

VOTO

Em apreciação, auditoria financeira realizada com o objetivo de avaliar a confiabilidade e a transparência das informações referentes aos créditos tributários e parcelamentos fiscais registrados nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda do ano de 2017 e, assim, subsidiar o processo de elaboração de relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República.

2. Mais especificamente, foram analisadas as contas contábeis “créditos tributários a receber” e “dívida ativa tributária”, constantes do balanço patrimonial (BP) do Ministério da Fazenda (MF), e as respectivas contas impactadas nos demais demonstrativos, como balanço orçamentário (BO), demonstração das variações patrimoniais (DVP) e demonstração dos fluxos de caixa (DFC).

3. É de se frisar que os “créditos tributários a receber” são aqueles administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e representam, em extrato, os valores tributários devidos pelos contribuintes e ainda em fase de cobrança administrativa, observados os prazos legais para pagamento. A dívida ativa tributária é administrada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e se constitui dos débitos tributários cujo prazo legal para pagamento administrativo já tenha se expirado.

4. Após analisar os principais aspectos das demonstrações financeiras relativamente aos créditos tributários e parcelamentos fiscais registrados, a Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda) propôs, em uníssono (peças 106 a 108) e entre outros, a autuação de processo apartado para apuração de responsabilidades relacionadas ao não fornecimento pela RFB de informações requeridas pela equipe de auditoria e à existência de indícios de que tenha havido infração funcional de servidores da RFB que permitiram a prescrição de créditos tributários, bem como a não exclusão de contribuintes que possuem parcelamentos especiais no âmbito da RFB, mas incorreram em hipóteses legais de rescisão.

5. Em adição, sugere a expedição de recomendações ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

6. Acolho, no essencial, as análises e as conclusões trazidas pela SecexFazenda.

II

7. Cabe relevo, de início, a menção à limitação sofrida pela equipe de auditoria na obtenção das informações necessárias à execução da auditoria financeira no âmbito da RFB. Conforme salientado pela SecexFazenda, a RFB, sob o argumento do sigilo fiscal, negou-se a fornecer as informações solicitadas pela equipe de auditoria, bem como o acesso aos seus sistemas informatizados, em clara afronta ao art. 87 da Lei 8.443/1992.

8. A ausência dessas informações comprometeu de tal maneira a consecução do trabalho a ponto de a equipe de auditoria ter proposto a abstenção de conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes a “créditos tributários a receber” a cargo da RFB registrados nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda do ano de 2017.

9. A par dessa restrição, propõe a unidade técnica a autuação de processo apartado para apuração da responsabilidade pelo não fornecimento de informações requeridas à equipe de auditoria.

10. Acolho a proposta da unidade técnica, sem prejuízo de tecer os comentários que se seguem.

11. A obtenção das informações necessárias à consecução dos trabalhos de auditoria é assegurada tanto pela LOTCU, Lei 8.443/1992, em seu art. 87, quanto pelo RITCU, em seu art. 245. Tais dados devem ser tornados disponíveis à equipe de auditoria no momento em que o trabalho de fiscalização é realizado, justamente para propiciar a finalização da auditoria com a qualidade desejada

e o conjunto probatório devidamente formado para, em última análise, permitir a adequada formação de juízo por parte do TCU.

12. Nesse sentido, vale citar o disposto no art. 245, §§ 1º e 2º, do RITCU, que prevê, em caso de negativa de fornecimento de informações em fiscalização desta Corte, que o TCU ou o relator assinará prazo improrrogável de quinze dias para a apresentação dos documentos ou informações consideradas necessárias, fazendo-se comunicação ao ministro de Estado supervisor da área, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, incisos V e VI, da Lei 8.443/1992, e art. 268, incisos V e VI, do RITCU.

13. Sem prejuízo de apuração das responsabilidades pela negativa de fornecimento das informações requeridas, conforme sugerido pela equipe de auditoria, entendo que teria sido mais profícuo àquela equipe, diante de tal negativa, ter alertado a este relator para fins de aplicação das medidas dispostas nos §§ 1º e 2º do art. 245 do RITCU.

14. Desse modo, julgo oportuno que seja expedida determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para que oriente suas unidades subordinadas a, sempre que em trabalho de fiscalização a equipe de auditoria se deparar com alguma restrição de acesso às informações necessárias à consecução do trabalho, informar ao Relator para fins de aplicação do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 245 do RITCU.

