



PROCESSO Nº : 187.953-7/2024 (AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : AUDITORIA OPERACIONAL  
UNIDADE : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO  
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM MORAES RODRIGUES NETO

## PARECER Nº 2.776/2025

AUDITORIA OPERACIONAL. GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA DO ESTADO REFERENTE AO PERÍODO DE 2019 A 2023. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE DÍVIDA ATIVA. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELA EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

### 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Auditoria Operacional** instaurada com o objetivo de avaliar a gestão da dívida ativa do Estado de Mato Grosso, referente ao período de 2019 a 2023.

2. A 6ª Secretaria de Controle Externo elaborou Relatório Técnico Preliminar<sup>1</sup> apontando os seguintes achados de auditoria:

#### 2.1 Restrição de Transparência dos Dados da Dívida Ativa

##### 2.1.1 Situação encontrada

O portal da dívida ativa do Estado do Mato Grosso não está apresentando a transparência de dados estabelecida pela legislação de referência, não sendo possível consultar dados relativos à dívida ativa de uma maneira consolidada.

Outrossim, não estão disponíveis as listas de pessoas física e jurídica consideradas como maiores devedoras do Estado do Mato Grosso, o que foi estabelecido na Lei n.º 11.731/2022.

#### 2.2 Ausência de Regulamentação do Sistema de Dívida Ativa

##### 2.2.1 Situação encontrada

Verificou-se que o Sistema de Gerenciamento de Dívida Ativa vem sendo otimizado e atualizado, mas que há uma lacuna no que se refere à sua regulamentação, tanto na legislação tributária como na normatização do ciclo e dos fluxos que um crédito da ativa do Estado pode percorrer.

<sup>1</sup> Relatório Técnico Preliminar – Documento digital nº 600786/2025.



Verificou-se ausência de normatização referente aos status que uma Certidão de Dívida Ativa – CDA, não havendo um manual ou uma espécie de glossário (dicionário de dados) que permita uma clara visualização do histórico de um débito inscrito.

3. Em seguida, o Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso, o Secretário de Estado de Fazenda, Governador do Estado e o Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso foram **citados** para apresentarem manifestação sobre as conclusões, achados e recomendações presentes no Relatório Técnico Preliminar.

4. Assim, a Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso, na pessoa de seu Subprocurador-Adjunto, apresentou manifestação sobre o Relatório Técnico<sup>2</sup>.

5. Após análise dos argumentos apresentados pela defesa, a 6ª Secretaria de Controle Externo emitiu o Relatório Técnico Conclusivo<sup>3</sup>, mantendo os achados inicialmente apontados e sugerindo os seguintes encaminhamentos:

### 3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se pela manutenção das conclusões técnicas, dos achados de auditoria e das propostas de encaminhamento contidas no Relatório Técnico Preliminar, conforme sintetizado a seguir:

#### 2.1 Restrição de Transparência dos Dados da Dívida Ativa

##### 2.1.4 Recomendações

- Divulgação de dados consolidados da dívida ativa, com possibilidade de download dos dados, apresentação de série histórica, rating dos devedores, prazo de prescrição, informações sobre fatos geradores, entre outras informações pertinentes;
- Atendimento integral da Lei n.º 11.731/2022 para implementar a divulgação dos nomes das pessoas físicas e jurídicas cujos débitos estejam inscritos e cujos valores ultrapassem, respectivamente, R\$ 10.000.000,00 e R\$ 500.000,00, com atualização a cada quadrimestre;
- Adoção de maior transparência para ampliar a referida divulgação para 100% dos devedores inscritos em dívida ativa, mediante sistema de *Business Intelligence* (BI);

#### 2.2 Ausência de Regulamentação do Sistema de Dívida Ativa

##### 2.2.4 Recomendações

- Implementação e publicação de um regulamento ou manual de acesso público com um dicionário de conceitos (por exemplo, quais

<sup>2</sup> Documento Externo – Doc. digital n° 621674/2025.

<sup>3</sup> Relatório Técnico Conclusivo – Documento digital n° 632271/2025.



*status* possíveis para uma CDA) para respaldar servidores e interessados na gestão da dívida ativa;

- Mapear e publicar um regulamento manual de acesso público com os fluxos envolvidos durante o ciclo de vida de uma CDA, desde sua origem até sua exclusão, contemplando as possíveis ocorrências de inexigibilidade a que os créditos tributários e não tributários estão sujeitos, como por exemplo o parcelamento de um crédito tributário ou uma suspensão processual judicial ou contratual de um crédito não tributário.

6. Vieram os autos para manifestação ministerial.

7. É o sucinto relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Objetivo e escopo da auditoria

8. Consoante se extrai do **Relatório Técnico Preliminar**<sup>4</sup>, a presente auditoria operacional teve por **objetivo** avaliar a gestão da dívida ativa estadual do Estado de Mato Grosso, referente ao período de 2019 a 2023.

9. Na fase de planejamento da auditoria, com base nas informações coletadas em contato com a Procuradoria Geral do Estado e nas análises preliminares, a equipe técnica verificou a evolução obtida em relação à temática da Gestão da Dívida Ativa.

10. Nesse sentido, foram considerados, principalmente, os seguintes trabalhos anteriores sobre a dívida ativa realizados pelo TCE-MT:

- Levantamento n.º 124427/2016;
- Auditoria n.º 611344/2021;
- Monitoramento n.º 445118/2022;
- Contas Anuais de Governo do Estado do Mato Grosso (n.º 1784390/2024);

11. Nos referidos trabalhos, foi fiscalizada a **gestão da dívida ativa** e estabelecido um plano de ação em que o Estado e especificamente a Procuradoria

---

<sup>4</sup> Relatório Técnico Preliminar – Documento digital n.º 600786/2025.



Geral do Estado estão se empenhando para cumprir os tópicos do Monitoramento n.º 445118/2022.

12. Além disso, foi identificado um cenário de grande volume de estoque de créditos inscritos em dívida ativa e dificuldade na recuperação, características recorrentes nos diversos entes políticos.

