

**Relatório de Avaliação do Controle Interno 0028/2019**

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
INTERESSADO:	Francisco de Assis da Silva Lopes
C/ CÓPIA:	SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
ASSUNTO:	Relatório de Avaliação de Controle Interno

Controle Interno. Esta Avaliação de Controle Interno tem como objetivo avaliar a adequação e eficácia dos controles internos em nível de atividades relacionados aos processos da Gestão da Dívida Ativa, abrangendo as fases de inscrição e cobrança, além da metodologia de estimativa de perdas.

Cuiabá - MT  
Dezembro/2019

---

## SUMÁRIO

1. Introdução
2. Metodologia
3. Identificação das áreas de riscos e levantamento das atividades
4. Avaliação dos Controles Internos
  - 4.1. PONTO DE CONTROLE - DÍVIDA ATIVA
5. Considerações sobre Avaliação dos Controles Internos

## 1 INTRODUÇÃO

Trata-se de avaliar a adequação e a eficácia dos Controles Internos (em nível de atividades) da Procuradoria Geral do Estado - PGE nos processos de gestão da dívida ativa, em atendimento à Ordem de Serviço nº 207/2019, expedida pelo Secretário Controlador Geral.

O objeto da auditoria visa atender o planejamento anual para 2019 desta Controladoria, bem como a recomendação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso TCE/MT, constante do julgamento das Contas de Governo do exercício de 2018, conforme Parecer Prévio nº 09/2019/TP.

### 1.1 VISÃO GERAL DO OBJETO

O macroprocesso de Gestão da Dívida Ativa está concentrado na Subprocuradoria-Geral Fiscal, no Nível de Execução Programática da Procuradoria Geral do Estado, composta pelas seguintes unidades administrativas, de acordo com a estrutura organizacional estabelecida pelo Decreto Estadual nº 111, de 14 de maio de 2019:

1. Gabinete da Subprocuradoria-Geral Fiscal
2. Superintendência de Gestão da Dívida Ativa
3. Coordenadoria de Dívida Ativa
4. Coordenadoria do Grupo de Inteligência e Recuperação Fiscal
5. Coordenadoria de Compensação

Conforme Decreto nº 1.540, de 18 de junho de 2018, que aprova o regimento interno da PGE, está entre as competências da Subprocuradoria-Geral Fiscal promover a inscrição e a cobrança amigável e/ou judicial da dívida ativa do Estado, bem como de qualquer crédito tributário ajuizado ou não.

Para isso, a Superintendência de Dívida Ativa organizou sua força de trabalho em equipes responsáveis por atividades específicas do processo da dívida ativa, tais como os setores de Inscrição, Protesto, Parcelamento/Arrecadação, Atendimento ao Público, Ajuizamento, Certidão e Baixa.

Na Subprocuradoria-Geral Fiscal existem núcleos focados em diferentes etapas do

macroprocesso, citam-se o Núcleo de Impulso e Saneamento de Executivos Fiscais, o Núcleo do Contencioso Tributário, o Núcleo de Demandas Repetitivas e o Núcleo de Inventário.

No âmbito da PGE, os recursos humanos empregados nos setores envolvidos no macroprocesso da dívida ativa totalizam 107 pessoas, com os seguintes vínculos:

Tabela 1: Lotação por unidade envolvida no macroprocesso da dívida ativa

SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO DÍVIDA ATIVA		
Tipo de vínculo	Cargo	Qtde
Efetivo	Analista da PGE	4
	Técnico da PGE	9
	Técnico Administrativo	1
Exclusivamente Comissionado		4
Tercerizado		16
Estagiário		10
<b>Subtotal</b>		<b>44</b>
SUBPROCURADORIA-GERAL FISCAL		
Tipo de vínculo	Cargo	Qtde
Efetivo	Procurador do Estado	18
	Analista da PGE	10
	Técnico da PGE	2
Exclusivamente Comissionado		3
Tercerizado		5
Estagiário		23
Menor aprendiz		2
<b>Subtotal</b>		<b>63</b>
<b>Total</b>		<b>107</b>

Fonte: Procuradoria Geral do Estado

Destaca-se que a Subprocuradoria-Geral Fiscal não atua exclusivamente sobre a Gestão da Dívida Ativa, exercendo outras competências previstas no regimento interno da instituição.

Conforme o Business Intelligence BI da dívida ativa [1], o estoque total da dívida é de R\$ 56.237.086.393,08, distribuídos em 4.192.733 processos que se encontram nas mais diversas situações (inscrito, baixado, ajuizado, protestado, dentre outros) no Sistema de Acompanhamento da Dívida Ativa - SADA. Segue abaixo a lista dos tipos de processos e seus respectivos valores:

Tabela 02 – Tipos de Processos de Dívida Ativa

<b>Tipo de Processo</b>	<b>Valor</b>
NAI/AIIM	33.397.096.109,11
Aviso de Cobrança II	15.930.524.533,96
Auto de Infração	2.783.516.244,56
Aviso de Cobrança	1.671.338.474,56
Parcelamento	1.160.795.182,54
IPVA	718.748.162,86
FUNDEIC	230.318.314,41
Tribunal de Contas	111.138.073,34
Licenciamento	102.470.943,56
Inadimplemento Contratual	37.811.762,43
TRFC	36.450.635,80
AIIM/AAIM	34.545.202,12
Tribunal de Justiça	22.161.498,19
Auto de Constatação	86.354,70
Reclamação	84.900,94

Fonte: Business Intelligence - Crédito

Das informações extraídas do BI, observa-se a concentração do estoque da dívida nos créditos de natureza tributária. Somente os créditos originados na Sefaz representam 94,04% do total financeiro.

[1] Dados extraídos em 26/11/2019

---

## 1.2 LIMITAÇÕES DE AUDITORIA

Com o objetivo de realizar a análise dos problemas, por meio de testes de aderência a normas e procedimentos, encaminhou-se as Solicitações de Informação e Documentos nº 320/2019, de 16/10/2019, e 343/2019, de 31/10/2019, requerendo acesso com o perfil de consulta ao Sistema de Acompanhamento da Dívida Ativa SADA e ao PGENET, respectivamente. Registra-se que a equipe de auditoria não obteve resposta a essas duas solicitações.