15. Adicionalmente, em consonância com a proposta da unidade técnica e dada a gravidade da conduta dos gestores da RFB, que não permitiu a elaboração de parecer conclusivo acerca da confiabilidade e da transparência das informações referentes a Créditos Tributários a Receber a cargo da Receita Federal, julgo adequado que seja autuado processo apartado para apuração da responsabilidade pelo não fornecimento de informações requeridas à equipe de auditoria, com fundamento no art. 58, incisos V e VI, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.

16. A SecexFazenda apresentou, de forma detalhada, as justificativas que embasaram a necessidade de obtenção de informações adicionais junto à RFB, notadamente, em razão das fragilidades apontadas com relação aos controles internos e à adoção de procedimentos para mitigação de riscos levantados relativamente à cobrança e prescrição de créditos tributários.

17. Ademais, a equipe de auditoria trouxe também argumentos contundentes (peça 106, p. 14, item 57, e p. 18, item 74) de que as informações requeridas à RFB não afrontavam o sigilo fiscal alegado, na medida em que foram solicitados dados anonimizados àquela Secretaria, nos termos do que estabelece a jurisprudência desta Corte, a exemplo do que restou decidido no Acórdão 1.391/2016-TCU-Plenário, de relatoria do **Ministro Walton Alencar Rodrigues**, conforme enunciado a seguir transcrito:

Não viola o sigilo fiscal o fornecimento de dados anonimizados (mascarados) pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ao TCU, em atendimento a requisição de equipe de fiscalização, pois a técnica de mascaramento resguarda a privacidade do contribuinte, constituindo alternativa capaz de compatibilizar a garantia de sigilo fiscal com a necessidade de controle da administração tributária, conferindo efetividade a ambas as previsões constitucionais, sem ferir o núcleo essencial de qualquer uma delas.

18. Traslado a seguir trecho do relatório de fiscalização que bem reflete a dificuldade por que passou a equipe de auditoria com relação à obtenção de dados junto à RFB:

62. No presente caso, embora a equipe tenha identificado distorções que impactam os elementos específicos auditados, (...), não foi permitido à equipe de auditoria o acesso aos sistemas e dados originários, apenas acesso às extrações realizadas pela própria RFB, notadamente extrações de dados consolidados. Assim, como não há qualquer segurança dos controles e não foi possível testá-los ou expandir os testes substantivos, tampouco afirmar que os possíveis efeitos não são relevantes

e generalizados, não é possível emitir conclusão a respeito de todos os créditos tributários e parcelamentos a cargo da RFB.

19. Desse modo, dada a impossibilidade de se obter evidência de auditoria apropriada e suficiente, em face da ausência de informações, e considerando ainda a possibilidade de os efeitos dessa ausência sobre as demonstrações financeiras serem relevantes e generalizados, entendo restar plenamente justificável a abstenção de conclusão, por parte da equipe de auditoria, sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes à conta contábil “créditos tributários a receber” a cargo da RFB registrados nas demonstrações do Ministério da Fazenda do ano de 2017, nos termos do que estabelece o Manual de Auditoria Financeira do TCU.

III

20. Os achados da auditoria relacionados às contas de “créditos tributários a receber” e às respectivas contas de ajustes, administradas pela RFB, referem-se a distorções de valores e a distorções de classificação e de apresentação ou divulgação. Vale o registro de que tais achados foram baseados em informações consolidadas fornecidas pela própria RFB, na medida em que a equipe de auditoria não pôde extrair dados primários das bases da entidade auditada, em face do alegado sigilo fiscal.

