desse setor com outros da COFIT, inclusive os núcleos de auditoria da GEAUT, e de que o NPISS possuía um passivo de Ordens de Serviço (de auditoria e monitoramentos), por conta de sua criação recente. A um, porque a própria COFIT reconheceu que os mesmos prazos regimentais se aplicam aos trabalhos dos núcleos de auditoria da GEAUT e do NPISS, os quais possuem complexidade similar, não obstante tratem de matérias diversas.⁷⁵ A dois, porque a despeito do passivo de Ordens de Serviço existentes quando da criação do setor, a produtividade no período de 2013 a 2015 (considerando trabalhos concluídos e auditores-fiscais nele lotados) foi baixíssima. Com efeito, do total de 10 (dez) ações fiscais distribuídas no âmbito do NPISS em 2014, apenas 07 (sete) foram concluídas, o que corresponde a uma média inferior a 02 (duas) ações fiscais concluídas por auditor-fiscal no exercício,⁷⁶ enquanto que pelos núcleos da

⁷⁴Questionada sobre a existência de outros documentos, a SEF/DF não o encaminhou à equipe de auditoria quando instada pelas Notas de Auditoria nos 01, 08, 11 e 19).

⁷⁵ E-DOC [F51210B6](#), fl. 65.

⁷⁶ Considerando um efetivo de 07 (sete) auditores-fiscais lotados nesse núcleo, conforme Tabela 04, §30.



GEAUT foram concluídas 13 (treze) auditorias por auditor-fiscal no mesmo período.⁷⁷ Ademais, causa espécie a omissão da COFIT em fixar metas de desempenho para o NPISS, o que pode ter contribuído para o quadro de baixa produtividade observado.

102. No tocante à correlação entre o crescimento do ISS no período de 2012/2014 de 26,95%, superior à inflação, e a atuação do NPISS, tem-se que a afirmativa da SEF/DF carece de evidências fáticas e científicas (tais como uma regressão em modelo econométrico, que poderia isolar a parcela de contribuição do núcleo). Mais, desconsidera a atuação de outros setores da Pasta Fazendária, tais como a GEMAE, que possui um núcleo de monitoramento do ISS (priorizando, portanto, a arrecadação espontânea desse tributo), e o NUMAF, que atua por meio da rotina Malha Fiscal-DF, que consiste na identificação de divergências no LFE por meio de cruzamentos eletrônicos. Além disso, tendo em vista o baixo quantitativo de auditorias concluídas pelo NPISS no período, o que implica uma reduzida presença de controle, a referida indução de correlação não se mostra prudente e coerente com os dados de que dispõe a COFIT para avaliar a atuação daquele núcleo.

103. Em relação à distribuição de efetivo, embora a SEF/DF alegue ser equivocado o uso do critério do montante de crédito tributário constituído pelas gerências da COFIT, a jurisdicionada não apresenta outra metodologia capaz de orientar e otimizar a alocação dos seus auditores-fiscais, bem como não demonstra que atualmente utiliza-se de critérios técnicos e objetivos, preferencialmente relacionados à produtividade da fiscalização tributária, o que não impede que a Pasta Fazendária opte por mensurar a produtividade dos setores integrantes da COFIT, bem como dos auditores-fiscais lotados nesse setor, de outra forma que não utilizando o montante de crédito tributário constituído.

104. Quanto à constatação de que havia apenas um auditor-fiscal de serviço no Posto Fiscal NUANA nos dias 1º/04/2015 e 29/06/2015, e nenhum no dia 1º/06/2015, até às 17h, ao contrário do alegado pela SEF/DF, as referidas constatações não decorreram de inspeção *in loco*, mas se basearam em informações oriundas das

⁷⁷ Essas informações estão consolidadas nos §§ 30 e 31 (tabela 6) deste Relatório.



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

Folhas de Ponto dos servidores lotados no referido setor, as quais foram obtidas junto à Diretoria de Gestão de Pessoas dessa Pasta Fazendária.⁷⁸

105. Ora, de um lado a SEF/DF afirma que a Folha de Ponto é o único documento oficial na Pasta Fazendária que controla a frequência dos auditores-fiscais lotados na GEFMT.⁷⁹ E de outro, apresenta evidências (Autos de Infração lavrados, por exemplo) de que outros servidores, que não registraram devidamente sua presença na Folha de Ponto nos dias supracitados, estiveram presentes no Posto Fiscal NUANA realizando fiscalizações.

106. Para afastar eventuais dúvidas sobre a matéria, faz-se a seguir um cotejamento entre as alegações da SEF/DF, as Folhas de Ponto dos auditores-fiscais lotados no referido Posto Fiscal e os dados apresentados pela equipe de auditoria. Para tanto, adotou-se como critério para presença no plantão do dia em referência o servidor que iniciou o plantão às 17h do dia anterior (o mesmo critério utilizado pela jurisdicionada em suas considerações⁸⁰). Veja-se:

Tabela 3 - Alocação de auditores-fiscais nos dias 1º/04, 1º/06, 21/06 e 29/06/2015

Datas	Equipe de Auditora	Considerações da SEF/DF	Folhas de Ponto
1º/04/2015	01 auditor-fiscal escalado para o plantão	04 auditores-fiscais escalados para o plantão: <ul style="list-style-type: none"> • Elâine Chirley; • Leandro da Silva; • Aníbal Oacisto; • Márcio Laquiz. 	01 auditor-fiscal escalado para o plantão: <ul style="list-style-type: none"> • Márcio Laquiz (conforme PT 26. 4, e-doc 11ebb6cd-e, fls. 78/81). Os demais auditores-fiscais citados não assinaram as respectivas Folhas de Ponto da referida data (vide PT 26.4, e-DOC 11EBB6CDd-e , fls. 92/95, 134/137, 162/163 e 168/169).

⁷⁸ E-DOCs [0519E632-e](#), [05AEFBF3-e](#), [6465B0D8-e](#), [11EBB6CD-e](#), [7FD034C4-e](#), [A3A630D7-e](#) e [8AEBE908-e](#).

⁷⁹ E-DOC [F51210B6](#), fl. 25.

⁸⁰ E-DOC [F51210B6](#), fls. 28/29.



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

1º/06/2015	Nenhum auditor-fiscal escalado para o plantão	05 auditores-fiscais escalados para o plantão: <ul style="list-style-type: none"> • Leandro da Silva; • Aníbal Oacisto; • Charles Sarmiento; • Erinaldo Tavares; • Mauro Mesquita. 	Nenhum auditor-fiscal escalado para o plantão, conforme demonstrado no PT 26.4, e-DOC 11EBB6CDd-e , fls. 26/29, 96/99, 124/127, 138/141 e 152/155.
29/06/2015	01 auditor-fiscal escalado para o plantão	04 auditores-fiscais escalados para o plantão: <ul style="list-style-type: none"> • Adauto Gomes; • Maria Angélica; • Maria das Dores; • Marcos Vieira. 	01 auditor-fiscal escalado para o plantão: <ul style="list-style-type: none"> • Charles Sarmiento (conforme PT 26. 4, e-DOC 11EBB6CDD-e, fls. 152/153). <p>Note que este auditor-fiscal sequer é elencado pela SEF/DF.</p> <p>Os demais auditores-fiscais citados não assinaram as respectivas Folhas de Ponto da referida data (vide PT 26.3, e-DOC 6465B0D8-e, fls. 94/95, 136/137, 150/151 e 164/165).</p>

107. Depreende-se, portanto, que a Folha de Ponto representa um controle ficto da frequência dos servidores da SEF/DF que atuam em regime de escala de plantão nos postos fiscais. Ressalte-se que tais inconsistências no preenchimento do referido documento podem ter, inclusive, consequências penais⁸¹. Por outro lado, a discrepância pode comprovar o descumprimento sistemático das escalas de plantão e o consequente descontrole da SEF/DF na alocação de seu efetivo empregado nos postos fiscais em escala de plantão (matéria esta objeto do Achado de Auditoria nº 02).

108. Assim, tem-se que a contradição dos argumentos da SEF/DF resta por corroborar as conclusões constantes do Relatório Prévio de Auditoria de que se faz

⁸¹ Conforme se extrai da leitura dos arts. 297 e 299 do Código Penal Brasileiro.



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

necessário a implantação na Pasta Fazendária de um sistema eficiente e eficaz de controle de frequência dos servidores, especialmente dos lotados em regime de escala de plantão, ante a fragilidade do controle por meio de Folhas de Ponto. Nesse sentido, também ratifica a sugestão de que essa Pasta proceda a uma revisão do regime de escalas de 24/72 horas atualmente vigente.

109. Não se aquiesce aos argumentos da SEF/DF relativos a desaconselhar a adoção dos resultados das auditorias tributárias para avaliação de produtividade anual do setor e/ou do servidor. A um, porque aduz-se da leitura do disposto no item II do art. 99 do Decreto nº 35.565/2014 (Regimento Interno da SEF/DF)⁸² que a produtividade de todos os servidores deve ser aferida, o que, conforme apurado nesta fiscalização não ocorre. A dois, porque o teor da Portaria SEF nº 195/2015,⁸³ ainda em vigor, estabelece expressamente a utilização da produtividade na elaboração de escalas de revezamento, a qual deve ser baseada, segundo o art. 1º, §6º, dessa portaria, na “[...] quantidade de Autos de infração e Apreensão lavrados pelo servidor e o respectivo crédito tributário constituído, nos últimos doze meses [...]”. A três, porque algumas das metas fixadas pela COFIT para os exercícios de 2014 e 2015, tais como a dos núcleos de auditoria da GEAUT⁸⁴ basearam-se em créditos tributários constituídos por auditor. Logo, para aferir o cumprimento dessa meta é necessário antes mensurar a produtividade individual do servidor. A quatro, em que pese à alegação de que as rotinas do SIGEST necessárias para essa aferição estejam

⁸² Art. 99. Compete a todas as unidades da Subsecretaria da Receita, no âmbito do seu campo de atuação: II - aferir e conceder a produtividade dos servidores lotados no setor;

⁸³ **Portaria 195/2006: Art. 1º.** Para os servidores da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, integrantes da Subsecretaria da Receita, e em exercício na Diretoria de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito - DITRA e no Núcleo de Apoio Administrativo - NUAOP, poderá ser autorizada **escala de revezamento, em regime de plantão**, para execução de serviços de natureza ininterrupta, quando no desempenho de atividades de fiscalização tributária e de apoio à fiscalização, nos termos e condições previstos nesta Portaria.

[...]

§ 5º Na impossibilidade de se elaborar as escalas de revezamento levando em consideração o interesse do servidor, **será utilizado o critério de produtividade.**

6º O Critério de produtividade a que se refere o parágrafo anterior tem por base a quantidade de Autos de Infração e Apreensão lavrados pelo servidor e o respectivo crédito tributário constituído, nos últimos doze meses, nos termos estabelecidos em Ordem de Serviço da DITRA.

§ 7º Para os servidores em exercício na DITRA, os possíveis rodízios nas escalas de revezamento deverão ser aprovados pelo Comitê Técnico Operativo (COTEC) da DITRA, e **serão estabelecidos utilizando-se o critério de produtividade** de que trata o parágrafo anterior, nos termos estabelecidos em Ordem de Serviço da DITRA. (grifou-se)

⁸⁴ Em tempos, as metas fixadas para os NUAUDs em 2014 foi de R\$ 40.000.000,00 de créditos tributários constituídos no exercício por auditor. E-DOC [8E2989BF-c](#), fls. 09/11 - Resposta à NA 11.



desatualizadas e inoperantes, porque a SEF/DF possui licença para uso de ferramenta de *Business Intelligence*, o *Qlickview*, o qual torna viáveis e exequíveis as extrações de relatórios de produtividade individual, sem a realização de investimentos técnico e financeiro específico no SIGEST.

110. Cumpre mencionar que, para fins de implantação de uma sistemática de avaliação de desempenho, não se busca realizar comparações entre setores/auditores cujas atribuições sejam díspares. Ao contrário, almeja-se um cotejamento entre pares, no intuito de identificar e corrigir eventuais distorções, devendo.

111. Não deve prosperar a alegação de que o aumento do montante de créditos constituídos, de 274% em relação a 2014, invalida as evidências da auditoria acerca de insuficiência de instrumentos de controle, execução e desempenhos dos auditores lotados da GEFMT. Isso porque a argumentação estabelece erroneamente uma equivalência entre a necessidade de se implantar instrumentos para controlar a atividade precípua da referida gerência e o crescimento da sua produtividade. Com efeito, tais conceitos não se relacionam, a priori. E mais, uma vez que o controle de produtividade é insuficiente e não padronizado, é possível, inclusive, que a aferição desse crescimento padeça de inconsistências.

112. Ainda em relação à GEFMT, não foram apresentadas justificativas plausíveis para a inobservância da realização do controle de produtividade previsto na Portaria nº 195/2006⁸⁵, que deveria ser utilizado como critério balizador da elaboração e aprovação de escalas de plantão. Isso porque, ao contrário do que

⁸⁵ **Portaria 195/2006: Art. 1º.** Para os servidores da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, integrantes da Subsecretaria da Receita, e em exercício na Diretoria de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito - DITRA e no Núcleo de Apoio Administrativo - NUAOP, poderá ser autorizada **escala de revezamento, em regime de plantão**, para execução de serviços de natureza ininterrupta, quando no desempenho de atividades de fiscalização tributária e de apoio à fiscalização, nos termos e condições previstos nesta Portaria.

[...]

§ 5º Na impossibilidade de se elaborar as escalas de revezamento levando em consideração o interesse do servidor, **será utilizado o critério de produtividade.**

6º **O Critério de produtividade a que se refere o parágrafo anterior tem por base a quantidade de Autos de Infração e Apreensão lavrados pelo servidor e o respectivo crédito tributário constituído, nos últimos doze meses**, nos termos estabelecidos em Ordem de Serviço da DITRA.

§ 7º Para os servidores em exercício na DITRA, os possíveis rodízios nas escalas de revezamento deverão ser aprovados pelo Comitê Técnico Operativo (COTEC) da DITRA, **e serão estabelecidos utilizando-se o critério de produtividade** de que trata o parágrafo anterior, nos termos estabelecidos em Ordem de Serviço da DITRA. (grifou-se)



alegou a jurisdicionada, a atual GEFMT absorveu as competências e atribuições da antiga DITRA. Ademais, a referida Portaria ainda vige, persistindo, portanto, as obrigações nela constantes.

113. Assim, conclui-se que a manifestação em análise não altera o teor do Achado de Auditoria em tela.

Proposições

114. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I. Determinar à SEF/DF que:

a) implemente política de alocação de servidores com base em critérios técnicos e objetivos, preferencialmente relacionados à produtividade da fiscalização tributária, adotando medidas tais como: (Achado 1)

- 1) priorização da alocação de auditores-fiscais em setores de maior volume de constituição de crédito tributário na COFIT;
- 2) redução das equipes de serviço em escala de plantão nos postos fiscais e fiscalização itinerante ao necessário;
- 3) redução da quantidade de equipes empregadas em períodos de baixo fluxo de veículos e mercadorias em trânsito, tais como finais de semana, feriados e à noite;

b) implemente sistemática de monitoramento e avaliação da fiscalização tributária, preferencialmente baseada na constituição de créditos tributários, de modo a permitir melhor desempenho nas ações fiscais, adotando, ao menos, as seguintes medidas: (Achado

1)

- 1) padronização, controle e supervisão das informações expostas no Relatório de Atividades;
- 2) cotejamento periódico da produtividade aferida com as metas estabelecidas previamente;
- 3) implantação de sistemática para o controle de cumprimento de prazos das ações fiscais distribuídas aos auditores-fiscais;
- 4) padronização dos registros no SIGEST acerca de Ordens de Serviço, auditorias, diligências e Autos de Infração e/ou



- Apreensão de modo a viabilizar a emissão de relatórios gerenciais consistentes;
- 5) normatização e implementação de sistemática de aferição de produtividade individual, que contemple analogamente as medidas supramencionadas;
- c) dê ciência dos relatórios de produtividade dos setores e dos servidores às chefias superiores dessa Pasta para fins de acompanhamento e avaliação; (Achado 1)
- d) implemente medidas para otimizar as atividades de fiscalização tributária, tais como: (Achado 1)
- 1) aquisição e utilização de sistema informatizado para o cálculo do ICMS em Substituição Tributária (Mineração de Dados), a exemplo de outros estados como SP, MG e PE;
 - 2) promoção de gestões com vistas a firmar convênio com a PRF (Processo nº 040.002.318/2014), a fim de viabilizar a utilização das câmeras de Reconhecimento Óptico de Caracteres na fiscalização de mercadorias que ingressem no DF;
 - 3) promoção da implantação Sistemática de Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica – NFC-e conforme dispõe a Portaria-SEF nº 234/2014, cuja obrigatoriedade de adesão, segmentada em 04 (quatro) grupos de contribuintes se inicia em 1º de janeiro de 2016.

Benefícios Esperados

115. Aumento da constituição de créditos tributários pela COFIT, e conseqüentemente, da arrecadação de receitas.

116. Aumento do quantitativo de ações fiscais realizadas pela GEAUT e pela GEMAE.



2.1.2 Achado de Auditoria nº 02 – Insuficiência de controle de frequência e de escalas de serviço na Fiscalização de Mercadorias em Trânsito.

Critério

117. As escalas de plantão dos servidores da SEF/DF devem ser objeto de guarda e controle em conformidade com a legislação aplicável.

118. Ademais, a SEF/DF deve efetuar controle efetivo da jornada de trabalho dos seus servidores, inclusive daqueles que atuam em regime de escalas de plantão, observando o que dispõe a legislação aplicável à espécie.

119. Constituição Federal/1988, art. 216, §2^{o86}. Lei nº 2.545/2000, arts. 2º, 4º e 5º⁸⁷. Lei nº 4.717/2011, art. 13⁸⁸. Decreto nº 24.205/2003, arts. 3º, 4º, 5º e 6º⁸⁹.

⁸⁶ Art. 216. *Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:*

[...]

§ 2º *Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.*

⁸⁷ Art. 2º O Distrito Federal realizará a gestão de documentos de arquivo de seus órgãos e de suas entidades visando:

I – *à organização dos arquivos correntes, intermediários e permanentes, de forma a viabilizar a recuperação das informações contidas em seus documentos e o atendimento eficiente aos seus usuários;*

II – *à avaliação e seleção dos documentos, conforme os valores que apresentam para a administração e para a sociedade;*

III – *à preservação dos documentos que constituem o patrimônio arquivístico público do Distrito Federal, em todas as fases de arquivamento;*

IV – *à garantia de acesso aos documentos de arquivo e às informações neles contidas, resguardados os aspectos do sigilo legal;*

Art. 4º *Os órgãos e entidades do Poder Público do Distrito Federal deverão constituir Comissões Permanentes de Avaliação, às quais competirá definir os prazos de guarda e a destinação dos documentos por eles produzidos e recebidos, observadas as orientações do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, órgão central do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.*

Art. 5º *A eliminação de documentos produzidos e recebidos por órgãos ou entidades do Poder Público do Distrito Federal será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.*

⁸⁸ Art. 13. *A jornada de trabalho dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita do Distrito Federal é de quarenta horas semanais.*

Parágrafo único. Alternativamente à jornada prevista no caput, pode ser adotada escala de plantão, conforme disposto em ato do Secretário de Estado de Fazenda.

⁸⁹ Art. 3º. *Código de Classificação de Documentos de Arquivo é um instrumento de trabalho utilizado para classificar todo e qualquer documento produzido ou recebido por um órgão no exercício de suas funções e atividades.*

Art. 4º. *Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos é um instrumento arquivístico resultante de avaliação, que indica o tempo de permanência dos documentos nos arquivos corrente e intermediário e sua destinação final, para o arquivo de guarda permanente ou eliminação.*



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

120. Portaria-SECULT nº 01/2005, art. 12, IV⁹⁰. Portaria-SEAP nº 03/1998. Portaria-SEF nº 195/2006.

Análises e Evidências

121. Em análise ao controle de frequência dos servidores que atuam em regime de escala de plantão na SUREC⁹¹, verificou-se que a Gerência de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito (GEFMT) não efetua a guarda dos documentos que fixam as suas escalas mensais, eliminando-os no mês subsequente ao que se referem, sem antes os remeter à Diretoria de Gestão de Pessoas da SEF/DF.

122. Instada sobre o procedimento, a GEFMT alegou que esses documentos não possuem relevância para a Gerência, razão pela qual inexistem registros em seus arquivos. Além disso, esclareceu que no início de cada mês é elaborada uma planilha com a programação inicial das escalas de plantão, as quais raramente se efetivam, haja vista a ocorrência de licenças médicas, trocas e remanejamentos de plantões, abonos, etc⁹² (PT 12).

Art. 5º. O Código de Classificação de Documentos de Arquivo e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, aprovados para os órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, apresentam-se estruturados em dez classes, sendo:

I - duas desenvolvidas e destinadas às atividades-meio, comuns a todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal;

II - as demais serão destinadas às atividades específicas ou atividades-fim dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal.

§ 1º Caberá aos órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal constituir Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos para desenvolver as classes referentes às suas atividades específicas, estabelecendo os respectivos prazos de guarda e a destinação dos documentos.

§ 2º Os documentos relativos às atividades-meio, a serem mantidos, transferidos, recolhidos ou eliminados, serão classificados de conformidade com o Código de Classificação de Documentos de Arquivo e com a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, aprovados de acordo com as normas vigentes.

Art. 6º. Todos os documentos produzidos e acumulados pela Administração Direta e Indireta do Distrito Federal que não sejam considerados como de valor permanente só poderão ser eliminados nos prazos estabelecidos na Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, após autorização do Órgão Central do SIARDF.

Parágrafo único. Compete ao Órgão Central do Sistema de Arquivos do Distrito Federal aprovar o Código de Classificação de Documentos de Arquivo e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos relativos às atividades-fim.

⁹⁰ *Art. 12. À Diretoria de Gestão Documental, unidade orgânica de direção, diretamente subordinada ao Superintendente, compete: [...]*

IV - analisar todos os procedimentos de eliminação de documentos e as tabelas de temporalidade elaborados pelos órgãos e entidades das Administrações Públicas do Distrito Federal, com vistas à autorização para eliminação de documentos;

⁹¹ Àqueles que atuam na fiscalização de mercadorias em trânsito.

⁹² E-DOC [E0A9F30E-c](#), fl. 04, Resposta NA 16, e PT 12.



123. Entretanto, a tabela de temporalidade dos documentos da Administração Direta e Indireta autárquica e fundacional do DF, aprovada pela Portaria-SEAP nº 03/1998, dispõe que o tempo de guarda de escalas de plantão é de 5 anos no arquivo corrente e de mais 47 anos no arquivo intermediário⁹³.

