

Relatório de Auditoria 0001/2020

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	EMPRESA MATO-GROSSENSE DE PESQUISA, ASSISTÊNCIA E EXTENSÃO RURAL
INTERESSADO:	Renaldo Loffi - Presidente da EMPAER
C/ CÓPIA:	Procuradoria Geral do Estado - PGE
ASSUNTO:	Auditoria nos Débitos Tributários da EMPAER inscritos na Dívida Ativa da União.

DÉBITOS TRIBUTÁRIOS. GUARDA E CONTROLE DOCUMENTAL. NECESSIDADE DE CONTROLES ADEQUADOS.

Cuiabá - MT
Fevereiro/2020

SUMÁRIO

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA DEMANDA**
- 3. METODOLOGIA**
- 4. ANÁLISE**
 - 4.1. Dívidas Tributárias Federais (Previdenciária e Não Previdenciária) cobradas da EMPAER**
 - 4.2. Critérios para Inscrição de Débitos Federais na Dívida Ativa da União**
 - 4.3. Da Indisponibilidade de Documentos Comprobatórios Referentes às Dívidas em Cobrança**
 - 4.4. Limitações à Execução dos Trabalhos de Auditoria Relativos às Dívidas em Cobrança**
 - 4.5. Alternativas de Defesa Administrativa e/ou Judicial**
- 5. CONCLUSÃO**

1 INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento à Ordem de Serviço CGE-MT nº 0017/2020, trata o presente Relatório acerca da análise de dívidas tributárias federais (previdenciária e não previdenciária) cobradas da Empresa Matogrossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural - EMPAER.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA DEMANDA

2. O Presidente da EMPAER, no Ofício PRES. nº 335/2019, encaminhado ao Procurador Geral do Estado, solicitou análise de processos administrativos tributários que incluíram aquela instituição na Dívida Ativa da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN.

3. No referido documento foi informado que a empresa acumula uma dívida de aproximadamente R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões), oriunda da fusão com as empresas EMATER-MT, EMPA-MT e CODEAGRI, ocorrida em 1992, e, da incorporação com a CASEMAT em 1998. O valor da dívida, no ano de 2000, era de R\$ 42.787.866,65 (quarenta e dois milhões, setecentos e oitenta e sete mil, oitocentos e sessenta e seis reais e sessenta e cinco centavos).

4. Foi informado ainda que a dívida junto à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN perfaz o montante de R\$ 117.579.887,80 (cento e dezessete milhões, quinhentos e setenta e nove mil, oitocentos e oitenta e sete reais e oitenta centavos), sendo R\$ 114.535.152,80 (cento e catorze milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, cento e cinquenta e dois reais e oitenta centavos), inscrita e ajuizada, e, R\$ 3.044.735,00 (três milhões, quarenta e quatro mil e setecentos e trinta e cinco reais), inscrita e não ajuizada.

5. Referida dívida apresenta a seguinte configuração:

- a) Dívida Previdenciária: R\$ 97.667.770,40 (noventa e sete milhões, seiscentos e sessenta e sete mil, setecentos e setenta reais e quarenta centavos);
- b) Dívida não Previdenciária (IRPJ, Contribuição Social, PIS, IRRF, COFINS, Risco Ambiental e Aposentadoria Especial) R\$19.912.117,40 (dezenove milhões, novecentos e doze mil, cento e dezessete reais e quarenta centavos).

6. Relata também, dívidas junto à PGFN referente à Classificação Nacional de Atividade Econômica-CNAE, já em fase de cobrança, no valor de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais).

7. Concluiu o ofício dizendo que não foi efetuada por parte da EMPAER-MT uma análise detalhada dos processos Administrativos Tributários (PAT) com o objetivo de identificar possíveis deformidades, ilegalidades, ou até mesmo, erros quando da materialização dos créditos tributários, solicitando, ao fim, que a Procuradoria Geral do Estado - PGE analisasse os PATs (CD em anexo) no intuito de encontrar o valor real da dívida junto à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

8. A solicitação da EMPAER teve como resposta a Manifestação nº 819/SUBFISCAL/PGE/2019, de 13/08/2019, de onde se destaca:

[...] não parecem estar contidas nas atribuições da Procuradoria Geral do Estado analisar processos administrativos tributários nos quais a EMPAER seja parte para encontrar o valor real da dívida, nos parece ser uma espécie de auditoria desses débitos. Muito mais compatível com a natureza da atividade que se pretende seja desenvolvida neste processo seria o encaminhamento à Controladoria Geral do Estado - CGE, que poderia, por meio de auditoria, analisar a assertividade da dívida sob o ponto de vista contábil [...]. Por todo o exposto, recomenda-se a remessa dos autos à Controladoria Geral do Estado - CGE, e, posteriormente, a restituição à entidade de origem, para atendimento das recomendações e dos requisitos legislativos previstos.

9. Ato contínuo, a demanda foi encaminhada à CGE e protocolizada no processo administrativo nº 375957/2019.

3 METODOLOGIA

10. A metodologia, em linhas gerais, diz respeito ao modo e aos procedimentos empregados para a obtenção de informações e para a geração de análises confiáveis sobre os aspectos atinentes à matéria em exame.