Posteriormente, como tentativa de viabilizar a execução dos testes, mesmo sem o acesso aos sistemas requeridos, a equipe solicitou à PGE, por meio da Solicitação de Informações e Documentos nº 362/2019, de 02/12/2019, as informações que seriam utilizadas para a concretização da fase de execução deste trabalho. Contudo, houve disponibilização apenas parcial dos dados, conforme Ofício nº 2.054/2019/GAB/PGE [2], encaminhado a esta Controladoria em 13/12/2019, não contendo todos os pontos necessários para a aplicação dos testes.

Ante ao exposto, a negativa de acesso aos sistemas SADA e PGENET e a não disponibilização de todas as informações solicitadas representam restrição aos trabalhos, impossibilitando a avaliação sobre a efetividade dos controles internos existentes no processo auditado.

---

[2] Ofício constante do Processo nº 486528/2019, de 03/10/2019

---

## 2 METODOLOGIA

A presente auditoria é do tipo Avaliação de Controles Internos em Nível de Atividades, conceituada no Manual de Auditoria da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso.

Nos termos do referido documento nesse tipo de avaliação os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação das atividades de controle que incidem sobre determinados processos ou operações específicos, revisando seus objetivos-chave, identificando os riscos relacionados e avaliando a adequação e o funcionamento dos controles adotados para gerenciá-los. Em outras palavras, significa avaliar se os controles internos, em nível operacional, estão apropriadamente concebidos, na proporção requerida pelos riscos, e se funcionam de maneira contínua e coerente, alinhados com as respostas a riscos definidas pela administração nos níveis tático e estratégico da organização.

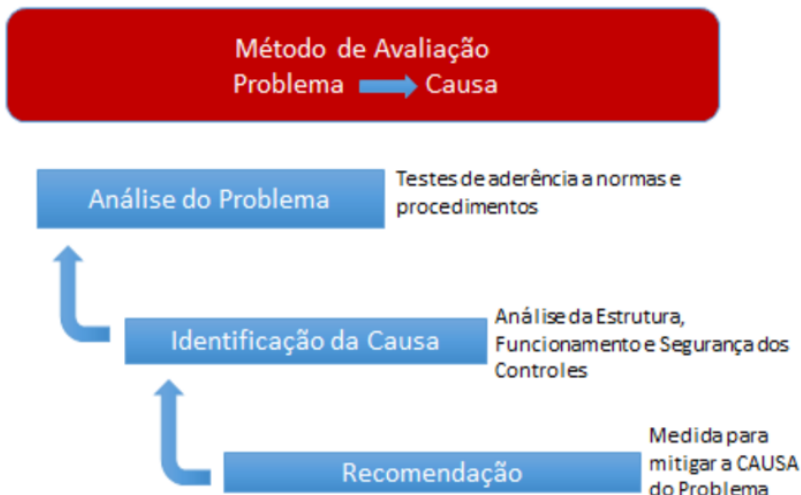
A metodologia para o desenvolvimento da avaliação dos controles internos observa o disposto na Resolução Normativa nº 12/2017 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como o Plano de Avaliação dos Controles Internos e Auditoria para o exercício de 2019, da Controladoria Geral do Estado, e se divide em 2 fases. A primeira diz respeito ao Planejamento e a segunda trata da execução da Avaliação dos Controles Internos.

Previamente à realização da avaliação, foi efetuada apresentação à Procuradoria Geral do Estado e à Secretaria de Estado de Fazenda SEFAZ no dia 03/10/2019 explicando o objetivo do trabalho e como esse seria desenvolvido.

Na Fase de Planejamento, além do levantamento de informações, definição de equipes e elaboração de cronograma, busca-se, fundamentalmente, realizar o mapeamento de riscos dos processos e atividades.

Na fase da execução da Avaliação dos Controles Internos utiliza-se o método de análise Problema => Causa, conforme demonstrado no diagrama abaixo, porém em decorrência de limitação no acesso a dados e informações pela PGE, esta fase restou-se comprometida.





Por este método, busca-se inicialmente realizar a análise dos problemas relacionados à atividade objeto da avaliação, que neste caso é a Gestão da Dívida Ativa, através de testes de aderência a normas e procedimentos. Em seguida, procura-se identificar as causas dos problemas, a partir da avaliação da Estrutura, Funcionamento e Segurança dos Controles Internos. Por fim, são apresentadas as recomendações com a propositura de possíveis soluções, de maneira factível, no intuito de combater e mitigar a causa do problema.

Na descrição das análises, não são especificados os processos administrativos analisados, pois o objetivo deste trabalho é de avaliar os controles internos e não apurar irregularidades/impropriedades em toda a sua extensão. Ao responder às questões acerca da análise dos problemas, são apresentados como resultado o achado, a evidência do achado e a fundamentação legal.

Para a identificação das causas foram realizadas entrevistas e mapeamento dos processos selecionados com o objetivo de levantar as fontes dos riscos e suas vulnerabilidades, tendo como parâmetro as adequações conceituais do TCU (Tribunal de Contas da União) e da NBR ISO 31000/2009 (Associação Brasileira de Normas Técnicas - Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes), que exemplifica, de forma não exaustiva os elementos que compõe a causa.



### 3 IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCOS E LEVANTAMENTO DAS ATIVIDADES

O objetivo desta auditoria consiste no aprimoramento e fortalecimento dos controles internos da PGE na gestão da dívida ativa, visando traçar um diagnóstico do seu funcionamento, apontando as principais vulnerabilidades.

Com esse diagnóstico, pretende-se extrair dados e informações capazes de indicar ao gestor do órgão as ações necessárias para aperfeiçoar os controles internos e contribuir com a melhoria dos serviços públicos.

O trabalho tem como escopo o macroprocesso Gestão da Dívida Ativa, analisando de forma segmentada os seguintes processos que compõem as fases pelas quais o crédito público percorre no âmbito da Procuradoria Geral do Estado: i) inscrição, para constituir um título executivo, certificando-se de sua certeza, liquidez e exigibilidade; e, ii) cobrança administrativa e/ou judicial.