13. Nesse contexto, após análise de todos os dados e informações coletadas, foi definido o seguinte escopo de auditoria:

- **apurar valor real da dívida ativa inscrita** e a mensuração fidedigna de sua contabilização;
- avaliar se a **baixa de dívida** ativa está sendo realizada dentro de um sistema de governança estruturado;
- avaliar a **conformidade das baixas de certidões de dívida ativa** e sua aderência às normas concernentes de governança, com testes específicos em certidões de dívida ativa baixada nos últimos 5 anos;

14. Para avaliação da governança, a Secex informou que foi necessário um levantamento do arcabouço jurídico aplicável, com a finalidade de verificar a competência dos servidores responsáveis pelos diversos atos administrativos que devem ser praticados no âmbito da dívida ativa, bem como os critérios aplicáveis que dão respaldo à inscrição, gestão e baixa da dívida ativa. No caso da avaliação da conformidade das baixas de certidões de dívida ativa, foram verificadas de forma amostral as certidões da dívida ativa e seu processo administrativo completo. Já a apuração do valor real da dívida ativa inscrita e a mensuração fidedigna de sua contabilização foram realizadas a partir de circularizações com os procuradores e servidores da Procuradoria Geral do Estado do Mato Grosso – PGE-MT.

15. Por fim, a Secex relatou as seguintes limitações de auditoria encontradas no desenvolvimento do trabalho, causando dificuldade na obtenção de informações de precisão:

- elevado número de dados da dívida ativa (a base de dados é antiga e uma extração completa, por exemplo, mais de 4 milhões de registros (se considerada uma organização por fato gerador organizado por linha de tabela);



- caráter dinâmico da dívida ativa (uma dívida pode ser objeto de mudança de exigibilidade e, com a nova classificação, uma dívida deve ser classificada de acordo com o grau de recuperabilidade do crédito, característica que também é dinâmica);

## 2.2. Visão Geral: Estoque e Arrecadação da Dívida Ativa – MT

16. O Relatório Técnico Preliminar levantou que, considerando-se como data de corte o encerramento do exercício financeiro de 2024 (31/12/2024), existiam 1.860.062 certidões inscritas em dívida ativa, em tese, exigíveis e líquidas, perfazendo o montante de R\$ 39.270.870.087,31.

17. Apontou a evolução do Estoque da Dívida Ativa de Mato Grosso e sua arrecadação representado na tabela a seguir, considerando-se o período de 2019 a setembro de 2024:

Tabela 1 - Valor da Dívida Ativa e Valor Arrecadado por período

Período	Valor	Valor Arrecadado
2019	R\$ 53,3 bi	R\$ 585.966.534,99
2020	R\$ 62,8 bi	R\$ 280.760.481,05
2021	R\$ 74,5 bi	R\$ 558.882.531,35
2022	R\$ 77,8 bi	R\$ 547.507.203,27
2023	R\$ 82,2 bi	R\$ 710.124.040,71
2024	R\$ 39,2 bi	R\$ 393.165.836,37

18. Sobre a diferença de estoque da dívida ativa apresentada de 2024 para o ano anterior, asseverou que pode ser explicada por alguns fatores, dentre os quais destacou:

- a prescrição da dívida ativa, que é de 5 anos para os créditos de natureza tributária (maior parte da dívida ativa) e tem diversos prazos diferentes para os créditos de natureza não tributária;
- a mudança no índice de correção e/ ou atualização monetária e juros de mora, realizada pela Lei n.º 12.358/2023 para a cobrança judicial de créditos de dívida ativa e implementada pelo Decreto n.º 762, de 27/02/2024.
- Esse conjunto normativo estabeleceu para 1º de março de 2024 a implementação da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC como critério de quantificação dos juros de mora devidos nas hipóteses de pagamento extemporâneo de débitos relativos a tributos estaduais; antes dessa alteração, a dívida era atualizada com base no Índice Geral de Preços ao Consumidor – IPCA e com os juros de 1% ao mês; atualmente, os índices aplicáveis à



dívida ativa estadual são os mesmos que são aplicados aos créditos da dívida ativa da União, sendo a Taxa SELIC aplicável tanto ao valor principal como aos juros;

- assim, a taxa SELIC aplica-se aos juros e à correção monetária, unificando o cálculo de valores inscritos em dívida ativa; dessa forma, haverá diminuição expressiva de valores inscritos em dívida ativa (devido aos juros não serem mais de 1% ao mês ou não utilizarem mais);

- um cenário de judicialização em que foi baixo o sucesso de cobrança da dívida ativa, com o congestionamento do poder judiciário; isso foi detectado em trabalhos anteriores do TCE-MT e pelo próprio Estado do Mato Grosso, que iniciou um movimento de implemento e melhoria da legislação que autoriza a baixa de créditos inscritos em dívida ativa com a consequente baixa de processos judiciais;

- a Lei Estadual do Mato Grosso n.º 10.496/2017 autorizou o não ajuizamento de execuções fiscais com valor inferior a 160 UPF (UPF em fevereiro/2025 cotada a R\$ 244,76, totalizando R\$ 39.161,60);

- a referida lei também autorizou a desistência de execuções fiscais até o referido montante; dentro desse contexto, foram celebrados termos de cooperação técnica entre o Tribunal de Justiça do Mato Grosso e a Procuradoria Geral do Estado do Mato Grosso para racionalizar a desistência massiva de processos de execução fiscal de baixa probabilidade de êxito, isso após a utilização de instrumentos para tentativa de cobrança (como o pedido de penhora SISBAJUD e RENAJUD, por exemplo);

### 2.2.1 Classificação da Dívida Ativa por *Rating*

19. A classificação por “*rating* ou *scoring* do devedor” dos créditos inscritos em dívida ativa foi uma demanda da Auditoria n.º 611344/2021 (achado transcrito a seguir):

Sintaxe do achado: Devido à ausência de classificação de risco com base em *rating* dos devedores, não há definição do perfil de recuperação de cada CDA para subsidiar a PGE na definição das melhores estratégias de atuação, gerando perda de eficiência na gestão da dívida e consequentemente, redução no potencial arrecadatório do Estado

20. Nos termos do Relatório Técnico, a PGE-MT implementou a referida classificação para os créditos tributários e não tributários que foram inscritos em dívida ativa, que foi normatizado pela Portaria Interna Conjunta n.º 002/GPGE/SGF/2024.