11. A análise de dívidas tributárias federais envolve a obtenção de respostas para as seguintes questões:

- a) quais as CDAs existentes?
- b) quais processos judiciais existentes?
- c) é possível correlacionar os processos judiciais às CDAs existentes?
- d) quais CDAs ainda não estão em fase de cobrança judicial?
- e) as CDAs incluíram em sua constituição débitos já prescritos?
- f) é possível identificar a ocorrência da prescrição no cursos das cobranças administrativas e judiciais apresentadas?
- g) é possível identificar desconformidades em cobranças de juros, multas e

outros encargos relativos às dívidas tributárias existentes?

h) havendo desconformidades em referidas cobranças, há meio judicial para a defesa desse direito pela EMPAER?

i) qual o volume de pagamento já realizado atinente a essas dívidas?

j) houve pagamento de débitos tributários a maior do que haveria de ser pago?

12. Para a formulação das respostas a referidas questões, necessário confrontar os critérios estabelecidos na legislação tributária e na jurisprudência dos Tribunais Superiores com as evidências obtidas a partir das informações e documentos constantes nos processos administrativos e judiciais.

13. Nesse contexto, foi solicitado da EMPAER o seguinte:

a) informações e documentos atualizados sobre todas as certidões de dívida ativa (CDA);

b) informações e documentos atualizados sobre todos os processos administrativos de dívidas tributárias existentes,

c) informações e documentos atualizados sobre todos os processos judiciais de dívidas tributárias existentes;

d) informações e documentos atualizados sobre o histórico da dívidas e providências eventualmente adotadas pela EMPAER anteriormente;

14. A execução dos trabalhos de auditoria envolveu os seguintes procedimentos de auditoria: entrevista, análise documental, conferências de cálculo, correlação de informações obtidas, dentre outros.

15. A sequência lógica da estruturação da análise contida no presente relatório envolveu os seguintes tópicos principais:

a) apresentação do total das dívidas tributárias federais cobradas da EMPAER;

b) apresentação dos critérios/parâmetros a serem observados pela União, quando da inscrição de dívidas tributárias em seu âmbito;

c) apresentação da situação de guarda e controle, pela EMPAER, dos processos administrativos e judiciais relacionados às dívidas tributárias em cobrança;

d) apresentação das limitações à execução dos trabalhos de auditoria;

e) apresentação de possíveis medidas de defesa por parte da EMPAER.

16. A partir dessa base metodológica, buscou-se evidências capazes de suportar manifestação por parte deste Órgão Central de Controle Interno acerca de referidas dívidas tributárias.

4 ANÁLISE

4.1 DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS FEDERAIS (PREVIDENCIÁRIA E NÃO PREVIDENCIÁRIA) COBRADAS DA EMPAER

17. A partir do exame dos documentos oriundos da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional-PGFN e Receita Federal do Brasil-RFB, disponibilizados pela EMPAER, e após os levantamentos e compilação dos dados, valores, períodos e demais encargos, cujos valores estavam atualizados até 20/01/2020, foi elaborado o seguinte quadro geral sobre a dívida previdenciária:

Quadro 01 - Demonstrativo dos débitos previdenciários

CDA	Comp. Inicial	Comp. Final	Data inscrição	Valor principal	Valor multa	Valor juros	Valor encargos/honorários	Valor Total
316365769	jan.-82	abr.-92	10/02/2012	1.476.659,91	295.331,97	7.848.872,12	1.924.172,80	11.545.036,80
320024776	mai.-92	out.-94	16/03/1995	427.220,57	256.332,34	1.467.394,70	215.094,76	2.366.042,37
322524792	11/94	10/95	30/01/1996	2.621.578,18	1.572.946,91	9.350.765,18	1.354.529,03	14.899.819,30
322524806	11/94	10/95	30/01/1996	73.695,48	44.217,29	254.087,45	74.400,04	446.400,26
322524814	12/94	12/94	30/01/1996	236.716,69	142.030,01	809.973,48	118.872,02	1.307.592,20
323460011	12/96	05/97	8/10/1997	149.349,26	64.825,19	462.215,53	67.639,00	744.028,98
323460020	11/95	05/97	8/10/1997	4.705.860,74	2.735.734,31	15.300.916,54	2.274.251,16	25.016.762,75
350113840	09/96	10/99	10/02/2012	285.477,18	149.685,43	779.301,75	242.892,87	1.457.357,23
350113858	01/99	09/99	10/02/2012	1.742.952,99	348.590,60	4.477.153,10	1.313.739,34	7.882.436,03
350113866	12/95	11/99	10/02/2012	4.443.463,53	2.124.543,56	12.198.288,24	3.753.259,07	22.519.554,40
350113874	01/96	08/99	10/02/2012	190.782,34	101.569,20	561.828,07	170.835,92	1.025.015,53
350114846	09/99	11/99	14/04/2012	385.084,51	77.016,88	955.069,00	283.434,08	1.700.604,47
350114870	12/95	08/99	14/04/2012	564.524,82	112.904,98	1.575.648,35	450.615,63	2.703.693,78
350115176	09/97	-	10/02/2012	172.091,94	86.046,36	475.008,89	146.629,44	879.776,63
350115184	-	-	10/02/2012	61.346,88	30.673,44	181.476,34	54.699,33	328.195,99
350115192	05/96	07/99	10/02/2012	63.968,25	32.562,23	185.223,68	56.350,83	338.104,99
350115206	01/99	10/99	10/02/2012	128.776,55	25.755,32	330.804,06	97.067,19	582.403,12
350115214	ago.-99	out.-99	10/02/2012	2.894,65	1.447,34	7.224,33	2.313,26	13.879,58
499047354	-	-	-	268.329,16	155.877,99	1.934.793,47	471.800,12	2.830.800,74
TOTAL				18.000.773,63	8.358.091,35	59.156.044,28	13.072.595,89	98.587.505,15