124. A prática da GEFMT contraria também o disposto na Lei nº 2.545/2000 e no Decreto nº 24.205/2003, que preveem procedimentos específicos para a eliminação de documentos da área meio, tais como: constituição de Comissão Permanente de Avaliação de documentos e autorização da instituição arquivística pública, os quais não foram observados pela Gerência.

125. A eliminação indevida desses documentos impossibilita o controle a *posteriori* da frequência dos servidores que atuam em regime de escalas (por parte desta Corte, do órgão de gestão de pessoas da SEF/DF e até da própria Gerência). Ao se analisar apenas as Folhas de Ponto, constatou-se não ser possível identificar se o servidor faltou injustificadamente ou se não estava escalado por algum motivo (remanejamento ou troca de plantões, gozo de folga, etc).

126. Ressalte-se que em deliberações anteriores sobre matéria análoga, esta Corte determinou o encaminhamento de documentos relativos à frequência de servidores para fins de averiguação do cumprimento de requisitos para aposentadoria, como é o caso das Decisões nºs 686/2015 e 2458/2015:

DECISÃO Nº 686/2015

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – determinar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, dê fiel cumprimento à Decisão nº 4.022/14, a fim de que: a) junte a documentação pertinente à apuração e às conclusões a respeito da regularidade da acumulação de cargos pelo servidor, sobretudo no que concerne aos cargos exercidos, período de acumulação, carga horária exercida e horários de trabalho, **juntando aos autos cópia das escalas de trabalho relativas aos 3 (três) anos anteriores à aposentação, ocorrida em 13.9.2010**, referente aos cargos exercidos na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e no Ministério da Fazenda, em face do disposto no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, combinado com o § 7º do art. 41 da LODEF; b) **confronte as escalas de que tratam a alínea anterior**, manifestando-se, de forma conclusiva, acerca da compatibilidade de horários para o desempenho cumulativo dos cargos exercidos pelo servidor, quando em atividade, junto à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e ao Ministério*

⁹³ Quando da passagem ao arquivo intermediário, é facultada a conversão do documento em microfilme ou disco ótico.



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

da Fazenda; c) informe se o tempo considerado para obtenção da aposentadoria na esfera distrital foi averbado no outro vínculo; [...] (grifou-se)

DECISÃO Nº 6764/2009

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício nº 2927/2008-GAB/SES, de 22/12/08, e documentos anexos (fls. 157 a 246), encaminhados pela Secretaria de Estado de Saúde, em atenção à Decisão nº 3786/2008, reiterada pela de nº 8189/2008; II - determinar à Secretaria de Estado de Saúde que: a) adote, imediatamente, com relação aos fatos apontados no Relatório de Auditoria nº 2.0001.06 (enviar cópia), efetivas providências com vistas: [...] **5) à informatização dos sistemas de marcação e controle de consultas, fichas e prontuários de pacientes, escalas de servidores, filas de esperas e demais procedimentos relacionados** (Achado 2); 6) à eliminação do atendimento inadequado que resulta do tratamento realizado pelos atuais equipamentos de braquiterapia do HBDF (Achado 2); 7) à solução de problemas: **7.1 na área de Recursos Humanos, tais como, controle rigoroso sobre escalas, assiduidade, frequência e produtividade; dimensionamento do quadro de pessoal, por equipamento, por unidade e por Regional, considerando o cargo ocupado e a formação profissional; redistribuição de servidores, se necessário** (Achado 3); [...] (grifou-se)

127. Ainda, analisando-se as Folhas de Ponto da GEFMT, identificou-se a existência de sistemática que limita a 07 (sete) a quantidade mensal de plantões por auditor⁹⁴. Assim, atingido esse limite, o auditor-fiscal é dispensado no plantão seguinte dentro do respectivo mês, sendo possível permutar a folga⁹⁵.

128. A GEFMT argumentou que essa prática “obedece ao limite de horas trabalhadas mensalmente permitidos por lei, de acordo com o previsto no §1º, Art. 1º da Portaria 195/2006”. Todavia, o dispositivo que previa essa possibilidade foi revogado em 2006, sendo que a atual disposição do art. 1º da Portaria-SEF nº 195/2006 fixou a proporção de uma jornada de trabalho de 24/72h, não estabelecendo ou limitando a carga horária semanal ou mensal dos servidores em escala de plantão⁹⁶.

⁹⁴ Vale dizer que devido ao regime de escalas de 24/72h, é possível que o servidor esteja escalado para um quantitativo de 07 (sete) ou 08 (oito) plantões por mês.

⁹⁵ E-DOC [E0A9F30E-c](#), fls. 04 – Resposta à NA 16.

⁹⁶ E-DOC [E0A9F30E-c](#), fls. 04 – Resposta à NA 16.



129. Por seu turno, a Lei nº 4.717/2011 prevê em seu art. 13 que:

Art. 13. A jornada de trabalho dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita do Distrito Federal é de quarenta horas semanais.

*Parágrafo único. **Alternativamente** à jornada prevista no caput, pode ser adotada escala de plantão, conforme disposto em ato do Secretário de Estado de Fazenda. (grifou-se)*

130. Depreende-se da leitura do caput do dispositivo acima que inexistente *a priori* previsão que limite a carga horária mensal dos auditores-fiscais que atuam em regime de plantão, uma vez que a previsão do parágrafo único excetua a regra do caput do art. 13 da citada Lei. Não obstante, a GEFMT entende que a limitação de carga horária dos servidores que atuam em expediente, de 40 (quarenta) horas semanais, estende-se, de forma mensal, aos auditores-fiscais que atuam em regime de escala de plantão, o que limitaria o número de plantões no mês a 07 (sete) (PT 23).⁹⁷

131. Impende mencionar que a dispensa do oitavo plantão ocorre independentemente de o servidor encontrar-se em férias, abono, licença médica ou recesso em algum dos 07 (sete) plantões.⁹⁸

132. Verificou-se ainda que a SEF/DF permite remanejamentos e trocas de escalas, de tal modo que auditores-fiscais lotados na GEFMT cumpram todos os seus plantões em apenas uma das quinzenas do mês, e, assim, não trabalhem na outra quinzena.⁹⁹

133. No entanto, tal procedimento revela-se ineficiente e desarrazoado. Primeiro porque ocorre de forma recorrente, ao contrário do que dispõe o §9º do art. 1º da Portaria-SEF nº 195/2006¹⁰⁰ (que estabelece a sua excepcionalidade), e geralmente

⁹⁷ PT 23.

⁹⁸ E-DOC [E0A9F30E-c](#), fls. 04 – Resposta à NA 16; PT 26.1, e-DOC [0519E632-e](#), fls. 25/26; PT 26.2, e-DOC [05AEFBF3-e](#), fls. 02/03 e 30/31, PT 26.3, e-DOC [6465B0D8-e](#), fls. 30/31; PT 26.5, e-DOC [7FD034C4-e](#), fls. 44/45.

⁹⁹ [AA546A7C-c](#), PT 26.6, e-DOC [A3A630D7-e](#), fls. 14, 42, 64, 66, 68, 70, 124.

¹⁰⁰ *Art. 1º Para os servidores da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, integrantes da Subsecretaria da Receita, e em exercício na Diretoria de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito - DITRA e no Núcleo de Apoio Administrativo - NUAOP, poderá ser autorizada escala de revezamento, em regime de plantão, para execução de serviços de natureza ininterrupta, quando no desempenho de atividades de fiscalização tributária e de apoio à fiscalização, nos termos e condições previstos nesta Portaria.*

[...]

§9º As gerências e chefias respectivas poderão, em situações excepcionais, remanejar seus servidores nas escalas de revezamento, mantendo-se a proporcionalidade mensal entre as horas trabalhadas e as horas de descanso.



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

não é objeto de registro de justificativa ou sequer de esclarecimentos acerca da troca ou do remanejamento na Folha de Ponto, o que inviabiliza um controle *a posteriori* dessas informações¹⁰¹. Segundo, porque não parece coerente que, por um lado, a GEFMT se apoie na limitação da carga horária de 40 (quarenta) horas semanais para dispensar o auditor-fiscal caso este esteja escalado para mais de 07 (sete) plantões no mês e, por outro, ignore essa mesma disposição quando se trata da carga horária semanal efetivamente trabalhada.

134. Ademais, em que pese a Portaria-SEF nº 195/2006 afirmar que o interesse do servidor será considerado quando da elaboração das escalas, tem-se que a eficiência do trabalho e o próprio interesse público devem se sobrepôr a questões pessoais. Por fim, enquanto a Portaria nº 195/2006 prevê que o período de folga entre plantões deve ser de 03 (três) dias justamente por conta da complexidade, somada ao conseqüente desgaste físico e mental, tem-se que a redução desse período de descanso para apenas 01 (um) dia, prática comum por conta dos recorrentes remanejamentos e trocas de plantões (há casos em que o servidor realiza cinco plantões de 24 horas em dez dias¹⁰²), resulta na redução da capacidade física e cognitiva do servidor, e por conseqüência, de sua produtividade.

135. Ademais, a sistemática de escalas de 24/72h revela-se ineficiente, uma vez que implica a diminuição contínua da capacidade produtiva e cognitiva do auditor-fiscal ao longo do plantão, principalmente em razão da natureza do trabalho, que envolve fiscalização motorizada e/ou realização de complexas análises matemáticas e jurídicas, o que enseja a necessidade de o auditor-fiscal dormir ao longo da jornada de trabalho, situação evidenciada pela existência de dormitórios nos Postos Fiscais da SEF/DF, conforme registros fotográficos a seguir:

**Instalações dos postos fiscais da SEF/DF (BR'S 040 e 060, NUBEL e NUANA, respectivamente)
– em 28/08/2015**

¹⁰¹ Haja vista que, conforme já exposto, não há cotejamento entre as Folhas de Ponto e as escalas.

¹⁰² E-DOC [AA546A7C-c](#), PT 26.6, e-DOC [A3A630D7-e](#), fls. 14 , 42, 64, 66, 68, 70, 124.



Figura 1 - Quarto para repouso do NUBEL (posto da BR 040)



Figura 2 - Quarto para repouso do NUBEL (posto da BR 040)



Figura 3 - Quarto para repouso do NUBEL (posto da BR 040) (note que a placa identificadora do ambiente já denota seu uso para repouso)



Figura 4 - Quarto para repouso do NUANA (posto da BR 060) (note que a placa identificadora do ambiente além de denotar seu uso para repouso, solicita que se faça silêncio no recinto)



Figura 5 – Lugar de guarda de processos do NUANA (posto da BR 060) (note que há um aviso para alertar que não se deve descansar nesse ambiente)



Figura 6 - Quarto para repouso do NUANA (posto da BR 060)

136. Saliente-se ainda o disposto na Ordem de Serviço COFIT nº 344/2012, a qual autoriza o auditor-fiscal escalado em regime de plantão a dispor de até 10% (dez por cento) da sua carga horária de trabalho mensal para dedicar-se ao cumprimento de diligências em veículo próprio, as quais ensejam o recebimento de indenização de transporte prevista na Portaria-SEF nº 111/2012¹⁰³, em desconformidade com o disposto na Portaria-SEF nº 195/2006, art. 1º. § 3º, que dispõe sobre a obrigatoriedade da permanência do servidor no local da execução das atividades durante o seu período de plantão:¹⁰⁴

¹⁰³ O exame da sistemática de concessão de indenização de transporte é tema do Processo nº 560/2015, motivo pelo qual não foi abordado nestes autos.

¹⁰⁴ E-DOC [CBBA7075-c](#), resposta à NA 23, fls. 5/6.



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

A COORDENADORA DE FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DA SUBSECRETARIA DA RECEITA DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES REGIMENTAIS, E

Considerando [...]

Resolve:

3. Autorizar que até 25% (vinte e cinco por cento) da carga horária de trabalho dos servidores lotados na Coordenação do Fiscalização Tributária seja destinada a execução das atividades externas, ressalvadas as exceções dos itens 4 e 6, devendo ser registrado no SISPONTO; "Realização de serviços externos nos termos da Ordem do Serviço nº 344, do 31/07/2012. Tempo despendido.....; outras informações a critério do servidor;

[...]

5. O tempo despendido em Operações Especiais não se inclui no limite estabelecido acima para as atividades externas, devendo a situação ser registrada no SISPONTO com citação da Ordem de Serviço específica relativa à Operação Especial;

6. Autorizar os servidores que cumprem atividades em escala de revezamento sob regime de plantão a destinar 10% (dez por cento) da carga horária de trabalho as atividades externas, devendo ser citada a presente Ordem de Serviço para fins de registro no SISPONTO, nos termos explicitados no item 3, não se aplicando a tais servidores o disposto no item 5;

Portaria-SEF nº 195/2006

Art. 1º Para os servidores da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, integrantes da Subsecretaria da Receita, e em exercício na Diretoria de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito - DITRA e no Núcleo de Apoio Administrativo - NUAOP, poderá ser autorizada escala de revezamento, em regime de plantão, para execução de serviços de natureza ininterrupta, quando no desempenho de atividades de fiscalização tributária e de apoio à fiscalização, nos termos e condições previstos nesta Portaria.

[...]

*§ 3º **O regime de plantão implica a permanência ininterrupta do servidor no local da execução das atividades, durante o tempo integral do plantão.** não havendo excepcionalidade para a realização de refeições fora do local de trabalho. (grifou-se)*

137. Destarte, constata-se que a realização de diligências durante o período de plantão para fins de recebimento de indenização de transporte é incompatível com o regime de escalas.



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

138. Não só isso, a dispensa de até 10 (dez) horas não é objeto de registro na Folha de Ponto dos auditores-fiscais que atuam no NUBEL, NUANA e o NUFIT, cujos registros de entrada e saída do plantão sempre compreendem 24 (vinte e quatro) horas de permanência no local de serviço.¹⁰⁵

139. Por conseguinte, revelam-se como medidas convenientes à otimização dos serviços de caráter contínuo da SEF/DF:

1. a revisão do regime de escala de plantões, considerando outras alternativas, tais como escalas de 12/36h. Nessa esteira, a título de *benchmarking*, a Secretaria de Estado de Saúde do DF – SES/DF, vedou a adoção de regime de trabalho que implique jornada ininterrupta superior a 12 (doze) horas de trabalho, conforme Portaria nº 145/2011, art. 8º, §1º, *in verbis*:

Art. 8º Nos serviços que exigem atividades contínuas de 24 (vinte e quatro) horas é facultada a adoção do regime de trabalho em escala de compensação, observada a jornada de trabalho à qual o servidor está sujeito, nas seguintes modalidades:

§ 1º Fica proibida adoção de regime de trabalho que implique em jornada ininterrupta superior a 12 (doze) horas de trabalho, nos termos das Decisões nº 210/2007 e 1231/2010-TCDF. (grifou-se)

2. a implantação de sistemática de controle de frequência eletrônica e a difusão de relatórios correlatos para as chefias a fim de subsidiar o processo de remanejamento e troca de plantões, bem como de alocação de recursos humanos tratado no Achado de Auditoria nº 01.

140. Em relação ao controle eletrônico de frequência, ressalte-se que SEF/DF implantou um Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SISPONTO (disciplinado pela Portaria-SEF nº 124/2011), cujo uso foi suspenso pela Portaria-SEF nº 198/2012. Ainda nesse sentido, a jurisdicionada implantou em 2006 o Sistema de Controle de Acesso – SCA ¹⁰⁶, o qual ainda vigora no âmbito da SEF/DF, sendo disciplinado pela Portaria nº 62/2013, que prevê em seu art. 14, VI, a “*emissão de relatório gerencial mensal de frequência, periodicidade e tempo de permanência, [...]*”.

¹⁰⁵ E-DOC [AA546A7C-c](#), PTs 26.1 a 26.6, e-DOCS [0519E632-e](#), [05AEFBF3-e](#), [6465B0D8-e](#), [11EBB6CD-e](#), [7FD034C4-e](#) e [A3A630D7-e](#).

¹⁰⁶



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

141. Infere-se que essas medidas não possuem outro objetivo senão conferir eficiência e eficácia ao controle de frequência na SEF/DF, motivo pelo qual é recomendável a pertinente análise dos relatórios gerenciais supramencionados, com possibilidade de ampliação mediante o reestabelecimento da utilização do sistema do SISPONTO, com ajustes necessários a seu funcionamento, ou, ainda, sistemática similar (por exemplo, controle biométrico).

142. Ademais, cabe aos gestores da SEF/DF fiscalizarem o cumprimento e a eficácia ao disposto na Ordem de Serviço COFIT nº 344/2012, a qual limita as horas trabalhadas em atividades externas a 25% da carga horária de trabalho dos servidores lotados na COFIT¹⁰⁷:

A COORDENADORA DE FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DA SUBSECRETARIA DA RECEITA DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES REGIMENTAIS, E

Considerando

[...]

Resolve:

3. Autorizar que até 25% (vinte e cinco por cento) da carga horária de trabalho dos servidores lotados na Coordenação do Fiscalização Tributária seja destinada a execução das atividades externas, ressalvadas as exceções dos itens 4 e 6, devendo ser registrado no SISPONTO; "Realização de serviços externos nos termos da Ordem do Serviço nº 344, do 31/07/2012. Tempo despendido.....; outras informações a critério do servidor;

4. Autorizar os servidores lotados no Núcleo de Operações Especiais - NUOPE a destinar até 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária de trabalho as atividades externas, devendo ser citada a presente Ordem de Serviço para fins de registro no SISPONTO, nos termos explicitados no item 3;

[...]

6. Autorizar os servidores que cumprem atividades em escala de revezamento sob regime de plantão a destinar 10% (dez por cento) da carga horária de trabalho as atividades externas, devendo ser citada a presente Ordem de Serviço para fins de registro no SISPONTO, nos termos explicitados no item 3, não se aplicando a tais servidores o disposto no item 5; (grifou-se)

¹⁰⁷ E-DOC [CBBA7075-c](#), fls. 03/04.



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

143. Registre-se que antes dessa Ordem de Serviço nº 344/2012, a SEF/DF em 2005 promoveu estudos por meio de Grupo de Trabalho, do qual participou o atual Coordenador da COFIT, no qual se propôs o estabelecimento de percentuais mínimos de horas trabalhadas internamente para todos os setores da SEF/DF, a fim de dar cumprimento à Ordem de Serviço SUREC nº 39, em vigor à época: “[...] estabelecer quantitativo de horas da jornada de trabalho para a execução de atividades internas e externas aos servidores da Carreira Auditoria Tributária lotados na Subsecretaria da Receita.”, conforme quadro a seguir¹⁰⁸:

Tabela 10 - Proposições para o atendimento da Ordem de Serviço nº 39/2005

ÁREAS DE TRABALHO SUREC	JORNADA DE TRABALHO	
	INTERNAS	EXTERNAS
1. Diretoria de Fiscalização em estabelecimentos - DIFES		
1.1 - GEAUT	MÍNIMO DE 60% OU 24 horas	ATÉ 40% OU 16 horas
1.2 - GEMAE-NUST/ICMS/ME-EPP	MÍNIMO DE 60% OU 24 horas	ATÉ 40% OU 16 horas
1.3 - GEMAE-NUST-ISS/NUMES	MÍNIMO DE 75% OU 30 horas	ATÉ 25% OU 10 horas
1.4 - NUPRO	MÍNIMO DE 75% OU 30 horas	ATÉ 25% OU 10 horas
1.5 - NUPRE	MÍNIMO DE 75% OU 30 horas	ATÉ 25% OU 10 horas
2. Diretoria de Atendimento ao contribuinte - DIATE	MÍNIMO DE 75% OU 30 horas	ATÉ 25% OU 10 horas
3. Diretoria de Tributação - DITRI	MÍNIMO DE 75% OU 30 horas	ATÉ 25% OU 10 horas
4. Diretoria de Arrecadação - DIRAR	MÍNIMO DE 80% OU 32 horas	ATÉ 20% OU 08 horas
4.1 - SETOR DE ITBI/ITCD	MÍNIMO DE 75% OU 30 horas	ATÉ 25% OU 10 horas
4.2 - NUTIM	MÍNIMO DE 60% OU 24 horas	ATÉ 40% OU 16 horas

¹⁰⁸ E-DOC [A667A99F-c](#), fls. 12-13 – cópias de partes Processo nº 126.000.003/2007.



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

5. Diretoria de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito - DITRA		
5.1 - GEFIT e GEPOF	100% OU 40 HORAS	XXXX
5.2 - Demais unidades (NUPRO, NUTRA, CAFIS, NUDEP, NUTEC)	MÍNIMO DE 75% OU 30 horas	ATÉ 25% OU 10 horas
6. Assessorias		
6.1 - ASDIN, ASPER, ASTRI, ASTEC	MÍNIMO DE 75% OU 30 horas	ATÉ 25% OU 10 horas
6.2 - ASPAF	MÍNIMO DE 50% OU 20 horas	ATÉ 50% OU 20 horas
7. PROMOTEC	MÍNIMO DE 80% OU 32 horas	ATÉ 20% OU 08 horas

144. Destaque-se que ainda 2006 a GEAUT esclareceu que com o avanço da tecnologia da informação, “[...] o maior volume de trabalho passou a ser interno, com o auditor-fiscal trabalhando em seu computador, analisando os dados recebidos pelos contribuintes, na maioria das vezes, por meio magnético”, ao contrário do entendimento anterior de que o trabalho dos auditores-fiscais “[...] seria eminentemente externo.”¹⁰⁹

145. No entanto, sem uma sistemática de controle de frequência, a fiscalização do cumprimento do fixado na Ordem de Serviço nº 344/2012 revela-se inviável. A limitação pode ser mitigada pela emissão de relatórios gerenciais com o percentual de horas trabalhadas internamente por cada servidor tendo como parâmetro a carga horária semanal de 40 (quarenta) horas fixada pela Lei nº 4.717/2011. Com efeito, tal prática já foi adotada no âmbito da SEF/DF, conforme Relatório Gerencial consultado nos autos do Processo nº 126.000.003/2007 (processo administrativo disciplinar), constante a seguir:

¹⁰⁹ E-DOC [A667A99F-c](#), fls. 05 – cópias de partes Processo nº 126.000.003/2007.



