

GESTÃO E COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL: ESTADO DA ARTE, DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PROCURADORIA FISCAL DO MUNICÍPIO DE TERESINA ¹

Marcelo dos Anjos Mascarenha²

DÍVIDA ATIVA: NOÇÕES GERAIS

O Estado, genericamente considerado, para a consecução de seus fins definidos na carta constitucional que lhe dá fundamento, no caso dos Estados Modernos, necessita de instrumentos que lhe possibilite a arrecadação de recursos. Para que o aparelho estatal em toda sua complexidade funcione, ele precisa obter recursos. Tribunais, parlamentos, polícias, hospitais, escolas e universidades, infraestrutura urbana, dentre inúmeros outros, toda a movimentação desses equipamentos, sua construção, manutenção e a remuneração do pessoal necessário para seu regular funcionamento: tudo isso representa dispêndio por parte do Estado, que, para custeá-lo, necessita de receita.

Essa receita estatal é proveniente de diversas fontes, fruto da atividade financeira desempenhada pelo ente estatal. No desenvolver dessa atividade financeira, muitas vezes se constitui, em favor do Estado, créditos devidos por terceiros, e que, quando não pagos no prazo estipulado para vencimento, tornam-se passíveis de cobrança por parte do credor, no caso a pessoa jurídica de direito público, que, entre nós, tanto pode ser a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou quaisquer de suas autarquias. Estes, por meio órgãos ou unidades responsáveis pelos créditos, devem estabelecer o processo administrativo de reconhecimento da existência e quantificação do crédito a favor do Ente Público.

Para que esse crédito seja considerado Dívida Ativa ele deve ser inscrito como tal. A legislação nacional (art. 39, §1º, Lei Federal nº 4.320/64) estabelece que antes de promover a inscrição o ente estatal deve, primeiramente, apurar a sua liquidez e certeza. Diz-se que o crédito é certo quando correspondente a uma dívida cuja existência é inquestionável, e que é líquido quando “*se tem por correto o seu montante*” (BARRETO, 2009). Confirmado que o crédito é líquido e certo, deve ele ser inscrito em registro próprio, como Dívida Ativa. Nas palavras de SZKLAROWSKY (1998), Dívida Ativa é, portanto,

¹ Artigo escrito com base em monografia apresentada para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

² Procurador do Município de Teresina

“o crédito da Fazenda Pública regularmente inscrito, no órgão e por autoridade competente, após esgotado o prazo final para pagamento fixado pela lei ou por decisão final, em processo administrativo regular. Esta dívida, regularmente, inscrita, goza da presunção relativa de certeza e liquidez, que pode ser elidida por prova irretorquível a cargo do executado ou de terceiro, a quem aproveite”

Segundo o Manual de Procedimentos da Dívida Ativa (BRASIL, 2004), a Dívida Ativa

“constitui-se em um conjunto de direitos ou créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, com prazos estabelecidos na legislação pertinente, vencidos e não pagos pelos devedores, por meio de órgão ou unidade específica instituída para fins de cobrança na forma da lei.”

A Dívida Ativa, da qual o Estado é credor, é assim denominada por compor o Ativo da contabilidade do ente público titular do crédito, não se confundindo com a Dívida Pública que compõe o Passivo, na qual o Estado figura como devedor, e representa as obrigações deste com terceiros.

Conforme a origem, a Dívida Ativa pode ser classificada em Dívida Ativa Tributária ou Dívida Ativa Não-Tributária. Segundo a definição legal,

“Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais” (art. 39, §2º, Lei Federal nº 4320)

Por força do que determina o artigo 2º, §3º, da Lei Federal nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal-LEF), os Entes Públicos devem atribuir a um órgão específico a competência para a inscrição dos créditos em Dívida Ativa, ato que corresponde ao controle administrativo de legalidade do crédito. Analisando o crédito, atestando a inexistência de irregularidades na sua constituição e, portanto, a sua higidez, o órgão competente deve proceder à lavratura do respectivo termo de inscrição, que deverá conter os seguintes requisitos de validade, enumerados taxativamente, no artigo 202 do CTN:

Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:

I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;

II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;

- III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;
 - IV - a data em que foi inscrita;
 - V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.
- Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição.

O parágrafo 5º do artigo 2º da LEF acrescentou ao rol taxativo outras informações que obrigatoriamente devem constar no referido termo.

Art. 2º (*omissis*)...

§5º O termo de inscrição da dívida ativa deverá conter:

- I – O nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;
- II – o valor originário da dívida ativa, bem com o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contratos;
- III – a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;
- IV – a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita a atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;
- V – a data e o número da inscrição, no registro da dívida ativa; e
- VI – o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

A inscrição em Dívida Ativa confere ao crédito a presunção de liquidez e certeza, força executiva e efeito de prova pré-constituída, subsidiando a propositura de ações executivas de cobrança. Ressalte-se, porém, que essa presunção é relativa, e não absoluta, podendo ser elidida por prova inequívoca cuja apresentação cabe ao devedor ou a terceiro interessado (art. 3º, parágrafo único, LEF). Inscrito o crédito em Dívida Ativa, o Ente Público credor poderá emitir a Certidão da Dívida Ativa-CDA, com os mesmos elementos do termo de inscrição (art. 6º, LEF). A Certidão da Dívida Ativa, por força da lei (inciso VII, artigo 585, Código de Processo Civil-CPC), é título executivo extrajudicial. Em outras palavras, a Fazenda Pública, ao inscrever o crédito em Dívida Ativa e emitir a respectiva CDA, está dispensada de provocar o Poder Judiciário por meio de ação de conhecimento para conferir força executiva ao seu título.