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos relatórios consolidados da PGFN.

18. Do quadro geral dos débitos previdenciários observa-se o valor total de R\$ 98.587.505,15 (noventa e oito milhões, quinhentos e oitenta e sete mil quinhentos e cinco reais e quinze centavos) considerando os valores principais e encargos atualizados até o dia 20 de janeiro de 2020.

19. No que se refere aos débitos não previdenciários, após os levantamentos e compilação dos dados, valores, períodos e demais encargos, cujos valores estavam atualizados até 20/01/2020, foi elaborado o seguinte quadro geral sobre a dívida não previdenciária:

Quadro 02 - Demonstrativo dos débitos não previdenciários

INSCRIÇÃO	Competência Inicial	Competência Final	Certidão da Dívida Ativa-CDA	Valor principal	Valor multa	Valor juros	Valor encargos/honorários	Valor Total
12 2 00 000024-56	1991	1996	10/05/2000	212.362,56	178.427,41	1.363.457,53	350.849,50	2.105.097,00
12 2 00 000025-37	1991	1996	10/05/2000	70.676,92	70.676,82	489.988,64	126.268,47	757.610,85
12 2 00 000026-18	1991	1996	10/05/2000	60.458,92	50.797,69	388.171,83	99.885,68	599.314,12
12 2 00 000027-07	1991	1996	10/05/2000	57.673,40	57.673,32	399.837,91	103.036,92	618.221,55
12 2 00 000257-40	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	31/10/2000	27.337,55	20.503,18	152.417,16	40.051,57	240.309,46
12 2 06 000198-13	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	03/02/2006	81.320,50	16.263,99	185.115,47	56.539,99	339.239,95
12 2 12 000773-50	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	07/12/2012	32.844,66	6.568,88	92.243,10	26.331,32	157.987,96
12 2 96 002052-46	1991	1992	17/09/1996	343.810,40	68.762,08	1.281.175,11	338.749,51	2.032.497,10
12 2 99 000261-34	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	15/01/1999	1.549,96	309,98	9.048,92	2.181,77	13.090,63
12 6 00 000070-15	1991	1996	10/05/2000	209.183,89	209.183,59	1.450.229,11	373.719,31	2.242.315,90
12 6 00 000073-68	1991	1996	10/05/2000	4.905,14	4.905,14	34.006,40	8.763,33	52.580,01
12 6 01 000063-12	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	28/03/2001	58.615,38	13.191,99	206.411,66	55.643,80	333.862,83
12 6 01 000064-01	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	28/03/2001	53.077,81	15.923,29	175.565,28	48.913,27	293.479,65
12 6 12 002651-13	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	28/08/2012	17.787,58	3.557,47	50.017,36	14.272,48	85.634,89
12 6 17 004990-67	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	29/08/2017	599.899,40	179.969,81	1.854.534,78	526.880,79	3.161.284,78
12 6 17 004995-71	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	29/08/2017	222.801,21	48.742,85	653.813,43	185.071,49	1.110.428,98
12 6 96 005029-91	1991	1992	17/09/1996	85.599,96	17.119,99	318.979,71	84.339,93	506.039,59
12 6 99 006450-62	1994	1995	11/06/1999	107.628,39	21.525,66	374.218,22	100.674,45	604.046,72
12 7 01 000021-44	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	28/03/2001	16.709,45	5.012,77	55.198,78	15.384,20	92.305,20
12 7 12 000474-58	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	28/08/2012	6.904,43	1.380,85	19.302,72	5.517,60	33.105,60
12 7 17 000026-31	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	03/02/2017	40.662,47	12.198,68	141.923,54	38.956,93	233.741,62
12 7 98 001243-94	1995	1996	04/12/1998	39.899,12	11.969,71	143.424,73	39.058,71	234.352,27
12 2 17 00033859	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	29/08/2017	101.058,18	23.760,57	307.923,84	86.548,51	519.291,10
12 4 19 00003532	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	01/02/2019	1.204.511,48	903.383,67	750.474,41	285.836,95	3.144.206,51
12 6 17 00009078	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	01/02/2019	1.630,86	489,25	5.222,66	1.468,55	8.811,32
12 6 17 00499148	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	29/08/2017	28.312,37	5.662,42	86.201,28	24.035,21	144.211,28
12 7 17 00027545	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	29/08/2017	15.621,33	3.124,22	47.686,34	13.286,37	79.718,26
12 7 17 00027707	NÃO CONSTA	NÃO CONSTA	29/08/2017	85.775,24	19.047,42	255.442,72	72.053,07	432.318,45
Total				3.788.618,56	1.970.132,70	11.292.032,64	3.124.319,68	20.175.103,58

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos relatórios consolidados da PGFN.