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

Figura 7 – Relatório gerencial de controle de frequência dos servidores da SEF/DF em 2006

CONTROLE DE FREQUÊNCIA DA GEAUT										
Nome	mai/06				junho/06" - 60%: 94 horas 12 min					
	Horas possiv eis = dias úteis x	(-) abonos s férias saídas iustifi	Horas Compu tadas CATRA CA	Horas Compu tadas	% Horas Compu tadas	Horas possiv eis = dias úteis x	(-) abonos s férias saídas justifi cadas	Horas Compu tadas CATRA CA	Horas Compu tadas	% Horas Compu tadas
Antônio Magno	136		95,00	95,00	69,85%	157		95,00	95,00	60,51%
Ana Lucia Paz M da Rocha	136		99,00	99,00	72,79%	157		99,00	99,00	63,06%
Antônio Carlos Dias de Almeida	136		93,00	93,00	68,38%	157		85,00	85,00	54,14%
Antônio Ferreira Lima	136		27,00	27,00	19,85%	157	56	39,00	95,00	60,51%
Carlos Afonso do N leureiro	136		57,00	57,00	41,91%	157	0	57,00	57,00	36,31%
Carlos Alberto da Silva Serrão	136		73,00	73,00	53,68%	157	0	53,00	53,00	33,76%
Danielo Alves	136		45,00	45,00	33,09%	157	0	55,00	55,00	35,03%
Douglas Soares Ribeiro da Silva	136		61,00	61,00	44,85%	157		83,00	83,00	52,87%
Elvânio Spencieri de Oliveira	136	24	86,00	110,00	80,88%	157		109,00	109,00	69,43%
Eneida Aparecida Vieira	136		99,00	99,00	72,79%	157		102,00	102,00	64,97%
Fusêbio Tolentino Braga	136		89,00	89,00	65,44%	157	0	46,00	46,00	29,30%
Lyada Ferreira	136		87,00	87,00	63,97%	157	8	68,00	76,00	48,41%
Fernando carlos T.C do Amaral	136		111,00	111,00	81,62%	157		109,00	109,00	69,43%
Geraldo Portela Júnior	136		72,00	72,00	52,94%	157		79,00	79,00	50,32%
Gilsivan da Silva Botelho	136		76,00	76,00	55,88%	157	0	73,00	73,00	46,50%
Hélida Lozi Ferreira	136	48	67,00	115,00	84,56%	157	16	93,00	109,00	69,43%
Jason Henrique	136		115,00	115,00	84,56%	157		107,00	107,00	68,15%
Joélia Viana de Andrade	136		50,00	50,00	36,76%	157		87,00	87,00	55,41%
Jorge Ftrusco	136		45,00	45,00	33,09%	157	0	59,00	59,00	37,58%
José Arnaldo Leite	136		115,00	115,00	84,56%	157		118,00	118,00	75,16%
José Francisco de Mello	136	80	57,00	137,00	100,74%	157		137,00	137,00	87,26%
José Martins Valadares	136	80	20,00	100,00	73,53%	157		37,00	125,00	79,62%
Josemir de Mauro Santos	136	40	48,00	88,00	64,71%	157		80,00	80,00	50,96%
Luzia Nascentes da Cunha	136		109,00	109,00	80,15%	157		110,00	110,00	70,06%
Maguinalve Vieira Mascarenhas	136	8	66,00	74,00	54,41%	157		74,00	74,00	47,13%
Marcelo Pereira de Rubim Bonna	136		83,00	83,00	61,03%	157		89,00	89,00	56,69%
Marcelo Rossi de Castilho	136		49,00	49,00	36,03%	157		51,00	51,00	32,48%
Marcus Vinicius Ferreira Peixoto	136		8,00	8,00	5,88%	157		96,00	96,00	61,15%
Maria Fernandes	136		140,00	140,00	102,94%	157		136,00	136,00	86,62%
Maria Teresa M Paz Almeida	136		79,00	79,00	58,09%	157		85,00	85,00	54,14%
Marta Alves D'azevedo	136		86,00	86,00	63,24%	157		92,00	92,00	58,60%
Nivaldo Pavanini Parra	136		84,00	84,00	61,76%	157		88,00	92,00	58,60%
Orlando Ribeiro de Souza	136		69,00	69,00	50,74%	157		88,00	86,00	54,78%
Oswaldo Francisco Pires	136		104,00	104,00	76,47%	157		98,00	98,00	62,42%
Patrícia Ferreira Motta Café	136		93,00	93,00	68,38%	157		87,00	87,00	55,41%
Paulo Santana Júnior	136	40	52,00	92,00	67,65%	157	40	50,00	90,00	57,32%
Pedro Marcelino De Oliveira Neto	136		101,00	101,00	74,26%	157		86,00	86,00	54,78%
Rafael Giudice Filho	136		61,00	61,00	44,85%	157	0	53,00	53,00	33,76%
Ricardo Wagner	136	20	96,00	116,00	85,29%	157	20	100,00	120,00	76,43%
Roberta Andrade de Barros	136		30,00	30,00	22,06%	157	0	58,00	58,00	36,94%
Rodrigo de castro Rodrigues	136		55,00	55,00	40,44%	157		92,00	92,00	58,60%
Rosana Rocca do amaral	136		86,00	86,00	63,24%	157		105,00	105,00	66,88%
Sebastião Martins Correa	136		67,00	67,00	49,26%	157		90,00	90,00	57,32%
Shigeyuki Oga	136		83,00	83,00	61,03%	157	0	55,00	55,00	35,03%
Sila Neyder Pontes de Medeiros	136		88,00	88,00	64,71%	157		81,00	81,00	51,59%
Silvio Cezar Borges	136		92,00	92,00	67,65%	157		94,00	94,00	59,87%
Vladimir Motta pereira de barros	136		53,00	53,00	38,97%	157	88	40,00	128,00	81,53%

* cargos comissionados **anexo 6**

FOLHA Nº 108
PROCESSO - 126.000.003/07
MATRICULA 31.041-7

Fonte: Processo nº 126.000.003/2007¹¹⁰

¹¹⁰ O Sistema de Controle de Acesso – SCA foi inicialmente disciplinado pela Portaria nº 268/2004, revogada pela Portaria nº 62/2013, atualmente em vigor. O relatório constante ao Processo 126.000.003/2007, referente a dados de maio e junho de 2006 da COFIT/SEF indicou fortes distorções em termos de frequência entre servidores que realizavam atividades similares, e até da mesma equipe, bem como em relação aos percentuais mínimos de carga horária para atividades internas, de 60% à época de sua emissão. E-DOC [A667A99F-c](#), fls. 01 – cópias de partes Processo nº 126.000.003/2007.



Causas

146. Negligência dos gestores da SEF/DF ao não efetuar a guarda dos documentos relativos às escalas de plantão pelo seu período de guarda fixado na legislação aplicável.

147. Imprudência dos gestores da SEF/DF ao autorizar o afastamento dos auditores-fiscais que atuam em regime de escala de plantão em desconformidade com o normativo que disciplina a permanência obrigatória no local de serviço durante o plantão.

148. Inobservância da regulamentação relativa ao emprego de servidores em regime de escala, permitindo, inclusive, diligências em horário de plantão com vistas à obtenção de indenização de transporte.

149. Controle de frequência ineficaz e ineficiente na COFIT.

150. Concessão recorrente de troca e remanejamento de plantões sem observar o período de descanso dos servidores que atuam em regime de escalas.

Efeitos

151. Insuficiência, ineficácia e inviabilidade de procedimentos de controle da frequência dos servidores da SEF/DF que atuam em regime de escalas de plantão, o que pode inviabilizar a detecção de erros e mesmo fraudes.

152. Risco de perpetuação de eventuais discrepâncias relativas à assiduidade dos servidores da SEF/DF que atuam em regime de escalas de plantão.

153. Subaproveitamento dos servidores empregados em regime de escalas de plantão.

154. Redução irregular do quantitativo de servidores em efetivo serviço nos postos fiscais para o qual foram devidamente escalados.

Considerações da SEF/DF

155. No que tange ao Achado de Auditoria nº 02, as manifestações da SEF/DF constam na documentação produzida pela COFIT (Memorando nº 008/2016–



COFIT/SUREC)¹¹¹ e pela GEFMT (Memorando nº 001/2016-GEFMT/COFIT/SUREC/SEF)¹¹².

157. Inicialmente, alegou que assuntos como escalas de plantão e produtividade de servidores seriam de competência exclusiva da SEF/DF, e que as constatações e sugestões inseridas no Relatório Prévio de Auditoria nessa matéria constituiriam em uma “*acintosa e indevida interferência em assuntos interna corporis*”.¹¹³

158. Afirmou que inexistente documento oficial no âmbito da Secretaria além da Folha de Ponto para realizar o registro da escala mensal dos auditores lotados na GEFMT. Esclareceu que o controle de frequência dos servidores que atuam em regime de plantão é idêntico àquele empregado para os demais servidores, sob pena de esses servidores restarem discriminados. Ademais, afirmou que:¹¹⁴

A escala confeccionada no início do mês pelos chefes do NUANA, NUBEL e NUFIT serve apenas de base para o seu controle interno, já que em muitos casos, ao verificá-la no final do mês, ela foi significativamente alterada. E esta tabela não é um documento oficial da SEF, tanto que jamais houve uma cobrança neste sentido por qualquer outro órgão de controle, não estando incluída naquelas situações em que a legislação obriga a sua guarda.

159. Alegou que o controle de frequência dos servidores, inclusive dos empregados em regime de plantão, é realizado em conformidade com a legislação vigente, art. 10, inciso III e § 1º, do Decreto nº 29.018/2008.¹¹⁵

160. Quanto ao afastamento de auditores dos postos fiscais, indicou que a vedação constante da Portaria nº 195/2006 refere-se à evasão do local de trabalho para tratar de assuntos pessoais, e não para fiscalizar as vias que circundam os postos fiscais e/ou para realizar operações especiais, dentre outras atividades afetas à fiscalização tributária. Assim, segundo a Pasta Fazendária, a realização de diligências durante o horário de plantão se faz necessária para execução de projetos da COFIT e não em virtude de dispensa indevida do trabalho, conforme apontado pela equipe de auditoria.¹¹⁶

¹¹¹ E-DOC [F51210B6](#), fls. 57/74.

¹¹² E-DOC [F51210B6](#), fls. 24/27

¹¹³ E-DOC: [F51210B6](#), fl. 25.

¹¹⁴ E-DOC: [F51210B6](#), fl. 25.

¹¹⁵ E-DOC: [F51210B6](#), fl. 77.

¹¹⁶ E-DOC: [F51210B6](#), fls. 25/26.



161. Com efeito, afirmou que os auditores lotados na GEFTM visitam mensalmente em torno de 1.100 empresas, quantitativo esse que os servidores que que trabalham somente no expediente regular não alcançariam ao longo de todo o exercício.¹¹⁷

162. Em relação ao regime de escalas de plantão, reconheceu que embora o regime de 24/72 (vinte e quatro horas de trabalho por setenta e duas de folga) não seja o melhor, inexistente outro mais eficiente.¹¹⁸ Arguiu que implantar um regime de escalas de 12/36 (doze horas de trabalho por trinta e seis de folga), conforme adotado pela Secretaria de Estado da Saúde do DF, não faria sentido, uma vez que “*não há um único ponto de congruência entre as atividades*” e concluiu:¹¹⁹

A escala de plantão não é o ideal, mas não existe outra forma mais eficiente de se realizar a fiscalização de mercadorias em trânsito, já que não temos como firmar um pacto com os sonegadores para que eles transitem com mercadorias apenas no horário em que houver fiscalização.

163. Registrou a ausência de menção ao descanso dos profissionais de saúde que trabalham à noite sob o regime de escalas de 12/36, em que pese o horário de descanso estar regulamentado em ambos os regimes de escalas citados. Acrescentou que, no que tange aos auditores que atuam em regime de plantão, respeita-se o limite máximo mensal de horas trabalhadas, haja vista não haver regulamentação para o pagamento de horas extras.¹²⁰

164. Informou que outrora tentou-se implantar o regime de escala de 12/36 horas na SEF/DF. Todavia, a mudança não trouxe benefícios para a fiscalização, uma vez que houve o aumento da insatisfação, desmotivação e fadiga por parte dos auditores-fiscais, com acréscimo significativo de afastamentos por motivos de saúde, de julho a setembro de 2006, colacionando gráfico para atestar essa situação:¹²¹

¹¹⁷ E-DOC: [F51210B6](#), fls. 25/26.

¹¹⁸ Segundo a SEF/DF, essa é a conclusão do Grupo de Trabalho realizados no Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais – ENCAT.

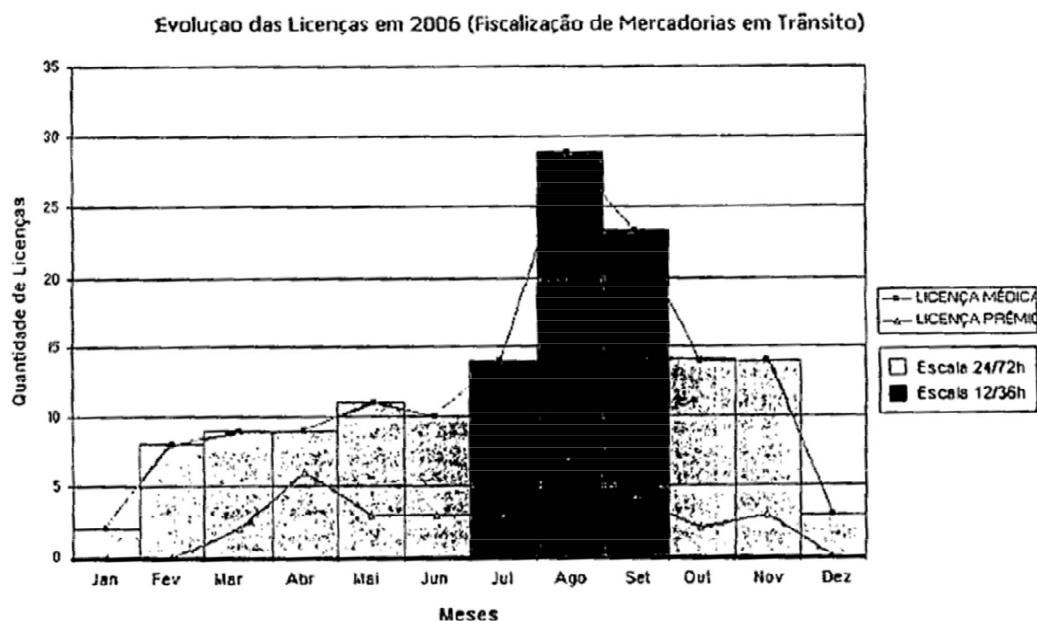
¹¹⁹ E-DOC: [F51210B6](#), fl. 26.

¹²⁰ E-DOC: [F51210B6](#), fl. 26.

¹²¹ E-DOC: [F51210B6](#), fl. 68.



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



165. Afirmou que há remanejamento de servidores em todas as operações realizadas pela GEFMT¹²², não sendo apenas o NUFIT que promove essa realocação. As trocas de serviço por parte dos auditores ocorrem no interesse da Administração, em regra para viabilizar a realização de operações especiais, mas também no interesse do servidor, conforme previsto na Portaria 195/2006, art. 6º. Em seguida, teceu os seguintes questionamentos:¹²³

Neste Caso, o auditor deverá trabalhar doente? Mesmo no caso de falecimento de um ente seu, deverá trabalhar? Mesmo quando a sua presença for imprescindível em outro lugar, deverá trabalhar? Não creio que seja esta a melhor interpretação da legislação.

Posicionamento da equipe

166. Não merece prosperar o entendimento de que matérias relativas à escala de plantão e à produtividade não podem ser alcançadas pelo controle externo, na medida em que dentre as competências desta Corte¹²⁴ inclui-se a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades que tratem com recursos públicos do Distrito Federal.

¹²² Segundo a Pasta Fazendária, há pelo menos quatro operações mensais.

¹²³ E-DOC: [F51210B6](#), fl. 27.

¹²⁴ Constantes da Lei Orgânica do Distrito Federal (arts. 77 a 81).



167. Por sua vez, a fiscalização operacional compreende a avaliação de:¹²⁵

[...] atividades, projetos, programas e ações governamentais, bem como entidades e órgãos públicos, quanto a aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, com objetivo de contribuir para o melhor desempenho da gestão pública.

168. No que tange ao documento de escalas de plantão ser utilizado como mero controle interno dos setores da GEFMT e, portanto, sem constituir documento oficial, tem-se que as alegações não se sustentam. Isso porque uma vez que o órgão, por meio dos seus gestores, elabora documento utilizando-se de recursos públicos para controlar as suas atividades estatais (regime de escala de plantão nos postos fiscais), resta claro que esse é oficial. Se não fosse assim, a Pasta incorreria em flagrante irregularidade ao não controlar minimamente essa atividade de revezamento dos servidores plantonistas.

169. Ademais, ao contrário do alegado pela Pasta Fazendária, é cristalino que as escalas de plantão se submetem à legislação que disciplina o tempo de guarda de documentos públicos mencionada nesta auditoria, em face dos seus efeitos sobre a gestão dos recursos humanos disponibilizados à SEF/DF. Condescender com a eliminação precoce dessa documentação, seria o mesmo que anuir à eliminação das Folhas de Ponto no mês imediatamente seguinte ao que se referem, procedimento este não aceito pela legislação vigente e excludente das atividades de controle interno e externo.

170. Não merecem prosperar o afastamento de auditores escalados em regime de plantão em Postos Fiscais a fim de realizarem diligências externas em empresas. Primeiramente, ao contrário do que alegou a jurisdicionada, não foram aventadas irregularidades relativas a fiscalizações nas imediações do Posto Fiscal pelos auditores lotados nesses, sendo essas de vital importância para o alcance da missão institucional da GEFMT. Segundo, restou evidenciada a incompatibilidade do regime de escalas plantão em Postos Fiscais com a realização de diligências fora das imediações destes e sem qualquer registro em Folha de Ponto, notadamente porque neste caso os servidores dispõem de até 10% (dez por cento) da sua carga horária de trabalho mensal para realização dessas atividades externas, a despeito do previsto

¹²⁵ Manual de Auditoria Operacional do TCDF. 2ª ed. 2011, seção 1.1, pgs. 1 e 2.



na Portaria-SEF nº 195/2006, art. 1º, § 3º, que dispõe sobre a obrigatoriedade da permanência do servidor no local da execução das atividades laborais durante o período de plantão.

171. Sendo as diligências realizadas nas diversas empresas do DF para fomentar o recolhimento espontâneo de tributos de fato tão efetivas quanto afirma à SEF/DF, seria mais eficiente se fosse alocado um conjunto específico de servidores exclusivamente para essa tarefa, enquanto que os demais remanesceriam em suas atividades de fiscalização.

172. Não procede também a alegação de que embora a escala de serviço de plantão da GEFMT no regime de 24/72 horas não seja ideal, não haveria outra mais eficiente. Primeiro, porque, mesmo reconhecendo a limitação da situação atual, a assertiva não está acompanhada de estudo técnico-científico que demonstre ser a sistemática atual a que maximiza a utilização dos recursos humanos disponibilizados nos postos fiscais. Seguindo, porque em momento algum a equipe de auditoria propôs a supressão de períodos de fiscalização. Ao contrário, busca-se que a alocação do efetivo priorize os dias e horários de maior fluxo de mercadorias e veículos. Por exemplo, utilizando-se a escala de plantão de 12/36 horas, é possível alocar o efetivo de tal modo que as equipes do período noturno, em que o fluxo de mercadorias é reduzido, sejam menores que as do diurno, o que não é possível na escala 24/72 horas quando os períodos noturno e diurno são servidos pela mesma equipe.

173. O gráfico que indica uma elevação da quantidade de licenças médicas e de licenças-prêmio gozadas pelos servidores durante a vigência de escala de plantão de 12/36 horas, de apenas 3 (três) meses, tão somente demonstra que houve uma reação negativa de curto prazo à mudança de escala de plantão, o que não deve ser considerado como insumo principal para a aceitação/rejeição do modelo, sob pena de priorizar o interesse particular em detrimento do público. Ademais, há que se lembrar que o gozo das licenças-prêmio constitui direito do servidor¹²⁶ e que logicamente são finitas e exauríveis, enquanto que as licenças médicas estão sujeitas à fiscalização por meio de perícias médicas para atestar a sua necessidade e duração.

¹²⁶ Sujeitas apenas à limitação inserta no art. 141 da Lei complementar nº 840/2011.



174. A dispensa do servidor nos casos em que está escalado para trabalhar em 08 (oito) plantões no mesmo mês, por não haver previsão legal para o pagamento de horas extras, não se mostra compatível com a legislação em vigor, no caso a Lei nº 4.717/2011, dispõe que:

Art. 13. A jornada de trabalho dos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal da Receita do Distrito Federal é de quarenta horas semanais.

Parágrafo único. Alternativamente à jornada prevista no caput, pode ser adotada escala de plantão, conforme disposto em ato do Secretário de Estado de Fazenda. (Grifou-se)

175. Por fim, em relação à remanejamentos decorrentes das situações exemplificadas pela SEF/DF¹²⁷ (incapacidade por motivos de saúde, falecimento de pessoa da família, etc) há previsão legal para afastamento dessa natureza na Lei Complementar nº 840/2011, arts. 62, I, b, e 273 a 276, devendo a jurisdicionada limitar-se a aplicar o comando legal pertinente à situação fática ocorrida.

176. A propósito, as Folhas de Ponto trazidas pela SEF/DF demonstram a existência de remanejamentos de plantão reiterados por parte de alguns servidores, sem qualquer justificativa (no verso do documento), o que contraria a alegação de excepcionalidade trazida pela jurisdicionada.¹²⁸

177. Assim, conclui-se que a manifestação em análise não altera o teor do Achado de Auditoria em tela.

¹²⁷ E-DOC: [F51210B6](#), fl. 27.

¹²⁸ E-DOCs: [7FD034C4-e](#), fls. 13, 21, 23, 25, 27, 29, 35, 37, 39, 41, 57, 75, 77, 79, 83, 107, 109, 137 e 149 e [A3A630D7-e](#) fls. 7, 11, 13, 35, 39, 41, 43, 49, 51, 53, 55, 63, 65, 67, 69, 71, 77, 79, 81, 83, 109, 119, 121, 123, 125.