21. A referida norma trata das medidas a serem adotadas pela PGE para a cobrança administrativa e judicial dos créditos, tributários e não tributários, inscritos na dívida ativa do Estado de Mato Grosso, conforme o valor da dívida e o grau de recuperabilidade atribuído a cada devedor, entre outros critérios:

Art. 2º Os créditos, tributários e não tributários, inscritos na dívida ativa do Estado de Mato Grosso, sob a gestão exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso, devem ser classificados conforme o grau de recuperabilidade atribuído a cada devedor (*rating* ou *scoring* do devedor).

§ 1º São critérios para classificação do grau de recuperabilidade atribuído a cada devedor: I - o status negatização, ou não, do devedor por entidades de proteção de crédito; II - o registro atualizado dos dados cadastrais do devedor; III - a inscrição e pontuação do devedor no programa de Cadastro Positivo; IV - a quitação das dívidas do devedor antes do vencimento; e V - a quitação de dívidas do devedor já prescritas. [ ...]

§ 4º Os graus de recuperabilidade atribuídos a cada devedor serão classificados entre as seguintes notas decrescentes: I - altíssimo grau de recuperabilidade; II - alto grau de recuperabilidade; III - médio grau de recuperabilidade; IV - baixo grau de recuperabilidade; e V - baixíssimo grau de recuperabilidade.

22. Os dados de 2024, após implementação do *rating* do devedor, são os seguintes:

**Tabela 2 - Valor da Dívida Ativa por Classificação do Score do Devedor**

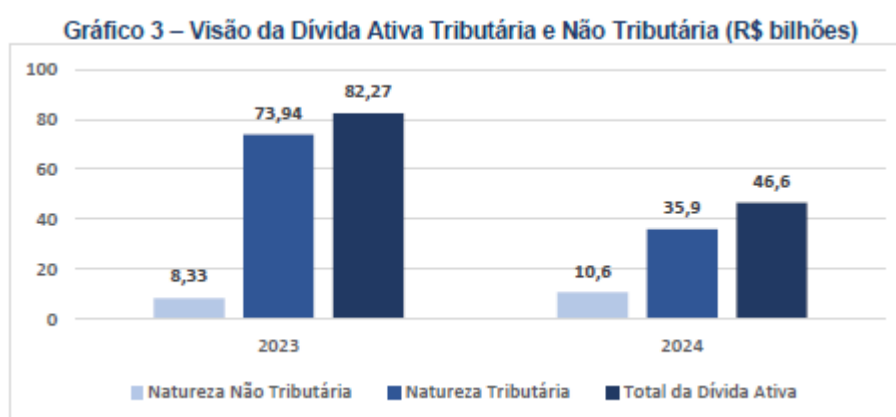
Classificação	Grau de Recuperabilidade	Valor Inscrito (R\$)
0	sem informação	3.630.340.877,17
1	altíssimo grau de recuperabilidade	15.540.919.397,09
2	alto grau de recuperabilidade	2.132.432.239,74
3	médio grau de recuperabilidade	1.256.531.873,92
4	baixo grau de recuperabilidade	279.172.101,14
5	baixíssimo grau de recuperabilidade	1.659.821.495,25
Total Geral		24.499.217.984,31

23. Segundo a Secex, a PGE-MT esclareceu que a classificação 0 (zero) refere-se às dívidas em que não foi possível aferir o grau de recuperabilidade e o critério do grau de recuperabilidade de cada devedor pode ser utilizado como parâmetro para racionalização da cobrança administrativa e judicial da dívida ativa do Estado do Mato Grosso, justificando a priorização na adoção de medidas contra

eventuais devedores, o que pode influenciar na exclusão da dívida ativa por baixa ou cancelamento.

### 2.2.2 Estoque da Dívida Ativa

24. Conforme apresentado, o estoque da dívida ativa com base na espécie da dívida que dá origem à CDA apresentou o seguinte cenário em 2023 e em 2024, sendo mais relevante a dívida ativa de natureza tributária:



### 2.2.3. Contabilização e Real Mensuração de Ativos

25. De acordo com a equipe de auditoria, a contabilização da dívida ativa deve refletir a real mensuração desses ativos. O estoque de dívida ativa inscrita e realizável é contabilizado e há uma mensuração da margem recebível de curto e longo prazo para dívida ativa tributária e não tributária que consta em nota explicativa ao Balanço Geral. Esse ajuste contábil é realizado com base em recomendações técnicas expedidas pela CGE-MT e pelo TCE-MT e vem sendo feito desde 2019. Assim, no exercício de 2023, por exemplo, constou a seguinte nota explicativa:

Desde 2019, em atendimento as recomendações técnicas da CGE – Controladoria Geral do Estado e do TCE – Tribunal de Contas do Estado, foi feito um estudo para mensuração do estoque e efetivado o registro do reconhecimento dos ajustes para perdas da dívida no montante de R\$ 5,513 bilhões, conforme tabela abaixo: (...) Para o exercício de 2023 continuou a ser utilizado como parâmetro para reconhecimento da perda e adequação do recebível, o percentual médio de recebimento realizado no exercício de 2022 e 2023 fornecido pela





Procuradoria Geral do Estado. A margem de recebível é de 6,37% para dívida tributária e 8,05% para dívida ativa não tributária.

26. Com efeito, além dos registros contábeis tradicionais que vem sendo adotados, inclusive com a mensuração das perdas, a equipe de auditoria ressaltou que deve ser incorporada à contabilidade a classificação por *rating*, o que atualmente não encontra reflexo na contabilização dos ativos.

### 2.3. Governança da Dívida Ativa

27. Nos termos do Relatório Técnico, as administrações Pública e Privada estão sujeitas à governança, conceito que pode ser definido como um conjunto de mecanismos e práticas que garantem que as organizações, públicas ou privadas, sejam geridas de forma ética, transparente e responsável, com a finalidade de alcançar seus objetivos estratégicos e proporcionar valor para todas as partes interessadas. No setor público, a governança pública envolve elementos como a legitimidade, eficiência e *accountability*.

28. A *accountability* envolve temas de transparência pública como: transparência, responsabilização e responsabilidade.

29. Dessa forma, a auditoria buscou avaliar se as informações sobre a dívida ativa e a sua baixa estão acessíveis ao público em geral via portal da transparência, bem como se a legislação define de forma razoável a competência dos órgãos e servidores responsáveis pela baixa da dívida ativa.