20. Do quadro acima, os débitos tributários não previdenciários somam o valor total de R\$ 20.175.103,58 (vinte milhões, cento e setenta e cinco mil, cento e três reais e

cinquenta e oito centavos) considerando os valores principais e encargos atualizados até o dia 20 de janeiro de 2020.

Quadro 03 - Demonstrativo total dos débitos

	Dívidas Previdenciárias	Dívidas não Previdenciárias	Total
Principal	18.000.773,63	3.788.618,56	21.789.392,19
Multas	8.358.091,35	1.970.132,70	10.328.224,05
Juros	59.156.044,28	11.292.032,64	70.448.076,92
Encargos	13.072.595,89	3.124.319,68	16.196.915,57
Total	98.587.505,15	20.175.103,58	118.762.608,73

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos relatórios consolidados da PGFN.

21. Diante desse cenário, buscou-se a obtenção de informações e documentos, a fim de subsidiar a coleta de evidências capazes de suportar opiniões com razoável segurança acerca das dívidas tributárias em cobrança.

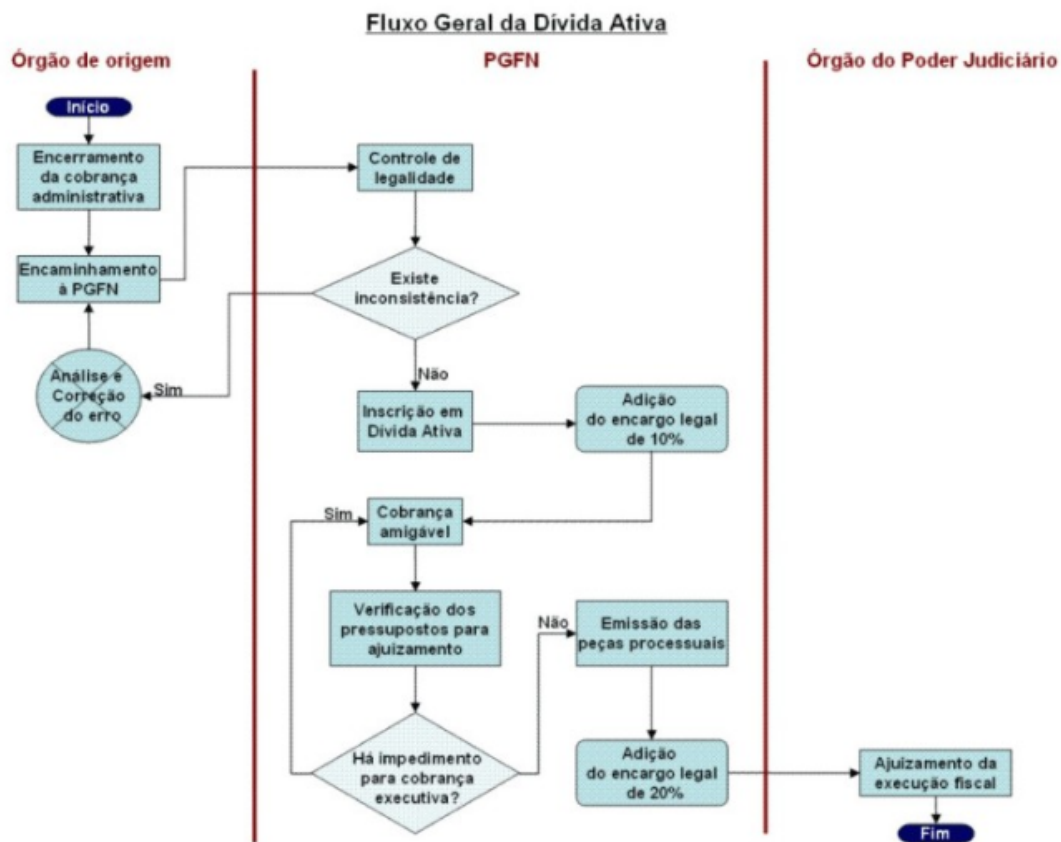
4.2 CRITÉRIOS PARA INSCRIÇÃO DE DÉBITOS FEDERAIS NA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

22. Acerca dos critérios para a inscrição de créditos tributários na Dívida Ativa da União, foram obtidas informações nos seguintes sites oficiais da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN:

22.1 <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/divida-ativa-da-uniao>

22.2 http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/orgaos-envolvidos/cartilha_orgaos-de-origem.pdf

23. Em relação ao conteúdo do site mencionado no item 22.1, o **Procedimento da Inscrição na Dívida Ativa da União - DAU** a ser realizado por parte da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN, obedece o seguinte fluxo :