A análise se concentrou sobre os créditos tributários, dada a representatividade desse tipo de crédito no montante total da dívida ativa, seja em números absolutos, seja em valores monetários. Também o prazo estabelecido para a realização da presente avaliação de controle levou a essa limitação do escopo.

Em breve síntese, a avaliação de controle procurou percorrer as seguintes fases:

1. Estudo para conhecimento e construção da visão geral do objeto auditado (exame documental do regimento interno, dos normativos básicos aplicáveis, mapas de processos, lotacionograma, relatórios de auditoria (CGE e TCE);
2. Exame do Business Intelligence da Dívida Ativa;
3. Entrevista com gestores e funcionários da Subprocuradoria-Geral Fiscal (PGE) e da Coordenadoria de Conta Corrente e Apoio à Dívida Ativa, bem como da Secretaria Adjunta da Contadoria Geral do Estado (Sefaz). Tais entrevistas tiveram por objetivo conhecer o fluxo das atividades de gestão da dívida ativa, identificar a participação e a interferência de cada unidade no processo, levantar o histórico de problemas e de riscos inerentes a cada atividade, bem como obter uma avaliação preliminar de tais riscos na percepção dessas unidades;
4. Definição dos processos a serem avaliados: inscrição e cobrança da dívida ativa;
5. Mapeamento dos processos de inscrição e cobrança da dívida ativa. Com base nas informações prestadas em entrevistas e em documentos analisados na fase inicial do planejamento, foi possível redesenhar o fluxo do processo de inscrição e de cobrança da dívida ativa;

6. Benchmarking: entrevista com o Procurador Chefe da Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado de Mato Grosso;
7. Análise stakeholders (grupos de interesse) com o objetivo de identificar os principais atores envolvidos, seus interesses e o modo como estes poderiam afetar os riscos e a viabilidade do processo objeto do escopo da presente auditoria entrevista com a Presidente do Instituto de Estudos de Protestos de Título do Brasil, Seção Mato Grosso IEPTB/MT;
8. Construção da Tabela de Objetivos e Riscos, elaborada segundo a percepção dos integrantes da equipe de auditoria. Constam da tabela os objetivos-chave dos processos selecionados, os riscos que podem comprometer o atingimento desses objetivos, suas causas e consequências.

Como conclusão da fase de planejamento, foram hierarquizados os riscos mais relevantes considerando o resultado da sua probabilidade de ocorrência e o seu impacto negativo para o processo. Para verificar se esses riscos se concretizaram, ou seja, se os eventos levantados hipoteticamente ocorreram efetivamente, evidenciando possíveis falhas dos controles internos, a equipe de auditoria pretendia aplicar alguns testes substantivos.

No entanto, essa etapa restou prejudicada pelas razões expostas no tópico Limitações de Auditoria.

Não obstante, apresentaremos como possíveis achados de problemas no próximo capítulo os riscos de auditoria sobre os quais os controles internos relacionados seriam objeto de testes, como também suas possíveis causas, como forma de alertar o corpo gestor da Procuradoria Geral do Estado sobre a importância de se estabelecer controles e monitorar o seu funcionamento.

## 4 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

Neste capítulo será apresentado o resultado da avaliação dos controles internos realizada no subsistema Dívida Ativa.

### 4.1 PONTO DE CONTROLE - DÍVIDA ATIVA

A avaliação de controle interno deste deste ponto de controle foi realizada pelo(s) seguinte(s) auditor(es): **Aucymare Beatriz Josetti Guimarães e Sérgio Antônio Ferreira Paschoal**

#### 4.1.0.1 Análise do Problema

Este capítulo apresenta os resultados dos testes sobre os riscos levantados na fase de planejamento e relatados no tópico anterior. Ademais, pelas razões expostas no capítulo Limitações de Auditoria restou impossibilitada a aplicação dos testes de auditoria em alguns riscos identificados no macroprocesso da Gestão da Dívida Ativa.

Dessa forma, dos achados de problema listados abaixo, somente no primeiro foi possível evidenciar a sua ocorrência, mas optou-se por elencar também os demais riscos de auditoria como achados de problema pela importância dos mesmos e para o devido monitoramento.

#### **Contabilização de perdas para devedores duvidosos com critérios frágeis**

De acordo com informações prestadas pela Secretaria de Estado de Fazenda, a metodologia que era utilizada até 2015 para realização de estimativa para perdas de valores inscritos em dívida ativa era baseada no histórico de recebimentos passados.

O cálculo baseava-se na média de recebimentos passados frente ao saldo atualizado do estoque de créditos inscritos em dívida ativa, conforme informação prestada por meio da Nota Técnica nº 163/2019 SACE/SEFAZ.

Assim, os créditos públicos inadimplentes eram tratados da mesma maneira para fins de apuração das perdas que aqueles créditos em que existiam garantias reais oferecidas pelo devedor. Nessa temática, é calculado o mesmo percentual de perda para um crédito que possui garantia e para um outro em que o devedor tem endereço desconhecido ou para os quais não foram localizados bens para uma possível penhora. Também não se diferencia os créditos constituídos definitivamente há longa data daqueles constituídos no corrente ano, sendo que os primeiros poderiam já estar prescritos.

Entretanto, conforme relatado pela própria SEFAZ, essa metodologia foi adotada até as demonstrações contábeis consolidadas referentes ao exercício de 2014, mas foi abandonada após a Controladoria Geral do Estado criticar tal metodologia e orientar o cálculo das perdas com base na avaliação do estoque.