Proposições

178. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I. Determinar à SEF/DF, ainda, que, em relação à GEFMT:

- a) proceda à guarda dos seus documentos, principalmente aqueles referentes ao controle de frequência das escalas de plantão, pelo tempo estabelecido na legislação aplicável, enviando cópias para o setor de gestão de pessoas e observando os procedimentos necessários à eliminação, quando for o caso;
- b) implemente sistemática de controle de modo a cotejar as escalas de plantão com a frequência de cada servidor, a fim de identificar ausências injustificadas e outras discrepâncias à legislação aplicável, adotando as providências cabíveis, quando for o caso;
- c) abstenha-se de conceder dispensas do serviço em desacordo com o previsto na Portaria SEF nº 195/2006, § 3º;
- d) abstenha-se de efetuar remanejamentos e concessões de troca de plantão que não visem a otimização da mão de obra, a eficiência do trabalho e o interesse público;
- e) aprimore o procedimento de registro nas Folhas de Ponto, atentando-se para eventuais ausências dos subscreventes (justificadas ou não);
- f) promova estudos e adote providências com vistas a:
 - 1) implantar sistemática de controle de frequência eletrônica e/ou biométrica, reestabelecendo a utilização do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SISPONTO, ou meio similar, e promovendo as melhorias necessárias ao seu adequado funcionamento;
 - 2) proceder à emissão de relatórios gerenciais acerca do percentual de horas trabalhadas internamente pelos auditores-fiscais da COFIT, de modo a compatibilizar a carga horária semanal de 40 (quarenta) horas fixada pela Lei nº 4.717/2011 com os limites máximos de horas destinadas a atividades externas (regra geral



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

de até 25%), estabelecidos na Ordem de Serviço COFIT nº 344/2012;

- 3) redistribuir o efetivo de modo a priorizar dias e horários com maior fluxo de mercadorias e veículos, reduzindo-o nos dias e horários de menor fluxo,
 - 4) revisar a atual sistemática de escalas de serviço nos postos fiscais de 24/72h, adotando regime de trabalho compatível com a fiscalização de mercadorias em trânsito, com jornadas não superiores a 12h (a exemplo do regulamentado no âmbito da SES/DF);
 - 5) revisar a Portaria nº 195/2006 com vistas a aprimorar o regime de escalas da SEF/DF, tornando-o mais eficiente e eficaz;
- g) adote providências com vistas à revogação do item 6 da Ordem de Serviço nº 344/2012, no que tange aos servidores que atuam em plantão, haja vista sua incompatibilidade com o regime de escalas de serviço.

Benefícios Esperados

179. Implementação de efetivo controle de assiduidade dos servidores que atuam em regime de escalas de plantão na SEF/DF.

180. Otimização da jornada de trabalho dos servidores que atuam na fiscalização de mercadorias em trânsito, bem como do seu efetivo controle.

2.1.3 Achado de Auditoria nº 03 – Inexistência de objetivos e diretrizes, além de insuficiência da comunicação no âmbito da Fiscalização Tributária.

Critério

181. A SUREC e a COFIT devem estabelecer objetivos e diretrizes para a Fiscalização Tributária e otimizar a comunicação interna.

182. Decreto nº 35.565/2014, arts. 21, I, 60, II, e 63, I.



Análises e Evidências

183. O planejamento institucional é importante ferramenta para proporcionar a eficiência e melhoria na qualidade da prestação dos serviços públicos. Trata-se de princípio fundamental a ser observado pela Administração Pública, nos termos do art. 6º do Decreto-lei nº 200/67.

184. A implementação de um processo de planejamento passa, necessariamente, pela definição de objetivos e diretrizes.

185. Em análise dos processos de trabalho da COFIT, verificou-se que inexistem no âmbito dessa Coordenação objetivos e diretrizes fixados na fiscalização tributária, ao contrário do que se depreende do disposto no Decreto nº 35.565/2014, arts. 21, I, 60, II e 63, I, *in verbis*:

Art. 21. À Subsecretaria da Receita – SUREC, órgão de comando e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Fazenda, compete:

I - coordenar, orientar e normatizar as atividades de arrecadação, atendimento ao contribuinte, tributação e fiscalização;

[...]

Art. 60. À Coordenação de Fiscalização Tributária, unidade orgânica de direção e supervisão, diretamente subordinada à Subsecretaria da Receita, compete:

II - estabelecer diretrizes e implementar programas, normas e procedimentos para a melhoria do desempenho da fiscalização tributária;

[...]

Art. 63. À Gerência de Programação Fiscal e Controle de Operações, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Coordenação de Fiscalização Tributária, compete:

I - coordenar a programação fiscal para as ações de fiscalização tributária, de acordo com diretrizes definidas pela Subsecretaria da Receita;

186. A definição de objetivos e diretrizes viabilizaria a ação coordenada e orientada das gerências, núcleos e servidores que integram a Subsecretaria da Receita do DF – SUREC em aspectos, tais como: alocação de recursos¹²⁹,

¹²⁹ A alocação de recursos humanos foi abordada no Achado de Auditoria nº 01.



estabelecimento de metas¹³⁰, priorização de atividades e planejamento da programação fiscal.

187. Por conseguinte, a omissão resulta na atuação descoordenada e ineficiente dos setores de fiscalização tributária, com possíveis lacunas e/ou sobreposição de esforços por parte de núcleos e/ou gerências, e não alinhada aos propósitos da SEF/DF.¹³¹

188. Constatou-se ainda que a comunicação interna da SEF/DF é ineficiente, uma vez que inexistente sistemática que viabilize o conhecimento pelos auditores-fiscais das decisões dos julgamentos de 1ª e 2ª instâncias (Gerência de Julgamento do Contencioso Administrativo-Fiscal – GEJUC e Tribunal de Administrativo de Recursos Fiscais – TARF) relativas à manutenção ou desconstituição de Autos de Infração.

189. Isso impede o aperfeiçoamento e a uniformização da atuação fiscalizatória da SEF/DF, bem como a retroalimentação no planejamento das ações de fiscalização (PTs 09, 11 e 18). E mais, possibilita que os auditores-fiscais recorrentemente atuem utilizando-se de entendimentos vencidos quando da lavratura de Autos de Infração e/ou Apreensão, posteriormente decretados nulos pelas instâncias recursais.

190. Além disso, quanto à insuficiência de comunicação no âmbito da SEF/DF, verificou-se a inexistência de controle de resultados das demandas dos cidadãos encaminhadas à SEF/DF via Ouvidoria, haja vista que os demandantes não são comunicados dos resultados (*feedback*) de suas reclamações. Ao contrário, recebem apenas uma informação padrão, comunicando que a demanda foi encaminhada à GEPRO para fins de planejamento da fiscalização tributária (PT 16).

191. Tal prática contribui para o desincentivo à atuação do cidadão no controle social de demandas relativas à fiscalização tributária. Além de impedir a melhoria dos processos, uma vez que inexistem relatórios gerenciais que consolidem as reclamações e /ou elogios para fins de orientar a gestão do fisco (PT 16).¹³²

¹³⁰ Igualmente, tal matéria foi abordada no Achado de Auditoria nº 01.

¹³¹ E-DOC [96CE5384-e](#), fls. 08 – Resposta à NA 08.

¹³² PT 16.



Causas

192. Ineficiência da SEF/DF ao não estabelecer formalmente objetivos relativos à fiscalização tributária.

193. Inércia e ineficiência da SEF ao não compilar e difundir para as áreas técnicas as decisões de julgamentos 1ª e 2ª Instâncias sobre Autos de Infração.

194. Ausência de controle e divulgação dos resultados das reclamações e denúncias dos cidadãos pela Ouvidoria da SEF/DF.

Efeitos

195. Risco de que os servidores da COFIT atuem em desacordo com os propósitos da SEF/DF, e conseqüente ineficiência das atividades desenvolvidas na esfera de cada gerência de fiscalização tributária.

196. Risco de perpetuação de inconsistências nos Autos de Infração em razão da inexistência de compilação das decisões de 1ª e 2ª Instância e retroalimentação dessas informações nas atividades de fiscalização.

197. Desincentivo à cidadania fiscal, decorrente da ausência de *feedback* das demandas da Ouvidoria.

Considerações da SEF/DF

198. No que tange ao Achado de Auditoria nº 03, as manifestações da SEF/DF constam da documentação produzida pela COFIT (Memorando nº 008/2016–COFIT/SUREC)¹³³.

199. Alegou que não foram evidenciados fatos ou dados que suportassem as conclusões, e que, por conseguinte, apresentava apenas os objetivos da fiscalização, os quais poderiam ser extraídos dos documentos encaminhados ao Tribunal durante a presente fiscalização. Assim, registrou que em conformidade com o Memorando nº 111/2015-GEPRO/COFIT/SUREC/SEF:¹³⁴

[...] a diretriz básica definida pela SUREC é extraída da missão e dos valores da SEF, consistindo em maximizar o uso dos recursos materiais e humanos disponíveis no sentido de atingir

¹³³ E-DOC [F51210B6](#), fls. 57-74.

¹³⁴ E-doc: [F51210B6](#), fls. 71.



o maior número de contribuintes possível, visando tanto a incremento da arrecadação espontânea quanto a constituição do maior volume de crédito relativo a imposto devido e não recolhido, sem perder de vista a qualidade das autuações.

200. Sobre a omissão de diretrizes e objetivos possa ensejar lacunas de atuação ou sobreposição de esforços dos setores da SEF/DF, alegou que inexistente menção a eventos dessa natureza no Relatório Prévio de Auditoria, o que inviabilizou a sua análise, verificação e eventual correção por parte da SUREC.¹³⁵

201. Quanto à deficiência no controle e divulgação de resultados das reclamações e denúncias dos cidadãos encaminhadas à Ouvidoria, alegou que existe controle efetivo dos resultados das fiscalizações provenientes desse setor e que os detalhes das ações não são informados em razão do sigilo fiscal (informações relativas às datas de vistoria, por exemplo).¹³⁶

202. No que tange à circularização das decisões do TARF, afirmou que elas “*estão disponíveis para consulta tanto na intranet quanto na internet*”. Ademais, informou que se encontra em desenvolvimento na SUTIC nova funcionalidade do Sistema de Gerenciamento do Contencioso Administrativo Fiscal – SGEJUC, que possibilitará a unidade lançadora do Auto de Infração ser informada automaticamente, via e-mail, sobre o desfecho do processo no TARF.¹³⁷

Posicionamento da equipe

203. Relativamente à ausência de situações danosas decorrentes da inexistência de objetivos e diretrizes da Fiscalização Tributária, deve-se ressaltar que:

- Toda a organização, pública ou privada, tem uma razão de existir, que é a sua missão, e para cumpri-la, faz-se necessário que se estabeleça objetivos e estratégias para alcançá-los;
- a explicitação de objetivos e diretrizes, alinhados à missão e à visão da entidade, e não extraídos tacitamente dessas, conforme aventado pela Pasta Fazendária, é necessária, por exemplo, para permitir a identificação de eventos que tenham o potencial para impedir ou

¹³⁵ E-DOC: [F51210B6](#), fl. 71.

¹³⁶ E-DOC: [F51210B6](#), fls. 72/73.

¹³⁷ E-DOC: [F51210B6](#), fls. 72/73.



dificultar a sua consecução. Dessa forma, defini-los constitui pré-condição para a identificação de riscos e para avaliação e definição de estratégias para gerenciá-los (resposta a riscos);

204. Além disso, deve-se registrar que a presente fiscalização buscou tão somente avaliar o cumprimento pela Fiscalização Tributária do disposto no Decreto nº 35.565/2014 (arts. 21, I, 60, II e 63, II), o que não enseja a demonstração no Relatório Prévio de Auditoria de eventuais situações danosas decorrentes do não atendimento da citada norma. A propósito, o objetivo da norma é justamente evitá-las.

205. Sobre a existência de controle efetivo dos resultados das fiscalizações oriundas da Ouvidoria da SEF/DF, as justificativas de inépcia da denúncia/reclamação e de sigilo fiscal não afastam as constatações da equipe de auditoria que se assentam na inexistência de comunicação dos seus resultados, ainda que gerais, ao denunciante/reclamante de ilícitos tributários; o que não se confunde com encaminhamento a eles de informação padrão pela SEF/DF indicando que a sua denúncia/reclamação será considerada para fins de programação de auditoria. Tal prática adotada pela SEF/DF não tem o condão de suprir o retorno necessário a ações provenientes do controle social e pode, em última análise, desestimular a cidadania fiscal, haja vista que, atualmente, o cidadão não consegue saber quais as providências adotadas referentes às denúncias e/ou reclamações protocoladas junto à Ouvidoria da SEF/DF.

206. Em relação à ineficiência da comunicação interna, embora a jurisdicionada tenha afirmado que as decisões do TARF se encontram disponíveis na intranet e internet, não apresentou documentação comprobatória desse mecanismo, bem como de que ele alcança a finalidade almejada nesta fiscalização. A propósito, nada foi mencionado em relação à divulgação das decisões de julgamentos de 1ª instância realizados pelo titular da Pasta Fazendária.

207. Em tempo, a SEF/DF reconheceu a necessidade de aperfeiçoar a sistemática de comunicação interna, uma vez que alegou estar em desenvolvimento na SUTIC nova funcionalidade do Sistema de Gerenciamento do Contencioso Administrativo Fiscal, o qual possibilitará à unidade que lavrou o Auto de Infração ser informada automaticamente, via e-mail, sobre o seu desfecho no TARF.



208. Assim, conclui-se que a manifestação em análise não altera o teor do Achado de Auditoria em tela.

Proposições

209. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I. Determinar à SEF/DF que:

- a) Observe integralmente o disposto no Regimento Interno da SEF/DF, no sentido de efetivamente coordenar, orientar e normatizar as atividades da fiscalização tributária, com o estabelecimento de objetivos e diretrizes para a fiscalização tributária e implementação de programas, normas e procedimentos para a melhoria do seu desempenho, promovendo a sua divulgação interna;
- b) Promova a divulgação interna das decisões sobre recursos interpostos contra Autos de Infração e Apreensão no âmbito dos setores afetos à fiscalização tributária de modo a possibilitar a retroalimentação desse processo de trabalho;
- c) Implemente sistemática de controle de resultados das demandas registradas na Ouvidoria, que possibilite o fornecimento de *feedbacks* satisfatórios aos reclamantes/denunciante.

Benefícios Esperados

210. Alinhamento das atividades da fiscalização tributária com os objetivos fixados pela Subsecretaria da Receita.

211. Redução na ocorrência de erros sistêmicos na lavratura de autos de infração no âmbito da COFIT, causados por entendimentos vencidos em instâncias superiores.

212. Maior transparência na atuação da SEF/DF.



2.2 Questão de Auditoria nº 02 - A cobrança administrativa dos créditos tributários encontra-se suficientemente sistematizada, bem como dispõe de mecanismos de controle efetivos?

Não. A cobrança administrativa não se encontra suficientemente sistematizada, haja vista que inexistem normativos que regulamentem os procedimentos (ex: fixando prazos para expedição de notificações de cobrança), os quais são realizados de forma discricionária, conforme decisões das chefias/servidores da SEF/DF. Também foram constatadas inconsistências na base cadastral, agravadas pela existência de créditos alcançados pela prescrição e não classificados nessa condição, e evidenciando que o controle sobre de ações de cobrança realizadas revela-se incipiente.

2.2.1 Achado de Auditoria nº 04 – Ineficiência na cobrança administrativa de créditos tributários.

Critério

213. A SEF/DF deve normatizar e utilizar procedimentos administrativos capazes de incentivar e facilitar o pagamento de tributos pelo sujeito passivo.

214. Ademais, a SEF/DF deve dispor de uma base cadastral confiável, bem como proceder ao controle das ações de cobrança realizadas.

215. Lei nº 11.941/2009, art. 53.¹³⁸

Análises e Evidências

216. Constatou-se que a cobrança de créditos tributários realizada pela SEF/DF não se encontra suficientemente sistematizada, possibilitando que os procedimentos não sejam realizados de forma padronizada, comprometendo a qualidade e os resultados esperados.

217. Nesse sentido, verificou-se que a normatização das ações de cobrança administrativa é deficiente, ante a inexistência de normativos que disciplinem procedimentos, ao menos em relação a aspectos formais como: estabelecimento de prazos para realização de ações de cobrança e inscrição em Dívida Ativa, previsão

¹³⁸ Art. 53. A prescrição dos créditos tributários pode ser reconhecida de ofício pela autoridade administrativa.



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

de meios a serem utilizados nas ações, registro das ações realizadas para fins de controle e gestão.¹³⁹ Assim, esses procedimentos são realizados de forma não padronizada, comprometendo a qualidade e os resultados esperados.

218. Em relação à base cadastral gerenciada pela SEF/DF¹⁴⁰, foram identificadas inconsistências, tais como:¹⁴¹

- a. imóveis da União cadastrados em nome do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (ações foram ajuizadas em desfavor do Ministério, posteriormente os débitos tiveram que ser cancelados);
- b. imóveis localizados em condomínios irregulares cadastrados em nome do síndico ou da empresa que os alienou (ex: lotes de um condomínio registrados em nome da empresa que os alienou, sendo que posteriormente todos os débitos tiveram que ser cancelados e as execuções fiscais extintas);
- c. lançamento e ajuizamento de execuções em desfavor de falecidos (em razão da ausência de comunicação tempestiva dos cartórios sobre ocorrência de óbitos e registro dos respectivos sucessores).

219. Apesar das inconsistências, verificou-se a insuficiência de ações que propiciem o saneamento das informações constantes de cadastros fiscais (cruzamento de dados de diferentes bases cadastrais) mantidos pela Secretaria de Fazenda.¹⁴² A PGDF informou que a desatualização de cadastro é uma das maiores dificuldades enfrentadas na cobrança dos créditos, seja no âmbito administrativo, seja no âmbito judicial.¹⁴³

220. Nesse sentido, segundo a PGDF, a maior parte dos processos administrativos refere-se a requerimentos de contribuintes que alegam inscrição indevida Dívida Ativa: a) devedores de IPTU e IPVA que afirmam já terem alienados os bens a que se referem os tributos; b) detentores da mera condição de sócios nas

¹³⁹ E-DOC [1E9EE54F-c](#), fls. 03 – Resposta à NA 10.

¹⁴⁰ Conjunto estruturado de informações referentes a créditos tributários constituídos, sujeitos passivos, dentre outras informações.

¹⁴¹ E-DOC [48461167-c](#), fls. 20-21 – Resposta à NA 13.

¹⁴² E-DOC [31710542-c](#), fls. 07 - resposta à NA 06.

¹⁴³ E-DOC [48461167-c](#), fls. 15 – Resposta à NA 13.



sociedades devedoras, ausentes os requisitos do art. 135, CTN. Essa situação reforça a existência de inconsistências na base cadastral da SEF/DF, descrita no Achado 04.¹⁴⁴

221. Tais inconsistências levam ao comprometimento da fidedignidade da base cadastral da SEF/DF, acentuado pela existência de créditos alcançados pela prescrição e não classificados nessa condição, que não podem ser objeto de cobrança. Isso ocorre porque a SEF/DF não procede ao reconhecimento de ofício da prescrição de créditos tributários¹⁴⁵, procedimento que contribuiria para a eficiência da cobrança tributária, e que foi facultado pela Lei nº 11.941/2009, art. 53, transcrito a seguir:

Art. 53. A prescrição dos créditos tributários pode ser reconhecida de ofício pela autoridade administrativa.

222. Ademais, existem precedentes do STJ¹⁴⁶ no sentido de que a prescrição tributária extingue o próprio crédito tributário, de modo a tornar insubsistente até mesmo o pagamento espontâneo por parte do contribuinte.

223. Constatou-se, também, a inexistência de registros das ações de cobranças ordinárias realizadas pela SEF/DF. Assim, não há controle do(s) expediente(s) que formalizou(aram) a comunicação da inadimplência ao(s) contribuinte(s). Instada sobre isso, a SEF/DF afirmou que a “*avaliação de resultados de cobrança administrativa*

¹⁴⁴ E-DOC [31710542-c](#), fls. 10 - Resposta à NA 06.

¹⁴⁵ E-DOC [1E9EE54F-c](#), fls. 06 – Resposta à NA 10.

¹⁴⁶ **CIVIL E TRIBUTÁRIO. PARCELAMENTO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO PRESCRITO. IMPOSSIBILIDADE. CRÉDITO EXTINTO NA FORMA DO ART. 156, V, DO CTN. PRECEDENTES.**

1. Consoante decidido por esta Turma, ao julgar o Resp 1.210.340/RS (Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 10.11.2010), a prescrição civil pode ser renunciada, após sua consumação, visto que ela apenas extingue a pretensão para o exercício do direito de ação, nos termos dos arts. 189 e 191 do Código Civil de 2002, diferentemente do que **ocorre na prescrição tributária, a qual, em razão do comando normativo do art. 156, V, do CTN, extingue o próprio crédito tributário, e não apenas a pretensão para a busca de tutela jurisdicional.** Em que pese o fato de que a confissão espontânea de dívida seguida do pedido de parcelamento representar um ato inequívoco de reconhecimento do débito, interrompendo, assim, o curso da prescrição tributária, nos termos do art. 174, IV, do CTN, tal interrupção somente ocorrerá se o lapso prescricional estiver em curso por ocasião do reconhecimento da dívida, não havendo que se falar em renascimento da obrigação já extinta ex lege pelo comando do art. 156, V, do CTN. Precedentes citados.

2. Recurso especial não provido”. (REsp 1335609/SE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/08/2012, DJe 22/08/2012); (AgRg no Resp 1297954/MG, Rel. Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/09/2012, DJe 14/09/2012); (Resp 1210340/RS, Rel. Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/10/2010, DJe 10/11/2010).



desenvolve-se por meio da extração de registros financeiros obtidos junto ao SITAF¹⁴⁷ (PT 06).

224. Ainda que a SEF/DF realize controle de resultados, tem-se que os registros financeiros no SITAF não discriminam as ações de cobrança realizadas, o que inviabiliza um controle de resultados em relação à cada ação, e impede o controle de eficácia entre as ações, com a priorização daquelas que obtivessem melhores resultados.

225. Além disso, detectou-se um lapso superior a um ano entre a identificação de créditos tributários pelo Rito Especial¹⁴⁸ e sua inscrição em Dívida Ativa. A SEF/DF reconheceu que em virtude de falhas de procedimentos e de sistemas, as informações tributárias relativas ao Rito Especial apresentaram grande defasagem entre a execução da rotina de identificação e a inscrição das diferenças em Dívida Ativa¹⁴⁹.

226. Nesse sentido, foram constatadas três ocorrências: 1) apenas no 2º semestre de 2013 inscreveu-se em Dívida Ativa os débitos alcançados pelo Rito Especial relativos aos exercícios de 2009, 2010 e 2011; 2) apenas nos meses de julho e agosto de 2014, inscreveu-se em Dívida Ativa os débitos alcançados pelo Rito Especial relativos aos exercícios de 2012 e 2013, respectivamente; e 3) no primeiro trimestre de 2015, alcançou-se a meta fixada pela SEF/DF de executar a rotina do Rito Especial relativa a todo o exercício de 2014¹⁵⁰. Em que pese a defasagem estar diminuindo, tem-se que o procedimento ainda não é satisfatório, e revela-se ineficiente, haja vista que a morosidade dificulta a recuperação dos créditos ante o interregno entre a sua constituição e a ação de cobrança.

227. Outro aspecto a ser considerado é que, com o atual procedimento, o crédito tributário é registrado no SITAF¹⁵¹ apenas quando da inscrição em Dívida Ativa¹⁵², o que permite a emissão de Certidões Negativa de Débitos por contribuintes que já se

¹⁴⁷ E-DOC [1E9EE54F-c](#), fls. 04 – Resposta à NA 10 e PT 06.

¹⁴⁸ Rotina que efetua o cotejamento entre as informações prestadas pelos contribuintes de ISS e ICMS em seus Livros Fiscais Eletrônicos e os valores recolhidos nos respectivos períodos, identificando pagamentos a menor e lançando as diferenças como obrigação tributária remanescente.