24. Sobre referido fluxo, necessário compreender que:

a) a **Inscrição** se constitui como sendo o ato de controle administrativo da legalidade e regularidade, conforme definido no § 3º do art. 2º da Lei nº 6.830/80-LEF , por meio da qual um débito, vencido e não-pago, é cadastrado para controle e cobrança em dívida ativa;

b) Cabe à PGFN **efetuar o exame de legalidade, regularidade, certeza e liquidez** , sem o qual não poderá inscrever o débito na Dívida Ativa . Havendo vícios no processo, portanto, a PGFN tem o dever de efetuar a devolução ao órgão de origem. Do contrário, tendo havido a inscrição da cobrança em Dívida Ativa;

c) a **Cobrança** se constitui como todo e qualquer ato praticado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para o adimplemento do crédito inscrito em dívida ativa. A cobrança se dá de forma administrativa e judicial. Na fase administrativa, chamada cobrança amigável, o contribuinte poderá

pagar ou parcelar o débito com o desconto de 10% (dez por cento) sobre o seu valor. Após a fase administrativa, se dá a execução forçada propriamente dita, chamada fase executiva em que os débitos são propostos em execução fiscal e a cobrança passa a ser perante o judiciário, com a representação pela PGFN;

d) O **Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN**, se constitui como aquele onde se encontram registrados os contribuintes que tiverem débitos inscritos em dívida ativa, após 75 (setenta e cinco) dias da comunicação do seu débito, nos termos do artigo 2º e parágrafos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002;

e) **A execução Fiscal**, por sua vez, refere-se à ação proposta pela PGFN, de procedimento especial disciplinado na Lei nº 6.830, de 1980, para a execução em juízo dos débitos inscritos em dívida ativa.

25. Por sua vez, em relação ao conteúdo do site mencionado no item 22.2, encontra-se disponível uma cartilha explicativa acerca da Inscrição da Dívida Ativa da União, valendo-se ressaltar resumidamente os conceitos e requisitos ali relacionados:

a) A PGFN somente pode inscrever os créditos recebidos em dívida ativa, caso o órgão de origem tenha cumprido todos os requisitos legais de constituição e encaminhamento do crédito. Esse controle feito pela PGFN é chamado de **controle de legalidade** e se constitui em um dever da PGFN e em um direito e garantia do contribuinte.

b) Convém registrar também o conceito de **Órgãos de Origem**, os quais se constituem como os sujeitos que possuem legitimidade para constituir um crédito em favor da União, isto é, formar um crédito por meio de **REGULAR** procedimento administrativo, a exemplo da Receita Federal do Brasil.

c) Outro requisito fundamental é a **Certeza do Crédito**, por meio do qual é possível a identificação, com exatidão, de todos os elementos do crédito constituído: sujeitos, vínculo jurídico e prestação. O órgão de origem deverá encaminhar para a PGFN:

c.1) Identificação do devedor (nome e número de identificação - CPF ou CNPJ);

c.2) Caso haja mais de um devedor, todos devem ser identificados.

Nesse caso, fala-se em corresponsáveis;

c.3) Identificação dos sócios da pessoa jurídica;

c.4) Se a pessoa jurídica devedora foi sucedida por outra, incorporada, alterada ou cindida, a (s) nova (s) pessoa (s) jurídica (s) também deve (m) ser identificada (s).

d) Outro aspecto essencial para a inscrição, qual seja, a **Liquidez do Crédito**, a fim de que seja possível a identificação, com exatidão, do valor do crédito. O órgão de origem deverá encaminhar o valor consolidado do crédito que abrange: juros de mora; correção monetária; multa de mora; e, eventuais acréscimos legais ou contratuais específicos do crédito. É importante salientar que, para os créditos tributários, a multa de mora incide a partir do primeiro dia subsequente ao do vencimento do prazo para pagamento e se limita ao percentual de 20%, com base na lei nº 9.430/1996, art. 61, parágrafos 1º e 2º.

e) Outro elemento essencial para o processo de inscrição é o **Demonstrativo dos Débitos (DD)**, o qual se constitui como sendo o documento preenchido pelo órgão de origem, com a descrição de todos os requisitos para inscrição em dívida ativa da União, com base no art. 2º da lei nº 6.830/80 e art. 5º da portaria MF nº 75/2012. Cada crédito deve possuir o seu próprio DD. Se um único crédito possuir mais de um devedor, deve ser preenchido um DD cada devedor.

f) O último requisito para inscrição é a **exigibilidade do crédito**. Trata-se do crédito vencido e não pago. A exigibilidade surge após o transcurso do prazo para pagamento, sem a realização deste. A exigibilidade possui um prazo previsto em lei para ser exercida. Findo esse prazo, fala-se que o crédito perdeu a sua exigibilidade, isto é, o crédito prescreveu. Como a prescrição fulmina um dos requisitos para inscrição, o órgão de origem deverá reconhecê-la, **não podendo encaminhar o crédito para inscrição em dívida ativa**. Para os créditos tributários, o **prazo prescricional é de 5 (cinco) anos** contados da constituição definitiva do crédito - art. 174 do Código Tributário Nacional - CTN. Para os créditos não tributários, deve ser observado o prazo previsto na legislação que regulamenta o crédito.