A CDA pode ser utilizada para instruir uma cobrança judicial por meio de **Execução Fiscal**, cujo rito é regulamentado por legislação própria (Lei de Execução Fiscal-LEF /Lei Federal nº 6.830/80). Pode ainda ser objeto de **Protesto**, meio de cobrança extrajudicial cuja utilização pela Fazenda Pública veio a ser definitivamente validada pela Lei Federal nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, cujo artigo 25 incluiu o parágrafo único ao artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, incluindo entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações públicas;

De acordo com a pesquisa de BREMAEKER (2012), elaborada a partir do Balanço do Setor Público Nacional – 2010 da Secretaria do Tesouro Nacional e dos dados municipais expandidos a partir de uma amostra de 5.212 Municípios,

“as cifras referentes ao total dívida ativa pública (tributária e não tributária) inscrita até 2010 pelos três entes federados somava R\$ 1,587 trilhão (...). A Dívida Ativa inscrita da União correspondia a 69,13% da sua receita orçamentária, enquanto que a do conjunto dos Estados correspondia a 78,53% e a do conjunto dos Municípios alcançava 49,87% do total da sua receita”.

Ainda segundo a referida pesquisa, a maior parte dessa Dívida Ativa Inscrita é de natureza tributária, a qual representa 18,46% da Dívida Ativa da União, 93,76% da Dívida Ativa dos Estados e 89,38% da Dívida Ativa dos Municípios. Não obstante este acervo, o autor conclui que

“a receita obtida com a cobrança da dívida ativa é bastante tímida. Ela corresponde a 0,28% da dívida ativa inscrita da União; a 0,73% da dívida ativa inscrita do conjunto dos Estados; e a 2,92% da dívida ativa inscrita pelo conjunto dos Municípios” (BREMAEKER, 2012)

Decorre de tal constatação que o estoque de Dívida Ativa permanece como uma fonte potencial de recursos para os respectivos tesouros, e que a elaboração de técnicas e metodologias eficientes para a sua cobrança e efetiva arrecadação permanece como um desafio para os entes federativos brasileiros, em especial os municípios.

O ESTADO DA ARTE DA DÍVIDA ATIVA NO MUNICÍPIO DE TERESINA

No que diz respeito à Dívida Ativa do Município de Teresina, levantamentos feitos junto ao Sistema de Coleta de Dados Contábeis-SISTN do Tesouro Nacional (anos de 2009, 2010 e 2011, disponíveis em www.contaspublicas.caixa.gov.br) e ao Sistema Integrado de Administração Tributária-SIAT da Prefeitura Municipal de Teresina (anos de 2012 e 2013) nos trazem os dados que se seguem.

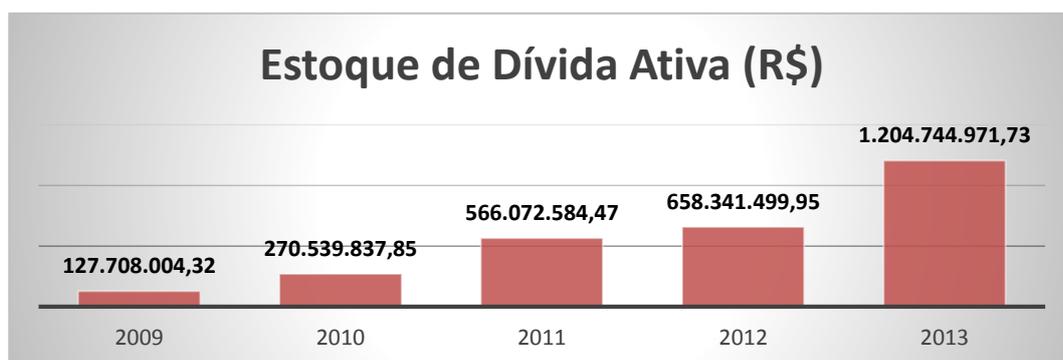


Gráfico I: Evolução do Estoque da Dívida Ativa de 2009 a 2013
Fonte: SISTN (2009 a 2011) e SIAT (2012 a 2013)

De 2009 para 2010, o aumento da Dívida Ativa, em termos percentuais, foi de 111,84%. De 2010 para 2011, cresceu 109,24%. De 2011 para 2012, o crescimento foi mais tímido, de apenas 16,30%. E de 2012 para 2013, a Dívida Ativa cresceu 83%. Neste último aumento, porém, a variação nominal foi considerável (de R\$ 546.403.471,78), fazendo com que o estoque saltasse de cerca de *seiscentos e cinquenta milhões em 2012* para mais de *um bilhão de reais em 2013*. O que levou a Dívida Ativa a aumentar tanto? Analisando-se as entradas havidas em 2013, tem-se a seguinte tabela:

DÍVIDA ATIVA 2013		
DESCRIÇÃO	ENTRADA (R\$)	
	PRINCIPAL	CRO/MUL/JUR/DESC
Parcelamento de Débitos	23.485.728,52	-101.235.001,21
Taxas	584.615,43	5.344.091,44
ISS	41.931.605,61	227.582.135,28
IPTU	11.863.942,17	60.654.415,45
Multas	-562.344,83	249.503.239,86
Laudêmio	24.205,37	1.997,83
Foros	4.094,95	765,77
ITBI	111.662,66	10.754,05
TOTAL	77.443.509,88	441.862.398,47

Tabela I: Entradas na Dívida Ativa referente a 2013

Fonte: SIAT

No destaque, vê-se que somente os valores correspondentes à *correção monetária, multas e juros de ISS e de Multas* concentram a entrada de **R\$ 477.085.375,14** no estoque de Dívida Ativa, o que inclusive supera o valor final do total de entradas havidas em 2013, e representa praticamente 40% do total do acervo apurado ao fim daquele ano. **É preciso que se investigue esses dois itens, para que se ateste ou não a higidez dos créditos representados por esses valores.**

Vejamos agora como se comportou a arrecadação da Dívida Ativa no último quinquênio.