30. O Relatório Técnico relacionou as **legislações** aplicáveis à dívida ativa do Mato Grosso, entre elas, destacam-se a Constituição Federal e Estadual de Mato Grosso, a Lei Complementar n.º 111/2002 - Lei Orgânica da PGE-MT, a Lei n.º 6.830/80 – Lei de Execução Fiscal e a Lei Estadual n.º 10.496/2017, que dispõe sobre a racionalização da cobrança judicial de créditos inscritos em dívida ativa do Estado de Mato Grosso.

31. Quanto à **competência** para inscrição e cobrança da dívida ativa, bem como exclusão de uma certidão inscrita em dívida ativa, lembrou que é da



Procuradoria-Geral do Mato Grosso, conforme definido na Constituição Estadual do Mato Grosso, na Lei Orgânica da PGE-MT e no restante da legislação de referência.

## 2.4. Prescrição da Dívida Ativa

32. Como exposto pela equipe de auditoria, a exclusão (baixa) da dívida ativa pode ocorrer por alguns motivos, geralmente ocorrendo de acordo com o status que a dívida está ou adquire, dentre os quais se destaca:

- pela quitação da dívida;
- nos casos em que a natureza da dívida for tributária, a baixa pode ocorrer quando o crédito é objeto de pagamento ou alguma outra hipótese de extinção do crédito tributário (art. 156 do Código Tributário Nacional) que dá origem à CDA;
- nos demais casos, o pagamento ou outra forma de quitação pode ser aplicado;
- baixa por prescrição, após o lapso temporal de 5 anos para os créditos de natureza tributária, tendo prazo variável conforme o Código Civil e na legislação aplicável, nos casos de créditos que não têm origem tributária, como uma multa administrativa, por exemplo, ou algum crédito de origem contratual;
- baixa por cancelamento da CDA que dá origem ao crédito (por diversos motivos, inclusive esse cancelamento da CDA refletindo na extinção da Execução Fiscal, conforme preceitua o art. 26 da Lei de Execuções Fiscais);
- receber o status de não constar em dívida ativa, isso devido às hipóteses legais que suspendem o crédito tributário, como o parcelamento e demais hipóteses de suspensão do crédito tributário previstas no art. 151 do Código Tributário Nacional, por exemplo; nesses casos, é possível que uma CDA volta a constar como inscrita em dívida ativa e exigível, caso o instrumento que a retirou da dívida ativa não seja continuado (como em um parcelamento, por exemplo);

33. No caso da presente auditoria, verificou-se que o **arcabouço jurídico** está convergindo para uma simplificação da legislação, porém com a definição dos responsáveis envolvidos nos processos de dívida ativa de maneira clara – a atualização do Regimento Interno da PGE-MT é um dos exemplos que melhoram a governança da dívida ativa.

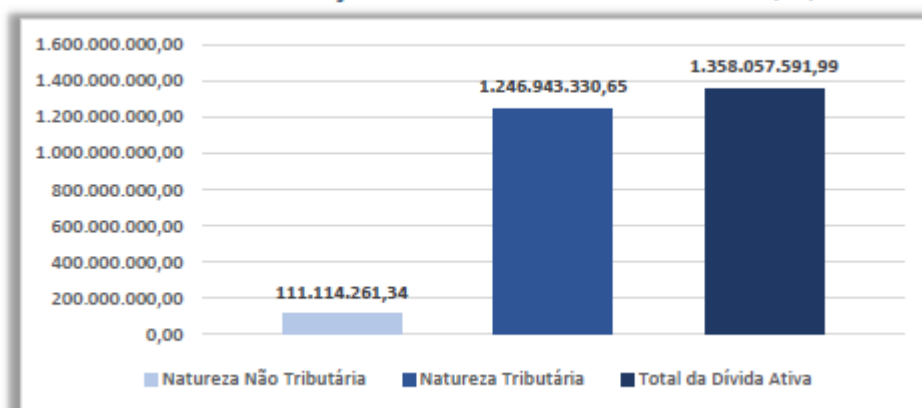
34. Pontuou-se, ainda, a **convergência com a consensualidade**, o que pode trazer maior autonomia para o ente político cobrar seus créditos da dívida ativa, o que possibilita menor dependência do poder judiciário.

35. Consoante descrito no Relatório Técnico, a baixa de dívida por exclusão do débito é realizada pela Subprocuradoria-Geral Fiscal, para exclusões dos débitos inscritos em dívida ativa até 500 salários-mínimos, devendo ser remetida para homologação pelo Procurador-Geral do Estado, necessariamente, quando a exclusão do débito inscrito em dívida ativa cujo valor atualizado, mais encargos, superar 500 salários-mínimos.

36. Outro tema que tangencia o processo de baixa é o limite de alçada para ajuizamento de ação judicial de cobrança. Sobre o assunto, informou-se que a PGE-MT está autorizada a não realizar o ajuizamento de ações de execução fiscal até 160 UPF/MT.

37. Por sua vez, o **estoque de dívida ativa** apresenta 1.860.062 certidões, perfazendo o montante de R\$ 39.270.870.087,31. Já o universo de prescrição de créditos da dívida ativa no período de 2019 a 2024 totalizou 3.417.346 CDAs diferentes, referentes a R\$ 1.379.647.127,60 em créditos baixados, sendo R\$ 1.246.943.330,65 de natureza tributária e R\$ 111.114.261,34 de natureza não tributária:

Gráfico 4 - Prescrição da Ativa Tributária e Não Tributária (R\$)



#### 2.4.1 Dados da Amostra



38. Em relação à baixa de créditos, a Secex solicitou à PGR as CDAs e seus processos completos (incluindo o processo que deu origem à inscrição até o processo de baixa), para realizar a análise por amostragem. Verificou, então, que das 60 CDAs analisadas, 32 foram objeto de execução fiscal. Parte da dívida teve sua CDA de origem paga, prescrita ou com inscrição cancelada (devido a alguma decisão administrativa, por exemplo). Não foram verificados achados significativos na amostra examinada, estando a baixa da dívida ativa de acordo com a legislação aplicável.