26. Do exposto, a própria administração federal deve cumprir as formalidades relativas à inscrição dos débitos tributários em dívida ativa, não podendo inscrever em dívida ativa,

por exemplo, aquelas dívidas já prescritas ou sem os necessários demonstrativos dos débitos, situação esta de cumprimento ou descumprimento que poderia ser aferida caso tivessem sido disponibilizados os processos administrativos.

4.3 DA INDISPONIBILIDADE DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS REFERENTES ÀS DÍVIDAS EM COBRANÇA

27. O presente capítulo tem por objetivo relatar as circunstâncias da guarda e do controle dos processos administrativos e judiciais relativos às dívidas em cobrança, no âmbito da EMPAER.

28. Para tanto, durante a execução dos trabalhos, foram solicitados documentos e informações atinentes às referidas dívidas, da seguinte forma:

a) Por email, em 23/01/2020, dirigido à Diretoria Administrativa, solicitando preenchimento de planilha contendo informações dos processos administrativos e judiciais relativos às CDAs existentes;

b) Por meio da Solicitação de Informações CGE/MT nº 006/2020, entregue em 30/01/2020, com prazo de atendimento até 07/02/2020, cujo pedido abrangeu os seguintes documentos/ informações:

Cópia dos documentos (contábeis e financeiros) ou processos que demonstram que havia parcelamento em curso dos débitos tributários no período compreendido entre janeiro de 1991 a dezembro de 1999;

A relação de todos os pagamentos já realizados a título de parcelamento, e a qual nº de CDA o pagamento se refere;

Cópia dos documentos ou processos administrativos (Receita Federal e PGFN) que se referem aos débitos tributários inscritos que possam demonstrar o contexto histórico da dívida

29. Além disso, foram realizadas reuniões entre a EMPAER e a CGE (1ª reunião: 17/01/2020; 2ª reunião: 30/01/2020; 3ª reunião: 11/02/2020), ocasiões em que foram solicitadas as cópias dos processos administrativos e judiciais relativos às dívidas em cobrança, cópias essas que não se encontravam disponíveis no âmbito da EMPAER.

30. Das informações requeridas, foi disponibilizado à equipe de auditoria da CGE:

a) em 10/01/2020, DVD, contendo 15 arquivos relativos a processos

administrativos tributários;

b) em 20/01/2020, a relação das CDAs e respectivos relatórios resumidos (fornecido pelo E-CAC da RFB);

c) em 29/01/2020, 10 arquivos relativos a processos judiciais;

d) em 04/02/2020, 2 arquivos relativos a parcelamentos requeridos pela EMPAER perante à União.

31. Acerca da documentação disponibilizada pela EMPAER, vale registrar que os processos judiciais recebidos não se referiam propriamente aos processos judiciais de execução fiscal de cobrança das CDAs existentes, conforme solicitado, mas sim de lides relacionadas à expedição de certidão negativa.

32. Ademais, em relação aos processos administrativos disponibilizados pela EMPAER, os mesmos se encontram incompletos, já que se tratam de cópias obtidas em 2013 e também não apresentam os documentos que fundamentam a origem da dívida, sejam as Notificações Fiscais de Lançamento de Débito Tributário - NFLD, sejam os Autos de Infração - AI, ou outros.

33. Em relação aos 2 arquivos de parcelamento apresentados pela EMPAER, vale indicar que ambos se referem a possível tentativa de parcelamento nos anos de 2010 e 2011, apresentando planilhas sem legendas, sem históricos, sem memórias de cálculo, sem assinaturas, dentre outros documentos com informações que não guardam correlação a nenhum relatório consistente, nem indicação de quais os débitos teriam sido requeridos para inclusão nos parcelamentos nem a situação em que se encontram.

34. Não se pode olvidar que, a grande maioria das referidas dívidas ora cobradas da EMPAER, são na realidade, oriundas de empresas incorporadas (EMPA, EMATER, CODEAGRI) quando da criação da Empresa em 1992, e, posteriormente, CASEMAT em 1998, cujos acervos documentais acerca das referidas operações (direitos e obrigações remanescentes), não foram disponibilizados para verificações quanto a pertinência dos passivos, em tese assumidos, pela EMPAER. Em relação a tais dívidas, em março de 2000, a EMPAER celebrou com a Receita Federal parcelamento ordinário e REFIS, instituído pela Lei nº 9.964 de 10 de abril de 2000, registrando à época, uma dívida total de R\$ 49.769.793,30 (quarenta e nove milhões, setecentos e sessenta e nove mil, setecentos e noventa e três reais e trinta centavos) tendo como origem:

a) INSS: R\$ 42.787.886,65(quarenta e dois milhões, setecentos e oitenta e sete mil, oitocentos e oitenta e seis reais e sessenta e cinco centavos);

b) PGFN: R\$ 4.838.476,64(quatro milhões, oitocentos e trinta e oito mil,

quatrocentos e setenta e seis reais e sessenta e quatro centavos); e,
c) SRF: R\$ 2.143.430,00(dois milhões, cento e quarenta e três mil e quatrocentos e trinta reais).