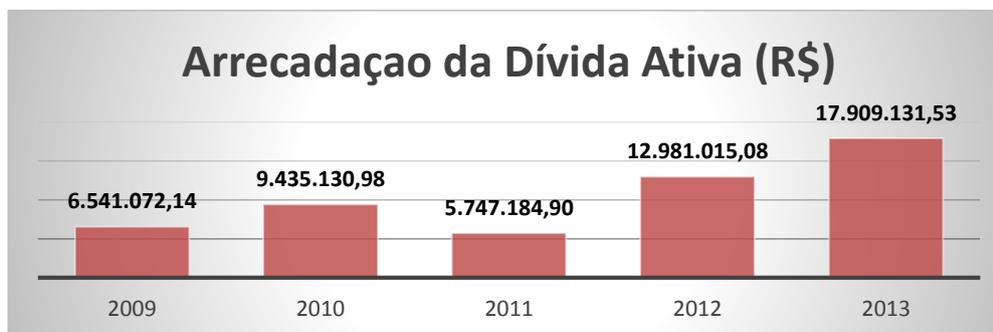


Gráfico II: Evolução da Arrecadação da Dívida Ativa de 2009 a 2013

Fonte: SISTN (2009 a 2011) e SIAT (2012 a 2013)

A arrecadação da Dívida Ativa, de 2009 para 2010, cresceu 44,24%. De 2010 para 2011, ela caiu 39,1%. De 2011 para 2012, voltou a crescer, dessa vez em 125,87%. E de 2012 para 2013, cresceu 37,96%. Na análise dessas variações da arrecadação, importante assinalar que no período analisado em duas oportunidades o Município de Teresina ofereceu aos contribuintes a possibilidade de negociar os seus débitos com a municipalidade com descontos sobre as multas e juros. A primeira oportunidade foi de setembro de 2010 a fevereiro de 2011, através do **Programa de Refinanciamento Municipal e de incentivo à adimplência de sujeitos passivos no Município de Teresina-REFIM**, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 4.036/2010, posteriormente alterada pela Lei Complementar Municipal nº 4.055/2010. A segunda, foi de setembro de 2013 a fevereiro de 2014, através do **Programa de Recuperação de Créditos Tributários e Não Tributários do Município de Teresina-RETRIMT** (Lei Municipal nº 4.448/2013).

Em 09 de setembro de 2013, antes do início do RETRIMT, a SEMF realizou uma análise geral da carteira de crédito³ que revelou os seguintes dados da composição da Dívida Ativa Municipal à época.

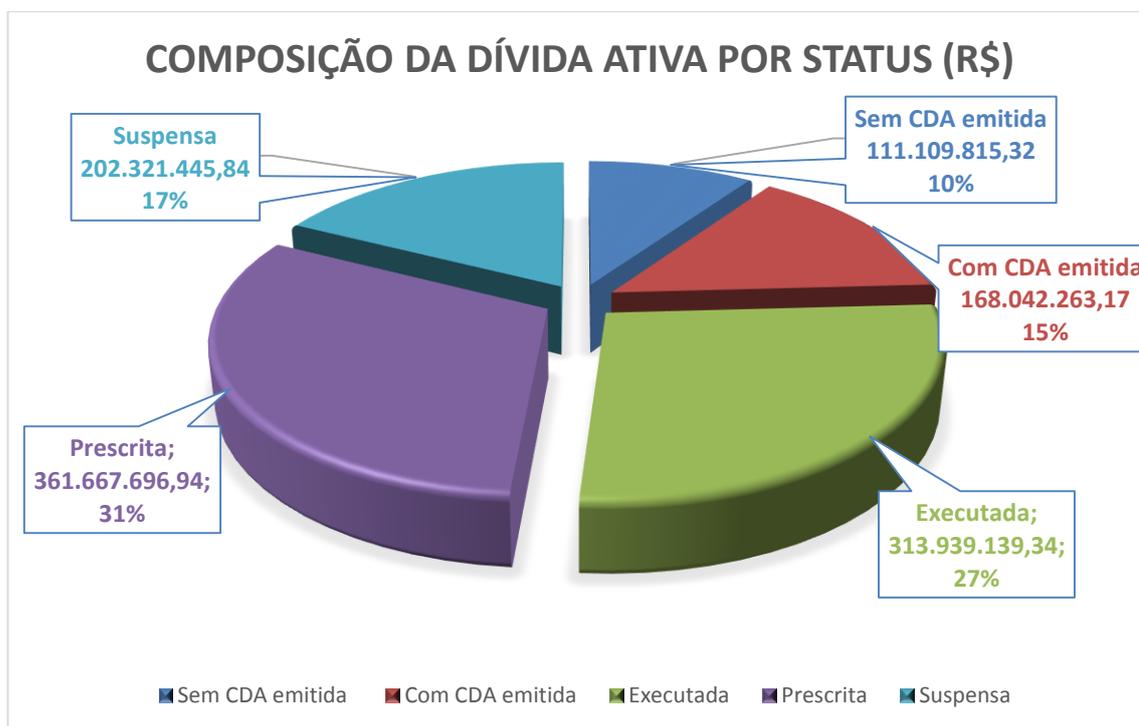


Gráfico III: Composição da Dívida Ativa por status
 Fonte: Relatório do SIAT em 09/09/2013

³ O aludido relatório foi disponibilizado pelo Dr. Ricardo Teixeira de Carvalho Júnior, atual presidente da Associação dos Auditores Fiscais do Município de Teresina

Uma informação bastante relevante do gráfico acima: 31% da Dívida Ativa (ou R\$ 361.667.696,94) já se encontra inquestionavelmente prescrita. Diz-se que o crédito está prescrito quando, até cinco anos após a sua constituição definitiva, não for promovido o ajuizamento da Execução Fiscal (art. 174, CTN), nem concedida moratória (art. 155, parágrafo único, CTN), causas aptas a interromperem o curso da prescrição. Conforme o relatório levantado pelo SIAT, esse valor correspondente a 31% da Dívida Ativa Total da Municipalidade é formado por créditos que foram constituídos até 2007 e que até a data da elaboração do relatório, em 09 de setembro de 2013, não tinham CDA emitida (e, portanto, não foram objeto de Execução Fiscal) nem foram incluídos em nenhum parcelamento. Estão, portanto, atingidos pela prescrição que, no caso do crédito de natureza tributária, representa a própria extinção do crédito, e não somente a perda do direito à execução, como na esfera cível (MACHADO, 2009). Um ato de ofício da Administração Tributária bastaria para promover essa higienização de praticamente um terço do estoque da Dívida Ativa.