¹⁴⁹ E-DOC [3B9484D0-c](#), fls.06 - Resposta à NA 04.

¹⁵⁰ E-DOC [3B9484D0-c](#), fls.06 - Resposta à NA 04.

¹⁵¹ Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal.

¹⁵² E-DOC [8E2989BF-c](#), fls. 08 – Resposta à NA 01.



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

encontram devedores com a Fazenda (ainda não lançados no SITAF), além de dificultar a emissão de Documentos de Arrecadação, que não podem ser gerados nas Agências de Atendimento da SEF/DF, e implica a necessidade de comparecimento do contribuinte à sede da Secretaria para emissão.

228. O mesmo procedimento deve ser adotado no caso de o contribuinte optar pelo pagamento de Auto de Infração, o qual é cadastrado apenas no SIGEST,¹⁵³ e registrado no SITAF somente após inscrição em Dívida Ativa. Também nesse caso, as Agências de Atendimento não se prestam à emissão de Documentos de Arrecadação, devendo o interessado comparecer à sede da SEF/DF para obter o documento para pagamento.

229. Por fim, convém mencionar que a cobrança tributária poderia ser otimizada com a implementação dos seguintes mecanismos de controle atualmente inexistentes e/ou incipientes na SEF/DF:

- a. registro e acompanhamento das notificações de cobrança expedidas: a exemplo do procedimento realizado no envio dos comunicados de cobrança do REFIS 2015, emitidos em junho de 2015, com uso de código de receita específico, o que viabilizou a mensuração dos resultados financeiros obtidos por essa ação¹⁵⁴. Assim, tal prática poderia ser padronizada e estendida à totalidade das ações de cobrança realizadas pela SEF/DF para fins de análise quanto à eficácia e eficiência posteriormente;
- b. rotinas periódicas de inscrição do crédito tributário em Dívida Ativa: não há periodicidade definida para esse procedimento, em que pese existirem transações desenvolvidas no ambiente do SITAF que possibilitam a inscrição em Dívida Ativa em lotes de débitos ¹⁵⁵;
- c. implantação de meios alternativos de pagamento: uso de plataformas móveis, cartões de débito e crédito, débito automático para parcelamentos, terminais de autoatendimento nas Agências de Atendimento da SEF/DF.

¹⁵³ Sistema Integrado de Gestão Tributária.

¹⁵⁴ E-DOC [1E9EE54F-c](#), fls. 05 – Resposta à NA 10.

¹⁵⁵ E-DOC [1E9EE54F-c](#), fls. 05 – Resposta à NA 10.



Causas

230. Inércia da SEF/DF ao não editar normativos definindo critérios técnicos e objetivos para a cobrança administrativa de tributos.
231. Inércia da SEF/DF ao não proceder periodicamente ao reconhecimento de ofício da prescrição de créditos, inscritos ou não em Dívida Ativa.
232. Morosidade e ineficácia da SEF/DF ao não efetuar a higienização de sua base cadastral e ao não promover a sua gestão de modo a mantê-la atualizada.
233. Inércia e ineficiência da SEF/DF ao:
- a) não realizar o controle das ações ordinárias de cobrança administrativa, o que obsta a comparação da eficácia entre elas e com a de outros meios de recuperação fiscal;
 - b) não possibilitar a emissão de Documentos de Arrecadação para o pagamento de créditos constituídos por Autos de Infração, nas Agências de Atendimento da SEF/DF, enquanto o processo tramita na COFIT;
 - c) não possibilitar a emissão de Documentos de Arrecadação, referentes a créditos tributários identificados na rotina do Rito Especial;
234. Limitação de meios alternativos para pagamento de tributos.

Efeitos

235. Comprometimento do treinamento e atuação de servidores no processo de cobrança tributária, haja vista a insuficiência de normatização da matéria.¹⁵⁶
236. Redução potencial da eficácia de recuperação de créditos via cobrança administrativa.
237. Desincentivo à quitação dos débitos relativos a Autos de Infração antes de sua inscrição em dívida ativa.
238. Estímulo à inadimplência por parte do contribuinte, em razão de defasagem entre a constituição do crédito tributário e a execução de sua cobrança e emissão de Certidão Negativa de Débitos quanto há débitos não cadastrados no SITAF.

¹⁵⁶ E-DOC [96CE5384-e](#), fls. 07 - Resposta à NA 08.



239. Ineficiência das ações de cobrança tributária em virtude da existência de uma base cadastral com dados inconsistentes (por exemplo, créditos prescritos e cadastro equivocado ou desatualizado de sujeito passivo) “.

240. Ineficiência no procedimento de ajuizamento de execuções fiscais, haja vista a necessidade de a PGDF avaliar a ocorrência da prescrição de todos os créditos constantes na base cadastral, a qual já poderia ter sido reconhecida de ofício pela SEF/DF.

241. Impossibilidade de a SEF/DF aferir o percentual de recuperação de créditos decorrente da realização de ações de cobrança administrativa para fins comparativos.

242. Risco de desincentivo à adimplência tributária em razão da limitação de meios de pagamento disponíveis.

Considerações da SEF/DF

243. Acerca do Achado de Auditoria nº 04, as manifestações da SEF/DF constam da documentação produzida pela Coordenação de Cobrança Tributária (Memorando nº 003/2016–CBRAT)¹⁵⁷.

244. A jurisdicionada encaminhou informações relativas às ações de gestão da cobrança de tributos realizadas em 2015 que mereceram destaque, as quais são apresentadas a seguir discriminadas pelas gerências responsáveis por sua execução:¹⁵⁸

Gerência de Cobrança Tributária – GBRAT¹⁵⁹

- a) apresentação do montante de créditos recuperados por meio Programa de Incentivo a Regularização do Distrito Federal – REFIS;¹⁶⁰
- b) no período de janeiro a novembro de 2015 foram enviados mensalmente 70 mil comunicados de cobrança de parcelamento administrativos (cobrança administrativa), assim como de adesões aos programas Recupera I, II e III;

¹⁵⁷ E-DOC [F51210B6](#), fls. 57-74.

¹⁵⁸ E-DOC [F51210B6](#), fls. 14-22 (Memorando 03/2015-CBRAT). Essas ações constaram do Relatório de Atividades Anual referente à 2015 apresentado à SUREC pela CBRAT.

¹⁵⁹ E-DOC [F51210B6](#), fls. 14-22 (Memorando 03/2015-CBRAT).

¹⁶⁰ REFIS – Pagamento à vista: R\$ 523.891.084,74; REFIS – Parcelamentos: R\$ 1.121.519.229,91; TOTAL: R\$ 1.645.410.314,65 (fls. 16, e-DOC: F51210B6).



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

- c) cobrança de IPVA (cotas em aberto 2015) no mês de julho de 2015;
- d) suporte às agências de atendimento e manutenção de sistema;
- e) preparo de processos de compensação com precatórios: recepção, conferência de documentos e remessa à PGDF (total de 550 atendimentos de janeiro a novembro de 2015).

Gerência de Gestão do Rito Especial – GCORE

- a) execução da rotina do Rito Especial de todo o exercício 2014 e do 1º semestre de 2015 (não obstante a SEF/DF ter admitido que existia “*um lapso temporal expressivo na cobrança de eventuais diferenças entre os débitos declarados pelo contribuinte em seus LFE e os valores recolhidos*”);
- b) atendimento a demandas relativas ao Rito Especial relativas a reclamações de contribuintes junto à SEF/DF acerca de débitos inscritos em Dívida Ativa;
- c) ações de correção/manutenção da carga e execução no Rito Especial, que demanda constante intervenção para o seu desempenho adequado, apesar de sua sistemática ser automatizada;
- d) coordenação dos procedimentos de cobrança de modo a observar lógica de temporalidade e potencializar os seus resultados, apesar de não ser regulamentada;
- e) controle das ações de cobrança realizadas, abrangendo registro, alcance e resultados alcançados (apresentado nos Relatórios de Atividades);
- f) realização do REFIS-2015, o qual alcançou resultados expressivos, destacando-se: 1) visita por auditores-fiscais em cerca de 700 empresas com a lavratura de Autos de Infração, a fim de esclarecê-las sobre os benefícios dos programas; 2) harmonização de ações entre a SEF/DF, PGDF e VEF/DF;

245. Por fim, cumpre registrar que a SEF/DF entende serem oportunas e pertinentes ações no sentido de:



- 1) melhorar as informações cadastrais;
- 2) estabelecer critério de validação para impedir a geração de Documentos de Arrecadação com erros.

Posicionamento da equipe

246. Em resumo, a jurisdicionada apresentou em suas considerações a relação das atividades desenvolvidas pelas gerências responsáveis pela cobrança tributária no exercício de 2015. Dessa forma, os argumentos trazidos pela SEF/DF não possuem o condão de alterar as falhas noticiadas neste achado e/ou as propostas apresentadas tendentes a saneá-las, restando por corroborá-las.

247. Por fim, vale dizer que a jurisdicionada reconheceu a necessidade de melhoria das informações cadastrais, assim como do estabelecimento de critérios para validação de Documentos de Arrecadação a fim de impedir a emissão desses contendo erros.

Proposições

248. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I. Determinar à SEF/DF que otimize a cobrança administrativa de créditos tributários, adotando medidas tais como:

a) normatização do procedimento de cobrança administrativa contemplando ao menos os seguintes aspectos:

- 1) Rol das ações periódicas de cobranças;
- 2) Prazos para realização de ações de cobrança;
- 3) Prazos para inscrição em Dívida Ativa;

b) promoção periódica do reconhecimento de ofício da prescrição de créditos tributários;

c) higienização da base cadastral, mediante o cruzamento de dados com bases de outros órgãos públicos, por exemplo, Companhia Energética de Brasília – CEB, Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB, Tribunal Regional Eleitoral – TRE, Tribunal Superior Eleitoral – TSE, Departamento de Trânsito do DF – DETRAN/DF, Cartórios de Registros de Imóveis, entre outros;



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

d) gestão de sua base cadastral a fim de mantê-la atualizada e fidedigna, de modo que os erros sistêmicos detectados não ocorram novamente, e;

e) utilização do Agênci@Net para fins de cobrança de tributos diretos, ao menos dos contribuintes que possuam adesão obrigatória ao sistema;

f) implementação de mecanismo de controle que permita aferir a eficácia das ações de cobrança administrativa realizadas, como, por exemplo, uso de códigos de receita específicos;

g) implementação de solução informatizada que viabilize a emissão de Documentos de Arrecadação on-line nas Agências de Atendimento da SEF relacionadas a Autos de Infração independentemente do seu estágio de cobrança;

h) realização de estudos sobre meios alternativos de pagamento de tributos, que compreendam a viabilidade jurídica, econômica e operacional de plataformas móveis, cartões de débito e crédito, débito automático para parcelamentos, terminais de autoatendimento nas Agências de Atendimento da SEF/DF, entre outros, buscando implementá-los.

Benefícios Esperados

249. Aprimoramento e normatização da sistemática de cobrança administrativa, bem como aumento do percentual de recuperação administrativa de créditos e, conseqüentemente, da arrecadação de receitas lançadas.

250. Redução do estoque da dívida ao menos em termos relativos.



2.3 Questão de Auditoria nº 03 – A cobrança dos créditos tributários inscritos em Dívida Ativa encontra-se suficientemente sistematizada e dispõe de mecanismos de controle aptos a torná-la eficaz e efetiva?

Não. Inicialmente constatou-se a insuficiência da cobrança administrativa da Dívida Ativa e a absoluta priorização da cobrança judicial pela PGDF. Embora esse órgão jurídico detenha a competência de gerir e realizar a cobrança da Dívida Ativa (administrativa e judicial) desde 2001 (LC nº 395/2001), tem-se que, atualmente, as atribuições ainda recaem sobre a SEF/DF.

Apesar da implantação do Protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa – CDA's, promovido conjuntamente pela PGDF e SEF/DF para alguns créditos, verificou-se que esse procedimento ainda é incipiente, em face do volume da Dívida Ativa (atualmente superior a 15 bilhões – SIGGO, setembro/2015). Além da constatação da ausência de sistematização, deficiência da cobrança administrativa e falta de priorização da conciliação de créditos em execução fiscal, promovida pela Cicref (Central de Conciliação e Regularização Fiscal), constatou-se ainda a insuficiência de mecanismos de controle, tanto das ações de cobrança administrativa, quanto dos créditos ajuizados em execução fiscal.

2.3.1 Achado de Auditoria nº 05 – Insuficiência da cobrança administrativa da Dívida Ativa.

Critério

251. Os créditos inscritos em Dívida Ativa devem ser objeto de cobrança administrativa por meio de mecanismos suficientes, eficazes e eficientes.

252. Lei Complementar nº 04/1994, art. 42, I¹⁶¹ – Código Tributário do DF. Lei Complementar nº 395/2001, art. 4º, VII e VII, art. 5º, III, b.4 e art. 21, II e III.¹⁶² Lei

¹⁶¹ Art. 42 - O crédito inscrito em Dívida Ativa será cobrado:

I - em procedimento amigável, pelo competente para a administração tributária;

II - em procedimento judicial, pelo órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal.

¹⁶² Art. 4º Compete à Procuradoria-Geral do Distrito Federal:

VII - efetuar a cobrança administrativa e judicial da dívida ativa do Distrito Federal;

Art. 5º Para o exercício das suas competências, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal compreende em sua estrutura organizacional:

III - Órgãos executivos do sistema jurídico do Distrito Federal:

b) Procuradoria Fiscal;

4. Gerência de Controle da Dívida Ativa;



Complementar nº 781/2008, art. 12.¹⁶³ Lei nº 11.941/2009, art. 58.¹⁶⁴ Decreto nº 13.119/1991, arts. 1º e 2º. Protocolo de Cooperação Interinstitucional entre a União (TJDFT) e o DF.¹⁶⁵ Lei nº 9.492/1997.

Análises e Evidências

253. O Código Tributário do Distrito Federal, instituído pela LC nº 04/1994, em seu art. 42, dispõe que:

*Art. 42. O crédito inscrito em Dívida Ativa será cobrado:
I – em procedimento amigável, pelo órgão competente para a administração tributária;
II – em procedimento judicial, pelo órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal.*

254. A LC nº 395/2001¹⁶⁶, ao fixar as competências da PGDF em seu art. 4º, estabeleceu a competência desse órgão para: “VII - efetuar a cobrança administrativa e judicial da dívida ativa do Distrito Federal”. Todavia, o Decreto nº 22.789/2002, art. 30, condicionou a gestão da Dívida Ativa à regulamentação a ser editada pelo Poder Executivo distrital: “XXVII – inscrever a dívida ativa tributária e não tributária, em data e na forma a ser regulamentada pelo Poder Executivo” (grifou-se).

255. Embora a PGDF tenha afirmado que a gestão da Dívida Ativa se encontra atualmente no âmbito da SEF/DF¹⁶⁷, verificou-se a atuação conjunta da SEF/DF com a PGDF, por meio de ações, tais como a implementação de protesto de CDA's, atendimento a contribuintes inscritos em Dívida Ativa, assim como a cobrança judicial (ajuizamento de execuções fiscais pela PGDF).

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

II – inscrever e controlar os débitos inscritos em dívida ativa;

III – efetuar a cobrança dos débitos inscritos em dívida ativa, mediante o devido processo executivo fiscal;

¹⁶³ Art. 12. Fica dispensado o ajuizamento de ações de execução fiscal dos débitos cujo valor consolidado, por devedor, seja inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais).

¹⁶⁴ Art. 58. Os órgãos responsáveis pela cobrança da Dívida Ativa da União poderão utilizar serviços de instituições financeiras públicas para a realização de atos que viabilizem a satisfação amigável de créditos inscritos.

¹⁶⁵ E-DOC [31710542-c](#), fls. 414 – Resposta à NA 06.

¹⁶⁶ LC nº 395/2001 – Dispõe sobre a organização da PGDF.

¹⁶⁷ E-DOC [31710542-c](#), fls. 03 - resposta à NA 06.



256. Cumpre esclarecer que o protesto consiste no ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida, conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 9.492/1997.

257. O referido diploma legal foi alterado pela Lei nº 12.767/2012¹⁶⁸, que incluiu a Certidão de Dívida Ativa no rol de títulos sujeitos a protesto, o que facultou seu uso aos entes federados. Nessa esteira, o Governo do Distrito Federal passou a utilizar-se do protesto de CDA's desde abril de 2014.

258. Vale dizer que a SEF/DF e a PGDF decidiram, inicialmente, enviar para protesto as CDA's relativas a créditos *“dotados de razoável certeza sobre a correção de sua inscrição em Dívida Ativa, evitando-se impugnações aos protestos”*, quais sejam, aqueles que já haviam sido objeto de parcelamento administrativo e/ou de créditos identificados por meio do procedimento do Rito Especial, ambos confessos, portanto, pelos sujeitos passivos.¹⁶⁹

259. A PGDF complementou afirmando que, num primeiro momento, começou-se com o envio de cerca de 1.000 (mil) CDA's para protesto por mês. E, após entendimento com os tabeliães responsáveis pelo protesto, acordou-se triplicar esse número.

260. De acordo com dados da SEF/DF, o protesto das CDA's resultou em uma recuperação, em 2014, de R\$ 153.176.113,29 (cento e cinquenta e três milhões, cento e setenta e seis mil, cento e treze reais e vinte e nove centavos), correspondendo a uma taxa de recuperação de 24%, em contrapartida à taxa média de recuperação da Dívida Ativa de 3%.¹⁷⁰ Desse modo, é irrefutável a eficácia da utilização do Protesto de CDA's, assim como a conveniência da extensão de sua aplicação a todos os créditos inscritos em Dívida Ativa.

261. Com relação à cobrança administrativa da Dívida Ativa pela PGDF, o órgão esclareceu que:

- a) quanto a procedimentos administrativos, atua em duas vertentes: 1) protesto de Certidões de Dívida Ativa – CDA's; e 2) atividades da Central

¹⁶⁸ Matéria pendente de julgamento no STF: ADI 5135, na qual a CNI questiona a constitucionalidade do protesto de CDA. (Resposta à NA 06, fls. 21)

¹⁶⁹ E-DOC [31710542-c](#), fls. 21-22 - Resposta à NA 06

¹⁷⁰ E-DOC [31710542-c](#), fls. 21-22 - Resposta à NA 06, e Contas de Governo 2013.



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

de Conciliação e Regularização Fiscal – Cicref.¹⁷¹ E informou que a atuação da Cicref consiste a priori no atendimento de contribuintes após a citação nas execuções fiscais,¹⁷² conquanto o Protocolo de Cooperação Interinstitucional que a implantou disponha que a Central presta o serviço de “[...] *acesso facilitado às informações relativas aos débitos fiscais (tributários e não tributários), inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não ajuizados*)”;¹⁷³

b) nas instalações físicas da PGDF, existe um núcleo de atendimento ao contribuinte (créditos tributários e não tributários), com atuação limitada à expedição de comunicações a grandes devedores (após o início da execução fiscal) e atendimento a contribuintes que compareçam espontaneamente no local (PT 20).¹⁷⁴

262. Assim, tem-se que a atuação da PGDF por meio de duas estruturas que visam atender a contribuintes, especialmente na cobrança após o ajuizamento da execução fiscal, quais sejam: a Cicref e um núcleo de atendimento que integra a própria PGDF, sendo que esta promove a expedição de notificações somente aos grandes devedores, após o ajuizamento da execução fiscal. Saliente-se que em ambas estruturas há insuficiência de recursos (pessoal, recursos de TI, espaço físico). Dessa forma, verifica-se que a atuação da PGDF é direcionada ao ajuizamento de execuções fiscais.

263. Dessa maneira, tem-se que a cobrança administrativa da Dívida Ativa promovida pela PGDF é incipiente. Nessa esteira, a PGDF sequer encaminha qualquer expediente de cobrança aos devedores de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa antes do ajuizamento da execução fiscal (PT 20).¹⁷⁵ Agrava essa situação a ausência de delimitação de competências de atuação e integração entre a PGDF e a SEF/DF, órgãos responsáveis pela cobrança dos créditos tributários.¹⁷⁶

¹⁷¹ E-DOC [31710542-c](#), fls. 13 - Resposta à NA 06.

¹⁷² E-DOC [31710542-c](#), fls. 13 - Resposta à NA 06.

¹⁷³ E-DOC [31710542-c](#), fls. 414 - Resposta à NA 06

¹⁷⁴ E-DOC [31710542-c](#), fls. 08 - Resposta à NA 06; e PT 20.

¹⁷⁵ PT 20.

¹⁷⁶ E-DOC [31710542-c](#), fls. 14 - Resposta à NA 06.



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

264. Na tentativa de sanear essa lacuna, foi autuado o Processo nº 020.003384/2010¹⁷⁷, que trata de proposta de regulamentação do controle da Dívida Ativa, para definir competências de atuação e promover maior integração entre os órgãos envolvidos na constituição e cobrança de créditos tributários, cujas tratativas ainda não foram finalizadas. Cumpre mencionar que a movimentação mais recente dos autos, em 26/08/2015, ocorreu após dois anos e três meses a contar da última tramitação para a SEF/DF, em maio de 2013.

265. Outro procedimento que dificulta a gestão e o controle da Dívida Ativa, e particularmente o ajuizamento de execuções fiscais, é a inscrição pela SEF/DF de créditos com valor igual ou inferior a 02 (duas) UPDF's¹⁷⁸ (atualmente no montante de R\$ 629,62), em que pese a dispensa de inscrição conferida pelo Decreto nº 13.119/1991¹⁷⁹, constituindo, portanto, prática ineficiente. Isso porque tais valores necessitariam de controle por parte da PGDF, até atingirem o valor de alçada (por contribuinte) para ajuizamento de ações fiscais, o qual foi fixado em R\$ 1.000,00 pela LC nº 781/2008, art. 12 (PT 04, PT 05 e PT 06).^{180, 181} Além disso, a Procuradoria possui uma estrutura destinada ao atendimento ao contribuinte limitada, se comparada com a da SEF/DF, para arcar com esse controle.¹⁸²

266. Quanto ao valor de alçada para ajuizamento das execuções fiscais no DF, verifica-se a necessidade de sua revisão. Nesse sentido, estudo realizado pelo IPEA em 2011 concluiu que o custo de execução fiscal no âmbito da justiça federal seria de R\$ 4.300,00. Com base nisso, o TJDFT decidiu editar o Provimento nº 13/2012,¹⁸³ que

¹⁷⁷ E-DOC [31710542-c](#), fls. 14 e 59 - Resposta à NA 06, e e-DOC [2CAD8182-c](#), fls. 134 – Resposta à NA 18.

