



AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assunto: Representação acerca de possíveis irregularidades administrativas

Origem: Órgão Central de Controle Interno do Município de Lúna/ES

I – DA IDENTIFICAÇÃO DO REPRESENTANTE

O **Órgão Central de Controle Interno do Município de Lúna/ES**, por meio dos Auditores de Controle Interno em exercício no cargo, no exercício das atribuições previstas no art. 31 da Constituição Federal; art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000); nos arts. 74 e 75 da Constituição Federal, bem como na Lei Complementar Municipal nº 28/2022 e Lei Municipal nº 2.409/2012, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, **apresentar**

REPRESENTAÇÃO

em face de fatos que configuram, em tese, **irregularidades administrativas** passíveis de apreciação e providências por parte deste Egrégio Tribunal de Contas.



II – DOS FATOS

No decorrer dos trabalhos afetos às atribuições legais da Equipe de Auditoria Interna, foram verificadas, em análise dos fatos e fundamentos expostos no **Processo 2025-Z2TVR (doc. 01)**, riscos e falhas que evidenciaram possíveis irregularidades e impropriedades no âmbito da Secretaria Municipal de Fazenda.

Na origem do referido processo, a Auditoria Fiscal do Município encaminhou o **OF.PMI/SEMFAZ/AUDFIS nº 06/2025 (doc. 02)** ao Secretário Municipal de Fazenda, com o objetivo de prestar esclarecimentos acerca das atribuições legais do cargo de Auditor Fiscal, especialmente quanto à constituição do crédito tributário pelo lançamento e à atuação no contencioso administrativo tributário. Naquela oportunidade, destacou-se a natureza exclusiva de determinadas atividades próprias da carreira fiscal, as quais não poderiam ser exercidas por terceiros.

A Auditoria Fiscal ponderou que, embora o Município de Lúna não tivesse, até então, servidores integrantes de carreira específica do Fisco Municipal, mostrava-se imprescindível a preservação das atribuições legalmente conferidas ao cargo, bem como a adequação das rotinas administrativas à nova realidade institucional.

Além de esclarecer as atribuições legais do cargo de Auditor Fiscal, a Auditoria Fiscal solicitou a expedição de ofício circular ao Setor de Tributação, a fim de assegurar o conhecimento inequívoco, por parte dos demais servidores — em especial Diretores, Gerentes e/ou Coordenadores —, das competências exclusivas da Auditoria Fiscal, prevenindo hipóteses de desvio de função e resguardando as funções típicas da carreira. Por fim, recomendou o planejamento para eventual convocação de novos Auditores Fiscais, bem como a realização de treinamento.



O feito foi posteriormente encaminhado à Procuradoria do Município, já que o Secretário de Fazenda solicitou parecer jurídico sobre o entendimento legal do requerimento técnico da Auditoria Fiscal.

Em **parecer (doc. 03)**, o Procurador do Município consigna a existência de coincidência entre as atribuições dos cargos de Auditor Fiscal (nível superior) e Fiscal (nível médio), especialmente as relativas à tributação. Alega que não poderia ser diferente, considerando que o Município de Lúna não tinha auditor fiscal, apenas fiscais, e alguém tinha que lançar tributos.

Desse modo, o Procurador do Município sugeriu, enfaticamente, que se designasse reunião administrativa com representantes dos atores envolvidos direta ou indiretamente com a tributação para dar impulso ao delicado e complexo trabalho regulamentar, concluindo em seu parecer jurídico, dentre outras teses, que:

- *“A definição de qual cargo (fiscal ou auditor fiscal) deve lançar este ou aquele tributo, sob essa ou aquela condição, há de estar prevista em regulamento, a ser desenvolvido com o diálogo entre todos os atores envolvidos na atividade arrecadatória;”*
- *“A especialização das demais atribuições coincidentes entre os cargos de auditor fiscal e de fiscal também deve ser desenvolvida regulamentarmente, com a participação de todos os envolvidos;”*

Paralelamente à tramitação do referido processo, no exercício de sua função constitucional preventiva e corretiva, a Unidade Central de Controle Interno, que inclusive participou de reunião conjunta acerca da matéria (Encaminhamento 2025-KMM6S2), expediu a **Nota de Auditoria nº 02/2025 (doc. 04)**, por meio da qual foram formalizadas constatações técnicas relevantes e expedidas recomendações para saneamento da situação.