Nesse sentido, apurou-se que a o valor publicado anualmente no Balanço Geral do Estado relacionado a perdas de créditos de liquidez duvidosa não sofreu correção nos

últimos quatro anos. Assim, em que pese o incremento de créditos inscritos em dívida ativa, o valor estimado para perdas continuou o mesmo, conforme tabela abaixo:

Tabela 3: Evolução da estimativa de perdas da dívida ativa

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA ATIVA - 2012 A 2018							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Curto Prazo</b>							
Dívida Ativa Tributária				92.186.686,59	92.186.686,59	92.186.686,59	198.914.342,30
Dívida Ativa Não Tributária			261.413.577,58	339.866.544,15	339.866.544,15	943.214.568,12	1.308.033.213,55
Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária			- 268.358.179,02	- 268.358.179,02	- 268.358.179,02	- 268.358.179,02	- 268.358.179,02
<b>Saldo Curto Prazo</b>				<b>85.242.085,15</b>	<b>163.695.051,72</b>	<b>767.043.075,69</b>	<b>1.238.589.376,83</b>
<b>Longo Prazo</b>							
Dívida Ativa Tributária	11.501.026.985,12	12.242.044.177,91	16.449.467.272,59	22.540.454.790,58	29.189.728.111,70	36.897.489.205,00	45.480.374.328,77
Dívida Ativa Não Tributária				1.388.224.308,63	1.387.884.332,23	1.381.791.995,91	1.354.239.579,22
Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária	- 11.432.583.302,28	- 12.182.870.963,93	- 16.372.612.627,65	- 16.113.956.358,85	- 16.113.956.358,85	- 16.113.956.358,85	- 16.113.956.358,85
<b>Saldo Longo Prazo</b>	<b>68.443.682,84</b>	<b>59.173.213,98</b>	<b>76.854.644,94</b>	<b>7.814.722.740,36</b>	<b>14.463.656.085,08</b>	<b>22.165.324.842,06</b>	<b>30.720.657.549,14</b>
<b>Saldo Total</b>	<b>68.443.682,84</b>	<b>59.173.213,98</b>	<b>76.854.644,94</b>	<b>7.899.964.825,51</b>	<b>14.627.351.136,80</b>	<b>22.932.367.917,75</b>	<b>31.959.246.925,97</b>

Fonte: Relatório do Contador, documento integrante do Balanço Geral dos anos de 2014 a 2018. Disponível em:

<http://www5.sefaz.mt.gov.br/web/sefaz/balanco-geral>

Ressalta-se que a metodologia utilizada nos anos de 2012 a 2014 era baseada no percentual histórico de recebimento da dívida, ajustando para perdas o percentual não recuperado no último ano, conforme mencionado anteriormente.

Atualmente, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público 8ª edição não especifica uma metodologia para o cálculo do ajuste para perdas, cabendo a cada ente a escolha da que melhor retrate a expectativa de recebimento dos créditos inscritos.

Porém, apesar de não determinar uma metodologia, o manual disciplina que a mensuração do ajuste para perdas deve basear-se em estudos especializados que delineiem e qualifiquem os créditos inscritos, de modo a não superestimar e nem subavaliar o patrimônio real do ente público.

O MCASP ainda cita que tais estudos poderão considerar, entre outros aspectos, o tipo de crédito (tributário ou não tributário), o prazo decorrido desde sua constituição, o andamento das ações de cobrança (extrajudicial ou judicial), dentre outros.

Assim, o método escolhido deve obedecer aos princípios contábeis da oportunidade e da prudência, de maneira que os valores divulgados no Balanço Geral sejam íntegros, tempestivos e reflitam no ativo o que for potencialmente realizável.

Pela metodologia antes aplicada pela Sefaz, considerar somente o histórico de recebimentos aumenta o risco do Balanço Geral do Estado vir a conter informações não fidedignas, pois sem conhecer o grau de recuperabilidade do crédito não é possível realizar um tratamento mais apurado na constituição dos ajustes para perdas, o que pode acarretar a manutenção de créditos podres na contabilização do estoque da dívida.

A manutenção desses créditos no ativo da Entidade influencia qualquer análise que se pretenda sobre os demonstrativos contábeis consolidados, dificultando para o órgão traçar estratégias mais precisas de cobrança, uma vez que não se conhece o potencial de recebimento dos créditos.

Conforme citado em tópico anterior sobre a utilização do rating da dívida para traçar as melhores estratégias de cobrança, também se utiliza essa metodologia para contabilizar os ajustes para perdas da dívida ativa da União.

O Grupo de Trabalho, estabelecido mediante Portaria SE/MF nº 956, de 21/10/2016, composto de representantes da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, definiu os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União, possibilitando a implantação do sistema de rating.

Assim, o rating tem sido utilizado para a contabilização dos ajustes para perdas da dívida ativa na seguinte proporção: os créditos classificados nas classes A e B recebem os percentuais de ajustes para perdas de, respectivamente, 30% e 70%. Já os créditos com rating C e D, são desreconhecidos do ativo, em razão da perda da capacidade de gerar benefícios econômicos futuros. Em virtude disso, a PGFN tem realizado a baixa desses créditos e de seus respectivos ajustes para perdas e contabilizado o registro dos valores em contas de controle, conforme informações constantes do Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda de 2017.

E, por último, é importante ressaltar que a contabilização do estoque da dívida ativa pela Sefaz contraria o MCASP, o qual normatiza que a responsabilidade pelo cálculo e registro contábil do ajuste para perdas é do órgão ou entidade competente para a gestão da dívida ativa, que no Estado de Mato Grosso é a PGE.



## Encaminhamento intempestivo dos créditos pelos órgãos de origem

O fluxo da atividade de inscrição em dívida ativa se inicia com o encaminhamento pelos órgãos de origem dos créditos constituídos sob a sua competência. A Lei Estadual nº 10.496/17 estabelece que os órgãos devem encaminhar os seus créditos não recebidos no prazo de até 180 dias da data da sua constituição definitiva para que a PGE possa inscrever em Dívida Ativa e realizar a cobrança.

Essa medida tem por objetivo evitar a prescrição do crédito e permitir que essa especializada tenha tempo hábil para realizar os procedimentos indispensáveis para a cobrança administrativa e judicial.

Analisando o fluxo do processo de inscrição mais detidamente, verificou-se que na PGE não existe a rotina (controle) de verificação permanente desse tipo de problema, conforme disciplina o parágrafo único do artigo 12, da Lei nº 10.496/2017, que serão produzidos relatórios semestrais, para cada órgão responsável pela constituição dos créditos tributários e não tributários, para comprovação do cumprimento do disposto no caput.

Constatou-se, ainda, que o SADA não foi parametrizado para apontar os casos de encaminhamento intempestivo dos créditos por parte dos órgãos. Em entrevista com a equipe técnica e com o corpo gestor do macroprocesso Gestão da Dívida Ativa, questionou-se sobre os controles implantados para esse risco, quando reconheceram que eles não existem.