¹⁷⁸ O valor de 01 Unidade Padrão do Distrito Federal – UPDF é definido anualmente pelo Centro de Cálculos - CECAL da Procuradoria Geral do Distrito Federal. Atualmente, esse valor é de R\$ 314,81 (trezentos e quatorze reais e oitenta e um centavos). E-DOC [31710542-c](#), fl. 06 - Resposta à NA 06.

¹⁷⁹ **DECRETO nº 13.119 de 12 abril de 1891.**

Art. 1º. Fica dispensada a inscrição em dívida ativa de débitos de qualquer natureza, de valor consolidado igual ou inferior a duas Unidades Padrão do Distrito Federal - UPDF.

Parágrafo único. O controle dos débitos de que trata este artigo será feito em cadastro eletrônico.

Art. 2º. Fica dispensado o ajuizamento de débitos de qualquer natureza de valor consolidado igual ou inferior a duas Unidades Padrão, do Distrito Federal - UPDF.

¹⁸⁰ PT 04, PT 05 e PT 06.

¹⁸¹ **LC nº 781/2008.** Art. 12. Fica dispensado o ajuizamento de ações de execução fiscal dos débitos cujo valor consolidado, por devedor, seja inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais).

¹⁸² E-DOC [1D791A61-c](#).

¹⁸³ E-DOC [31710542-c](#), fls. 577/578 - Resposta à NA 06



deu origem ao arquivamento temporário das execuções fiscais cujos valores eram inferiores a R\$ 5.000,00, as quais perfaziam, à época, 112.091 processos.

267. Ademais, em 2012, o Ministério da Fazenda editou a Portaria nº 75, de 22/03/2012 (dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional), a qual elevou para R\$ 20.000,00 o valor de alçada para execuções fiscais na União¹⁸⁴. Convém ressaltar que a estrutura judiciária do DF pertence à União.

268. Ainda em relação ao ajuizamento e controle de execuções fiscais, tem-se que apesar das alterações realizadas no SITAF após 2008 para propiciar o ajuizamento automatizado das execuções fiscais, a PGDF alegou que o sistema ainda não dispõe de instrumentos e ferramentas que permitam o cotejo de informações para extração de planilhas baseadas em critérios de seleção previamente indicados pelo usuário, o que dificulta a sua análise e torna o procedimento de ajuizamento ineficiente.¹⁸⁵

269. Por fim, considerando a existência de um estoque significativo de processos de execução fiscal no TJDF (264.569 execuções fiscais na VEF/TJDF - dados de junho/2015, com tendência ao aumento do número de ações judiciais, com base nos dados dos exercícios 2013-2015¹⁸⁶),¹⁸⁷ bem como a existência de tratativas a fim de transferir a gestão e a cobrança da Dívida Ativa da SEF/DF para a PGDF, verifica-se a necessidade de este órgão adotar medidas para otimizá-las, com a implantação mecanismos e/ou aprimoramento dos já existentes, além de avaliar alternativas prévias ao ajuizamento, as quais perpassam necessariamente:

- a) expedição regular e periódica de notificações de cobrança administrativa aos contribuintes inadimplentes, com alerta para as consequências do não pagamento, sendo que esse procedimento poderia ser realizado:

¹⁸⁴ Art. 1º Determinar:

II - o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

¹⁸⁵ E-DOC [31710542-c](#), fls. 18 - Resposta à NA 06.

¹⁸⁶ Foram considerados apenas os dados referentes aos exercícios de 2013 a 2015, haja vista a edição do Provimento nº 13/2012, que gerou efeitos no quarto trimestre de 2012, com o arquivamento de 112.091 processos.

¹⁸⁷ E-DOC [52412AFE-c](#), fls. 3 – Resposta à NA 14.



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

- 1) diretamente;
 - 2) por meio de contratação de estrutura de *call center* destinada à cobrança administrativa;¹⁸⁸
 - 3) por meio de contratação de instituição financeira destinada à cobrança administrativa e à atualização do cadastro disponível no SITAF (higienização de base de dados);^{189,190}
- b) ampliação da prática de protesto das CDAs, atualmente limitada a cerca de 3.000 (três mil) protestos ao mês (posição em julho/2015), estabelecendo uma programação anual/mensal compatível com o estoque da Dívida Ativa, visando estender a aplicação dessa medida a todas as CDAs existentes, haja vista a sua eficácia (cerca de 24%),¹⁹¹ em relação a recuperação histórica da Dívida Ativa (3% em 2013 e média de 2,4% no período de 2006 a 2013);¹⁹²
- c) a revisão do valor de alçada para ajuizamento de execuções fiscais compatível com os custos de uma execução fiscal, conforme o previsto na Lei Complementar nº 781/2008¹⁹³. O qual poderia ser revisado mediante desenvolvimento de estudos próprios sobre o assunto, ou aproveitando estudos já realizados, tais como:
- 1) em 2011, estudo realizado pelo IPEA concluiu que o custo de execução fiscal no âmbito da justiça federal seria de R\$ 4.300,00. Com base nisso, o TJDFT decidiu editar o Provimento nº 13/2012,¹⁹⁴ que deu origem ao arquivamento temporário das execuções fiscais cujos valores eram inferiores a R\$ 5.000,00, as quais perfaziam, à época, 112.091 processos;¹⁹⁵

¹⁸⁸ E-DOC [48461167-c](#), fls. 15 – Resposta à NA 13.

¹⁸⁹ E-DOC [48461167-c](#), fls. 15 – Resposta à NA 13.

¹⁹⁰ Lei 11.941/2009.

Art. 58. Os órgãos responsáveis pela cobrança da Dívida Ativa da União poderão utilizar serviços de instituições financeiras públicas para a realização de atos que viabilizem a satisfação amigável de créditos inscritos.

¹⁹¹ E-DOC [31710542-c](#), fls. 21 - Resposta à NA 06.

¹⁹² Contas de Governo de 2013.

¹⁹³ E-DOC [52412AFE-c](#), fls. 04 – Resposta à NA 14

¹⁹⁴ E-DOC [31710542-c](#), fls. 577/578 - Resposta à NA 06

¹⁹⁵ E-DOC [31710542-c](#), fls. 535/547 - Resposta à NA 06



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

- 2) em 2012, o Ministério da Fazenda editou a Portaria nº 75, de 22/03/2012 (dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional), a qual elevou para R\$ 20.000,00 o valor de alçada para execuções fiscais na União¹⁹⁶ (ressalte-se que a estrutura judiciária do DF pertence à União);
- d) soluções informatizadas no sítio eletrônico da PGDF, as quais facilitariam o atendimento ao contribuinte, por exemplo, contendo opções que permitam a emissão de Documento de Arrecadação com valor atualizado do débito;
- e) meios alternativos de pagamento que compreendessem o uso de plataformas móveis, cartões de débito e crédito, débito automático para parcelamentos, terminais de autoatendimento, entre outros;
- f) uso de precatórios para a quitação de créditos inscritos em Dívida Ativa, inclusive na vigência de programa de parcelamento incentivado de créditos tributários (ao contrário da vedação constante das Leis nºs 5.365/2014 e 5.463/2015, as quais instituíram os programas de parcelamento incentivado, RECUPERA-DF e REFIS-DF).¹⁹⁷

Causas

270. Ineficácia da PGDF ao não estabelecer uma sistemática regular e periódica de cobrança administrativa que abranja a totalidade dos contribuintes com créditos inscritos em Dívida Ativa.

271. Ineficácia da PGDF ao limitar a expedição de notificações aos grandes devedores após ajuizamento da execução fiscal, sem que o procedimento seja normatizado, controlado e registrado.

272. Ineficiência da SEF/DF ao inscrever créditos tributários com valor inferior a 02 (duas) UPDF's.

¹⁹⁶ Art. 1º Determinar:

II - o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

¹⁹⁷ E-DOC [31710542-c](#), fls. 21 - Resposta à NA 06/2015.



273. Inércia da SEF/DF ao não promover modificações no SITAF que permitam a extração de planilhas baseadas em critérios selecionados pelo usuário.

274. Morosidade da SEF/DF ao não proceder às tratativas junto à PGDF com vistas a delimitar as competências de atuação na cobrança da Dívida Ativa.

Efeitos

275. Ineficácia da recuperação de créditos tributários, haja vista o extenso interregno entre o fato gerador e a ação de cobrança direcionada à execução fiscal.

276. Duplicidade de estruturas (na PGDF e na Cicref) com atribuições similares, apesar da restrição de recursos, comprometendo a otimização das ações de cobrança.

277. Ineficiência no procedimento de ajuizamento de execuções fiscais.

Considerações da SEF/DF

278. Acerca do Achado de Auditoria nº 05, as manifestações da SEF/DF constam da documentação produzida pela CBRAT (Memorando nº 003/2016–CBRAT)¹⁹⁸.

279. A SEF/DF encaminhou informações relativas às ações de gestão da Dívida Ativa realizadas em 2015 que mereceram destaque, as quais são apresentadas a seguir discriminadas pelas gerências responsáveis por sua execução:

Gerência de Cobrança Tributária – GBRAT

- a) aumento do protesto de CDA's (de 5.078 em 2014 para 17.716 em 2015);
- b) realização da inscrição de débitos em Dívida Ativa que totalizaram R\$ 1.264.280.580,98 de janeiro a novembro de 2015.

Gerência de Gestão do Rito Especial – GCORE

- a) No 2º semestre de 2013, foram realizadas as inscrições em dívida ativa dos débitos alcançados pelo Rito Especial de 2009; 2010 e 2011; de julho a agosto as inscrições débitos de 2012 e 2013; em junho 2015 dos

¹⁹⁸ E-DOC [F51210B6](#), fls. 14-22 (Memorando 03/2015-CBRAT). Essas ações constaram do Relatório de Atividades Anual referente à 2015 apresentado à SUREC pela CBRAT.



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

débitos de 2014; e em outubro 2015 dos débitos do 1º semestre de 2015;

- b) execução mensal da rotina que identifica os débitos inscritos em Dívida Ativa e que gera arquivo para impressão de comunicados enviados pelo Correio aos contribuintes. Com a instituição do REFIS 2015, essa rotina restou absorvida pelo programa, que passou a gerar comunicados aos contribuintes com seus débitos consolidados, informando-os dos benefícios do programa.

280. Por fim, cumpre registrar que a SEF/DF entendeu serem oportunas e pertinentes ações no sentido de:

- 1) melhorar as informações cadastrais;
- 2) estabelecer critério de validação para impedir a geração de Documentos de Arrecadação com erros;
- 3) liberar servidores para consolidar o funcionamento da Central de Conciliação e Regularização Fiscal – Cicref.

Posicionamento da equipe

281. As considerações da SEF/DF resumem as ações de cobrança desenvolvidas pela CBRAT em 2015, não contendo, portanto, informações capazes de alterar as falhas noticiadas neste achado e/ou as propostas apresentadas tendentes a sanear-las.

282. No entanto, deve-se destacar que a jurisdicionada reconhece a necessidade de melhoria das informações cadastrais, assim como do estabelecimento de critérios para validação de Documentos de Arrecadação a fim de impedir a emissão desses contendo erros, e a liberação de servidores à CICREF.

Considerações da PGDF

283. A PGDF apresentou suas considerações tempestivamente, as quais constam do e-DOC [06B7358F-c](#).

284. Preliminarmente, a PGDF alegou que está implementando diversas medidas para aprimorar o procedimento de cobrança e que foram iniciadas



anteriormente à execução desta auditoria, a saber:¹⁹⁹

- protesto das certidões de Dívida Ativa;
- fixação de procedimentos e controle de créditos inscritos em Dívida Ativa para reduzir o ajuizamento de execuções fiscais de pequeno valor;
- controle de legalidade para redução de ajuizamentos indevidos ou extinção de execuções fiscais erroneamente ajuizadas em virtude da deficiência dos cadastros fiscais mantidos pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (anexo 1);²⁰⁰
- procedimento para a contratação de cobrança administrativa via *call center* próprio ou por instituição financeira (anexo 5);²⁰¹
- realização dos mutirões de conciliação, cuja iniciativa partiu de tratativas mantidas pela Procuradoria Fiscal da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e pela Vara de Execuções Fiscais, culminando no reconhecimento público desse método de resolução de conflitos pelo Conselho Nacional de Justiça;
- implantação de ferramentas de tecnologia da informação e o compartilhamento das bases cadastrais e bancos de dados disponíveis na Administração Pública distrital para implantação de técnicas de estratificação da dívida e classificação dos contribuintes (anexo 3);²⁰²
- reestruturação interna para atuação especializada em relação a grandes devedores e pequenos devedores, por meio da Gerência de Grandes Devedores, Gerência de Pequenos Devedores e de Baixa Liquidez e Gerência de Conciliação e Regularização Fiscal (anexo 1).²⁰³

285. Registrou que algumas dessas iniciativas demandaram pacificação do entendimento jurisprudencial ou mesmo alteração do quadro normativo então existente.²⁰⁴

¹⁹⁹ E-DOC [06B7358F-c](#), fls. 07.

²⁰⁰ E-DOC [06B7358F-c](#), fls. 18/67.

²⁰¹ E-DOC [06B7358F-c](#), fls. 207/308.

²⁰² E-DOC [06B7358F-c](#), fls. 182/187.

²⁰³ E-DOC [06B7358F-c](#), fls. 18/67.

²⁰⁴ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 06.



286. Em seguida, ressaltou que tem conseguido índices crescentes de recuperação fiscal, ressaltando que o aumento da eficiência e da eficácia da cobrança de tributos perpassa não apenas o aprimoramento dos processos internos à PGDF, como também mudanças na prática judiciária, bem como o avanço na interação com a SEF/DF, mormente as melhorias no SITAF.²⁰⁵

287. Esclareceu que não se exime das atribuições de gestão da Dívida Ativa conferidas pela Lei Complementar nº 295/2001. Todavia, afirmou que a assunção efetividade dessa atividade (inscrição em dívida Ativa e gestão da base cadastral) depende de investimentos em infraestrutura física e tecnológica, bem como em recursos humanos, sob pena de ensejar uma temeridade, tendo em vista a possibilidade de causar “[...] *graves danos à arrecadação do Distrito Federal*”. Posteriormente, listou iniciativas em implementação voltadas à estrutura física, tecnologia e humana da PGDF e da gestão da Dívida Ativa.²⁰⁶

288. Afirmou que o aumento progressivo na quantidade de protestos de Certidões de Dívida Ativa foi motivado pelo “*dever de responsabilidade e precaução*”, haja vista a desatualização e histórico de incongruências da base cadastral que necessita ser higienizada.²⁰⁷ Assim, explicou que “[...] *a restrição momentânea na realização do protesto justifica-se em virtude da economicidade, o que de modo algum denota ineficácia da Procuradoria-Geral do Distrito Federal na efetivação da cobrança administrativa.*”²⁰⁸

289. Quanto ao envio insuficiente de notificações de débito ou carta de cobrança aos contribuintes, reconheceu que a sua atuação nessa seara é, de fato, incipiente, todavia, salientou que a SEF/DF as expede. Ademais, lembrou que “[...] *a reiteração da prática de simples envio de correspondências aos contribuintes seria absolutamente ineficaz e geraria custos desnecessários se dissociada de instrumentos de estímulo ao pagamento espontâneo ou incentivado*”.²⁰⁹

²⁰⁵ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 06.

²⁰⁶ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 08.

²⁰⁷ Salientou que a realização indevida de protestos propiciaria a condenação do DF ao pagamento de danos morais, conforme disposto no E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 09.

²⁰⁸ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 09.

²⁰⁹ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 10.



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

290. Também, registrou que:²¹⁰

Assim, para implantação de uma cobrança administrativa efetiva e econômica, com efetiva averiguação dos resultados produzidos, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal está conduzindo o processo administrativo nº 020-002329/2015 (cópia anexa), por meio do qual se pretende a elaboração de edital de licitação para contratação de instituição financeira que realizará a atividade de cobrança administrativa prévia ao ajuizamento das execuções fiscais.

Ocorre que a conclusão de um processo licitatório para concretização desse modelo de cobrança demanda uma avaliação adequada sobre os parâmetros normativos atualmente vigentes para essa atividade observando-se os critérios interpretativos mantidos por esse eg. Tribunal de Contas do Distrito Federal sobre esse modelo de contratação.

291. Informou ainda que, com vistas a alterar os parâmetros de ajuizamento de ações fiscais e inscrição de débitos em Dívida Ativa, encaminhou ao Poder Executivo projeto de lei que, dentre outras matérias, atualiza os valores mínimos de ambos os procedimentos. Veja-se os dispositivos mais relevantes:²¹¹

Art. 1º Fica dispensado o ajuizamento de execução fiscal para a cobrança dos créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa do Distrito Federal, cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores aos seguintes valores:

*I - **R\$ 15.000,00**, reajustáveis anualmente conforme os parâmetros do art. 10 da Lei Complementar nº 435, de 27 de dezembro de 2001, na hipótese de **crédito tributário** referente ao Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - **ICMS**;*
*II - **R\$ 5.000,00**, reajustáveis anualmente conforme os parâmetros do art. 10 da Lei Complementar nº 435, de 2001, **para todos os demais créditos tributários ou não tributários.***

[...]

Art. 3º Os órgãos responsáveis pela cobrança da dívida ativa do Distrito Federal podem realizar os atos que viabilizem a satisfação amigável de créditos inscritos, mediante câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos envolvendo a Administração Pública, vedada a inclusão de contribuintes devedores no Serviço de Proteção ao Crédito - SPC e no Serasa.

*Art. 4º **Não são inscritos em dívida ativa os créditos tributários ou não tributários cujo valor consolidado, por devedor, seja inferior a R\$350,00**, reajustáveis anualmente, conforme os critérios previstos no art. 1º da Lei Complementar nº 435, de 2001.*

²¹⁰ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 10.

²¹¹ E-DOC [06B7358F-c](#), fls. 11/12.



Art. 5º Ficam cancelados os créditos inscritos em dívida ativa, consolidados por devedor, na forma do art. 1º, § 1º, cujo valor atualizado, na data de publicação desta Lei, seja inferior a R\$ 350,00, seja qual for a fase de cobrança e a data da sua constituição. (grifou-se)

292. Reconheceu também que as proposições insertas no Relatório Prévio de Auditoria são aderentes às iniciativas em curso no âmbito da PGDF, exceto no que tange à sugestão relativa ao uso de precatórios para compensação de créditos inscritos em Dívida Ativa.²¹²

293. Sobre essa matéria, registrou que, não obstante a legislação ter permitido esse tipo de compensação em oportunidades anteriores, tal previsão gerou um mercado paralelo de compra e venda de precatórios. Essa situação, aliada à inexistência de instrumentos de controle das cessões por parte do Tribunal de Justiça do DF, Tribunal Regional do Trabalho e da própria PGDF, criaram um ambiente propício para “[...] práticas fraudulentas e simuladas com objetivo de evadir-se ao pagamento dos créditos fazendários”.²¹³

294. Ato contínuo, elencou como evidência dessa situação, a “[...] pluralidade de processos administrativos em que se realizou a cessão sucessiva dos créditos em patamar superior ao montante originário, causando lesão a vários adquirentes de boa-fé”. Além disso, citou outro tipo de fraude constatada que:²¹⁴

[...] consiste na cessão sucessiva dos créditos entre empresas do mesmo grupo econômico que são apresentados para fins de compensação de créditos tributários diversos, o que enseja concomitância indevida da garantia e obtenção ilegal da suspensão da exigibilidade do crédito tributário.

295. Por fim, mencionou que atualmente há um movimento por parte dos portadores de precatórios tendente a resgatar aqueles que foram oferecidos em garantia, “[...] após diversos anos de suspensão das atividades de cobrança, causando inegáveis prejuízos aos interesses do DF ante as lacunas normativas existentes sobre o tema”.²¹⁵

²¹² E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 12.

²¹³ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 12.

²¹⁴ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 12.

²¹⁵ E-DOC [06B7358F-c](#), fls. 12/13. Ademais, a PGDF ressaltou que, tendo em vista a situação descrita, lavrou-se o Parecer nº 626/2015-PRCON/PGDF (anexo 8), o qual “veda a desistência pura e simples do contribuinte quanto ao pedido de parcelamento com compensação de precatório, às vésperas do



296. Concluiu que, uma vez que essas medidas “*demandam um prazo natural de maturação*”, a análise contida no Relatório Prévio de Auditoria de que a PGDF é ineficaz na gestão da Dívida Ativa considera um quadro eminentemente estático, não observando o dinamismo que a situação requer.²¹⁶

Posicionamento da equipe

297. Não obstante as diversas medidas e estratégias em andamento para otimização da cobrança administrativa de débitos tributários adotadas pela PGDF e as alegações da jurisdicionada de que a condução da matéria se deu de forma eficaz, tem-se que remanescem melhorias a serem implementadas. Isso porque as evidências descritas neste Achado de Auditoria, que têm por objetivo fornecer um diagnóstico da situação analisada e caracterizá-la no contexto do controle externo, demonstram que a Pasta não utiliza uma sistemática regular e periódica de cobrança administrativa dos contribuintes com créditos inscritos em Dívida Ativa.²¹⁷

298. No que tange à alegação da PGDF de que o envio de notificações de débito ou carta de cobrança aos contribuintes tenderia a ser ineficaz, tendo em vista ação da SEF/DF nesse sentido, e que um procedimento licitatório está em curso para contratar uma instituição financeira que realizará a atividade de cobrança administrativa prévia ao ajuizamento das execuções fiscais, tem-se que os esforços para adoção da segunda medida não prejudicam, por ora, a execução da primeira. Além disso, devido a imprecisão temporal de conclusão do certame, da contratação, da disponibilidade orçamentário-financeira e da implantação da segunda medida, é difícil precisar quando a instituição financeira a ser contratada estará apta para desenvolver a atividade de cobrança administrativa, a qual estaria até então restrita a ações esparsas da PGDF.

299. Ademais, a afirmação da jurisdicionada de que o procedimento de cobrança administrativa via notificação ou carta seria ineficaz ou contraproducente não se fundamenta em dados estatísticos, mas é oriundo de mera suposição. Mais, ainda que

pagamento do precatório, visto que a finalidade desses pedidos, em sua grande maioria, é a de receber a integralidade do precatório e deixar o crédito distrital inadimplido.”

²¹⁶ E-DOC [06B7358F-c](#), fls. 08/09.

²¹⁷ Não obstante tal situação possa advir de insuficiência de recursos materiais, tecnológicos e humanos, e/ou diversas ações nesse sentido estejam em processo de implantação, com resultados crescentes de recuperação fiscal, conforme afirmado pela jurisdicionada



essa cobrança alcançasse poucos resultados, o fato é que, atualmente, nenhuma ação nesse sentido é realizada.

300. Apesar da alegação quanto à possível ineficácia, chama a atenção o fato de a PGDF expedir comunicações a grandes devedores, instando-os a comparecer ao órgão a fim de adimplirem suas dívidas. Considerando que essa medida já é adotada, ainda que de forma restrita, nada mais razoável que estendê-la à totalidade dos contribuintes com créditos inscritos em Dívida Ativa diretamente ou por meio da Cicref.