Logo abaixo, tentamos analisar a composição da Dívida Ativa, excluindo os valores prescritos e aqueles suspensos judicialmente, e mantendo, por limitação do SIAT, os créditos já vencidos no ano e ainda não inscritos em dívida ativa (e que representam 7,30% do montante total). Para tanto, foram elaboradas quatro tabelas: por Grupo de Tributo (Tabela II), por Faixa de Valor (Tabela III), por Faixa de Valor para IPTU (Tabela IV) e por Faixa de Valor para ISS (Tabela V).

GRUPO TRIBUTIVO	QTD. CONTRIB.	(%)	VALOR TOTAL (R\$)	(%)
IPTU	138.067	76,13	279.376.604,83	40,82
ITBI	39	0,02	245.389,31	0,04
ISS	9.882	5,45	255.760.949,75	37,37
Parcelamento Imo ⁴	1.347	0,74	5.415.149,71	0,79
Parcelamento Mob ⁵	1.108	0,61	37.103.555,85	5,42
Parcelamento Pes ⁶	12	0,01	89.866,00	0,01
Outros	36.872	20,33	106.476.335,07	15,56
Total	181.348	100,00	684.467.850,52	100,00

Tabela II: Composição da Dívida Ativa por Grupo de Tributo
Fonte: Relatório do SIAT em 09/09/2013

⁴ Parcelamento vinculado a uma inscrição no Cadastro Imobiliário

⁵ Parcelamento vinculado a uma inscrição no Cadastro Econômico

⁶ Parcelamento vinculado a uma inscrição no Cadastro de Pessoas

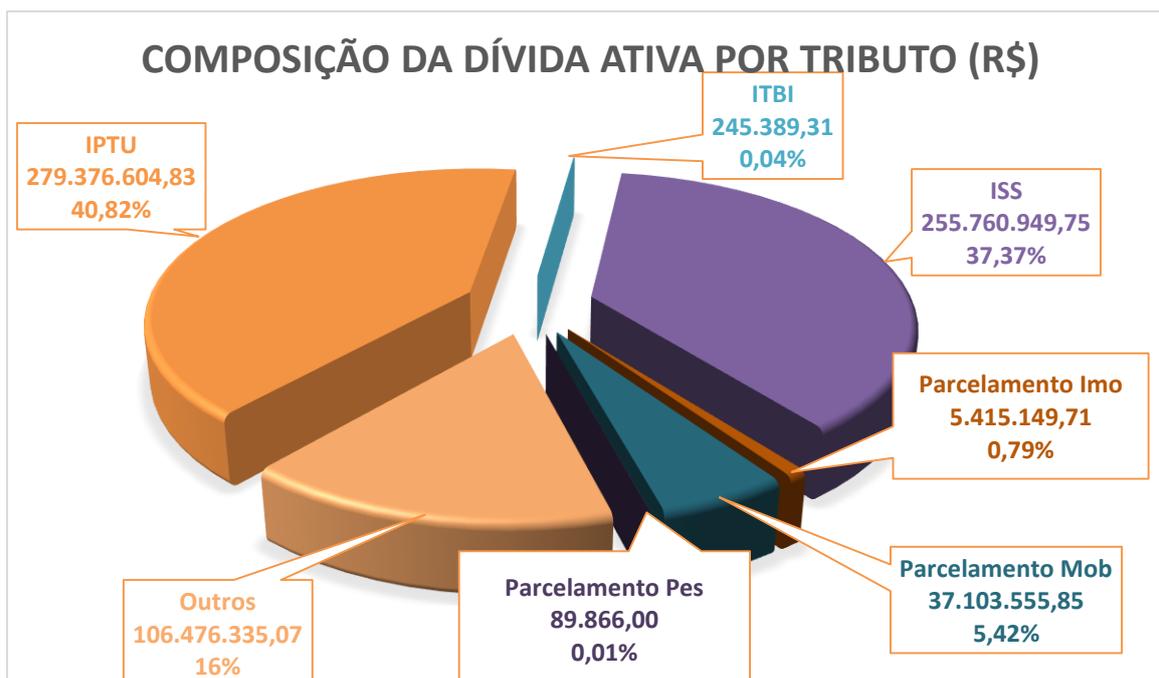


Gráfico IV: Composição da Dívida Ativa por Grupo de Tributo
Fonte: Relatório do SIAT em 09/09/2013

O recorte por tipo de tributo exposto na Tabela II e visualizado no Gráfico IV possibilita identificar que 78,19% do estoque da Dívida Ativa do Município de Teresina é proveniente de dois tributos: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana-IPTU e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza-ISS. Qualquer estratégia de recuperação destes créditos, portanto, deve considerar as particularidades destas duas espécies tributárias.

CRÉDITO GERAL				
FAIXA VALOR	QTE	(%)	VL Total	(%)
Até 50,00	14.692	8,10	2.348.400	0,34
50,01 a 100,00	21.126	11,65	3.558.435	0,52
100,01 a 200,00	38.384	21,17	9.095.530	1,32
200,01 a 500,00	43.710	24,10	20.179.566	2,95
500,01 a 1.000,00	21.712	11,97	24.062.513	3,52
1.000,01 a 5.000,00	29.621	16,33	74.686.524	10,91
5.000,01 a 10.000,00	6.186	3,41	44.601.699	6,52
10.000,01 a 50.000,00	4.640	2,56	88.647.769	12,95
Acima de 50.000,00	1.277	0,71	417.287.415	60,97
Total	181.348	100,00	684.467.851	100,00

Tabela III: Composição da Dívida Ativa por Faixa de Valor
Fonte: Relatório do SIAT em 09/09/2013

Já a análise por valor permite identificar que faixa de créditos mais contribui com a composição final da Dívida Ativa. Os números acima remetem à conclusão de que somente 5.967 contribuintes (apenas 3,27% do número total de contribuintes), que devem acima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), respondem por 73,92% (praticamente três quartos) da Dívida Ativa.

Quando se promove o corte por faixa de valor conforme o tributo devido, porém, percebe-se que não há homogeneidade nesta tendência quanto aos dois principais tributos (IPTU e ISS).