No tocante à Sefaz, em entrevista ao responsável pela Coordenadoria de Conta Corrente e Apoio à Dívida Ativa, com o objetivo de levantar como essa secretaria realiza o controle de envio dos créditos no prazo estipulado, foi informado que o setor emite relatórios periódicos contendo os créditos constituídos definitivamente dentre dos últimos 180 dias.

Assim, considerando as informações levantadas no fluxo do processo de inscrição, o risco de encaminhamento intempestivo dos créditos pelo órgão de origem foi avaliado pela equipe de auditoria como alto.

É importante ressaltar que o tempo é fator primordial para o sucesso da estratégia de cobrança e recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, pois quanto mais rápido e ágil acontecer o processo de cobrança maiores as chances de localizar o devedor e os bens para satisfazer o débito.

Ademais, quanto ao prazo de 180 dias, o legislador entendeu que seriam suficientes para que o órgão que constituiu o crédito público procedesse a cobrança administrativa e para que o contribuinte realizasse o pagamento. A ausência de definição de um prazo para inscrição em dívida ativa poderia provocar a prescrição dos créditos nos órgãos de origem.

Logicamente que enquanto o crédito está na Secretaria de Estado de Fazenda também é passível de recebimento. Mas o legislador entendeu que se o devedor não quitou a dívida em até 180 dias, deve-se avançar para outros meios de cobrança de prerrogativa da Procuradoria, tais como o protesto e a execução fiscal.

Ainda, é razoável ponderar que em alguns casos o prazo de 180 dias possa parecer pequeno frente ao prazo prescricional previsto na legislação tributária (5 anos). Cita-se como exemplo os créditos constituídos em forma de Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), no qual o contribuinte necessita regularizar anualmente a sua situação para poder trafegar, estando sujeito ao controle dos órgãos de trânsito. Também na emissão do licenciamento do veículo essa situação é verificada.

Nesse sentido é a opinião da Controladoria Geral do Estado esposada no Relatório de Ouvidoria nº 04/2019.

### **Não inscrição em dívida ativa da totalidade dos créditos tributários encaminhados à PGE ou inserção de dados incorretos na CDA**

A atividade de inscrição da dívida tem por objetivo apurar os requisitos de certeza, liquidez e exigibilidade do crédito para constituir título executivo (certidão de dívida ativa). Nessa etapa de controle de legalidade são oportunas algumas verificações com vistas às correções necessárias, como: nome do devedor, CPF, CNPJ, endereço, exatidão do valor devido, correção quanto à fundamentação legal.

Assim, para concretizar essa atividade, os créditos tributários são encaminhados eletronicamente pela Secretaria de Estado de Fazenda por e-mail ou por mídia digital, contendo as informações que serão utilizadas para inscrever o crédito em dívida ativa (arquivo "xml").

Esses arquivos são recebidos pela Superintendência de Dívida Ativa da PGE e seguem três caminhos diferentes dentro do órgão.



Quando se trata do Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores IPVA, devido ao seu grande volume físico, são remetidos à Superintendência de Tecnologia da Informação para carregar os dados no Sistema de Acompanhamento da Dívida Ativa SADA.

No caso de Notificação/Auto de Infração NAI, a inserção dos dados ocorre de forma manual, a partir da extração das informações constantes dos processos digitalizados encaminhados pela SEFAZ, ficando a cargo de um servidor do Setor de Inscrição a tarefa de lançar os dados um a um no sistema.

Os demais créditos tributários são baixados diretamente no SADA pelo Setor de Inscrição. Porém, quando o arquivo "xml" é muito extenso, o servidor responsável por essa atividade tem que dividi-lo em outros arquivos para evitar que o sistema trave. Com isso, essa atividade de baixar os dados diretamente no SADA pode levar vários dias.

Conforme é possível extrair do fluxo detalhado acima, ao se manusear os arquivos "xml" para dividi-lo em várias planilhas, o risco de excluir ou trocar linhas e assim perder ou embaralhar as informações é muito grande. Até mesmo a inserção manual dos processos referentes às NAIs está sujeita ao risco de serem lançados dados incorretos no SADA ou mesmo a não inclusão desses.

O impacto que o risco em questão pode causar no atingimento do objetivo da atividade de inscrição é de vir a prescrever os créditos que se perderem nesse processo. Outra consequência, no tocante a inserção de dados incorretos na Certidão de Dívida Ativa - CDA é a possibilidade de ser declarada a nulidade da inscrição e do processo de cobrança, podendo essa ser sanada até a decisão de primeira instância, mas incorrendo na perda do prazo prescricional.

A equipe de auditoria buscou identificar junto à PGE e à Sefaz a existência de controles compensatórios para mitigar o risco em questão, porém não foi identificado a instituição de nenhum tipo de controle, seja efetuado pela Sefaz para acompanhar se todos os créditos encaminhados por ela foram inscritos em dívida ativa, seja efetuado pela PGE para confirmar se a totalidade enviada, menos os créditos devolvidos para correção, corresponde a totalidade de créditos inscritos.

### **Ajuizar ações de cobrança com baixo potencial de sucesso**

A Procuradoria Geral do Estado tem como procedimento padrão o ajuizamento para

cobrança das CDAs de todos os créditos de valor igual ou superior a 160 UPF/MT, conforme apurado em entrevistas. Esse paradigma de utilizar o ajuizamento como meio principal de cobrança da dívida ativa tem sido quebrado no âmbito das Procuradorias Estaduais e, especialmente, na Procuradoria da Fazenda Nacional.

O "Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União" tem como base algumas das seguintes premissas: utilização da execução fiscal apenas quando esgotados os meios extrajudiciais de cobrança e/ou houver indícios de patrimônio em nome do devedor principal e eventuais corresponsáveis; redução massiva da quantidade de execuções fiscais em tramitação, com alocação da força de trabalho nas atividades que representem efetiva perspectiva de arrecadação; pesquisa e análise patrimonial em grande escala; seleção de devedores com características que permitam a elaboração de estratégia uniforme de atuação; aferição do grau de recuperabilidade do débito, entre outros.

Essa tendência tem relegado a cobrança judicial a solução de última instância, a ser utilizada apenas como recurso de exceção, sendo o foco principal na atualidade o fortalecimento da cobrança administrativa que tende a ser mais eficiente no incremento da arrecadação.

