



O Reflexo das Auditorias de Gestão Tributária nas Contas de Governo Municipais

Histórico, Estratégia e Resultados do Controle Externo no TCE-RJ

Leonardo Lima de Menezes
Tatiana Maynarde Maciel

A Premissa da Gestão Fiscal Responsável

A Exigência da LRF

- A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência municipal como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal (Art. 11). 
- Não basta instituir ou prever; a arrecadação deve ser real, equânime e buscar a eliminação da dependência de repasses. 

A Atividade Vinculada do CTN



- A atividade de cobrar o tributo é plenamente vinculada (Art. 3º do CTN).
- O Fisco não possui discricionariedade: não pode se abster da cobrança dos tributos devidos. A inércia pune o contribuinte adimplente e fere a justiça fiscal.



O controle externo tem o dever de garantir que a omissão na cobrança não passe despercebida nas esferas de responsabilização.

O Controle até 2012

O Foco na Punição Direta

Até 2012, as auditorias da Coordenadoria de Receita focavam na **responsabilização direta e nominal de gestores setoriais** (ex: Diretores de Dívida Ativa, Secretários de Fazenda, Procuradores).



O Obstáculo da Rotatividade

A alta **rotatividade** em cargos comissionados ("**porta giratória**") sem atribuição direta por esses para estruturar materialmente os setores inviabilizava a punição efetiva e não resolvia as lacunas operacionais.

O Resultado Prático (Ineficácia)

As multas pulverizadas **não geravam melhorias estruturais** nos procedimentos arrecadatários dos municípios. O modelo punitivo de baixo escalão não atingiu os resultados esperados.

Uma Nova Estratégia de Controle

- **Mudança de paradigma:** A responsabilidade final pela estruturação da máquina fiscal é transferida para o Chefe do Executivo.
- É o Prefeito quem possui poder político e orçamentário para fornecer a estrutura adequada à efetiva arrecadação.



O TCE-RJ suspende a punição imediata em troca de comprometimento.

Gestores são instados a assinar Planos de Ação, detalhando medidas corretivas e prazos.

O foco passa a ser o desenvolvimento institucional, dando a oportunidade de correção estrutural antes da aplicação de sanções.

Da Orientação à Sanção Política

Monitoramento (2017 - 2020)



Ciência formal aos novos prefeitos sobre os problemas estruturais herdados.



Notificações para responsabilização e multas por inércia injustificada.



Avisos Prévios (2021 - 2024)

Exigência de declarações formais de resolução de falhas nas Prestações de Contas Anuais.



Os Alertas do Plenário

O ápice da orientação: Prefeitos são reiteradamente alertados de que a ausência de resolução dos apontamentos até o final do mandato (2024) poderia ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas de Governo.

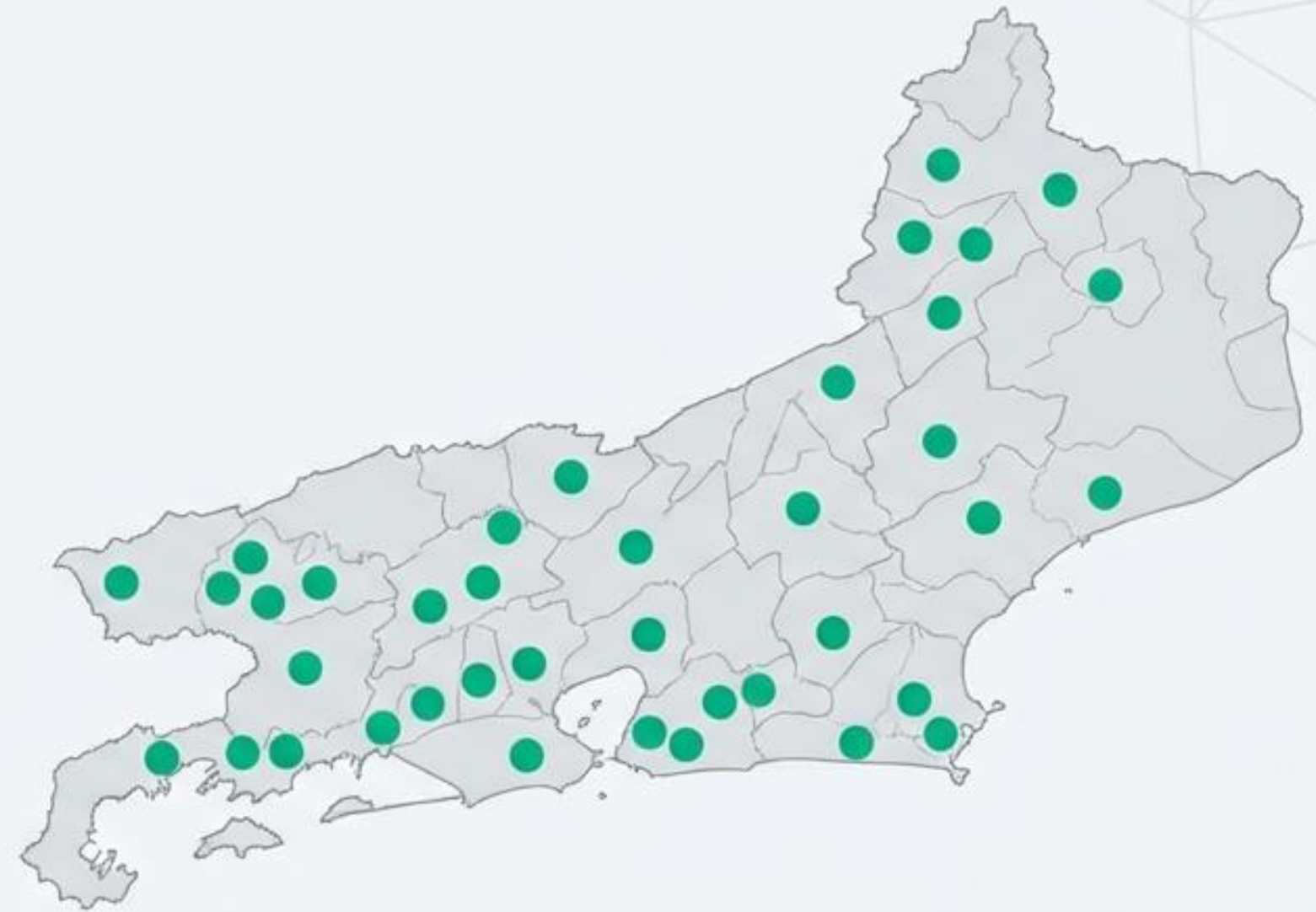
O Escopo da Avaliação no Último Ano de Mandato