35. Novamente, no que tange ao acervo documental que comprovaria a pertinência ou a origem dos débitos, não foram localizados e disponibilizados pela EMPAER para verificação da equipe de auditoria.

36. Foi orientado aos empregados representantes da EMPAER acerca da essencialidade de disponibilização das cópias atualizadas dos processos administrativos e judiciais, a fim de que se pudesse dar continuidade ao trabalho.

37. Diante disso, constatou-se não haver guarda e controle dos processos (cópias) administrativos e judiciais relativos às referidas dívidas em cobrança, no âmbito da EMPAER, inviabilizando a sua disponibilização à equipe de auditoria e à possibilidade da defesa técnica adequada por parte da EMPAER.

4.4 LIMITAÇÕES À EXECUÇÃO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA RELATIVOS ÀS DÍVIDAS EM COBRANÇA

38. Diante de um cenário inadequado de guarda e controle dos processos administrativos e judiciais (cópias) e diante da ausência de sua disponibilização à equipe de auditoria, não foi possível executar a totalidade dos procedimentos de auditoria aptos à necessária evidenciação e à formação de opinião segura acerca de referidas dívidas tributárias em cobrança.

39. Assim, a análise realizada tão-somente sobre relatórios resumidos das CDAs não oferece evidências suficientes à formação de opinião consistente.

40. O não fornecimento de referidas informações decorreu do fato de que, na EMPAER, não havia guarda e controle de referidos processos relativos às cobranças que contra ela correm, evidenciando falhas de controle documental e ensejando o pagamento de valores sem a análise adequada da possibilidade de interposição de eventual defesa.

41. Ademais, em entrevista junto à equipe da área Administrativa e da área Jurídica da EMPAER, foi informado que as duas tentativas de parcelamento de dívidas junto à RFB resultaram infrutíferas por falhas da EMPAER na efetivação dos procedimentos de adesão aos parcelamentos, o que teria ocasionado novas demandas judiciais em virtude disso.

4.5 ALTERNATIVAS DE DEFESA ADMINISTRATIVA E/OU JUDICIAL

42. A análise das CDAs e dos respectivos processos administrativos e judiciais a elas relativos buscaria identificar se os montantes cobrados estariam de acordo com a legislação aplicável e com o entendimento dos Tribunais Superiores e, se a forma de constituição dos créditos tributários (dívidas tributárias da EMPAER) por parte do Fisco Federal teria cumprido o rito procedimental previsto.

43. Cada processo judicial corresponde a uma ou mais CDAs, embora não tenha sido possível, em virtude do não fornecimento de parte dos processos administrativos e do não fornecimento dos processos judiciais, saber quais CDAs estariam contidas em cada processo judicial, conforme já demonstrado anteriormente.

44. A partir do exame analítico do conteúdo dos processos, caso tivessem sido integralmente disponibilizados, seria possível identificar eventuais vícios na constituição das Certidões de Dívida Ativa - CDAs, a exemplo de CDAs que tenham incluído tributos em cobrança decorrentes de fatos geradores já prescritos, em desacordo com os critérios legais previstos nos seguintes dispositivos do Código Tributário Nacional - CTN:

Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

[...]

III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;

IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança.

V a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

VI o parcelamento. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

[...]

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

I - o pagamento;

[...]

V - a prescrição e a decadência;

[...]

Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

I pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Redação dada pela Lcp nº 118, de

2005)

II - pelo protesto judicial;

III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

45. A partir disso, a análise dos processos permitiria coletar evidências suficientes sobre a ocorrência de hipóteses suspensivas ou interruptivas da prescrição, e também, por conseguinte, a análise precisa sobre a ocorrência ou não da prescrição dos débitos em cobrança, o que fundamentaria a possibilidade de interposição de defesas administrativas ou judiciais contra referidas dívidas.

46. Vale ressaltar ainda que, recentemente, o STJ entendeu, no Recurso Especial - REsp nº 1.340.553, haver prescrição intercorrente em processos fiscais.

47. Embora tal hipótese decidida pelo STJ tenha se dado no estrito caso em que o devedor não fosse identificado ou o mesmo não possuísse bens, é preciso considerar também a possibilidade de argumentação jurídica no sentido da prescrição intercorrente daqueles processos de execução com curso superiores a 5 anos após o Despacho do juiz que ordena a citação.

48. Isso porque, mesmo que encontrado o devedor, é preciso considerar o teor do art. 174, parágrafo único, inc. I, do CTN, que indica que o Despacho que ordena a citação no processo judicial interrompe o curso da prescrição, e isso, por si só, diante de um processo que tenha sua execução delongada no tempo superior a 5 anos, poderia representar uma nova tese acerca da prescrição intercorrente.

49. Sem a totalidade dos processos, portanto, resta impossibilitada a aferição de ocorrência ou não das hipóteses de suspensão ou interrupção da prescrição e da ocorrência ou não da prescrição em si, o que inviabiliza a possibilidade da defesa cabível.

50. Ressalte-se que caso houvesse demonstração cabal de que parte dos débitos cobrados estivessem evitados pela ocorrência da prescrição (portanto, extintos), as multas, juros e encargos sobre eles se demonstrariam extintas por consequência lógica.