Com efeito, com a expedição da Nota de Auditoria nº 02/2025, restou explicitada divergência de posicionamento institucional entre o opinado pelo



Procurador do Município e o recomendado pela Unidade Central de Controle Interno.

Verificou-se que a Procuradoria do Município e a Auditoria Interna conferiram tratamentos distintos à mesma constatação fática, ao interpretarem juridicamente, de forma diversa, a coincidência entre as atribuições legais dos cargos de Auditor Fiscal (nível superior) e de Fiscal (nível médio), especialmente no que se refere às atividades relacionadas à tributação, atribuindo relevâncias distintas ao referido ponto de controle.

Diferentemente da posição da Procuradoria Geral do Município, a Nota de Auditoria nº 02/2025 registra, de forma expressa, a descaracterização de cargo exclusivo da fiscalização tributária, diante da coincidência de atribuições legais entre os cargos de Fiscal (nível médio) e de Auditor Fiscal (nível superior), bem como a existência de fiscais de poder de polícia com atribuição legal para fiscalizar, cobrar e lançar tributo.

Na visão da auditoria interna governamental, a sobreposição de atribuições viola o princípio da especificidade previsto no art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal, segundo o qual as Administrações Tributárias são atividades essenciais ao funcionamento do Estado e devem ser exercidas por servidores de carreiras específicas.

Nesse sentido, a Nota de Auditoria nº 02/2025 foi direcionada formalmente ao Prefeito Municipal contendo a seguinte **recomendação**: encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal para adequar a estrutura administrativa dos cargos de Fiscal (nível médio) e Auditor Fiscal (nível superior), já que atribuições idênticas ou equivalentes, ainda que com nomes diferentes, pode gerar inconstitucionalidade da lei; desvio de função; usurpação de competências; nulidade



dos atos administrativos; responsabilidade do gestor, assim como insegurança jurídica e ineficiência administrativa.

Para fundamentar a recomendação ao Chefe do Executivo Municipal, a equipe de auditoria interna destacou que:

- *A correção da sobreposição de atribuições é indispensável para garantir a legalidade, a eficiência e a segurança jurídica na arrecadação e na gestão tributária do Ente Público;*
- *A coexistência de cargos com as atribuições coincidentes enfraquece a estrutura da Administração Tributária e compromete a sua autonomia técnica. Carreira Específica ou Típica de Estado é uma carreira diferenciada das demais, própria de Estado, com atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal que integram o núcleo estratégico do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação, autonomia, responsabilidade e independência;*
- *Por terem importância e atribuições tão particulares, a carreira específica de fiscalização tributária demanda nível de conhecimento elevado, entendendo-se, nesse caso, o nível superior de formação como mínimo de exigência para investidura no cargo. Este é o entendimento já externalizado pelo TCE/ES no Relatório de Auditoria Temática em Receita Tributária da Prefeitura Municipal de Lúna/ES (Processo TC 2234/2018) com o qual a equipe de auditoria comunga para fins da presente recomendação;*
- *No tocante à adequação da estrutura administrativa em comento, inclusive com referência ao quantitativo de cargos, deve-se levar em consideração que a precedência e priorização de recursos da Administração Tributária se relacionam ao tratamento preferencial e à destinação prioritária de meios, recursos humanos, tecnológicos e financeiros às atividades de Administração Tributária.*

Por meio do **Ofício nº 45/2025/SEMCONT-SA – Setor de Auditoria (doc. 05)**, o Prefeito Municipal foi informado, com o objetivo de evitar a tramitação simultânea de expedientes correlatos à matéria tratada na Nota de



Auditoria nº 02/2025, que os procedimentos foram unificados mediante a autuação do **Processo nº 2025-M56PS (doc. 06)**, no qual já se encontravam juntadas as manifestações técnicas complementares do Setor de Auditoria Fiscal e do Secretário Municipal de Fazenda.

Após ciência da expedição da Nota de Auditoria nº 02/2025, a Auditoria Fiscal do Município endossou o posicionamento da Auditoria Interna (**doc. 07**), aduzindo que as atribuições de cargos públicos devem ser regulamentadas por lei (observando-se o princípio da reserva legal). De outro modo, estaria o servidor público à mercê do que se pretende fazer provisoriamente (e não de forma contínua, em projeto de Estado). A Auditoria Fiscal aduz que a ausência de determinação específica, ou, de outro modo, a confusão entre cargos similares, um cujo requisito seja o nível médio; outro, nível superior; deve ser solucionada por via adequada (a lei).