A Execução:

- Auditorias presenciais de acompanhamento realizadas entre 2024 e o início de 2025 em 44 municípios fluminenses.

Foco Estratégico:

- Verificação exclusiva de procedimentos basilares
- Ações de notória materialidade e de conhecimento inescusável do Prefeito.



O Diferencial da Abordagem:

- Sem responsabilização ou contraditório formal no relatório de auditoria.
- O Objetivo Final: Produzir evidências materiais robustas para subsidiar diretamente a análise das Contas de Governo, processo em que ocorrerá a avaliação definitiva da gestão fiscal.

Os Pilares da Arrecadação Avaliados



1. Crédito Tributário

Cobrança administrativa sistemática, combate à prescrição e efetiva implementação do Protesto Extrajudicial de CDAs.



2. Fiscalização de ISS

Planejamento efetivo, monitoramento de maiores contribuintes e fiscalização em setores críticos (bancos, cartórios, construção civil).



3. Planta Genérica de Valores (PGV) e Cadastro

Atualização técnica e monetária da PGV e do Cadastro Imobiliário para garantir justiça no lançamento do IPTU.



4. Fiscalização de ITBI

Avaliação imobiliária real no momento da transmissão de bens, superando a mera aceitação do valor declarado pelas partes.

Radiografia de 44 Municípios

38

/ 44

O Panorama Geral

Falhas estruturais de arrecadação ainda persistem na maioria dos entes fiscalizados. A ausência de protesto extrajudicial e a defasagem cadastral estão entre os achados mais recorrentes.

O Reflexo Proposto

Para 38 municípios, a CAD-Receita propôs indicativo de Ressalva nas Contas de Governo. Representa um alerta de fragilidade relevante, evidenciando deficiências que comprometem o potencial arrecadatório, mas que não configuraram, isoladamente, a paralisação completa da máquina tributária.

Radiografia de 44 Municípios

6

/ 44

A Omissão Inescusável

Demonstrou-se a inexistência de um conjunto mínimo de procedimentos indispensáveis à arrecadação. Mesmo após anos de orientações e alertas, a **omissão estruturante** foi mantida em 6 dos 44 municípios.

Veredito Técnico

A inércia injustificada diante de alertas prévios configura **violação direta do Art. 11 da LRF** (ausência de efetiva arrecadação).

Proposta em análise de Contas

A CAD-Receita emitiu indicativo de **Irregularidade**, sugerindo a emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das Contas de Governo desses municípios em situação crítica.

O reflexo no parecer técnico das Contas

100% de Alinhamento: O Setor de Contas acolheu integralmente as evidências produzidas pela Especializada (CAD-Receita).



Estágio atual: exaurida a atuação do Corpo Técnico, as PCGOVs seguem para apreciação do Corpo Deliberativo.

Premissas do Controle de Receita em Análise de Contas de Governo

1. A Força da Gradação

A estratégia **escalonada** (Orientar → Alertar → Multar → Alertar → Reflexo em Contas) fundamenta a medida como **proporcional e necessária**, tendo em vista que as anteriores não surtiram o efeito esperado.

2. A Culpa Grave Inescusável

A **ausência continuada** de ações estruturantes (como instituir uma PGV ou fiscalizar ISS), **após seguidos alertas** do Tribunal, consolida a culpa grave e inescusável do **Prefeito**.