39. Posteriormente, como a amostra inicial não detectou dívidas baixadas por prescrição, foram solicitados os dados da dívida ativa prescrita entre 2019-2024, sendo informado pela PGE-MT o seguinte resumo em relação à prescrição no referido exercício:

Tabela 4 – Dívida Ativa Prescrita

Forma de Prescrição	Quantidade de CDA	Quantidades de Fato Gerador	Valor do Crédito	Valor pago da Dívida Ativa
Automática	3.399.488	4.348.367	520.142.010,29	742.869,29
Decisão Administrativa de CDA	15.131	122.078	815.687.752,28	5.339.424,31
Decisão Administrativa de Fato Gerador	1.842	7.559	13.659.824,07	144.511,90
Decisão Administrativa de Infração	885	9.283	30.157.540,96	191.116,87
<b>TOTAIS</b>	<b>3.417.346</b>	<b>4.487.287</b>	<b>1.379.647.127,60</b>	<b>6.417.922,37</b>

40. Dessa forma, foi detectado na amostra que o principal motivo das prescrições é a demora na formalização do crédito tributário ou não tributário como dívida ativa, o que gera uma gap de tempo para o processo de inscrição e, posteriormente, dificulta a cobrança da dívida ativa e todas as providências dela decorrentes.

## 2.5.2. Extinção de Execuções Fiscais e Valor de Alçada

41. Dados levantados no Relatório Técnico Preliminar apontam que desde setembro de 2022 a PGE-MT e o Poder Judiciário do Mato Grosso vêm celebrando Termos de Acordo para racionalizar a cobrança da dívida.



42. Conforme relatado pelos responsáveis, na primeira etapa, a PGE se comprometeu, nos termos da Lei 10.496/2017, a desistir das execuções fiscais em andamento, cujo valor, na data do pedido, não superasse 160 UPFs. Ressaltou-se que a desistência veio acompanhada do protesto e/ou negativação do título executivo extrajudicial. Ou seja, que não houve uma renúncia ao crédito, mas tão somente uma mudança na forma de cobrança, migrando da cobrança judicial para a extrajudicial.

43. O pacto, em sua segunda etapa, foi voltado a análise da viabilidade do arquivamento das execuções fiscais cujo valor do crédito tributário ou não tributário atualizado seja superior a 160 UPF/MT e iguais ou inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), observadas outras condições legais.

44. Assim, com base em dados do Conselho Nacional de Justiça, a PGE-MT e o Tribunal de Justiça do Mato Grosso estimam que há uma economia de recursos (servidores envolvidos, tempo, recursos tecnológicos, entre outros) realizada a partir da higienização da base de processos judiciais (execuções fiscais).

45. Na amostra selecionada pela Secex em relação à prescrição, foi possível verificar que, quando analisado o valor do crédito prescrito da CDA, houve judicialização em aproximadamente 45,39% dos casos, representando R\$ 626.174.787,70 em créditos.

## 2.5. Portal de Transparência da Dívida Ativa

46. A equipe de auditoria também analisou o portal de dívida ativa, disponível no endereço <https://www.pge.mt.gov.br/divida-ativa>. Na ocasião, constatou que os dados não estão disponíveis de uma forma analítica, sendo necessário dispor da informação do CPF ou do CNPJ para pesquisa e que não há disponibilidade ao público da consolidação de dados gerenciais nem de uma lista dos devedores quando da realização da pesquisa.

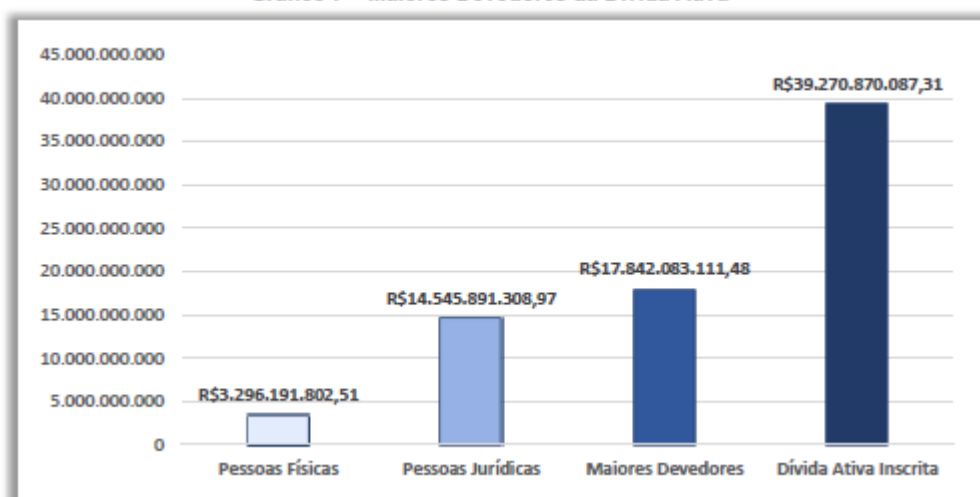
47. Nesse contexto, ressaltou que as informações sobre a dívida ativa da fazenda pública não são sigilosas, nos termos do art. 198, §3º, do Código Tributário Nacional, bem como que o Estado do Mato Grosso determinou por meio da Lei n.º

11.731/2022 a transparência obrigatória acerca dos maiores inscritos na dívida ativa do Estado, o que não foi possível de ser verificado no portal.

48. Asseverou ainda que essa irregularidade pode ser sanada por meio de medida simples, mediante a publicação dos dados das pessoas jurídicas que sejam sujeitos passivos de lançamento de dívida ativa com valores maiores que R\$ 10.000.000,00, sendo de R\$ 500.000,00 este valor para as pessoas físicas.

49. Que dos registros dos maiores devedores pessoas físicas e jurídicas representam 45,61% do total da dívida ativa inscrita, o que totaliza R\$ 17.912.881.227,90, sendo 898 devedores pessoas físicas (8,39%) e 316 pessoas jurídicas (37,04%):

Gráfico 7 – Maiores Devedores da Dívida Ativa



## 2.4. Achados de Auditoria

50. Em que pese haver indicativos de que o Estado do Mato Grosso vem se modernizando na temática da Dívida Ativa, o Relatório Técnico Preliminar identificou 2 achados de auditoria e colacionou as respectivas propostas de recomendações.