A cobrança judicial desordenada, sem maior critério, às pressas, somente para evitar a prescrição tem se mostrado antieconômica e provoca entraves ao funcionamento do Poder Judiciário, criando um estoque de processos executivos inviáveis, que só acarreta prejuízos à Administração Pública.

Digno de nota é a implementação da metodologia rating, por meio da Portaria MF nº 293/2017, para classificar os créditos segundo a expectativa de recebimento. Por essa metodologia os créditos são divididos entre a nota A, que tem alta perspectiva de recuperação, e D aqueles considerados "irrecuperáveis". Esse avanço na área de credit scoring é essencial para que o órgão possa identificar as melhores estratégias de cobrança.

Decisões como ajuizar ou não ajuizar, em que momento da vida útil do crédito serão movidas ações de cobrança ou até mesmo como não realizar nenhuma ação e deixar o crédito prescrever são algumas das deliberações a serem tomadas pelo órgão com base na classificação do crédito.

Em análise a Procuradoria Geral do Estado, verificou-se que o risco de ajuizar ações de cobrança com baixo potencial de sucesso foi avaliado pela equipe de auditoria como extremo, pois não se identificou no fluxo do processo de cobrança da dívida qualquer

atividade que comporte uma análise sobre a viabilidade de ajuizamento da ação de execução fiscal, o que torna essa prática a regra para cobrança da dívida ativa no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Ressalta-se que a Lei nº 10.496/2017 traz algumas situações em que é facultado à PGE a cobrança judicial dos créditos de pessoa natural ou jurídica que não esteja exercendo suas atividades e para as quais a investigação patrimonial não tenha detectado a existência de bens ou direitos penhoráveis, até que esses bens ou direitos sejam localizados, conforme disciplinado em seu artigo 4º, bem como desistir de ações, sem a renúncia do crédito, nas situações e condições previstas no artigo 8º da mesma Lei (processos movidos contra massas falidas, contra pessoas jurídicas dissolvidas, etc.).

### **Emissão irregular de certidão negativa de débitos**

Há aproximadamente um ano, a emissão de certidão negativa de débitos administrados pela Fazenda Estadual contempla também aqueles encaminhados para a Procuradoria Geral do Estado, conhecida como certidão conjunta. O contribuinte que deseja atestar sua regularidade fiscal precisa estar com suas obrigações em dia perante os dois órgãos. Esse serviço é oferecido através dos sites tanto da PGE quanto da Sefaz.

Em relação aos créditos cuja exigibilidade esteja suspensa, como no caso de parcelamento, a certidão emitida é do tipo positiva com efeitos de negativa.

Assim, para que uma certidão com efeitos de negativa seja emitida regularmente, é necessário conhecer a situação do parcelamento no momento da entrada do pedido da certidão. Como esse procedimento é realizado de maneira eletrônica, também a verificação de todos os requisitos que comprovem a regularidade fiscal deve ser feita eletronicamente.

Contudo, baseado nos relatos das entrevistas, apurou-se que os sistemas da Procuradoria Geral do Estado não estão parametrizados para realizar a conferência do status do parcelamento.

#### **4.1.0.2 Identificação da(s) Causa(s)**

**Produção e/ou disponibilização de informações que tenham como finalidade apoiar a tomada de decisão incompletas, imprecisas ou obscuras**

A Lei de Execuções Fiscais (Lei Federal nº 6.830/80) estabelece os requisitos para que um crédito seja inscrito em dívida ativa e se constitua em um título executivo. São dados que permitem identificar o devedor, conhecer a natureza, origem e o fundamento da constituição do crédito, determinar o valor e a forma de calcular juros e atualização monetária, atribuir um número para a inscrição, sua data e o processo administrativo de constituição do crédito.

Para fins de registro essas informações são suficientes, mas para a gestão desses créditos, não. Para uma gestão eficiente e que produza melhor retorno dos valores cobrados é elementar conhecer melhor o devedor. Dessa forma é possível segmentar as CDAs de acordo com a recuperabilidade desses créditos.

Nesse contexto, atribui-se como causa da contabilização de ajustes para perdas com critérios frágeis a ausência de informações completas dos devedores para traçar seus perfis e agrupá-los de acordo com a perspectiva de recuperação do crédito.

A Procuradoria Geral do Estado não dispõe dos dados patrimoniais dos devedores de maneira organizada e sistematizada; não se sabe o faturamento, se a empresa encontra-se em atividade ou se já está dissolvida. Faltam acessos a bancos de dados de órgãos e entidades que possibilitem o cruzamento eletrônico para classificar melhor os créditos e selecionar a melhor estratégia para recuperação dos valores.

Apenas durante a execução fiscal é que são realizadas tentativas para localizar bens do devedor por meio de buscas autorizadas pela justiça ou de forma manual por iniciativa dos procuradores, quando entendem necessário.

Para que seja implementada uma metodologia de cálculo de perdas para devedores duvidosos que reflita a potencial realização dos ativos inscritos em dívida ativa, demonstra-se ser imprescindível conhecer melhor o perfil de cada item desse universo.

Também é causa dessa problemática o baixo investimento em ferramentas eletrônicas para processamento de dados e desenvolvimento de softwares capazes de cruzar informações por meio da integração com outros bancos de dados, seja no âmbito dos órgãos estaduais, seja através de parcerias com outras entidades. A troca de informações entre as Fazendas Públicas da União, dos Estados e dos Municípios está prevista no Código Tributário Nacional.

Finalmente, reforça-se a orientação assentada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público no sentido de que o registro do crédito inscrito em dívida ativa é realizado no órgão que apurou a sua liquidez e certeza. O MCASP assinala, ainda, que a

responsabilidade por estabelecer a metodologia de cálculo para perdas dos valores inscritos em dívida ativa é do órgão ou entidade competente para a gestão da dívida ativa. Ou seja, em ambas as situações a responsabilidade é da Procuradoria Geral do Estado.

Ainda segundo o MCASP, a metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste para perdas deverão ser divulgadas em Notas Explicativas.