3. O Timing da Avaliação

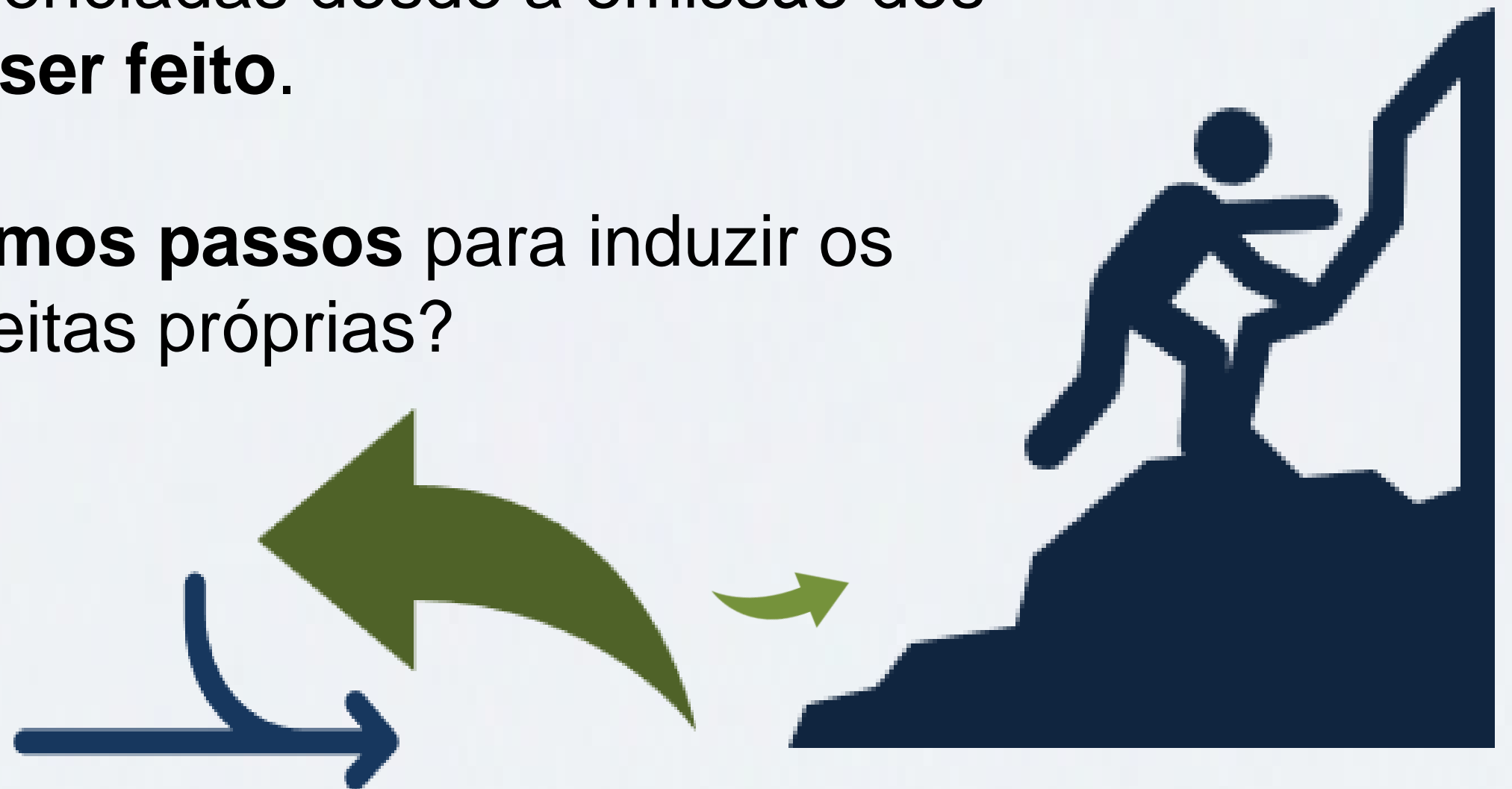
Focar o escopo de **avaliação no último ano de mandato** demonstra o resultado consolidado de uma gestão com tempo suficiente para adoção de medidas, assegurando a transição democrática responsável.

Para onde vamos?

A busca pela efetiva arrecadação **não se encerra** com as propostas de ressalva ou irregularidade em sede de Contas de Governo.

Apesar das melhorias evidenciadas desde a emissão dos alertas, **ainda há muito a ser feito.**

Quais devem ser os **próximos passos** para induzir os gestores a priorizar as receitas próprias?



A photograph of the Christ the Redeemer statue in Rio de Janeiro, Brazil, taken from a high vantage point. The statue is in the foreground on the right, with its arms outstretched. The background shows a panoramic view of the city, the bay, and the mountains under a bright, hazy sky at sunrise or sunset. The sun is low on the horizon, creating a warm, golden glow over the entire scene.

Obrigado

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Coordenadoria de Auditoria em Receita – CAD-Receita