51. Após a devida citação dos responsáveis para manifestação sobre as conclusões técnicas, achados e recomendações, a Procuradoria-Geral do Estado de





Mato Grosso, na pessoa de seu Subprocurador-Adjunto, apresentou manifestação sobre o Relatório Técnico Preliminar<sup>5</sup>.

52. Passaremos a analisar as situações encontradas pela 6ª Secex e as manifestação da defesa.

#### 2.4.1. ACHADO DE AUDITORIA Nº 1

##### 2.1 Restrição de Transparência dos Dados da Dívida Ativa

###### 2.1.1 Situação encontrada

O portal da dívida ativa do Estado do Mato Grosso não está apresentando a transparência de dados estabelecida pela legislação de referência, não sendo possível consultar dados relativos à dívida ativa de uma maneira consolidada.

Outrossim, não estão disponíveis as listas de pessoas física e jurídica consideradas como maiores devedoras do Estado do Mato Grosso, o que foi estabelecido na Lei n.º 11.731/2022.

###### 2.1.4 Recomendações

a) Divulgação de dados consolidados da dívida ativa, com possibilidade de download dos dados, apresentação de série histórica, rating dos devedores, prazo de prescrição, informações sobre fatos geradores, entre outras informações pertinentes;

b) Atendimento integral da Lei n.º 11.731/2022 para implementar a divulgação dos nomes das pessoas físicas e jurídicas cujos débitos estejam inscritos e cujos valores ultrapassem, respectivamente, R\$ 10.000.000,00 e R\$ 500.000,00, com atualização a cada quadrimestre;

c) Adoção de maior transparência para ampliar a referida divulgação para 100% dos devedores inscritos em dívida ativa, mediante sistema de *Business Intelligence* (BI);

53. A PGE/MT, em sede de **defesa**, reconheceu a importância da transparência dos dados da dívida ativa para o aprimoramento do controle externo e manifestou disposição em estabelecer cooperação técnica com o TCE/MT.

54. Informou, ainda, que estão em curso estudos técnicos e administrativos para viabilizar o compartilhamento seguro e estruturado de informações, mediante formalização de instrumento de cooperação institucional, com observância às diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e demais normas aplicáveis.

---

<sup>5</sup> Documento Externo – Doc. digital nº 621674/2025.



55. Em relação à ausência de divulgação das listas de maiores devedores, a PGE sustentou que a Lei nº 11.731/2022, que estabelecia essa obrigatoriedade, teve sua inconstitucionalidade material reconhecida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJMT), nos autos da ADI nº 1013869-64.2022.8.11.0000, ajuizada pelo Chefe do Poder Executivo estadual. A controvérsia encontra-se atualmente submetida ao crivo do Supremo Tribunal Federal (RE nº 1.469.941 – MT, Rel. Min. Gilmar Mendes).

56. A Procuradoria argumentou que a publicização de tais listas violaria o sigilo fiscal previsto no art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), bem como dispositivos da Lei Federal nº 13.709/2018 (LGPD), uma vez que as CDAs contêm dados pessoais sensíveis, como CPF, RG, endereço e número de processo. Defendeu, ainda, que a divulgação poderia configurar sanção política indireta e potencial violação ao livre exercício de atividade econômica, conforme vedado pelo STF no julgamento do RE nº 565.048/RS (tema de repercussão geral).

57. Apesar disso, a PGE demonstrou que já realiza ações concretas de transparência e racionalização da cobrança, a exemplo da disponibilização analítica de dados de 5.901 CDAs, totalizando R\$ 68,7 milhões, com identificação de órgãos emissores, entes devedores (incluindo municípios e concessionárias), tipos de infração, situação processual e natureza da dívida.

58. Também relatou o funcionamento de mecanismos de revisão de inscrição e de saneamento da dívida ativa, regulamentados pelas Resoluções nº 96/CPPGE/2020 e nº 100/CPPGE/2021, o que evidencia esforço institucional no aprimoramento da governança sobre os créditos inscritos.

59. Após análise das informações, a **equipe de auditoria** entendeu que o achado restou parcialmente confirmado, uma vez que não há, de fato, um portal público que possibilite a consulta consolidada dos dados da dívida ativa, nos moldes exigidos por padrões modernos de transparência ativa. Por outro lado, que a restrição à publicização de listas nominais encontra-se amparada por fundamento jurídico consistente, embasado em decisão judicial e na interpretação restritiva de normas de proteção de dados pessoais e fiscais.



60. Diante desse contexto, recomendou ao Estado de Mato Grosso que aperfeiçoe os mecanismos de transparência ativa, com vistas à divulgação de informações estatísticas, consolidadas e despersonalizadas, compatíveis com os parâmetros da LGPD, permitindo ao cidadão o acompanhamento da atuação estatal na gestão da dívida ativa, sem violar direitos fundamentais.

61. Ademais, pontuou que a formalização de cooperação técnica com o TCE/MT para o acesso ao sistema Power BI/SADA configura iniciativa positiva e deve ser priorizada, como forma de fortalecer a atuação do controle externo, respeitando os limites legais existentes.

62. Posto isto, o Relatório Técnico Conclusivo conclui pela manutenção do achado e das recomendações.

63. O **Ministério Público de Contas**, concorda parcialmente com a conclusão da equipe de auditoria. Verifica-se que a defesa reconhece a importância da transparência dos dados da dívida ativa para o aprimoramento do controle externo e demonstra que já realiza ações concretas de transparência e racionalização da cobrança, a exemplo da disponibilização analítica ao TCE de dados de 5.901 CDAs, totalizando R\$ 68,7 milhões, com identificação de órgãos emissores, entes devedores (incluindo municípios e concessionárias), tipos de infração, situação processual e natureza da dívida.

64. De outro giro, a defesa justificou a ausência de divulgação das listas de maiores devedores, tendo em vista a ADI nº 1013869-64.2022.8.11.0000, ajuizada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, de modo que a controvérsia se encontra atualmente do Supremo Tribunal Federal (RE nº 1.469.941 – MT, Rel. Min. Gilmar Mendes) e ainda, argumentou que a publicização de tais listas violaria o sigilo fiscal previsto no art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), bem como dispositivos da Lei Federal nº 13.709/2018 (LGPD), uma vez que as CDAs contêm dados pessoais sensíveis, como CPF, RG, endereço e número de processo.