### **Possíveis Causas: Sistemas informatizados Ausência de integração com outros sistemas; Baixo Grau de automação**

Considerando que a avaliação de controle se concentrou nos créditos tributários, buscou-se as possíveis causas junto à Secretaria de Estado de Fazenda, não sendo descartada a própria Procuradoria como fonte.

As análises levaram à conclusão de que são duas as principais causas: a falta de integração entre os sistemas da SEFAZ e da PGE, e o baixo grau de automação. Como a atividade de levantamento dos créditos a serem encaminhados à PGE é desenvolvida de forma manual pela SEFAZ, com a emissão de relatórios para verificação do prazo, sem integração entre os sistemas dos dois órgãos, com vistas ao encaminhamento automatizado dos créditos para inscrição, e, também, como a Procuradoria não acompanha o cumprimento desse prazo, há o risco de haver créditos no âmbito da Sefaz com prazo de constituição definitiva superior ao permitido em lei.

Diante das análises, concluiu-se pela alta criticidade desse risco, mas não foi possível realizar os testes, de maneira que não é possível emitir opinião sobre o funcionamento dos controles internos.

### **Possíveis Causas: Sistemas informatizados - Ausência de integração com outros sistemas**

Ao analisar o fluxo de inscrição da dívida ativa foi possível verificar que o risco se agrava devido à falta de integração entre os sistemas da Sefaz e da PGE, fazendo com que essa atividade seja cumprida de forma manual e precária com a realização de procedimentos de partição de arquivos "xml".

À medida que o sistema de constituição do crédito for integrado ao sistema de dívida ativa da PGE, o risco de não inclusão em dívida ativa ou de inclusão com dados incorretos pode ser mitigado, pois o sistema de constituição do crédito poderá enviar

diretamente as informações para o sistema de inscrição da dívida, sem a interferência humana.

Com o objetivo de modificar essa realidade, a PGE informou que está em desenvolvimento a integração entre os sistemas da SEFAZ e PGE para inscrição em dívida ativa do IPVA e após a conclusão dessa etapa será expandido para os outros tipos de créditos.

Diante das análises, concluiu-se pela alta criticidade desse risco, mas não foi possível realizar os testes, de maneira que não é possível emitir opinião sobre o funcionamento dos controles internos.

**Possíveis Causas: Produção e/ou disponibilização de informações que tenham como finalidade apoiar a tomada de decisão incompletas, imprecisas ou obscuras; Processos mal concebidos: fluxo, desenho**

A ausência de informações sobre o perfil dos devedores, e conseqüentemente a ausência de uma atividade no fluxo do processo de análise sobre a viabilidade de ajuizamento da ação de execução fiscal, são causas determinantes para o ajuizamento de ações de cobrança infrutíferas.

A averiguação de algumas questões facilitaria a seleção da melhor estratégia de cobrança, tais como: levantar se o devedor possui cadastro atualizado, se tem bens, se a empresa está em atividade, se foi dissolvida irregularmente, se há jurisprudência consolidada em sentido desfavorável à cobrança.

Outra possível causa identificada pela equipe como fomentadora do ajuizamento de ações de cobrança com baixo potencial de sucesso, trata-se do incipiente exercício da atividade de cobrança administrativa pela PGE.

Conforme citado anteriormente, a cobrança administrativa da dívida ativa se resume ao protesto extrajudicial, não havendo efetivamente no âmbito da Procuradoria a instituição de métodos alternativos de cobrança, como notificação do devedor, anotação em cadastro de inadimplentes, cadastro de proteção ao crédito, entre outros.

A prévia notificação do contribuinte sobre a inclusão do crédito tributário em dívida ativa por motivo de falta de pagamento possibilita o exercício do direito ao contraditório e oportuniza o pagamento antes da efetiva inscrição. Segundo informações coletadas em entrevista na SEFAZ, esse procedimento já é realizado pela secretaria.



Ressalta-se que no protesto há o limite cartorário, o que inviabiliza o alcance extrajudicial de todos os devedores inscritos em dívida ativa.

Assim, a ausência de adoção de medidas tendentes ao aperfeiçoamento da arrecadação por meios administrativos, acaba transferindo para o Judiciário, muitas vezes na antevéspera da prescrição, a responsabilidade pela cobrança de dívidas ativas mediante distribuição de executivos mal aparelhados e que só fazem aumentar o acervo de ações inviáveis[3].

Como consequência direta para o Poder Executivo, pode se citar o dispêndio de recursos humanos, deslocando a força de trabalho que poderia ser concentrada nas ações de execução fiscal viáveis; dispêndio de recursos financeiros devido ao pagamento de sucumbências; e, morosidade da cobrança; ocasionando ineficiência na arrecadação por envidar esforços em créditos considerados irrecuperáveis em detrimento de outros com perspectivas de sucesso.

Ressalta-se que a Procuradoria Geral do Estado está em vias de contratação de uma empresa especializada na segmentação de devedores e também para realizar a inclusão desses em cadastros de inadimplentes. O Pregão Eletrônico nº 006/2019/PGE se encontra em fase de homologação, conforme publicação no Diário Oficial do Estado nº 27.643, de 03/12/2019.

Diante das análises, concluiu-se pela alta criticidade desse risco, mas não foi possível realizar os testes, de maneira que não é possível emitir opinião sobre o funcionamento dos controles internos.

**Possíveis Causas: Sistemas informatizados: baixo grau de automação; Manuais, instruções ou normas (procedimentos e/ou documentos padronizados) desatualizados ou inexistentes**

De acordo com informações levantadas em entrevistas realizadas na Secretaria de Estado de Fazenda e na Procuradoria Geral do Estado, cada órgão faz a gestão dos créditos que estão sob a sua responsabilidade. Isso também se aplica para o serviço de emissão de certidão.

Nesse sentido, os órgãos acertam os parâmetros nos sistemas que atuam sobre a análise do pedido de certidão. Assim, quanto aos quesitos da certidão negativa de débitos, no caso dos créditos inscritos em dívida ativa, são estabelecidos pela PGE.



Durante o mapeamento do processo de cobrança na PGE, apurou-se que a Procuradoria não possui ferramentas eletrônicas para monitoramento dos parcelamentos formalizados junto ao órgão. Apenas no momento de celebração do parcelamento é que se verifica o adimplemento da parcela inicial e, caso o contribuinte não pague a primeira parcela, a negociação não se concretiza.