301. Acerca do projeto de lei mencionado pela PGDF que trata, dentre outras matérias, da alteração dos valores mínimos de inscrição de débitos em Dívida Ativa e ajuizamento de ações fiscais, foi aprovada a Lei Complementar nº 904/2015, que dispõe o seguinte:

Art. 1º Fica dispensado o ajuizamento de execução fiscal para a cobrança dos créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa do Distrito Federal, cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores aos seguintes valores:

I - R\$ 15.000,00, reajustáveis anualmente conforme os parâmetros do art. 1º da Lei Complementar nº 435, de 27 de dezembro de 2001, na hipótese de crédito tributário referente ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS;

II - R\$ 5.000,00, reajustáveis anualmente conforme os parâmetros do art. 1º da Lei Complementar nº 435, de 2001, para todos os demais créditos tributários ou não tributários.

§ 1º Entende-se por valor consolidado o somatório dos créditos tributários e não tributários, pendentes de pagamento, devidamente atualizados, incluídos juros moratórios, multas e demais acréscimos legais, discriminados por Cadastro de Pessoa Física - CPF ou por raiz de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ.

[...]

Art. 4º Não são inscritos em dívida ativa os créditos tributários ou não tributários cujo valor consolidado, por devedor, seja inferior a R\$350,00, reajustáveis anualmente, conforme os critérios previstos no art. 1º da Lei Complementar nº 435, de 2001.

Art. 5º Ficam cancelados os créditos inscritos em dívida ativa, consolidados por devedor, na forma do art. 1º, § 1º, cujo valor atualizado, na data de publicação desta Lei, seja inferior a R\$ 350,00, seja qual for a fase de cobrança e a data da sua constituição.

302. Dessa forma, entende-se que a sugestão III.b do Achado de Auditoria nº 05 do Relatório Prévio de Auditoria relativa à elaboração estudos e promoção de gestões



junto à Casa Civil do DF no sentido de rever o valor de alçada de ajuizamento de execuções fiscais constante da Lei Complementar nº 781/2008 resta prejudicada. Ademais, a aprovação da Lei Complementar nº 904/2015 enseja modificação na proposição II.a do mesmo achado, no que tange à supressão da parte referente à averiguação da conveniência e oportunidade de a SEF/DF se abster de inscrever em Dívida Ativa créditos tributários inferiores a 02 (duas) UPDFs.

303. Quanto à alegação da PGDF de que o uso de precatórios por parte do contribuinte com vistas a compensar eventuais débitos tributários seria inviável, tem-se que o controle das cessões (parcial ou totalmente) dos créditos dos precatórios é de responsabilidade da própria PGDF, cabendo a ela também realizar tempestivamente eventual análise dos processos administrativos cujo objeto seja a compensação de precatórios e outros, com a atualização dos valores e a verificação de saldo remanescente.²¹⁸

304. Impende mencionar que, embora o egrégio Plenário ainda não tenha deliberado sobre a questão, foi adequadamente evidenciado no Processo nº 11.470/2013²¹⁹ a incipiência do controle dessas cessões, conforme excerto do Relatório Prévio de Auditoria:

²¹⁸ Conforme as competências definidas nos arts. 30º, XXIX e 51º, VIII do Decreto nº 22.789/2002, que trata do Regimento Interno da PGDF:

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

(...)

XXIX – analisar os processos relativos a compensação de precatórios para fins de extinção de crédito tributário do Distrito Federal;

Art. 51º - À Gerência de Cálculos, unidade diretamente subordinada ao Centro de Apoio Técnico, compete:

(...)

VIII – analisar os processos administrativos cujo objeto seja a compensação de Precatórios e outros, com a atualização dos valores e a verificação de saldo remanescente;

²¹⁹ Auditoria Integrada para avaliar a gestão de precatórios e Requisições de Pequeno Valor no âmbito do DF.



45. **Com relação às cessões de direitos, observou-se que seu controle é inadequado e desproporcional ao montante gerido²²⁰.** A atividade é executada pela PGDF, que possui cadastro das cessões apresentadas para extinção de dívidas tributárias e daquelas levadas a seu conhecimento pelos titulares de direitos sobre precatórios. A SEF atua no processo conforme indicado resumidamente no fluxo do processo de compensação, já apresentado²²¹.

46. **A falha na sistemática de controle das cessões de direitos advém do fato de que a certeza do crédito apenas é aferida no momento do pagamento do precatório, não sendo verificado no processo administrativo de compensação o crédito remanescente, conforme preconiza o art. 51, VIII, do Decreto 22.789/2002.**

47. *Por exemplo, caso um credor tenha feito cessões diversas que somem valor maior que o seu direito, tal fato apenas será apurado no momento da audiência que antecede o pagamento do precatório. Nessa situação, considera-se a ordem cronológica das cessões, ficando prejudicados, após esgotado o crédito do precatório, os cessionários mais recentes.*

48. **Além disso, podem ser aceitas certidões de cessão para suspender a exigibilidade de dívidas tributárias ainda sem a certeza do crédito, havendo o risco da emissão imprópria de certidões de regularidade fiscal para com a Fazenda Pública distrital.** (grifou-se)

305. Depreende-se da leitura das informações citadas que a inviabilidade da compensação de débitos tributários com precatórios alegada pela PGDF baseia-se principalmente no controle pouco efetivo das cessões de créditos de precatórios, limitação que pode ser superada com o aprimoramento de rotinas administrativas e sistemas informatizados, por exemplo.

306. No entanto, uma vez que a decisão de aceitar (ou não) precatórios como compensação de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa adentra a esfera de decisão inerente à política pública, opta-se por modificar a proposição correlata no sentido de sugerir ao egrégio Plenário que recomende ao Governador do Distrito Federal que realize estudo prévio para verificar a viabilidade dessa utilização, inclusive na vigência de programas de parcelamento incentivado.

²²⁰ Nesse caso, embora a Constituição Federal tenha previsão de comunicação das cessões à entidade devedora (§ 14 do art. 100), ela não disciplina sobre o momento em que deve ocorrer tal comunicação, motivo pelo qual resta prejudicado o controle da PGDF sobre cessões não apresentadas para fins de quitação de débitos tributários.

²²¹ Também disponível na fl. 121 do Anexo I.



Proposições

307. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I. Determinar à SEF/DF e PGDF que adotem providências a fim de finalizar as tratativas acerca da regulamentação do controle da Dívida Ativa, observando as discussões constantes do Processo nº 020.003384/2010;

II. Determinar à SEF/DF que implante solução informatizada que permita a extração no SITAF de planilhas baseadas em critérios de seleção previamente indicados pelo usuário;

III. Determinar à PGDF que otimize a cobrança administrativa da Dívida Ativa, adotando, ao menos, as seguintes medidas:

a) implementação de procedimento regular de cobrança de todos os devedores de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa, ajuizados ou não, que contemple, ao menos, a:

- 1) expedição de notificações periódicas, direta ou indiretamente;
- 2) ampliação da sistemática de protesto de Certidões de Dívida Ativa, avaliando a possibilidade de estendê-la para todos os créditos inscritos em Dívida Ativa;
- 3) normatização e controle do procedimento de cobrança realizado pela PGDF junto aos grandes devedores;

b) implementação de solução informatizada no sítio eletrônico da PGDF, a fim de facilitar o atendimento ao contribuinte, contendo opções que permitam a emissão de Documento de Arrecadação com valor atualizado;

IV. Recomendar ao Governador do Distrito Federal que realize estudo com objetivo verificar a viabilidade do uso de precatórios para a quitação de créditos inscritos em Dívida Ativa, inclusive na vigência de programa de parcelamento incentivado de créditos tributários.



Benefícios Esperados

308. Regularidade e periodicidade na cobrança administrativa dos créditos tributários inscritos em Dívida Ativa.

309. Aumento do percentual de recuperação de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa.

310. Redução do ajuizamento de execuções fiscais com a elevação do valor de alçada e com a ampliação da sistemática de cobrança administrativa (direta ou via o protesto extrajudicial).

2.3.2 Achado de Auditoria nº 06 – Ausência de priorização da conciliação na recuperação judicial de créditos.

Critério

311. O DF deve priorizar o instituto da conciliação fiscal a fim de otimizar a recuperação de créditos tributários, tornando-a mais eficaz, eficiente e célere.

312. Protocolo de Cooperação Interinstitucional entre a União (TJDFT) e o DF.

Análises e Evidências

313. Inicialmente, convém recapitular a existência de 264.569 execuções fiscais na VEF/TJDFT (dados de junho/2015), com tendência ao aumento do número de ações judiciais, em face dos dados relativos aos exercícios 2010-2015,²²² não obstante a edição do Provimento nº 13/2012 pelo TJDFT, que acarretou o arquivamento temporário de 112.091 processos.

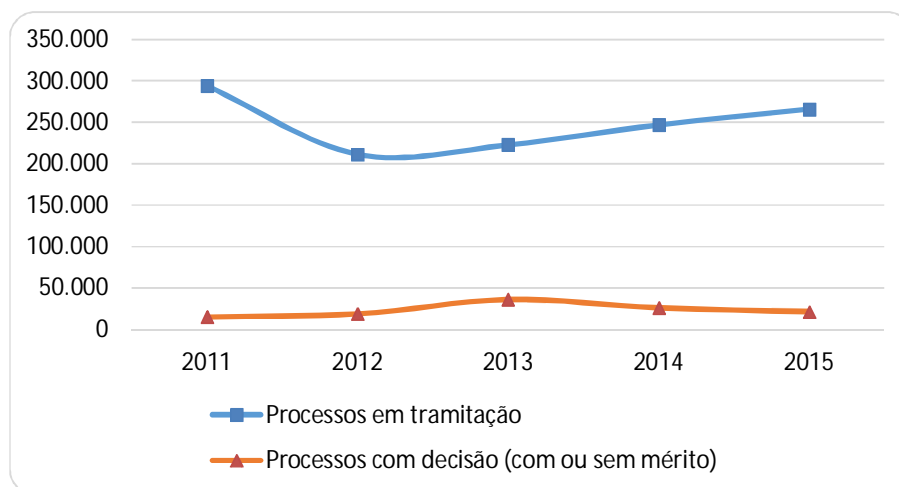
314. O Provimento nº 13/2012²²³ determinou o arquivamento provisório de todas as execuções fiscais cujo valor fosse igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), possibilitando o prosseguimento do feito por solicitação da Fazenda Pública ou devedor, o que resultou na queda expressiva dos processos em tramitação observada a seguir:

²²² E-DOC [52412AFE-c](#), fls. 04 – Resposta à NA 14.

²²³ E-DOC [31710542-c](#), fls. 577/578 - Resposta à NA 06



Figura 8 – Total de processos de execução fiscal da VEF/TJDFT²²⁴ (2011 a 2015)



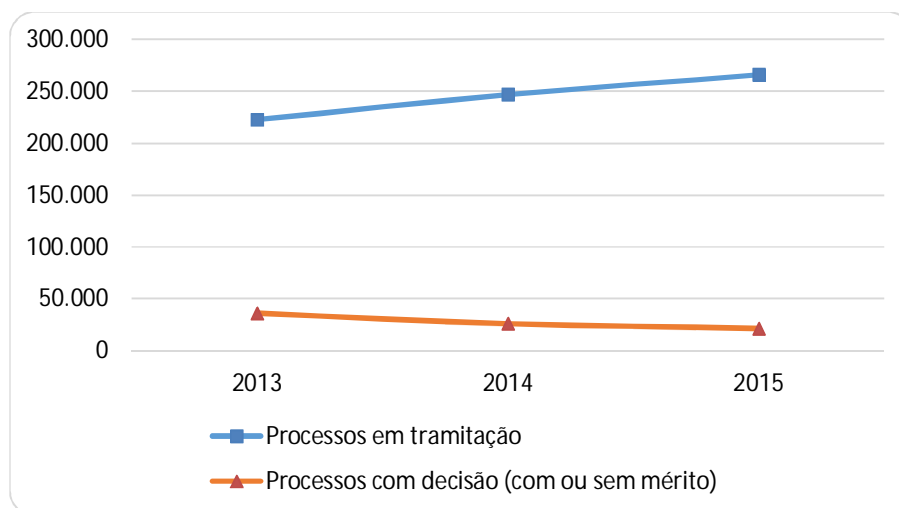
Fonte: e-DOC [52412AFE-c](#), fls. 04 – Resposta à NA 14.

* A queda brusca em 2012 se deveu, em grande parte, a edição do Provimento nº 13/2012, o qual arquivou temporariamente as execuções fiscais que tratavam de valores menores que R\$ 5.000,00, retirando-as de tramitação.

315. De outro lado, o quantitativo de processos com decisão de mérito manteve-se praticamente estável ao longo do período.

316. Não obstante a edição do Provimento nº 13/2012, salienta-se que o quantitativo de processos em tramitação na VEF voltou a apresentar tendência de crescimento, o que não foi acompanhado pelos processos em que houve decisão:

Figura 9 – Total de processos de execução fiscal da VEF/TJDFT²²⁵ (2013 a 2015)



Fonte: e-DOC [52412AFE-c](#), fls. 04 – Resposta à NA 14.

²²⁴ Vara de Execução Fiscal do TJDF.

²²⁵ Vara de Execução Fiscal do TJDF.



317. Os gráficos demonstram a necessidade de instituir um mecanismo capaz de reverter a tendência de crescimento do quantitativo de execuções fiscais na VEF/TJDFT

318. Nesse sentido, tem-se o Protocolo de Cooperação Interinstitucional, celebrado pela União e pelo DF, por intermédio do TJDFT, visando à implantação da Central de Conciliação e Regularização Fiscal – Cicref. Nos termos do acordo, fazem parte da Central os seguintes órgãos: TJDFT, SEF/DF, PGDF, DETRAN/DF e BRB.

319. Ademais, fixou-se como objeto o estabelecimento de um programa de cooperação entre os órgãos signatários, os quais se fariam presentes e promoveriam o “[...] *atendimento universal e célere dos problemas do contribuinte* [...]”, por meio de serviços como:²²⁶

- a) acesso facilitado às informações relativas aos débitos tributários, inscritos ou não em Dívida Ativa, ajuizados ou não;
- b) notificações da Justiça para comparecimento a audiências de conciliação;
- c) oferta de linhas de crédito específicas para financiamento das dívidas reconhecidas (ainda não implementado);
- d) emissão de documentos de arrecadação e de certidões.

320. No referido protocolo, consta que a PGDF e a SEF/DF colocariam à disposição da Cicref, cada uma, 10 (dez) servidores de seus respectivos quadros de pessoal. Entretanto, verificou-se esses termos são descumpridos parcialmente pela PGDF, e totalmente pela SEF/DF.²²⁷ Assim, constatou-se a deficiência de efetivo necessário ao pleno funcionamento da Cicref.²²⁸

321. Ademais, apesar de o referido protocolo ter fixado esse quantitativo de servidores da SEF/DF e da PGDF, e não estabelecer o quantitativo para os demais

²²⁶ Provimento 13, de 09 de outubro de 2012.

²²⁷ **CLÁUSULA NONA – DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS – 9.3.** Serão nomeados pelo Governo do Distrito federal 10 (dez) servidores públicos efetivos da carreira da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, e lotados no **CICREF**, para atuarem no apoio administrativo às atividades da Central. **9.4.** Serão também lotados no **CICREF** 10 (dez) servidores públicos efetivos da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal para atuarem no apoio administrativo às atividades da Central.

²²⁸ E-DOC [48461167-c](#), fls. 09 – Resposta à NA 13.



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

órgãos signatários (TJDFT/VEF, BRB e DETRAN/DF), o Plano de Trabalho para implementação da Cicref concluiu pela previsão da seguinte demanda de recursos humanos:

- a) SEF: 08 auditores tributários; 20 técnicos fazendários (mais a previsão de 05 cargos em comissão de Gerente de Atendimento);
- b) PGDF: 12 analistas jurídicos e 18 técnicos jurídicos (mais a previsão de 02 cargos em comissão de Gerente de Atendimento);
- c) DETRAN/DF: 08 técnicos de trânsito; 03 assistentes de trânsito (mais a previsão de 02 cargos em comissão de Gerente de Atendimento); e
- d) TJDFT/VEF: 20 servidores e 80 estagiários.²²⁹

322. Contrariando o fixado no Protocolo de Cooperação, e sobretudo o previsto no Plano de trabalho, existem na Cicref apenas 05 (cinco) servidores da PGDF (sendo um deles o gerente de conciliação); além de 05 (cinco) servidores da VEF/TJDFT atuando diretamente na conciliação, em caráter contínuo.²³⁰

323. Em razão dessa restrição de efetivo, os 05 (cinco) servidores da PGDF que atuam na Cicref realizam atendimentos sobre quaisquer tributos. Isso implica uma capacitação mais demorada, quando da chegada ou substituição de servidores, e impede a especialização por espécie e/ou grupo de tributo²³¹, o que otimizaria os atendimentos tornando-os mais céleres.²³²

324. Assim, verifica-se a necessidade de aumento do número de servidores da PGDF, bem como da presença dos outros órgãos signatários a fim de otimizar a própria conciliação, mediante o cumprimento das atribuições pactuadas no Protocolo de Cooperação, especialmente da presença da SEF/DF na Cicref, principalmente, para sanear eventuais problemas constantes da base cadastral.²³³ Atualmente, a ausência da Pasta Fazendária impede a solução imediata de diversas demandas, que

²²⁹ E-DOC [31710542-c](#), fls. 417 e 233/234 – Resposta à NA 06.

²³⁰ E-DOC [48461167-c](#), fls. 20 – Resposta à NA 13.

²³¹ Exemplos: IPVA, IPTU, ITCD, ITBI.

²³² PT 25.

²³³ E-DOC [48461167-c](#), fls. 08 – Resposta à NA 13.



ficam condicionadas ao estabelecimento de contato telefônico de servidores da Cicref com auditores-fiscais da SEF/DF para realizar os ajustes necessários (PT 25).²³⁴

325. Além disso, constatou-se que a Cicref não dispõe de um sistema informatizado que viabilize o controle dos processos de execução fiscal em fase de conciliação. O controle da conciliação, que envolve o registro de vários dados (ano do processo, CPF/CNPJ do devedor, data agendada, comparecimento dos intimados, realização da conciliação, valores objeto de acordo, forma de pagamento, código do tributo), é feito manualmente por meio de planilha em sistema Excel.²³⁵

326. Segundo a Cicref, tal sistemática de controle já se encontra saturada por conta da média de atendimentos mensais realizados, atualmente em 516. Portanto, ao se considerar um cenário de aumento do volume de conciliações fiscais, haja vista o quantitativo de processos em trâmite na VEF, cerca de 264.569 execuções (dados de junho/2015), esse controle restaria incompatível.

327. Dessa forma, verificou-se a necessidade de implantação de sistema informatizado que permita o gerenciamento do fluxo desses processos, assim como a emissão de relatórios gerenciais, o que otimizaria os trabalhos da Cicref.

328. Apesar das limitações e dificuldades, a Cicref vem atingindo resultados que demonstram a sua eficácia e eficiência no que tange à recuperação de créditos tributários.^{236 237}

- a) Em 2013, a média mensal de atendimentos na Cicref era de 125 (realizados por servidores do TJDF). A partir de abril de 2014, com a chegada da PGDF, a média mensal passou para 516 atendimentos (aumento de 312,8%);²³⁸

²³⁴ PT 25.

²³⁵ PT 25.

²³⁶ Resultados efetivos da CICREF, desconsiderados os resultados de programas de parcelamento incentivado: RECUPERA-DF e REFIS.

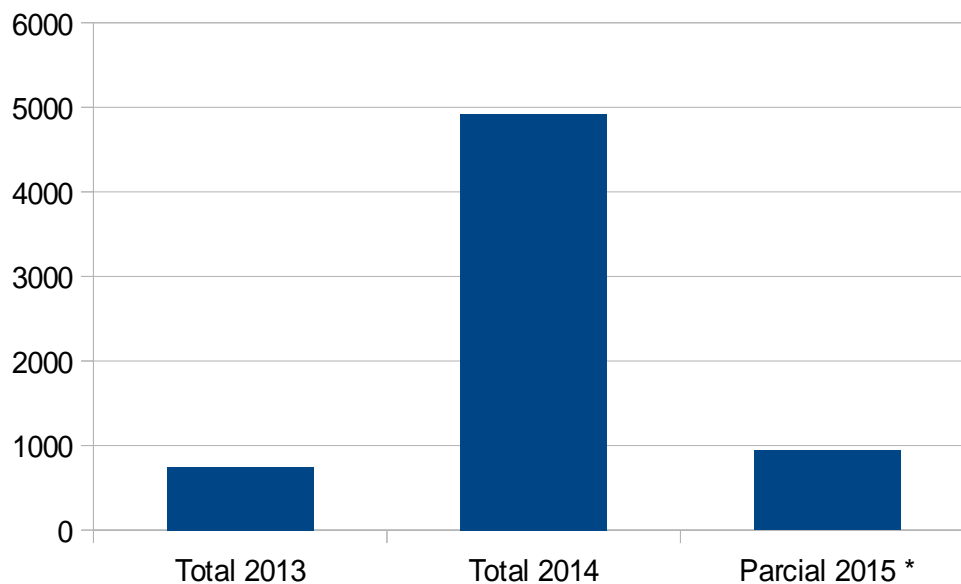
²³⁷ E-DOC [48461167-c](#), fls. 03-05 – Resposta à NA 13.

²³⁸ E-DOC [48461167-c](#), fls. 03 – Resposta à NA 13.