65. Dessa forma, assiste razão a tese de defesa no sentido de que eventual divulgação de informações, como valores e identificação dos maiores inscritos na dívida ativa do Estado, sem a devida cautela no exercício da



transparência fiscal, poderá ensejar discussões judiciais com os devedores constantes na respectiva lista, além de possível reparação por danos morais decorrentes de eventuais prejuízos à imagem do contribuinte.

66. Ademais, o descumprimento das recomendações relacionadas à publicação da lista de devedores encontra amparo em decisão judicial e na interpretação restritiva de normas de proteção de dados pessoais e fiscais.

67. Assim, entende-se que a justificativa de defesa apresentada deve ser acolhida, sem prejuízo de futura reavaliação, a depender da definição do STF quanto à constitucionalidade da norma questionada.

68. Nesse contexto, esse *parquet* de Contas **manifesta-se** pela manutenção parcial do achado, entendendo somente com a expedição da seguinte recomendação sugerida no Relatório Técnico Conclusivo em relação ao referido achado: **a)** Divulgação de dados consolidados da dívida ativa, com possibilidade de download dos dados, apresentação de série histórica, *rating* dos devedores, prazo de prescrição, informações sobre fatos geradores, entre outras informações pertinentes.

## 2.4.2. ACHADO DE AUDITORIA Nº 2

### 2.2 Ausência de Regulamentação do Sistema de Dívida Ativa

#### 2.2.1 Situação encontrada

Verificou-se que o Sistema de Gerenciamento de Dívida Ativa vem sendo otimizado e atualizado, mas que há uma lacuna no que se refere à sua regulamentação, tanto na legislação tributária como na normatização do ciclo e dos fluxos que um crédito da ativa do Estado pode percorrer.

Verificou-se ausência de normatização referente aos status que uma Certidão de Dívida Ativa – CDA, não havendo um manual ou uma espécie de glossário (dicionário de dados) que permita uma clara visualização do histórico de um débito inscrito.

#### 2.2.4 Recomendações

- Implementação e publicação de um regulamento ou manual de acesso público com um dicionário de conceitos (por exemplo, quais *status* possíveis para uma CDA) para respaldar servidores e interessados na gestão da dívida ativa;
- Mapear e publicar um regulamento manual de acesso público com os fluxos envolvidos durante o ciclo de vida de uma CDA, desde sua



origem até sua exclusão, contemplando as possíveis ocorrências de inexigibilidade a que os créditos tributários e não tributários estão sujeitos, como por exemplo o parcelamento de um crédito tributário ou uma suspensão processual judicial ou contratual de um crédito não tributário.

69. Sobre o achado nº 2, em sua manifestação de **defesa**, a PGE reconheceu que o Sistema de Gerenciamento da Dívida Ativa (SADA) vem passando por processos de aprimoramento técnico e funcional.

70. Destacou que, nos últimos anos, foram adotadas medidas estruturantes para racionalizar a cobrança e fortalecer a governança da dívida ativa, como a edição da Portaria Interna Conjunta nº 002/GPGE/SGF/2024, que regulamenta as medidas a serem adotadas pela PGE na cobrança administrativa e judicial dos créditos tributários e não tributários, com base em critérios objetivos relacionados ao valor da dívida e ao grau de recuperabilidade atribuído a cada devedor.

71. De acordo com a sistemática prevista no art. 30, inciso I da Portaria Interna Conjunta nº 002/2024, no caso da cobrança administrativa, são empregados mecanismos como comunicados formais, protesto extrajudicial e negativação em cadastros de inadimplentes, precedidos de critérios padronizados de acionamento, conforme disciplinado no item 12 da referida Portaria.

72. Também esclareceu que a baixa (exclusão) da Certidão de Dívida Ativa (CDA) está disciplinada, no âmbito estadual, pelas Resoluções nº 96/CPPGE/2020 e nº 100/CPPGE/2021, que regulamentam, respectivamente, os procedimentos de cancelamento a pedido do órgão de origem e o requerimento de revisão da inscrição por iniciativa do contribuinte.

73. Pontuou que a exclusão de CDA só ocorre após análise administrativa devidamente instruída, processada e homologada, seja por meio do pedido formal do órgão de origem (nos termos da Resolução nº 96/2020), seja por requerimento do contribuinte (Resolução nº 100/2021 – REVISA).





74. A PGE também destacou, como medida adicional de racionalização da cobrança, a utilização do instrumento da transação tributária, regulamentada pelo Decreto nº 1.352, de 18 de fevereiro de 2025.

75. Como outra frente de atuação, a Procuradoria também informou que instituiu o Grupo de Trabalho para o Saneamento do Estoque da Dívida Ativa (GT-SED), por meio da Resolução nº 112/CPPGE/2024 e da Portaria Interna nº 011/GPGE/2024. O GT-SED foi incumbido de proceder à análise minuciosa de milhares de execuções fiscais em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJMT), ação viabilizada por termo de cooperação técnica firmado entre as partes.

76. No Relatório Técnico Conclusivo, a **equipe de auditoria** entendeu que embora a PGE/MT tenha apresentado as Resoluções nº 96/CPPGE/2020 e nº 100/CPPGE/2021 como fundamentos normativos das rotinas de cancelamento de CDA, que não existe ainda um instrumento normativo consolidado, de caráter externo, que sistematize e publique os fluxos e definições relacionados à gestão da dívida ativa.

77. Que a ausência de tais instrumentos compromete a padronização das rotinas internas, a rastreabilidade das alterações de status da CDA e a compreensão, por parte dos operadores e interessados, das regras e eventos associados à tramitação do crédito inscrito.

78. Pontuou que, em que pese as Resoluções nº 96/CPPGE/2020 e nº 100/CPPGE/2021 disponham sobre hipóteses de baixa, alteração e revisão das CDAs, estas não disciplinam de forma sistêmica todas as possíveis situações jurídicas e administrativas pelas quais uma CDA pode passar, tampouco definem os significados e critérios dos múltiplos status atualmente utilizados no SADA, como “validada”, “pré-validada”, “ajuizada”, “baixada”, “suspensa”, “cancelada”, entre outros.