Passada essa etapa inaugural do parcelamento, a Procuradoria acompanha a adimplência analisando cada caso individualmente, sendo essa atividade realizada de forma manual, pois o SADA não identifica automaticamente os parcelamentos em atraso. Caso sejam detectadas negociações com três ou mais parcelas em atraso, o parcelamento é suspenso.

Essa rotina também não é realizada de forma sistematizada, pois o órgão até emite relatórios de parcelamentos em atraso, mas não há uma instrução formalizada sobre a periodicidade disso.

E mesmo essa forma de emissão de relatório se torna impraticável, pois, dado o volume de processos de parcelamento, não existiria recursos humanos suficientes para fazê-lo manualmente.

A deficiência em questão poderia acarretar situações de emissão de certidão positiva com efeitos de negativa irregularmente, pois o débito poderia estar com a exigibilidade suspensa de fato, mas não de direito, uma vez que o parcelamento estaria inadimplente e, portanto, deveria ser cancelado.

Outra consequência da ausência de uma funcionalidade no SADA que aponte o atraso nos parcelamentos é desses créditos prescreverem sem que a PGE identifique em tempo hábil para evitar tal prescrição.

Diante das análises, concluiu-se pela alta criticidade desse risco, mas não foi possível realizar os testes, de maneira que não é possível emitir opinião sobre o funcionamento dos controles internos.

[3] Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado do RS, Ministério Público do RS e Ministério Público de Contas do RS) Dezembro/2014.

#### 4.1.0.3 Recomendações

Neste tópico são apresentadas as recomendações da Controladoria Geral do Estado com o objetivo de aprimorar o macroprocesso estudado e melhorar os controles internos. As recomendações contemplam tanto os riscos apontados no tópico 3 quanto o problema evidenciado.

Recomenda-se à PGE e à SEFAZ promover a integração entre os sistemas de constituição e monitoramento do crédito tributário com o SADA para que o envio dos créditos à PGE seja realizado de forma automatizada dentro do período estipulado em lei.

Recomenda-se à PGE e à SEFAZ implementar a integração entre os sistemas de constituição do crédito tributário e o sistema de inscrição em dívida ativa para que as informações necessárias para a realização dessa última atividade sejam buscadas de forma automática via sistemas.

Recomenda-se a PGE realizar a classificação do estoque de créditos inscritos em dívida ativa (rating) a partir do levantamento do perfil de cada devedor (endereço, patrimônio, sócios, etc) para dar subsídio na identificação das melhores estratégias de atuação do órgão na cobrança da dívida.

Recomenda-se a PGE instituir no fluxo do processo de cobrança da atividade de análise de viabilidade do ajuizamento da ação de execução fiscal como forma de mitigar o risco de ajuizamento de ações infrutíferas.

Recomenda-se a PGE aprimorar a atividade de cobrança administrativa da dívida ativa com a instituição de procedimentos alternativos, como meio de melhorar a eficiência na gestão desse ativo do Estado.

Recomenda-se à PGE adequar os sistemas informatizados para que seja possível monitorar automaticamente a adimplência dos parcelamentos e cancelar aqueles em situação de atraso por mais de 90 (noventa) dias do seu vencimento.

Recomenda-se a PGE realizar o reconhecimento dos créditos inscritos em dívida ativa nos registros contábeis da Procuradoria Geral do Estado, conforme orientado no MCASP.

Recomenda-se à PGE contabilizar os ajustes para devedores duvidosos com base em

estudos que qualifiquem os créditos inscritos em dívida ativa, definindo percentuais para perdas de acordo com o grau de recuperabilidade do crédito.

## **5 CONSIDERAÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS**

A presente avaliação dos controles internos em nível de atividade tinha por objetivo verificar a existência e o funcionamento dos controles relacionados ao macroprocesso Gestão da Dívida Ativa. O escopo foi limitado aos processos de inscrição e cobrança da dívida ativa no âmbito da Procuradoria Geral do Estado e da Secretaria de Estado de Fazenda.

Com vistas a mapear esses processos e identificar os riscos mais relevantes sobre os quais justificaria a instituição de controles, a equipe de auditoria procurou realizar os procedimentos de auditoria indispensáveis para o cumprimento do trabalho.

Entretanto, a restrição de acesso às informações solicitadas e aos sistemas informatizados imposta pela Procuradoria Geral do Estado inviabilizaram a emissão de opinião sobre o funcionamento dos controles internos.

Não obstante, como forma de contribuir para a melhoria do processo objeto de estudo, demonstrou-se os riscos avaliados como de maior criticidade para o cumprimento do objetivo primário que é o de receber os créditos públicos inscritos em dívida ativa, sendo eles:

- **Encaminhamento intempestivo dos créditos pelos órgãos de origem**
- **Não inscrição em dívida ativa da totalidade dos créditos tributários encaminhados à PGE ou inserção de dados incorretos na CDA**
- **Ajuizar ações de cobrança com baixo potencial de sucesso**
- **Emissão irregular de certidão negativa de débitos**

Nesse sentido, apontou-se também as possíveis causas dos riscos a fim de que seja avaliada por parte do corpo diretivo da Procuradoria a conveniência e a oportunidade acerca da implementação de controles preventivos ou mitigadores.

No tocante à contabilização de perdas para devedores duvidosos, restou evidenciada a utilização até 2015 de critérios frágeis para mensuração dos ajustes para perdas e após esse exercício (até 2018) a referida conta contábil deixou de ter os seus valores atualizados. Atualmente não vem sendo utilizado qualquer critério para apuração das perdas da dívida ativa.

---

Diante do exposto, conclui-se a avaliação do macroprocesso Gestão da Dívida Ativa com a abstenção de opinião sobre o funcionamento dos controles internos, devido às limitações de auditoria impostas durante o trabalho.

É nosso relatório;

À apreciação superior.

Cuiabá, 16 de Dezembro de 2019

---

*Aucymare Beatriz Josetti Guimarães*  
Auditora do Estado

---

*Sérgio Antônio Ferreira Paschoal*  
Auditor do Estado

---

*Gilmar Souza da Silva*  
Superintendente de Atos e Auditoria de Pessoal