21. Com relação às distorções de valor, foram detectadas as seguintes ocorrências:

- a) reconhecimento indevido de créditos tributários de empresas ativas, mas não plenamente operacionais, ou seja, empresas em situação de recuperação judicial, extrajudicial, em processo de falência ou falida, no montante de R\$ 6,19 bilhões, em 31/12/2017, considerados apenas os créditos inscritos a partir de 2003, relativamente a 6.790 empresas, conforme informação da própria RFB; a aplicação do índice de não recuperação de 82,45%, adotado pela Receita, aponta ajustes de perdas de R\$ 5,11 bilhões e, por via de consequência, uma superavaliação do ativo de R\$ 1,09 bilhão;
- b) reconhecimento indevido de créditos tributários de empresas inativas, no valor de R\$ 14,53 bilhões, calculado pela RFB, montante que, aplicado o índice de não recuperação de 82,45%, ou R\$ 11,98 bilhões, acarreta uma superavaliação de ativo da ordem de R\$ 2,55 bilhões;
- c) reconhecimento indevido de créditos tributários vencidos há mais de quinze anos, em valores de R\$ 17,44 bilhões, segundo apuração da própria RFB, valor que, descontado o ajuste de 82,45%, relativo ao índice de não recuperação, gera uma superavaliação do ativo da ordem de R\$ 3,04 bilhões;
- d) reconhecimento indevido de créditos tributários prescritos, apurado pela equipe de auditoria em análise de processo administrativo fiscal específico relativo à notória empresa de grande porte que teve a falência decretada, cujo crédito tributário de R\$ 5,5 milhões estava prescrito desde 2012, mas que constava nas demonstrações do MF até 2017;
- e) utilização inadequada, pela RFB, de índice de ajuste para perdas de créditos tributários acima de R\$ 1.000,00, no percentual de 82,45%, porquanto a Receita se utilizou da metodologia de classificação dos créditos da dívida ativa da União adotada pela PGFN, sem considerar o histórico de recebimentos passados dos créditos tributários a receber, como preconizado pelo Manual Siafi 020342 (peça 84, p. 60-70);
- f) ausência de exclusão, por inadimplência, de contribuintes em parcelamentos, em face de não atendimento às condições impostas pelas Leis 10.522/2002, parcelamento ordinário, e 11.941/2009 e 12.996/2014, parcelamentos extraordinários, o que demonstra falha no controle de inadimplência, na medida em que vários contribuintes não são excluídos mesmo se enquadrando nos requisitos legais para tanto;
- g) defasagem e falha na periodicidade do reconhecimento de créditos a receber, porquanto a RFB não tem respeitado o prazo mensal para os lançamentos contábeis relativamente à conta créditos

tributários a receber, como determina o Manual Siafi, Seção 020333, o que gerou uma subavaliação de R\$ 9,20 bilhões do ativo registrado nas demonstrações contábeis do MF relativas ao ano de 2017.

22. A equipe de auditoria, como forma de avaliar o dado trazido pela Receita de existência de 6.790 empresas na situação de não plenamente operacional, buscou a mesma informação junto à Serasa Experian™ (peça 85, p. 15-18), no período de 2003 a 2017, oportunidade em que foram identificadas 80.179 empresas que solicitaram falência, recuperação judicial ou concordata, número bastante superior àquele apontado pela RFB.

23. Depreende-se, portanto, das informações trazidas aos autos, que duas são as principais causas das distorções apresentadas: o desconhecimento, por parte da RFB, da totalidade de empresas ativas, mas em situação não plenamente operacional, bem como a desconsideração, pela Receita Federal, da condição de baixíssima probabilidade de recuperação dos créditos tributários nas condições aqui apontadas, seja em razão de serem devidos por empresas não plenamente operacionais ou inativas, seja pelo elevado decurso de tempo desde o seu vencimento.

24. De fato, a equipe de auditoria constatou que a RFB não utiliza metodologia de classificação do grau de recuperabilidade dos créditos tributários a receber. A identificação desses créditos irrecuperáveis ou de baixíssima probabilidade de recuperação torna-se necessária na medida em que a RFB não deve reconhecer tais créditos, pois não podem ser classificados como ativo, conforme estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP).

25. Especificamente com relação ao reconhecimento indevido de créditos prescritos, a RFB não foi capaz de fornecer à equipe de auditoria estimativa consolidada de valores que se encontravam nessa condição, em clara demonstração de que a Receita não possui controles efetivos em relação à prescrição de créditos tributários constituídos em processos administrativos fiscais.

26. Tal descontrole mostrou-se ainda mais preocupante ante a constatação de que o sistema de controle de processos (Sief – Processos) não apresentou, com relação ao crédito tributário de R\$ 5,5 milhões mencionado no item 22, alínea “d” deste voto, nenhuma indicação de que o crédito estava prescrito, nem qualquer tipo de controle automatizado em relação aos prazos prescricionais.

27. Em razão desse cenário, acolho a conclusão da SecexFazenda de que “existe um volume de créditos tributários prescritos, inscritos indevidamente no BP do MF, de valor não quantificável, porém possivelmente relevante, com possíveis efeitos generalizados nas demonstrações contábeis, atingindo as contas de Créditos Tributários, Infrações Legais, Ajustes de Perdas em Créditos Tributários e Ajuste de Perdas em Infrações...”.