IPTU				
FAIXA	QTE	%	VL TOTAL	%
Até 50,00	13.978	10,12%	424.261	0,15%
50,01 a 100,00	20.480	14,83%	1.472.039	0,53%
100,01 a 200,00	24.147	17,49%	3.589.440	1,28%
200,01 a 500,00	34.215	24,78%	10.880.620	3,89%
500,01 a 1.000,00	14.888	10,78%	10.434.411	3,73%
1.000,01 a 5.000,00	22.479	16,28%	49.600.681	17,75%
5.000,01 a 10.000,00	4.277	3,10%	30.012.256	10,74%
10.000,01 a 50.000,00	3.047	2,21%	59.102.655	21,16%
Acima de 50.000,00	556	0,40%	113.860.240	40,76%
Total	138.067	100,00%	279.376.605	100,00%

Tabela IV: Participação do IPTU na composição da Dívida Ativa por Faixa de Valor
Fonte: Relatório do SIAT em 09/09/2013

No que concerne ao IPTU, os que devem acima de R\$ 10.000 (dez mil reais) correspondem a 3.603 contribuintes, o equivalente a 2,61% do número total de contribuintes. Eles participam com R\$ 172.962.895,00 na composição final do montante inscrito em Dívida Ativa, o que corresponde a 26,67% do total. Quando se faz o cálculo considerando os que devem entre R\$ 1.000,01 e R\$ 10.000,00 chega-se a 26.756 contribuintes (14,75% do total), que são responsáveis por R\$ 79.612.937,00 (11,63% dos créditos).

Vê-se que no primeiro grupo tem uma forte concentração de valores e no segundo grupo, embora mais moderado, há também uma participação considerável na composição do montante global. **Esses dois grupos merecem um acompanhamento diferenciado.**

Façamos agora a mesma operação com o ISS.

ISS				
FAIXA	QTE	%	VL TOTAL	%
Até 50,00	753	7,62%	13.805	0,01%
50,01 a 100,00	356	3,60%	25.922	0,01%
100,01 a 200,00	497	5,03%	74.134	0,03%
200,01 a 500,00	947	9,58%	336.223	0,13%
500,01 a 1.000,00	2.839	28,73%	2.407.878	0,94%
1.000,01 a 5.000,00	2.366	23,94%	5.992.415	2,34%
5.000,01 a 10.000,00	610	6,17%	4.360.209	1,70%
10.000,01 a 50.000,00	999	10,11%	22.883.000	8,95%
Acima de 50.000,00	515	5,21%	219.667.363	85,89%
Total	9.882	100,00%	255.760.950	100,00%

Tabela V: Participação do ISS na composição da Dívida Ativa por Faixa de Valor
Fonte: Relatório do SIAT em 09/09/2013

Quando se procede da mesma forma quanto ao ISS, percebe-se que apenas 1.514 (0,85%) contribuintes são responsáveis por débitos acima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), débitos esses que juntos representam R\$ 242.550.363,00 (35,44% do valor total). O segundo grupo, que compreende os que devem de R\$ 1.000,01 a R\$ 10.000,00, são 2.976 indivíduos (1,64% do total) que, juntos, estão inadimplentes com o erário em um montante de R\$ 10.352.624,00, correspondendo a apenas 1,51% do estoque de Dívida Ativa. Aqui, a concentração do cúmulo de Dívida Ativa em um grupo menor de contribuintes marca a diferença com o IPTU.

Esta centralização maior por parte dos créditos referentes ao ISS sugere a adoção de políticas específicas direcionadas aos grandes devedores para que se promova o resgate dos valores inscritos.

UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Desenhado sucintamente o atual estado da Dívida Ativa no âmbito do Município de Teresina, apontar-se-á ações que podem ser adotadas para aperfeiçoar a recuperação desse acervo de crédito, especialmente aquelas que são da competência específica da Procuradoria Geral do Município de Teresina-PGM. Preliminarmente, porém, é necessário se apontar medidas que devem ser levadas a cabo pela Secretaria Municipal de Finanças-SEMF, por serem de sua alçada.

A mais urgente dessas tarefas é a **higienização do estoque da Dívida Ativa**, a exclusão daquele montante dos valores que não deveriam estar lá, ou por falha no lançamento, ou por já terem sido atingidos pela prescrição. Conforme demonstrado acima, praticamente um terço do crédito hoje inscrito em dívida ativa encontra-se prescrito, e essa prescrição deveria ser declarada de ofício e automaticamente pela administração tributária, para impedir que toda a estrutura de cobrança da municipalidade seja movimentada para resgatar um “*título podre*”.

A segunda tarefa é a **atualização dos cadastros imobiliário e econômico**. Segundo o chefe da Procuradoria Fiscal, Dr. Fernando Soares Ferreira de Macedo, uma das maiores dificuldades na cobrança judicial da Dívida Ativa diz respeito à dificuldade de localizar o devedor ou de identificá-lo adequadamente. Os cadastros têm falhas básicas como endereço incorreto e ausência do CPF /CNPJ. No cadastro econômico isso está sendo parcialmente enfrentado com a implantação da Nota Fiscal Eletrônica (Lei Municipal nº 3.891/2009). Já no cadastro imobiliário os problemas permanecem, reforçados também por equívocos procedimentais. Um dos mais comuns é a alteração do responsável tributário no cadastro

imobiliário que faz com que todo o débito pretérito registrado naquela inscrição imobiliária seja transferido para o novo proprietário, uma vez que o SIAT não registra a cadeia dominial. Eventos assim são agravados quando a transferência é baseada em título precário, o que não é incomum no âmbito da administração tributária municipal.

Quanto à PGM, a perspectiva com a qual hoje se trabalha é distinta da que se tinha há três anos atrás. Até 2011, a competência para a inscrição dos créditos em Dívida Ativa coube à Secretaria Municipal de Finanças-SEMF. A SEMF era, portanto, responsável pelos lançamentos tributários, pela inclusão no SIAT dos créditos não-tributários constituídos por ela própria ou por outros órgãos da administração com tal poder, pela cobrança administrativa e, finalmente, pelo controle de legalidade da constituição de tais créditos e sua inscrição na Dívida Ativa Municipal.