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

Figura 10 - Total anual de atendimentos na Cicref (2013 a 2015)



* A queda nos atendimentos de 2015 se deu, em grande parte, em razão do elevado número de atendimentos no REFIS-DF, somados à reduzida quantidade de mandados de citação/intimação expedidos pela VEF para o período (por conta da greve dos servidores do TJDFT)

- b) Analogamente, em 2013 (sem a PGDF) a média mensal de arrecadação foi de R\$ 396.857,97. A partir de abril de 2014 (com a presença da PGDF), a média mensal foi de R\$ 1.641.191,27 (aumento de 313,55% de abril a outubro de 2014);^{239 240}

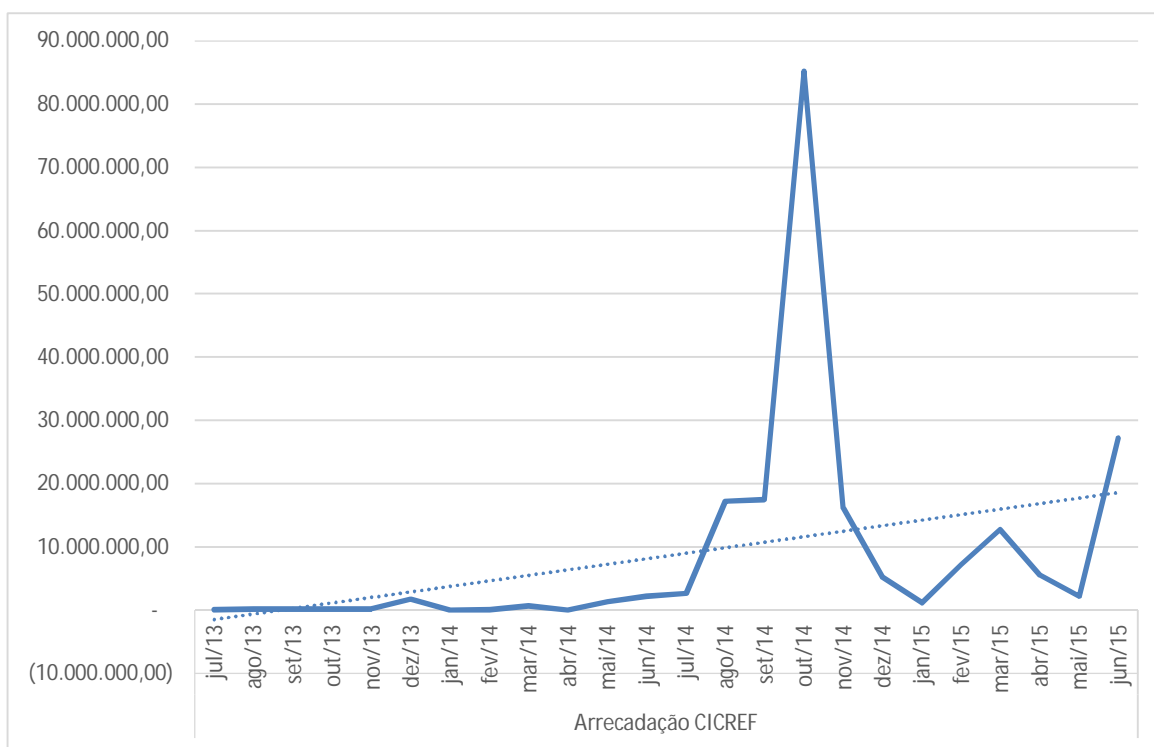
²³⁹ Desconsiderando-se os acordos realizados com base na Lei que prevê o Recupera-DF.

²⁴⁰ E-DOC [48461167-c](#), fls. 05 – Resposta à NA 13.



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

Figura 11 – Valores (R\$) arrecadados pela Cicref (julho/2013 a junho/2015)



ABR/2014 – Início cooperação PGDF à Cicref.

AGO e SET/2014 – Recupera-DF em vigência. Nos meses de AGO a OUT/2014 foram negociados com base na LC 833/2011 o total de R\$ 4.742.367,51. O restante foi com base no Recupera-DF.

JAN-JUN/2015: R\$ 411.977.607,56 em acordos atípicos (RECUPERA-DF). Total sem acordos atípicos: R\$ 55.867.616,89.

329. Por fim, vale ressaltar que a PGDF afirmou que:²⁴¹

A melhoria e maior efetividade do Cicref dependem do:

- a) aumento da “mão-de-obra”;*
- b) aquisição e implementação de novas tecnologias para gerenciar o fluxo dos processos e a arrecadação; e*
- c) criação de estrutura administrativa com autonomia para descentralizar a atuação (setorização das atividades por temas na própria Cicref, núcleos/setores de atendimento especializados por tributo/grupo de tributos), a fim de otimizar as atividades, aprimorar o atendimento ao público e a capacitação dos atendentes.*

²⁴¹ E-DOC [48461167-c](#), fls. 09 – Resposta à NA 13.



Causas

330. Inobservância dos termos do Protocolo Interinstitucional, por parte dos órgãos signatários, bem como do Plano de Trabalho realizado para a operacionalização do ajuste, principalmente ao não disponibilizarem meios e quantitativo de servidores acordado.

Efeitos

331. Subaproveitamento do potencial da Cicref na recuperação de créditos tributários.

332. Desincentivo à promoção da conciliação fiscal de créditos tributários em situação de inadimplência.

Considerações da SEF/DF

333. No que tange a essa matéria, a SEF se manifestou nos seguintes termos:

- 1) entendeu ser oportuna e pertinente ações no sentido de liberar servidores para consolidar o funcionamento da Central de Conciliação e Regularização Fiscal – Cicref;²⁴²
- 2) expediu o Ofício nº 679/2015-GAB/SEF informando a PGDF os auditores fiscais designados para participarem como representantes da Pasta Fazendária no Grupo interinstitucional para elaboração de Plano de Trabalho para implantação e funcionamento da Cicref.²⁴³

Posicionamento da equipe

334. Uma vez que são meramente descritivos de entendimentos e/ou ações adotadas pela SEF/DF e não contestativos, tem-se que os argumentos trazidos pela SEF/DF não possuem o condão de alterar as falhas noticiadas neste achado e/ou as propostas apresentadas tendentes a saneá-las.

²⁴² E-DOC [13055DDD-c](#), fl. 22.

²⁴³ E-DOC [13055DDD-c](#), fl. 76.



Considerações da PGDF

335. A PGDF ressaltou que é entusiasta da concepção da Cicref, tanto que alegou ser o único órgão distrital que desde o princípio dessa iniciativa cumpriu com as obrigações previstas no convênio de operação.²⁴⁴

336. No que tange à previsão relativa ao contingente de servidores da PGDF que deveriam ser alocados na Cicref (10 (dez) servidores efetivos), afirmou que não obstante a realização de nomeações para os cargos de analista e técnico da carreira da PGDF²⁴⁵, nem todos os nomeados tomaram posse, bem como houve diversas aposentadorias desde então.²⁴⁶

337. Desse modo, o quantitativo de servidores tornou-se insuficiente para atender à necessidade da PGDF e da Cicref. Todavia, registra que foram alocados 05 (cinco) servidores efetivos para compor a central de cobrança, contingente que entendeu ser suficiente para o início das atividades.²⁴⁷

338. Citou a atual crise fiscal do Governo do Distrito Federal como motivo para a cessação de nomeações, reportando que foi necessário realizar cortes de gastos inclusive no quadro de pessoal da PGDF com vistas a atender o limite de despesas com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como observar o contingenciamento orçamentário dos exercícios 2015 e 2016. Não obstante, alegou que a Cicref foi integralmente preservada, uma vez que foi mantido o mesmo efetivo quando de sua implantação.²⁴⁸

339. Concluiu que os fatos citados no Achado de Auditoria nº 06 demandam regularização prévia das condições fiscais do Governo do Distrito Federal, a fim de viabilizar novas nomeações. Alertou que eventual determinação de alocação de pessoal para a Cicref *“impactaria sensivelmente diversos outros setores igualmente relevantes para o desempenho da atividade de cobrança e gestão da Dívida Ativa*

²⁴⁴ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 13.

²⁴⁵ Conforme decretos publicados no DODF nº 63, de 28/03/2014.

²⁴⁶ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 14.

²⁴⁷ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 14.

²⁴⁸ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 14.



exercida pela PGDF, dada a situação crítica de seu quadro de pessoal na atualidade”²⁴⁹

Posicionamento da equipe

340. As considerações da PGDF versam sobre a insuficiência de meios, principalmente de recursos humanos, para o cumprimento pleno do que dispõe o Protocolo Interinstitucional que instituiu a Cicref e o Plano de Trabalho que o rege.

341. No entanto, a PGDF, na qualidade de signatária de ambos, comprometeu-se a fazer cumprir todas as suas cláusulas, o que inclui a previsão de disponibilizar o contingente de 10 (dez) servidores efetivos para serem alocados na Cicref.

342. Além disso, caso a PGDF entenda que a estrutura afeta à CICREF prevista no Plano de Trabalho e no protocolo como sendo inferior ou superior às necessidades do serviço, poderá promover gestões junto ao GDF, a fim de pleitear as alterações cabíveis em ambos os instrumentos.

343. Dessa forma, os argumentos trazidos pela PGDF não possuem o condão de alterar as falhas noticiadas neste achado e/ou as propostas apresentadas tendentes a saná-las.

Proposições

344. Propõe-se ao egrégio Plenário:

I. Determinar à Casa Civil, PGDF e SEF/DF que aprimorem a sistemática de conciliação fiscal efetuada por meio da CICREF, adotando, ao menos, as seguintes medidas:

a) cumprimento dos termos pactuados no Protocolo Interinstitucional celebrado pela União e pelo DF que originou a CICREF, principalmente no que tange ao quantitativo de servidores;

b) implantação de sistema informatizado para o controle e gerenciamento do fluxo de processos de execução fiscal na realização das conciliações pela Cicref;

²⁴⁹ E-DOC [06B7358F-c](#), fl. 15.



c) revisão da estrutura administrativa da Cicref possibilitando a criação de núcleos de atendimento especializados por espécie e/ou grupos de tributos a fim de conferir maior celeridade aos atendimentos;

d) promoção de gestões junto ao DETRAN/DF, ao BRB e ao TJDF a fim de que esses órgãos deem cumprimento aos termos pactuados no Protocolo Interinstitucional que originou a Cicref.

Benefícios Esperados

345. Ampliação da conciliação fiscal no âmbito da PGDF e/ou da Cicref.

346. Aumento da recuperação do volume de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa ajuizada.

347. Atingimento dos objetivos da Cicref, por exemplo, por meio da redução do estoque das execuções fiscais existentes na VEF.

3 Conclusão

348. A presente auditoria visou avaliar a gestão da fiscalização e da cobrança de tributos e Dívida Ativa no âmbito do Distrito Federal, havendo o trabalho se desdobrado em três questões de auditoria.

349. Na primeira questão, entendeu-se que os instrumentos de controle de resultados são incipientes em razão da ausência de padronização, de cotejamento dos resultados alcançados ante as metas estabelecidas e a inexistência de aferição de produtividade individual. Ademais, constatou-se que o controle de frequência é falho, principalmente o relativo aos servidores que atuam em regime de escalas de plantão, que a comunicação interna é deficiente e que não foram definidos explicitamente objetivos para a fiscalização tributária.

350. Em relação à segunda questão, verificou-se que a cobrança administrativa não se encontra suficientemente sistematizada, possuindo grau considerável de discricionariedade em seus procedimentos. Também foram constatadas inconsistências na base cadastral, agravadas pela existência de créditos alcançados pela prescrição e não classificados nessa condição.

351. No tocante à terceira questão, constatou-se a insuficiência da cobrança



administrativa da Dívida Ativa e a absoluta priorização da cobrança judicial pela PGDF. Além disso, verificou-se a ausência de sistematização e deficiência da cobrança administrativa dos créditos inscritos em Dívida Ativa, bem como a falta de priorização da conciliação de créditos em execução fiscal, promovida pela Cicref (Central de Conciliação e Regularização Fiscal).

352. Conclui-se, portanto, que os processos de fiscalização tributária e cobrança administrativa possuem falhas, principalmente de execução e de controle, e podem ser aprimorados pelos órgãos que os conduzem, no caso, a SEF/DF e a PGDF, de modo a conceder-lhes maior eficiência e eficácia.

4 Proposições

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

I) tomar conhecimento:

- a) do presente Relatório Final de Auditoria;
- b) dos documentos das considerações da Secretaria de Estado da Fazenda do DF e da Procuradoria-Geral do DF (e-DOCs [13055DDD-c](#) e [06B7358F-c](#));

II) determinar à Secretaria de Estado da Fazenda do DF que:

- a) implemente política de alocação de servidores com base em critérios técnicos e objetivos, preferencialmente relacionados à produtividade da fiscalização tributária, adotando medidas tais como: (Achado 1)
 - 1) priorização da alocação de auditores-fiscais em setores de maior volume de constituição de crédito tributário na COFIT;
 - 2) redução das equipes de serviço em escala de plantão nos postos fiscais e fiscalização itinerante ao necessário;
 - 3) redução da quantidade de equipes empregadas em períodos de baixo fluxo de veículos e mercadorias em trânsito, tais como finais de semana, feriados e à noite;
- b) implemente sistemática de monitoramento e avaliação da fiscalização tributária, preferencialmente baseada na constituição de créditos tributários, de modo a permitir melhor desempenho nas



ações fiscais, adotando, ao menos, as seguintes medidas: (Achado

1)

- 1) padronização, controle e supervisão das informações expostas no Relatório de Atividades;
- 2) cotejamento periódico da produtividade aferida com as metas estabelecidas previamente;
- 3) implantação de sistemática para o controle de cumprimento de prazos das ações fiscais distribuídas aos auditores-fiscais;
- 4) padronização dos registros no SIGEST acerca de Ordens de Serviço, auditorias, diligências e Autos de Infração e/ou Apreensão de modo a viabilizar a emissão de relatórios gerenciais consistentes;
- 5) normatização e implementação de sistemática de aferição de produtividade individual, que contemple analogamente as medidas supramencionadas;

c) dê ciência dos relatórios de produtividade dos setores e dos servidores às chefias superiores dessa Pasta para fins de acompanhamento e avaliação; (Achado 1)

d) implemente medidas para otimizar as atividades de fiscalização tributária, tais como: (Achado 1)

- 1) aquisição e utilização de sistema informatizado para o cálculo do ICMS em Substituição Tributária (Mineração de Dados), a exemplo de outros estados como SP, MG e PE;
- 2) promoção de gestões com vistas a firmar convênio com a PRF (Processo nº 040.002.318/2014), a fim de viabilizar a utilização das câmeras de Reconhecimento Óptico de Caracteres na fiscalização de mercadorias que ingressem no DF;
- 3) promoção da implantação Sistemática de Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica – NFC-e conforme dispõe a Portaria-SEF nº 234/2014, cuja obrigatoriedade de adesão, segmentada em 04 (quatro) grupos de contribuintes se inicia em 1º de janeiro de 2016;



- e) observe integralmente o disposto no Regimento Interno da SEF/DF, no sentido de efetivamente coordenar, orientar e normatizar as atividades da fiscalização tributária, com o estabelecimento de objetivos e diretrizes para a fiscalização tributária e implementação de programas, normas e procedimentos para a melhoria do seu desempenho, promovendo a sua divulgação interna; (Achado 03)
- f) promova a divulgação interna das decisões sobre recursos interpostos contra Autos de Infração e Apreensão no âmbito dos setores afetos à fiscalização tributária, de modo a possibilitar a retroalimentação desse processo de trabalho; (Achado 03)
- g) implemente sistemática de controle de resultados das demandas registradas na Ouvidoria, que possibilite o fornecimento de feedbacks satisfatórios aos reclamantes/denunciante; (Achado 03)
- h) otimize a cobrança administrativa de créditos tributários, adotando medidas tais como: (Achado 04)
 - 1) normatização do procedimento de cobrança administrativa contemplando ao menos os seguintes aspectos:
 - i. Rol das ações periódicas de cobranças;
 - ii. Prazos para realização de ações de cobrança;
 - iii. Prazos para inscrição em Dívida Ativa;
 - 2) promoção periódica do reconhecimento de ofício da prescrição de créditos tributários;
 - 3) higienização da base cadastral, mediante o cruzamento de dados com bases de outros órgãos públicos, por exemplo, Companhia Energética de Brasília – CEB, Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB, Tribunal Regional Eleitoral – TRE, Tribunal Superior Eleitoral – TSE, Departamento de Trânsito do DF – DETRAN/DF, Cartórios de Registros de Imóveis, entre outros;
 - 4) gestão de sua base cadastral a fim de mantê-la atualizada e fidedigna, de modo que os erros sistêmicos detectados não ocorram novamente;



- 5) utilização do Agênci@Net para fins de cobrança de tributos diretos, ao menos dos contribuintes que possuam adesão obrigatória ao sistema;
 - 6) implementação de mecanismo de controle que permita aferir a eficácia das ações de cobrança administrativa realizadas, como, por exemplo, uso de códigos de receita específicos;
 - 7) implementação de solução informatizada que viabilize a emissão de Documentos de Arrecadação on-line nas Agências de Atendimento da SEF relacionadas a Autos de Infração independentemente do seu estágio de cobrança;
 - 8) realização de estudos sobre meios alternativos de pagamento de tributos, que compreendam a viabilidade jurídica, econômica e operacional de plataformas móveis, cartões de débito e crédito, débito automático para parcelamentos, terminais de autoatendimento nas Agências de Atendimento da SEF/DF, entre outros, buscando implementá-los;
 - i) implante solução informatizada que permita a extração no SITAF de planilhas baseadas em critérios de seleção previamente indicados pelo usuário; (Achado 05)
- III) determinar à Secretaria de Estado da Fazenda do DF, ainda, que, em relação à Gerência de fiscalização de Mercadorias em Trânsito: (Achado 02)
- a) proceda à guarda dos seus documentos, principalmente aqueles referentes ao controle de frequência das escalas de plantão, pelo tempo estabelecido na legislação aplicável, enviando cópias para o setor de gestão de pessoas e observando os procedimentos necessários à eliminação, quando for o caso;
 - b) implemente sistemática de controle de modo a cotejar as escalas de plantão com a frequência de cada servidor, a fim de identificar ausências injustificadas e outras discrepâncias à legislação aplicável, adotando as providências cabíveis, quando for o caso;



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

- c) abstenha-se de conceder dispensas do serviço em desacordo com o previsto na Portaria SEF nº 195/2006, § 3º;
- d) abstenha-se de efetuar remanejamentos e concessões de troca de plantão que não visem a otimização da mão de obra, a eficiência do trabalho e o interesse público;
- e) aprimore o procedimento de registro nas Folhas de Ponto, atentando-se para eventuais ausências dos subscreventes (justificadas ou não);
- f) promova estudos e adote providências com vistas a:
 - 1) implantar sistemática de controle de frequência eletrônica e/ou biométrica, reestabelecendo a utilização do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SISPONTO, ou meio similar, e promovendo as melhorias necessárias ao seu adequado funcionamento;
 - 2) proceder à emissão de relatórios gerenciais acerca do percentual de horas trabalhadas internamente pelos auditores-fiscais da COFIT, de modo a compatibilizar a carga horária semanal de 40 (quarenta) horas fixada pela Lei nº 4.717/2011 com os limites máximos de horas destinadas a atividades externas (regra geral de até 25%), estabelecidos na Ordem de Serviço COFIT nº 344/2012;
 - 3) redistribuir o efetivo de modo a priorizar dias e horários com maior fluxo de mercadorias e veículos, reduzindo-o nos dias e horários de menor fluxo,
 - 4) revisar a atual sistemática de escalas de serviço nos postos fiscais de 24/72h, adotando regime de trabalho compatível com a fiscalização de mercadorias em trânsito, com jornadas



- não superiores a 12h (a exemplo do regulamentado no âmbito da SES/DF);
- 5) revisar a Portaria nº 195/2006 com vistas a aprimorar o regime de escalas da SEF/DF, tornando-o mais eficiente e eficaz;
- g) adote providências com vistas à revogação do item 6 da Ordem de Serviço nº 344/2012, no que tange aos servidores que atuam em plantão, haja vista sua incompatibilidade com o regime de escalas de serviço;
- IV) determinar à Procuradoria-Geral do DF que otimize a cobrança administrativa da Dívida Ativa, adotando, ao menos, as seguintes medidas: (Achado 05)
- a) implementação de procedimento regular de cobrança de todos os devedores de créditos tributários inscritos em Dívida Ativa, ajuizados ou não, que contemple, ao menos, a:
- 1) expedição de notificações periódicas, direta ou indiretamente;
 - 2) ampliação da sistemática de protesto de Certidões de Dívida Ativa, avaliando a possibilidade de estendê-la para todos os créditos inscritos em Dívida Ativa;
 - 3) normatização e controle do procedimento de cobrança realizado pela PGDF junto aos grandes devedores;
- b) implementação de solução informatizada no sítio eletrônico da PGDF, a fim de facilitar o atendimento ao contribuinte, contendo opções que permitam a emissão de Documento de Arrecadação com valor atualizado;
- V) determinar à Secretaria de Estado da Fazenda do DF e à Procuradoria-Geral do DF que adotem providências a fim de finalizar as tratativas acerca da regulamentação do controle da Dívida Ativa, observando as discussões constantes do Processo nº 020.003.384/2010; (Achado 05)
- VI) determinar à Procuradoria-Geral do DF e à Secretaria de Estado da Fazenda do DF que aprimorem a sistemática de conciliação fiscal



efetuada por meio da CICREF, adotando, ao menos, as seguintes medidas:

- a) cumprimento dos termos pactuados no Protocolo Interinstitucional celebrado pela União e pelo DF que originou a CICREF, principalmente no que tange ao quantitativo de servidores;
 - b) implantação de sistema informatizado para o controle e gerenciamento do fluxo de processos de execução fiscal na realização das conciliações pela Cicref;
 - c) revisão da estrutura administrativa da Cicref possibilitando a criação de núcleos de atendimento especializados por espécie e/ou grupos de tributos a fim de conferir maior celeridade aos atendimentos;
 - d) promoção de gestões junto ao Departamento de Trânsito do DF – DETRAN/DF, ao Banco de Brasília S/A – BRB e ao Tribunal de Justiça do DF e Territórios – TJDFT a fim de que esses órgãos deem cumprimento aos termos pactuados no Protocolo Interinstitucional que originou a Cicref;
- VII) recomendar ao Governador do Distrito Federal que realize estudo com objetivo verificar a viabilidade do uso de precatórios para a quitação de créditos inscritos em Dívida Ativa, inclusive na vigência de programa de parcelamento incentivado de créditos tributários; (Achado 06)
- VIII) determinar à Secretaria de Estado da Fazenda do DF e à Procuradoria-Geral do DF que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhem Plano de Ação com objetivo de implantar as determinações retro indicadas, indicando as ações a serem adotadas, seus prazos e setores responsáveis, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;
- IX) alertar à Secretaria de Estado da Fazenda do DF e à Procuradoria-Geral do DF que a presente fiscalização será objeto de monitoramento, com a finalidade de aferir o cumprimento das determinações exaradas por esta Corte;



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

X) 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 Secretaria de Estado da Fazenda do DF e à Procuradoria-Geral do DF;
- b) a inclusão dos autos em monitoramento a fim de verificar a adoção de medidas com vistas ao cumprimento das determinações exaradas por esta Corte;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para os fins pertinentes.

Brasília (DF), 13 de maio de 2016.

INDIO A. DO BRASIL RABELO
Auditor de Controle Externo
Mat. 1424-6

LUCIANA R. DE MELO ALVIM
Auditora de Controle Externo
Mat. 1555-9


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) Determinação [...]	1) medida a;	dd/mm/aaaa	setor i
	2) medida b;	dd/mm/aaaa	setor ii

2) Determinação [...]	1) medida a;	dd/mm/aaaa	setor i
	2) medida b;	dd/mm/aaaa	setor ii