Ainda por meio do citado **Ofício nº 45/2025/SEMCONT-SA – Setor de Auditoria (doc. 05)**, a equipe de auditoria interna ressaltou ao Prefeito Municipal que:

- *A atuação dos auditores internos observa os fundamentos da auditoria governamental, sendo pautada pelo ceticismo profissional, pelo julgamento técnico e pela impessoalidade, especialmente na formulação de recomendações baseadas em evidências suficientes e apropriadas, bem como pelo devido zelo na formalização das manifestações institucionais;*
- *Em consonância com as boas práticas de governança, a capacidade de resposta da Administração Pública em processos críticos, nos quais se identifiquem riscos relevantes, não deve ser comprometida em razão de divergências de posicionamento institucional;*
- *Que o Órgão de Controle Interno não pretende se imiscuir na solução a ser adotada pelo gestor (resposta aos riscos). Entretanto, é atribuição da Secretaria Municipal de Controle e Transparência, conforme Lei*



Municipal nº 2.409/2012, manifestar-se através de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e sanar as possíveis irregularidades. Além disso, é dever constitucional do Controle Interno apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, com destaque para o procedimento de monitoramento de eventuais planos de ação e Acórdãos.

Em **resposta à Nota de Auditoria nº 02/2025 (doc. 08)**, o Chefe do Poder Executivo Municipal aduz que, embora os auditores sustentem a existência de omissão administrativa, a matéria vem sendo tratada dentro das possibilidades administrativas atualmente verificáveis, uma vez que, conforme se observa no andamento do Processo nº 2025-Z2TVR, houve o encaminhamento, pelo Secretário Municipal de Fazenda, de sugestão de Instrução Normativa ao Setor de Tributação e Arrecadação, para análise e apresentação de contribuições.

O Prefeito Municipal, chancelando o posicionamento da Procuradoria Municipal e, via de consequência, em detrimento da recomendação contida na Nota de Auditoria nº 02/2025, determinou a instauração de Comissão específica, procedendo-se, em seguida, à lavratura da competente Portaria, com a fixação do prazo de 60 (sessenta) dias para apresentação da proposta de minuta do regulamento, a ser submetida à apreciação deste Gabinete.

Ocorre que, a despeito do encaminhamento de **minuta de Instrução Normativa (doc. 09)**, a Unidade Central de Controle Interno e o Setor de Auditoria Fiscal entendem que o instrumento adotado é manifestamente inadequado. A Instrução Normativa, enquanto ato infralegal, não possui aptidão para inovar na ordem jurídica nem para redefinir ou redistribuir atribuições legalmente estabelecidas, matéria esta reservada à lei em sentido formal.

Ademais, a minuta em questão atribui à Diretoria de Tributação e Arrecadação competências relacionadas à constituição do crédito tributário e à



prática de atos decisórios no âmbito da execução tributária, o que implica a transferência indevida de funções típicas de carreira específica para cargos de direção, em afronta direta ao modelo constitucional.

Nesse contexto, a auditoria interna governamental entende que a minuta de Instrução Normativa em tela apresenta relevantes indícios de inconstitucionalidade formal e material.

Ademais, ao que se infere da tramitação processual, a narrativa do gestor público de *“complexidade do processo”* e tratamento da matéria dentro das *“possibilidades administrativas atualmente verificáveis”* ignoram que a precedência e priorização de recursos da Administração Tributária se relacionam ao tratamento preferencial e à destinação prioritária de meios, recursos humanos, tecnológicos e financeiros às atividades de Administração Tributária (art. 37, XXII, CF).

As providências em curso no âmbito do Município não solucionam a problemática identificada pela Auditoria Interna e, ao revés, tendem a agravá-la, na medida em que identificados novos riscos de se conferir competências típicas da carreira fiscal a cargos ou funções de confiança, esvaziando o cargo exclusivo da fiscalização tributária e comprometendo a regularidade e a segurança jurídica do processo de arrecadação de receitas.