Com a edição da Lei Complementar Municipal nº 4.212, em 22 de dezembro de 2011, foi alterado o artigo 455 do Código Tributário Municipal-CTM e transferida à Procuradoria Geral do Município de Teresina-PGM a competência para a inscrição dos créditos em Dívida Ativa, atribuição que se soma à competência privativa da cobrança judicial da Dívida Ativa (art. 3º, II, Lei Municipal nº 2.626/1997). Esse incremento na atribuição exige uma adaptação estrutural e uma mudança de rotinas, sobre as quais se pretende discorrer nas linhas que se seguem.

A criação da Procuradoria Geral do Município de Teresina-PGM foi anterior a 1984. Contudo, sua atual estrutura, competência e organização foi estabelecida pela Lei Municipal nº 2.626, de 30 de dezembro de 1997. Neste seu formato, a PGM distribuía suas competências entre cinco órgãos de atuação programática: Procuradoria Judicial, Procuradoria Fiscal, Procuradoria Patrimonial, Procuradoria Administrativa e Consultoria Jurídica. Em 2006, através da Lei Complementar nº 3.596, de 21 de dezembro, foi criada a Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios Administrativos, absorvendo parte da competência da Procuradoria Administrativa. Posteriormente, a Lei Complementar nº 4.075, de 20 de dezembro de 2010, criou a Procuradoria de Regularização Fundiária, desmembrada da Procuradoria Patrimonial. Temos hoje, portanto, sete órgãos de atuação programática na PGM, dentre os quais cabe à Procuradoria Fiscal a concentração das matérias de natureza fiscal e tributária, assumindo relevo a Gestão e Cobrança da Dívida Ativa Municipal.

Atualmente conta-se com um quadro de 30 (trinta) Procuradores (art. 6º da Lei Complementar Municipal nº 3.749/2008), distribuídos nesses sete órgãos de atuação programática, oito deles lotados na Procuradoria Fiscal. Só bem recentemente a PGM teve a

criação do seu quadro permanente de servidores, por meio da Lei nº 4.529/2014. Está prevista para 2014 a realização de certame público para o provimento destes cargos.

Internamente, a Procuradoria Fiscal organizou sua atuação e distribuiu seus procuradores em torno de quatro divisões: Gestão da Dívida Ativa; Cobrança da Dívida Ativa; Contencioso Fiscal; e Grandes Devedores. **Deve-se trabalhar para que essa divisão seja legalmente oficializada, transformando cada uma dessas unidades em GERÊNCIAS**, pelo que, doravante, elas serão tratadas por tal designação.

A **Gerência de Gestão da Dívida Ativa** conta atualmente com dois procuradores e tem três atribuições específicas. A primeira é a **inscrição dos créditos na Dívida Ativa**. É nesse setor que se faz o controle prévio de legalidade dos processos de constituição dos créditos e, em caso de atendidos os requisitos, promove a inscrição na Dívida Ativa, emite a respectiva CDA e encaminha para ajuizamento. Levantamentos preliminares indicam que no momento há cerca de 7.500 (sete mil e quinhentos) processos administrativos sob a guarda da Procuradoria Fiscal para serem submetidos a este procedimento.

A segunda atribuição é o **saneamento do estoque da Dívida Ativa**, manifestando-se em todo processo administrativo onde se questiona a higidez do crédito inscrito. Estima-se em 4.000 (quatro mil) os processos em andamento referentes à impugnação de créditos inscritos em Dívida Ativa (prescrição, decadência, erro na identificação do sujeito passivo e demais vícios referentes ao lançamento/cobrança).

A terceira atribuição é o **saneamento dos créditos já em fase de execução fiscal**. No retorno dos processos de execução fiscal à Procuradoria Fiscal é feita uma triagem e, quando identificado algum vício no crédito ou no título executivo, de ofício ou por provocação judicial, o processo é encaminhado para a Gerência da Dívida Ativa para que os créditos sejam saneados e depois devolvidos para a Gerência de Cobrança dar seguimento à execução fiscal.

Esta altíssima demanda recém adicionada às atribuições da Procuradoria Fiscal exige que o corpo funcional desta Gerência seja reforçado, com a contratação de, pelo menos, mais um procurador e dois servidores de nível superior. Também é necessário investimento em equipamento (computadores, impressoras, mesas e armários) e segurança (câmeras e alarme), haja vista que os processos administrativos sob guarda da Procuradoria Fiscal representam títulos de crédito da Dívida Ativa cuja perda ou destruição importa significativo prejuízo para a administração.

A **Gerência de Cobrança da Dívida Ativa** atua no momento com duas procuradoras. Suas atividades são focadas na movimentação das Execuções Fiscais, as quais,

conforme estimativas, já somam mais de 40.000 (quarenta mil) processos em trâmite junto à 3ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública da Comarca de Teresina, órgão jurisdicional com competência privativa para as execuções fiscais e ações de natureza tributária referentes ao Município de Teresina (art. 41, II, a, Lei Estadual nº 3.716/1979). Esse alto volume tanto dificulta o trabalho da PGM quando sobrecarrega a atuação do judiciário.

Diversos estudos promovidos na área têm demonstrado o alto custo e o baixo retorno da cobrança da Dívida Ativa pela via judicial (CUNHA, 2011). Além da lentidão do aparelho judicial, pesa em seu desfavor as dificuldades concretas de localização do devedor para citação, identificação de bens para penhora e baixo índice de sucesso dos leilões judiciais. O próprio Conselho Nacional de Justiça tem promovido o debate em favor da desjudicialização da execução fiscal, uma vez que tramitam mais de 29,2 milhões de execuções fiscais no judiciário brasileiro, o que representa 32% de todos os processos judiciais em andamento no país⁷. Não obstante, a Fazenda Pública não pode prescindir ainda a Execução Fiscal uma vez que ela é o único instrumento legal de interrupção unilateral da prescrição (art. 174, I, CTN).

Nessa perspectiva, de reduzir o número de execuções fiscais em trâmite junto ao judiciário, o município de Teresina estabeleceu o limite de valor abaixo do qual a PGM é dispensada do ajuizamento da Execução Fiscal. Primeiramente o valor mínimo fixado era de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) - Lei Complementar Municipal nº 3.799/2008. Atualmente este valor é de R\$ 1.000,00 (mil reais-) - Lei Complementar Municipal nº 4.502/2013.