28. Com referência a distorções de classificação e de apresentação ou divulgação, foi identificada ocorrência relacionada a deficiências na denominação das contas contábeis de crédito tributário, em desconformidade com o que estabelece o MACASP e o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), o que pode comprometer a fidedignidade das demonstrações contábeis.

29. Pelas razões expostas, alinho-me às propostas de recomendações sugeridas pela SecexFazenda e endereçadas ao Ministério da Fazenda (MF) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com os ajustes de forma pertinentes, com vistas a enfrentar as ocorrências aqui mencionadas para aperfeiçoar o registro e a contabilização dos créditos tributários a receber.

30. Com as vênias de estilo, deixo de acompanhar a unidade técnica quanto à proposta de abertura de processo apartado para apuração dos indícios de que tenha havido infração funcional de servidores da RFB que permitiram a prescrição de créditos tributários.

31. Não compete a esta Corte de Contas apurar a ocorrência de infração funcional de servidores públicos, porquanto o referido procedimento de apuração deve ser erigido no escopo de atuação do próprio órgão, nos termos do que estabelece a Lei 8.112/1990.

32. Estaria inclinado em determinar à RFB para que promovesse a apuração em comento, contudo, não percebo nos autos informações mais detalhadas dos casos concretos a serem investigados de forma mais detida pela Receita, a exemplo da autoria, com identificação dos servidores que teriam cometido o ato infracional, nem da exata delimitação dos atos infracionais praticados.

33. Contudo, dada a gravidade do quadro descrito pela unidade técnica com relação à ocorrência de prescrição de créditos tributários em razão de possível atuação inadequada de servidores da RFB, julgo adequado que tal ocorrência seja informada àquele órgão para a adoção das providências que entender cabíveis.

34. Acolho, em derradeiro, a proposta para apuração, em processo apartado, das ilegalidades detectadas relativamente a não exclusão de contribuintes que possuem parcelamentos especiais no âmbito da RFB, mas incorreram em hipóteses legais de rescisão, a exemplo do art. 1º, § 9º, da Lei 11.941/2009 e do art. 2º, § 7º, da Lei 12.996/2014.

IV

35. A equipe de auditoria, em relação às contas auditadas a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em especial à dívida ativa da União (DAU), propôs a expedição de conclusão de que não se obteve evidência sobre algum fato, exceto quanto à distorção identificada de R\$ 13,73 bilhões referente ao ajuste de perdas de dívida ativa não tributária, que indique que as contas auditadas e registradas nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda do ano de 2017, não apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial, em 31/12/2017.

36. Concordo a conclusão esposada pela SecexFazenda.

37. A distorção apontada pela SecexFazenda de R\$ 13,73 bilhões decorreu da diferença entre o montante de R\$ 27,88 bilhões, relativo à conta de ajuste para perdas da dívida ativa não tributária registrada no Siafi, e o valor apurado pela PGFN para a mesma conta, no montante de R\$ 14,15 bilhões. O cômputo a menor pela PGFN na conta retificadora gerou uma superavaliação da conta de ajuste para perdas e, por consequência, uma subavaliação do ativo no valor correspondente à distorção apontada, fato que comprometeu a fidedignidade da informação contábil.

38. Instada a se manifestar acerca da distorção observada, a setorial contábil da PGFN admitiu a ocorrência da falha e esclareceu que procedeu à sua devida correção em janeiro de 2018, situação confirmada pela equipe de auditoria. Em adição, esclareceu que haverá mudança no procedimento de lançamento contábil de créditos inscritos em DAU a partir de 2018, o qual será feito mediante integração do DW SIGPGFN com o Siafi de forma automatizada, sem intervenções manuais.

39. Considerando que a questão foi devidamente resolvida no âmbito da PGFN, bem como que o procedimento de lançamento contábil dos créditos inscritos em DAU deverá sofrer melhoria, de sorte a incorporar rotina automatizada de integração do DW SIGPGFN com o Siafi, entendo despidendo expedir recomendação ao MF, conforme sugerido pela SecexFazenda, para que sejam aprimorados os controles envolvidos na conciliação dos valores de dívida ativa da União registrados no Siafi e controlados pelo sistema DW SIGPGFN.

40. Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de maio de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO



Relator