79. Considerou que a inexistência de um marco normativo unificado e de manuais operacionais acessíveis restringe a transparência, a segurança jurídica e a





eficiência na atuação dos órgãos que lidam com a dívida ativa, dificultando também o trabalho de auditoria, controle interno e controle externo.

80. Assim, conclui-se pela manutenção do achado, com as recomendações já expedidas no Relatório Técnico Preliminar.

81. **Pois bem.** Verifica-se que o segundo achado se refere à inexistência de normativo consolidado, acessível ao público, contendo glossário de conceitos, mapeamento de fluxos operacionais e definição clara dos procedimentos adotados no ciclo de vida da Certidão de Dívida Ativa – CDA.

82. A PGE apresentou como justificativa a existência das Resoluções internas nº 96/2020 e nº 100/2021, que regulamentam o cancelamento e a revisão de inscrição de dívida ativa. No entanto, conforme registrado no Relatório Técnico Conclusivo, tais atos normativos são de natureza interna e não atendem plenamente ao requisito de publicidade e padronização esperados de um manual ou regulamento de acesso público.

83. A ausência de instrumento normativo externo compromete a uniformidade dos procedimentos, dificulta a atuação do controle externo e impede que órgãos de origem e contribuintes compreendam com clareza os critérios e os trâmites administrativos adotados

84. Nesse contexto, o **Ministério Público de Contas**, acompanha a conclusão exarada pela equipe de auditoria pela manutenção do achado nº2, considerando que a própria PGE reconheceu que o Sistema de Gerenciamento da Dívida Ativa (SADA) vem passando por processos de aprimoramento técnico e funcional e, manifesta-se favoravelmente à expedição das recomendações sugeridas pela 6ª Secex em relação ao achado nº 2.

## 2.6. Análise global

85. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um dos instrumentos de fiscalização as **auditorias** (art. 2º, I, Resolução Normativa nº 15/2016), as quais são descritas como o “instrumento de fiscalização utilizado pelo



Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais dos órgãos jurisdicionados” (art. 3º, *caput*).

86. A auditoria operacional, prevista no art. 140, §1º, RITCE/MT, e no art. 4º, §3º da Resolução Normativa nº 015/2016, destaca-se como meio de avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

87. Nesse contexto, ressalta-se a relevância social e econômica da presente Auditoria Operacional realizada pela equipe de auditoria deste Tribunal de Contas que avaliou a gestão da dívida ativa do Estado de Mato Grosso, referente ao período de 2019 a 2023.

88. O Relatório Técnico evidenciou notável evolução no que se refere à gestão da dívida ativa estadual, com a melhoria da estruturação da base de dados e das informações gerenciais.

89. Em que pese haver oportunidades de melhoria a serem implementadas, como por exemplo a implantação definitiva do portal transparência de maneira integral e a normatização completa de procedimentos para o fluxo que uma Certidão de Dívida Ativa pode sofrer, entre outros, é possível afirmar que o Estado do Mato Grosso vem se modernizando na temática da Dívida Ativa.

90. Restou demonstrado que a legislação tributária do Estado também vem convergindo para um direito mais consensual e dinâmico, fixando critérios e respaldando o Estado para higienizar sua base de devedores e buscar meios eficazes de cobrança. Um exemplo disso foi a Lei da Transação, positivada na Lei Complementar Estadual nº 802/2024, que autoriza o Estado e os contribuintes inscritos na dívida ativa, sejam pessoas físicas ou jurídicas, resolvam seus respectivos litígios relativos à dívida ativa de forma mais individualizada e considerando as peculiaridades de cada caso concreto.



91. Outro ponto destacado pela equipe de auditoria que pôde ser observado a partir do exame da baixa de créditos de dívida ativa são as iniciativas de “desjudicialização” de execuções fiscais. A prática de ajuizamento massivo de ações judiciais para cobrança da dívida ativa demonstrou que houve uma sobrecarga de processos judiciais sem desfecho, o que causou um custo de manutenção da Administração Pública envolvida.

92. Nessa esteira, conforme pontuado nos autos, verificou-se que o fortalecimento do poder executivo e das estruturas de governança da temática da dívida ativa (órgãos competentes e leis aplicáveis) trazem maior independência para o Estado do Mato Grosso e maiores garantias para os contribuintes, mitigando a necessidade de ambas as partes terem de recorrer à prestação jurisdicional do poder judiciário. A legislação tributária simplificada e desburocratizada traz melhorias para a arrecadação da dívida ativa, predominantemente de natureza tributária.

93. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se favoravelmente à expedição de parte das recomendações sugerida pela equipe de auditoria em relação aos achados apontados nos autos.

### 3. CONCLUSÃO

94. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, manifesta-se pelo acolhimento das seguintes propostas de **recomendações** (art. 22, II, da Lei Orgânica do TCE/MT) subscrita pela Equipe Técnica deste Tribunal de Contas, em relação aos achados apontados nos autos, para que seja apreciada pelo Tribunal Pleno, no sentido de **recomendar**:

#### 2.1 Restrição de Transparência dos Dados da Dívida Ativa

##### 2.1.4 Recomendações

- Divulgação de dados consolidados da dívida ativa, com possibilidade de download dos dados, apresentação de série histórica, rating dos devedores, prazo de prescrição, informações sobre fatos geradores, entre outras informações pertinentes;

#### 2.2 Ausência de Regulamentação do Sistema de Dívida Ativa

##### 2.2.4 Recomendações

- Implementação e publicação de um regulamento ou manual de acesso público com um dicionário de conceitos (por exemplo, quais



status possíveis para uma CDA) para respaldar servidores e interessados na gestão da dívida ativa;

- Mapear e publicar um regulamento manual de acesso público com os fluxos envolvidos durante o ciclo de vida de uma CDA, desde sua origem até sua exclusão, contemplando as possíveis ocorrências de inexigibilidade a que os créditos tributários e não tributários estão sujeitos, como por exemplo o parcelamento de um crédito tributário ou uma suspensão processual judicial ou contratual de um crédito não tributário.

95. É o Parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 27 de agosto de 2025.**

**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**  
Procurador-geral de Contas