Ainda assim o número de executivos fiscais em trâmite é muito alto, e sua movimentação deve se dar no sentido de pôr termo àqueles que, pelas próprias características do feito, têm pouca possibilidade de sucesso, assim como encerrar aqueles que estejam executando créditos já atingidos pela prescrição, de tal forma que se concentre os esforços naqueles que realmente possibilitem retorno financeiro à municipalidade.

Uma das medidas necessárias para a otimização da atuação da Gerência de Cobrança da Dívida Ativa é a **aquisição de um sistema de acompanhamento de processos** para que se tenha mais praticidade e eficiência na gestão das informações sobre as execuções fiscais. Ademais, esse instrumento deve possibilitar o monitoramento da evolução global das ações de execuções fiscais, para subsidiar futuras avaliações e definição de novas estratégias, além de ser útil para o acompanhamento de ações judiciais de outra natureza, a cargo da Gerência do Contencioso Fiscal.

⁷ Matéria disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/27472-em-pauta-a-desjudicializacao-da-execucao-fiscal>). Acesso em 19 de maio de 2013

Além da Execução Fiscal, compete a essa gerência desenvolver outra ação importante na Cobrança da Dívida Ativa, qual seja a **implementação do procedimento de Protesto de CDA**, em estudo desde 2009, envolvida em grande polêmica sobre sua possibilidade jurídica, o que foi encerrado com a edição da Lei Federal nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012. O Município de Teresina já aprovou uma legislação própria regulamentando a matéria (Lei Complementar Municipal nº 4.502/2013) e a efetivação desta ação depende atualmente da ação de órgãos externos à PGM.

A SEMF está em fase de finalização do módulo do SIAT que possibilitará a geração do arquivo para encaminhar ao cartório com as informações das CDA's a serem protestadas, uma vez que todo o processo adotado pelos cartórios é informatizado. O Gabinete do Prefeito está de posse da minuta do convênio elaborado pela Procuradoria Fiscal e aprovado pelo Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil- Seção Piauí, que representa os cartórios nessa atividade, faltando apenas formalizar a assinatura. Da parte da PGM a sua atribuição é selecionar os créditos que serão remetidos para protesto, atestando tanto a regularidade do crédito quanto das informações constantes na CDA (nome, CPF/CNPJ, endereço). Deve ser designado um procurador para assumir esta tarefa e coordenar o processo.

Como o protesto gera restrição ao crédito do devedor, a expectativa alimentada é que esta medida se transforme numa importante ação de recuperação da Dívida Ativa, com maior taxa de retorno que a execução fiscal, extensiva inclusive aos pequenos devedores, não sujeitos aos processos executivos. Somente após a implantação efetiva da medida será possível avaliar o impacto dela sobre a arrecadação da Dívida Ativa.

A **Gerência do Contencioso Fiscal**, onde atualmente atuam dois procuradores, é responsável pela representação da Fazenda Pública em todas as ações judiciais em matéria fiscal ou financeira (exceção de pré-executividade, ação anulatória, mandado de segurança, além de processos de inventário, arrolamento e partilha, arrecadação de bens de ausentes e herança jacente). Certamente o saneamento dos créditos inscritos em Dívida Ativa e o aperfeiçoamento dos procedimentos de constituição dos créditos darão mais segurança para atuação dos procuradores lotados nessa gerência.

A Gerência de Grandes Devedores é uma experiência recente, baseada na constatação de que 60% de toda a Dívida Ativa é composta por créditos superiores a R\$ 50.000 (cinquenta mil reais) devidos por pouco mais de mil contribuintes (conferir Tabela III). Conforme relatado pelo chefe da Procuradoria Fiscal, Dr. Fernando Soares, este recorte foi implantado já este ano, qualificando como grandes devedores os contribuintes que devessem

acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). A Gerência de Grande Devedores concentra então todas as execuções fiscais, protestos, inscrição em dívida ativa e demais medidas de cobrança referente a esses contribuintes. Também é da competência da Gerência de Grandes Devedores a representação da Fazenda Municipal no Conselho de Contribuinte (Art. 475, §3º, CTM), haja vista que a quase totalidade das demandas daquele colegiado são pertinentes a esse grupo de munícipes.

O primeiro levantamento foi feito com os devedores do IPTU. Nas intervenções iniciais, porém, foi identificado que as deficiências do cadastro impossibilitavam a continuidade das ações prioritárias de cobrança. Outro plano de trabalho foi então estabelecido, selecionando os grandes devedores de ISS, priorizando dois grupos: empresas educacionais e instituições financeiras. Embora ainda não se possa fazer um balanço conclusivo sobre os resultados dessa medida, é importante frisar que tem sido importante esse acompanhamento diferenciado, haja vista que o procurador responsável já identificou irregularidades na constituição de parte significativa da Dívida Ativa referente aos grandes devedores, e promoveu o seu saneamento, ao tempo em que fez as movimentações cabíveis nas parcelas do crédito que permaneceram incólumes.

O fortalecimento da ação desta Gerência representará, por outro lado, um aumento da demanda da Gerência do Contencioso Fiscal, vez que são justamente os grandes devedores os maiores demandantes da municipalidade junto ao Judiciário, o que pode ser solucionado com a cooperação da equipe da Gerência de Grandes Devedores, que atualmente conta com apenas um procurador mas que deve ser reforçada com mais um procurador e dois servidores de nível superior.

CONCLUSÃO

O estoque de Dívida Ativa representa uma importante fonte de receita para a o Município de Teresina. Seu resgate é de muita importância em um cenário em que o aumento das demandas sociais reivindicam uma maior capacidade de execução de ações por parte da Administração Municipal.

Contudo, nos últimos anos a Dívida Ativa tem aumentado, e as medidas de renegociação do débito e cobrança judicial não tem dado um retorno efetivo que promova a sua redução.