51. Tratando-se, portanto, de matéria tributária, especificamente sobre prescrição de créditos tributários, necessário compreender que a alegação da prescrição se constitui como matéria de ordem pública, podendo, portanto, ser alegada pelas partes ou ser reconhecida pelo juiz a qualquer momento do processo judicial, por meio da exceção de

pré-executividade, nomenclatura esta utilizada pela doutrina e pela jurisprudência para veicular alegações de nulidades decorrentes de matérias de ordem pública (a exemplo da cobrança de dívida tributária prescrita).

52. No entanto, para os casos em que haja possibilidade de defesa tempestiva, administrativa ou judicial, necessário observar a legislação administrativa e/ou processual acerca do meio apto a veicular a matéria de defesa (ex: impugnação administrativa, mandado de segurança, embargos à execução ou outras medidas, a depender do caso).

53. Em caso de constatação da ocorrência de prescrições, haveria necessidade de nova análise no sentido de se efetivar a discriminação precisa entre o montante prescrito e o montante não prescrito.

54. Tal discriminação, teria o intuito de permitir o novo levantamento daquilo que remanescesse em cobrança (não prescrito), discriminação essa obtível mediante pedido via judicial no âmbito dos processos existentes, com pedido de suspensão da exigibilidade dos débitos existentes (créditos tributários), a fim de que pudesse conhecer o novo montante da dívida e se empregar a tese jurídica mais adequada para eventual defesa administrativa ou judicial.

55. Ressalte-se que, mesmo não tendo sido apresentada à CGE qualquer evidência que demonstrasse a protocolização de defesas administrativas e/ou judiciais, acerca dos débitos tributários referidos na presente análise, já foi honrada pela EMPAER a quantia de R\$ 3.052.421,88 (três milhões, cinquenta e dois mil, quatrocentos e vinte e um reais e oitenta e oito centavos), a título de dívidas federais em cobrança, quantia essa paga entre janeiro de 2011 a janeiro de 2020, recursos esses oriundos do Tesouro Estadual, conforme o quadro a seguir.

Quadro 04 - Valores pagos pela EMPAER de 2011 a 2020

EMPENHO	LIQUIDAÇÃO	PAGAMENTO	TIPO	CBO	DATA PAGTO.	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	VALOR	Nº do Doc	HISTÓRICO	
12401.0001.20.000073-2	12401.0001.20.000084-7	12401.0001.20.000115-1	NOB	00777	29/01/2020	12401.0001.28.843.994.8028.9900.469071000.100.3.1	2.758,33		Trata-se do processo nº 34948/2020 do pagamento da Lei nº 11.941/09 referente ao mês de janeiro de 2020 no valor R\$: 2.758,33 com vencimento 31/01/2020.	
12401.0001.20.000074-0	12401.0001.20.000085-5	12401.0001.20.000117-6	NOB	00777	29/01/2020	12401.0001.28.843.994.8028.9900.469071000.100.3.1	722,12		Trata-se do processo nº 34948/2020 do pagamento da Lei nº 11.941/09 referente ao mês de janeiro de 2020 no valor R\$: 722,12 com vencimento 31/01/2020.	
Total Geral UO : 12401 - EMPRESA MATO-GROSSENSE DE PESQUISA, ASSISTÊNCIA E EXTENSÃO RURAL: *** 3.052.421,88										
Total Credor:								*** 3.052.421,88		

Fonte: FIPLAN (Relatório FIP 680 - Pagamentos por Credor, emitido em 05/02/2020, às 18h09m)

56. Apesar da existência de referidos pagamentos, não se deve olvidar que há precentes

dos Tribunais Superiores no sentido de que as execuções judiciais contra empresa estatais que desempenham atividades de interesse coletivo, como é o caso da EMPAER, somente seriam possíveis por meio de precatórios, considerando-se ainda a indisponibilidade de seus bens por possuírem destinação especial (exemplos de precedentes: STF - Recurso Extraordinário RE nº 220.699-3 SP; RE nº 220.906/DF; STF, no RE 881.665).

5 CONCLUSÃO

57. Diante do exposto, face à indisponibilidade das cópias de processos administrativos e judiciais relativos às dívidas em cobrança, para que se possa dar prosseguimento à auditoria da dívida tributária, recomenda-se à EMPAER o seguinte:

- a) peticionar, com o auxílio da Procuradoria Geral do Estado, junto aos órgãos competentes (Receita Federal do Brasil, PGFN, Justiça Federal), com a finalidade de obtenção das cópias dos processos administrativos e judiciais que veiculem as dívidas tributárias informadas nas CDAs constantes no item 4.1 do presente relatório;
- b) providenciar controle e guarda dos processos administrativos e judiciais atinentes às referidas dívidas tributárias.

À apreciação superior.

Cuiabá, 19 de Fevereiro de 2020

Fabiano Ferreira Leite
Auditor do Estado

Fabio Marcelo Matos de Lima
Auditor do Estado

Silvano Botelho Lucidos



Auditor do Estado

Paulo Farias Nazareth Netto
Superintendente de Auditoria