Diante do exposto, o Controle Interno entende ter cumprido integralmente sua missão institucional de apoiar o controle externo, nos termos das boas práticas de auditoria interna governamental, ao atuar de forma preventiva e orientativa, comunicando tempestivamente os riscos identificados e recomendando medidas corretivas por meio da Nota de Auditoria nº 02/2025, com recomendação formal ao Prefeito Municipal.



Não obstante os esforços empreendidos para o saneamento da impropriedade no âmbito administrativo, as providências sugeridas na Nota de Auditoria nº 02/2025 não foram adotadas de modo eficaz, o que inviabilizou a mitigação do risco identificado - sendo este o objeto específico da presente representação.

Assim, em observância aos princípios da transparência, da *accountability* e do dever de reporte, e considerando a necessidade de comunicação adequada dos fatos relevantes ao órgão de controle externo, não restou alternativa ao Controle Interno senão representar os fatos a este Egrégio Tribunal de Contas, para que, no exercício de sua competência constitucional, avalie a matéria e delibere quanto às medidas que entender cabíveis.

III – DO FUNDAMENTO LEGAL E NORMATIVO

A presente Representação fundamenta-se nos seguintes dispositivos legais/normativos:

- **Art. 74, §1º, da Constituição Federal:** “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas respectivo, sob pena de responsabilidade solidária.”
- **Art. 59, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)** – obrigação de o controle interno apurar e comunicar irregularidades.
- **Lei Municipal nº 2.409/2012**, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município de Lúna/ES.
- **Lei Complementar Municipal nº 28/2022**, que contempla as atribuições legais do cargo de Auditor de Controle Interno.
- **RESOLUÇÃO TC Nº 261, DE 4 DE JUNHO DE 2013**, que dispõe, dentre outros assuntos, sobre os legitimados a representar ao Tribunal.



IV – DAS EVIDÊNCIAS E DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS

Anexos a esta representação seguem os seguintes documentos que comprovam a materialidade dos fatos:

- 1 - Processo 2025-Z2TVR (**doc. 01**);
- 2 - OF.PMI/SEMFAZ/AUDFIS nº 06/2025 (**doc. 02**);
- 3 - Parecer Jurídico - Procuradoria (**doc. 03**);
- 4 - Nota de Auditoria nº 02/2025 (**doc. 04**);
- 5 - Ofício nº 45/2025/SEMCONT-SA – Setor de Auditoria (**doc. 05**);
- 6 - Processo nº 2025-M56PS (**doc. 06**);
- 7 - Manifestação técnica da Auditoria Fiscal (**doc. 07**);
- 8 - Resposta do Prefeito à Nota de Auditoria nº 02/2025 (**doc. 08**);
- 9 - Minuta de Instrução Normativa (**doc. 09**);
- 10 - Cópia da Lei Municipal nº 28/2022 - atribuições dos cargos (**doc. 10**).

V – DOS PEDIDOS

Requer-se a este Egrégio Tribunal de Contas:

- a) O **recebimento e processamento da presente Representação**, nos termos da legislação aplicável;
- b) A **instauração de procedimento de apuração** quanto aos fatos narrados;
- c) A **notificação do gestor responsável** para apresentação de esclarecimentos;
- d) A **adoção das medidas cautelares ou corretivas** que o Tribunal entender cabíveis;



- e) A **comunicação posterior** a este Controle Interno sobre as providências adotadas.

VI – DO ENCERRAMENTO

O Controle Interno, no exercício de seu dever constitucional de zelar pela legalidade, legitimidade e economicidade dos atos da administração, apresenta a presente representação para que o Tribunal adote as medidas que entender necessárias, inclusive cautelares, resguardando-se o interesse público e o erário municipal, notadamente quanto ao processo de arrecadação de receitas.

KLIFFTON VIANA DA SILVA

Auditor de controle interno

ANDRICK FARIA PEREIRA

Auditor de controle interno

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

KLIFFTON VIANA DA SILVA
AUDITOR DE CONTROLE INTERNO
SEMCONT - SEMCONT - PMIUNA
assinado em 21/01/2026 16:51:56 -03:00

ANDRICK FARIA PEREIRA
AUDITOR DE CONTROLE INTERNO
SEMCONT - SEMCONT - PMIUNA
assinado em 22/01/2026 11:54:57 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 22/01/2026 11:54:57 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por KLIFFTON VIANA DA SILVA (AUDITOR DE CONTROLE INTERNO - SEMCONT - SEMCONT - PMIUNA)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-2K3GQZ>