Para se alcançar este fim, a SEMF deve tornar mais eficiente seus atos de fiscalização e constituição dos créditos, deve modernizar o SIAT, promover o saneamento do estoque de Dívida Ativa e atualizar os cadastros econômico e imobiliário.

Da parte da PGM, por meio de sua Procuradoria Especializada Fiscal, é necessário que seja dada prioridade aos grandes devedores, otimizada a intervenção nas execuções fiscais e adotado novos procedimentos de cobrança, como o protesto de CDA.

Estas medidas, tomadas conjuntamente, devem promover a redução do estoque de Dívida Ativa. A dimensão desse impacto, porém, somente pode ser mensurada após o encerramento do exercício do primeiro ano em que estas medidas forem adotadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, Aires F. **Curso de Direito Tributário Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 586 a 591)

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em 19 mai. 2014.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados, dos Municípios. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm> Acesso em: 19 mai. 2014.

_____. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Código de Processo Civil. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm> Acesso em 19 mai. 2014

_____. **Lei nº. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm> Acesso em 19 mai. 2014.

_____. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm> Acesso em 19 mai. 2014

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida Ativa: Manual de procedimentos: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. Secretaria do Tesouro Nacional/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2004. Disponível em:<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Divida_Ativa.pdf>. Acesso em 19 mai. 2014.

BREMAEKER, François E. J. **A Dívida Ativa Inscrita pelos municípios e a receita com ela auferida: a situação em 2010 (Estudo Técnico nº 174)**. Salvador: Observatório de Informações Municipais, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/YmYvor>>. Acesso em: 19 mai. 2014.

CUNHA, Alexandre dos Santos (coord.) et al. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Nota Técnica)**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em <bit.ly/RmcwJD> Acesso em 19 de mai. 2014

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 223 a 225.

PIAUI. **Lei Complementar nº 3.716, de 12 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre a Organização Judiciária do Estado do Piauí e dá outras providências. Disponível em <<http://www.tjpi.jus.br/tjpi/uploads/legislacao/geral/203.pdf>>. Acesso em 19 de mai. 2014.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Dívida ativa da Fazenda Pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 27, 23 dez. 1998. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/1315>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

TERESINA/PI. **Lei Complementar nº 2.626, de 30 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a estrutura organizacional e a competência da Procuradoria-Geral do Município de Teresina, estabelece o regime jurídico da carreira de Procurador do Município e dá outras providências. Disponível em <www.pc.pi.gov.br/download/201011/PC23_e113182c61.pdf>. Acesso em 19 mai. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 3.606, de 29 de Dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Municipal, as normas gerais de direito tributário aplicáveis ao Município e institui o novo Código Tributário do Município de Teresina. Disponível em <<http://semf.teresina.pi.gov.br/categoria/codigo-tributario-municipal>>. Acesso em 19 de mai. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 3.596, de 21 de dezembro de 2006**. Acrescenta subitens ao art. 4º, altera o art. 27, e cria a seção V-A, no capítulo VI, do título I, todos da Lei Complementar nº 2.626, de 30 de dezembro de 1997, que “dispõe sobre a estrutura organizacional e a competência da Procuradoria-Geral do Município de Teresina, estabelece o regime jurídico da carreira de Procurador do Município e dá outras providências”. Disponível em <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-complementar-3596-2006>>. Acesso em 19 mai. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 3.749, de 4 de abril de 2008**. Institui o plano de cargos, carreiras e salários da carreira de Procurador do Município de Teresina e dá outras providências. Disponível em <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-3749-2008>>. Acesso em 19 mai. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 3.799, de 21 de agosto de 2008**. Estabelece limites de valor para o ajuizamento de execuções fiscais de créditos da dívida ativa pela Procuradoria-Geral do Município de Teresina, na forma que especifica. Disponível em <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-3799-2008>>. Acesso em 19 mai. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 3.891, de 19 de julho de 2009.** Institui a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica -NFS-e e dá outras providências, nos termos que especifica. Disponível em <<http://semf.teresina.pi.gov.br/lei-n-3-891-de-16-07-2009>>. Acesso em 19 mai. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 4.036, de 2 de setembro de 2010.** Instituiu o Programa de Refinanciamento Municipal e de incentivo à adimplência de sujeitos passivos no Município de Teresina – REFIM, concede remissão de créditos e dá outras providências. Disponível em <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-complementar-4036-2010>>. Acesso em 19 mai. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 4.055, de 5 de novembro de 2010.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 4.036, de 2 de setembro de 2010, que “Institui o Programa de Refinanciamento Municipal e de incentivo à adimplência de sujeitos passivos no Município de Teresina – REFIM, e concede remissão de créditos e dá outras providências”. Disponível em <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-complementar-4055-2010>>. Acesso em 19 mai. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 4.075, de 2 de Dezembro de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 2.626, de 30 de dezembro de 1997 (estrutura organizacional e competência da Procuradoria-Geral do Município de Teresina), com modificações posteriores; e a LC complementar nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000 (organização administrativa do poder executivo municipal), com modificações posteriores, objetivando a criação da Procuradoria de Regularização Fundiária, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-complementar-4075-2010>>. Acesso em 19 mai. 2014

_____. **Lei Complementar nº 4.212, de 22 de Dezembro de 2011.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 3.606, de 29 de dezembro de 2006 (Código Tributário do Município de Teresina). Disponível em <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-4212-2012>>. Acesso em 19 mai. 2014

_____. **Lei Complementar nº 4.448, de 17 de setembro de 2013.** Institui o Programa de Recuperação de Créditos Tributários e Não Tributários do Município de Teresina-RETRIMT e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-complementar-4448-2013>>. Acesso em: 19 mai. 2014

_____. **Lei Complementar nº 4.502, de 26 de Dezembro de 2013.** Dispõe sobre a cobrança judicial e extrajudicial dos créditos municipais inscritos em Dívida Ativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-complementar-4502-2013>>. Acesso em: 19 mai. 2014

_____. **Lei Complementar nº 4.529, de 18 de março de 2014.** Cria o quadro permanente de pessoal técnico-administrativo da Procuradoria-Geral do Município de Teresina e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-complementar-4529-2014>>. Acesso em: 19 mai. 2014